

Uniwersytet Gdański
Szkoła Doktorska Nauk
Humanistycznych i Społecznych
Mariusz Szatkowski

**Streszczenie rozprawy doktorskiej pt.
„Prawotwórstwo organizacji sportowych”**

Promotor: prof., dr hab. Tomasz Bąkowski

Promotor pomocniczy: dr Katarzyna Szlachetko

1. Cele pracy i stan badań

Sport – jako przykład współczesnej „zabawy” wydaje się nie iść razem z prawem w parze. Wbrew temu, pozostaje on jednakże zjawiskiem, które nie odbywa się poza sferą regulacji prawnych, a w zasadzie żadne zachowanie w ramach aktywności sportowej na każdym jej szczeblu nie pozostaje prawnie indyferentne. Regulacje prawne są bowiem w sporcie wszechobecne. Nie można rozważać zagadnień związanych z organizowaniem i prowadzeniem współzawodnictwa sportowego, czy też sposobem organizowania sportowych imprez masowych bez odniesienia do zagadnienia pierwotnego, warunkującego sposób działania organizacji sportowych. Tworząc własne regulacje, podmioty te wpływają na otaczającą je rzeczywistość, przede wszystkim kreując warunki organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego. Podstawowym celem badań przeprowadzonych w rozprawie doktorskiej było udzielenie odpowiedzi na kluczowe dla niniejszej dysertacji pytanie – w jaki sposób organizacje sportowe tworzą prawo organizowanej przez siebie rywalizacji sportowej i jaką rolę w tym zakresie widzi dla siebie państwo polskie?

W celu udzielenia odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze, niezbędne było dokonanie analizy także innych zagadnień, która pozwalają na dogłębne jego zrozumienie. Należało więc rozważyć:

- 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 umiejscowienia 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.

Problematyka prawotwórczej działalności organizacji sportowych nie jest zgłębniona w nauce prawa. W literaturze przedmiotu analizowano funkcjonowanie organizacji sportowych. W tym zakresie odnotować należy przede wszystkim pozycje podręcznikowe, w ramach których omówiony został ich status. Na krajowym rynku wydawniczym pojawiły się także pozycje odnoszące się do zagadnień związanych z funkcjonowaniem klubów i organizacji sportowych w prawie polskim, które rozważane było na tle istniejących rozwiązań zagranicznych. Pojawiły się także publikacje dotyczące bezpośrednio zagadnień związanych z kompatybilnością pozaprawnych regulacji sportowych z regulacjami prawnymi, dotyczące struktury organizacyjnej polskiego sportu, analizujące wybrane mechanizmy prawa sportowego, czy też rozważające teoretyczne podstawy nauki prawa sportowego, zagadnienia związane z działalnością gospodarczą w sporcie, postępowaniami antydopingowymi oraz dyscyplinarnymi. Nie ma jednak publikacji, która odnosiłaby się wprost kompleksowo do zagadnień związanych z działalnością prawotwórczą najważniejszych podmiotów w strukturze światowego sportu, a więc organizacji sportowych.

W tytule niniejszej dysertacji posłużono się zwrotem „organizacje sportowe”. Przedmiotem badań pozostają krajowe organizacje sportowe, a więc podmioty działające na podstawie prawa krajowego oraz międzynarodowe organizacje sportowe, czyli podmioty działające na podstawie prawa obowiązującego w innych państwach, właściwych dla ich siedziby. Należy dostrzec, że katalog krajowych organizacji sportowych jest niezwykle szeroki, co jest konsekwencją pozostawienia sportu w sferze wolności obywatelskich – tym samym omówienie funkcjonowania każdej z nich przekraczało ramy dysertacji. Działają jednak podmioty, których status należy uznać za szczególny dla sportu w Polsce, ze względu na uregulowanie przez ustawodawcę (niezależnie od poziomu szczegółowości tych regulacji) ich działalności oraz statusu prawnego. Są nimi wszystkie podmioty wymienione w treści u.s.,

a więc – kluby sportowe, związki sportowe, p.z.s., ligi zawodowe, PKOL oraz PKPar. Omówienie działalności prawotwórczej krajowych organizacji sportowych bez równoczesnego rozważenia tego rodzaju działalności ze strony międzynarodowych organizacji sportowych byłoby działaniem niepełnym. Dlatego też, uwzględniona została struktura organizacyjna światowego sportu i analizie poddano także zagadnienia związane z prawotwórstwem międzynarodowych organizacji sportowych.

