

L. dz. 519/2023

Warszawa dn. 23.10.2023 r.

Pan
Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Dot. VI.715.31.2023.MS

Szanowny Panie Rzeczniku:

Na wstępie uprzejmie dziękuję za skierowane do Związku wystąpienie. Poruszane przez Pana w piśmie zagadnienia mają charakter złożony, co powoduje potrzebę ustosunkowania się do każdego z nich oddzielnie.

Przede wszystkim, jak rozumiemy, wątpliwości Pana wzbudza fakt swego rodzaju „monopolu prawnego” związków sportowych w zakresie ustanawiania reguł dyscyplinarnych w sporcie oraz ustawowe wyłączenie spraw dyscyplinarnych spod nadzoru Ministra Sportu.

Jak Pan jednak zasadnie zwrócił uwagę w swoim wystąpieniu, uregulowania takie zostały wprowadzone przepisami rangi ustawowej – *Art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz Art. 16 ust. 2 Ustawy o sporcie*. Ewentualna zmiana tych zapisów wymagałaby więc również ingerencji na poziomie ustawowym.

Jako związek sportowy, a więc adresat norm zawartych w *Ustawie o sporcie*, jesteśmy zobowiązani do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, natomiast nie czujemy się w jakikolwiek sposób umocowani do jego kwestionowania czy kontestowania.

Dlatego też w dalszej części naszego pisma pozwalamy sobie odnieść się wyłącznie do tych jego fragmentów, które bezpośrednio dotyczą spraw mieszczących się w naszych kompetencjach.

*

Zarzut braku kontroli orzeczeń dyscyplinarnych związku przez niezależne podmioty zewnętrzne, w tym sądy.

Jeśli poprawnie odczytaliśmy Pana intencje, podstawowe Pana wątpliwości w kwestii sportowych uregulowań dyscyplinarnych, dotyczą arbitralnego rozstrzygania spraw dyscyplinarnych w

ramach związków sportowych, ze szczególnym uwzględnieniem braku kontroli instancyjnej przez organy zewnętrzne do związku, w tym zwłaszcza sądy powszechne.

Brak możliwości odwołania się poza związek sportowy skonfrontował Pan z uregulowaniami prawnym, zawartymi w *art. 95 ust. 1 Kodeksu Etyki Lekarskiej*, przewidującymi możliwość złożenia kasacji od prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Lekarskiego do Sądu Najwyższego.

W naszej ocenie, stawianie w opozycji uregulowań w zakresie sportu do wskazanego wyżej Kodeksu Etyki Lekarskiej nie jest trafne, podobnie zresztą jak sama teza, że w prawie sportowym (w tym w regulaminach związków sportowych) prawo do sądu zostało ograniczone.

Wręcz przeciwnie - w naszej opinii uregulowania w obydwu tych dziedzinach życia społecznego są oparte na analogicznych podstawach. Zwracamy bowiem uwagę na brzmienie *Art. 45a ust. 3 Ustawy o sporcie*, który mówi:

„Trybunał (Trybunał Arbitrażowy ds. Sportu przy Polskim Komitecie Olimpijskim) rozstrzyga także spory wynikające z zaskarżenia ostatecznych decyzji dyscyplinarnych polskich związków sportowych”.

Stronie kwestionującej rozstrzygnięcie organów dyscyplinarnych związku, zgodnie z brzmieniem *Art. 45 c ust. 1 Ustawy o sporcie*, przysługuje prawo do złożenia odpowiedniej skargi oraz do rozpoznania jej sprawy przez organ zupełnie niezależny od związku, mający w zasadzie charakter sądu polubownego, wyspecjalizowanego w rozstrzyganiu sporów sądowych. Co więcej, nawet w przypadku niekorzystnego dla strony rozstrzygnięcia Trybunału ds. Sportu, nadal ma ona możliwość złożenia kasacji do Sądu Najwyższego – na co jasno wskazuje *Art. 45 d ust. 2 Ustawy o sporcie*.

Przepisy te są prawem powszechnie i bezwzględnie obowiązującym, więc wywołują skutki prawne nawet w przypadku, gdy tryb taki nie jest przewidziany w regulaminie dyscyplinarnym związku sportowego.

Pragniemy jednak zauważyć, że wyżej wskazane uregulowania ustawowe zostały wprost implementowane do *Statutu Związku Piłki Ręcznej w Polsce*:

§ 52a Statutu

„Od ostatecznych decyzji organów ZPRP stronom postępowania dyscyplinarnego w sprawach, o których mowa w § 24 ust. 2 i w § 51, przysługuje skarga do Trybunału Arbitrażowego do Spraw Sportu w trybie i na zasadach określonych w Regulaminie Dyscyplinarnym ZPRP:

W wykonaniu tego zapisu, w *§ 64 Regulaminu Dyscyplinarnego Związku Piłki Ręcznej w Polsce* znalazł się zapis w brzmieniu:

1. Prawo złożenia skargi do Trybunału Arbitrażowego do Spraw Sportu, zwanego dalej Trybunałem, przysługuje ukaranym i poszkodowanym w wyniku postępowania dyscyplinarnego lub w sprawach członkowskich, prowadzonych przez organy ZPRP.

2. Prawo, o którym mowa w ust. 1, przysługuje:

1) od orzeczeń Komisji Dyscyplinarnej wydanych w II instancji i orzeczeń Komisji Odwoławczej ZPRP,

2) od uchwał Walnego Zgromadzenia Delegatów ZPRP w sprawach dotyczących zawieszenia lub wykluczenia członka zwyczajnego Związku.

*

Zarzut arbitralnego i zbyt rygorystycznego brzmienia zapisów regulaminów dyscyplinarnych związków sportowych, w zakresie zakazu dyskredytowania lub krytykowania sędziów sportowych.

Kolejnym zagadnieniem, które porusza Pan w swoim piśmie, jest kwestia karania zawodników, trenerów i członków sztabu szkoleniowego za krytykę sędziów i członków władz związku, wskazując, że może to stanowić *„daleko idącą ingerencję w zagwarantowaną konstytucyjną wolność słowa”*.

Podobnie jak w przypadku opisanej powyżej możliwości odwoływania się od prawomocnych orzeczeń organów dyscyplinarnych, wskazuje Pan na zasadnicze różnice, pomiędzy uregulowaniami funkcjonującymi w sporcie (w tym