Wraz z rozwojem rywalizacji sportowej państwo zaczęło zapewniać określone standardy bezpieczeństwa publicznego, w ramach których współzawodnictwo sportowe mogło mieć miejsce. Taka była geneza regulacji odnoszących się do zapewnienia bezpieczeństwa w trakcie imprez sportowych (które nie dotyczą *stricte* warunków organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego tak jak u.s.), czego przykładem są chociażby obowiązujące współcześnie w Polsce przepisy ustawy z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa osób uprawiających dany rodzaj sportu na terenie zarządzanym przez organizację sportową został także uregulowany w treści ustawy z 21.05.1999 r. o broni i amunicji, ustawy z 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych oraz ustawy z 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich. Omawiane zagadnienie odnosi się także do innych ustaw, na podstawie których organizacje sportowe ustanawiają swoje regulacje, takich jak: ustawa z 21.12.2000 r. o żegludze śródlądowej, czy ustawa z 21.04.2017 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie. W treści tychże aktów prawnych zobowiązano organizacje sportowe do wykonywania określonego rodzaju czynności, związanych z prowadzeniem działalności sportowej danego rodzaju. Skoro bowiem ustawodawca przewiduje, że uprawianie sportów strzeleckich, czy też turystyki wodnej wymaga posiadania odpowiednich kwalifikacji, to na organizacjach sportowych spoczywa obowiązek określenia w jaki sposób można je uzyskać.

2. Rozważania w treści dysertacji doktorskiej

Struktura niniejszej dysertacji została podzielona na: wprowadzenie, pięć merytorycznych rozdziałów poświęconych omówieniu kwestii fundamentalnych dla tytułowego zagadnienia, które zwieńczone są podsumowaniami oraz wnioski końcowe.

Rozdział pierwszy dotyczy zagadnień natury ogólnej. Przedstawione w nim zostały różne propozycje definiowania pojęcia „sport”. Zostało to dodatkowo uzupełnione rozważaniami w zakresie wątpliwości umieszczenia w akcie prawnym rangi ustawowej

definicji legalnej sportu. Przedstawiono również współczesne znaczenie sportu na płaszczyznach, na które w ocenie autora wywiera on najistotniejszy wpływ – a więc społeczeństwo, gospodarkę, kulturę oraz politykę. Przy omawianiu tych zagadnień, uwzględnione zostało także znaczenie organizacji sportowych.

Rozdział drugi poświęcono w całości relacjom sportu z prawem. W celu należytego zrozumienia aktualnego stanu rzeczy konieczne było przytoczenie genezy rozwoju ingerencji prawa w sport. Omówione zostało także zjawisko o fundamentalnym znaczeniu dla tytułowej problematyki, a więc kwestia autonomii prawnej sportu, która dla organizacji sportowych jest uzasadnieniem kreowania przez nie odrębnego systemu norm, mających zastosowanie we współzawodnictwie sportowym. Wskazano komponenty współtworzące prawo sportowe *sensu largo* w postaci prawa sportowego powszechnie obowiązującego oraz prawa sportowego wewnętrznego. Przedstawiono także propozycję podejścia do zagadnienia koncepcji prawa sportowego.

W rozdziale trzecim skupiono się już wyłącznie na funkcjonowaniu organizacji sportowych w polskim systemie prawa. Rozważania uwzględniają umiejscowienie organizacji sportowej w „ogólnej” teorii organizacji. Następnie, omówiony został status krajowych organizacji sportowych, w kontekście posiadanych przez nie kompetencji, nadanych im przez ustawodawcę. Tożsamą analizę przeprowadzono w odniesieniu do międzynarodowych organizacji sportowych. Przedstawiono także propozycję uniwersalnej definicji dla organizacji sportowej, a więc określono, jakie cechy konstytutywne powinien wykazywać taki podmiot.

Czwarty rozdział został poświęcony prawnej konstrukcji prawotwórstwa organizacji sportowych. W jego treści omówiono podstawy prawne kompetencji prawotwórczych po stronie organizacji sportowych. W dalszej kolejności określony został przedmiot ich prawotwórstwa, a więc rodzaj spraw, które mogą regulować. Przy okazji analizy tego zagadnienia, zaprezentowano także grono adresatów aktów stanowionych przez organizacje sportowe, którzy objęci są tą działalnością prawotwórczą. Akty te spróbowano przyporządkować do konstytucyjnego systemu źródeł prawa, a następnie dokonano ich analizy, proponując ich zakwalifikowanie do „niezorganizowanego prawa sportowego” na podobieństwo „niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego”, w postaci prawa zwyczajowego, prawa *quasi-sędziowskiego*, norm pozaprawnych oraz *soft law*.

Rozdział piąty poświęcony został kwestiom kontroli oraz nadzoru nad działalnością prawotwórczą organizacji sportowych. W tym zakresie oddzielnie omówiono nadzór o charakterze publicznoprawnym oraz wewnątrzorganizacyjnym. W tym zakresie bowiem należy postrzegać to zjawisko dwojako. Organizacje sportowe jako podmioty prawa prowadząc

swoją działalność na terytorium danego państwa podlegają tym samym jego ustawodawstwu, ale ich działalność prawotwórcza pozostaje również przedmiotem zainteresowania ze strony innych organizacji sportowych usytuowanych wyżej w strukturze organizacyjnej sportu, którą razem współtworzą.

3. Wnioski

Przeprowadzone badania uzasadniają wyprowadzenie m.in. następujących wniosków z rozważań zawartych w pracy:

- 1) organizowanie i prowadzenie współzawodnictwa sportowego – oraz towarzyszące mu nierozzerwalnie – stanowienie regulacji mających zastosowanie na każdym jego szczeblu pozostaje wyłącznie w domenie organizacji prywatnych;
- 2) akty wewnętrzne stanowione przez organizacje sportowe, tworzące prawo sportowe wewnętrzne nie mogą zostać uznane za źródła prawa powszechnie obowiązującego, natomiast w odniesieniu do niektórych z nich rozważać należy taki ich charakter z uwagi na nieokreślony krąg adresatów;
- 3) przyznanie organizacjom sportowym kompetencji do regulowania sfery sportu profesjonalnego, w sposób bardziej szczegółowy – jak ma to miejsce w odniesieniu do p.z.s. – czy też bardziej ogólny – jak ma to miejsce w odniesieniu do pozostałych krajowych organizacji sportowych (PKOL oraz PKPar) albo brak jakiegokolwiek odniesienia do tej materii jawi się tym samym jako działanie naturalne i zarazem słuszne, mające na celu realizację założenia autonomii sportu;
- 4) uznawanie prawnej autonomii sportu należy globalnie uznać za zjawisko pozytywne, z tym zastrzeżeniem, że autonomia ta nie powinna osiągać niczym nieograniczonego wymiaru;
- 5) podejście polskiego ustawodawcy do sportu pozostaje raczej niekonsekwentne – z jednej strony z uzasadnienia projektu u.s. wybrzmiewa chęć pozostawienia tej dziedziny życia publicznego „samej sobie”, jednakże z drugiej strony rzeczywiste działania podejmowane przez ustawodawcę takim stanowi rzeczy niekiedy przeczą;
- 6) w prawie polskim praktycznie nie została dostrzeżona rola prawotwórcza innych niż p.z.s. organizacji sportowych, co teoretycznie wpisuje się w cel, który ustawodawca chciał osiągnąć, a więc ustanowić regulacje odnoszące się do sportu w absolutnie minimalistyczny sposób;
- 7) pozostawienie regulacji organizacji sportowych „samym sobie” jest ryzykownym działaniem ze strony ustawodawcy. Wyjściem z takiej sytuacji, jak wydaje się nie byłoby objęcie wszystkich organizacji, o których mowa w u.s. nadzorem ze strony ministra

właściwego do spraw kultury fizycznej – charakter i zakres jego nadzoru nad p.z.s. jest bowiem przedmiotem znacznej krytyki oraz źródłem potencjalnych konfliktów na linii państwo – międzynarodowa organizacja sportowa;

- 8) pożądanym działaniem ze strony ustawodawcy mogłoby być natomiast wprowadzenie minimalnych warunków dla regulacji ustanawianych i realizowanych przez krajowe organizacje sportowe, które powinny zawierać w sobie szereg naczelných zasad, towarzyszących podejmowaniu działań o charakterze legislacyjnym przez każdą z krajowych organizacji sportowych;
- 9) zagadnienie prawotwórstwa organizacji sportowych wymaga szerszego omówienia w kontekście „ogłaszania aktów prawa sportowego wewnętrznego”. Powinno się na nie spojrzeć z punktu widzenia uniwersalnych zasad prawa, które „swoim zasięgiem obejmują cały obowiązujący porządek prawny w państwie” oraz „wywodzą swoje normatywne podstawy z regulacji ponadustawowych, bądź z międzynarodowych aktów normatywnych przyjętych do systemu prawa krajowego”.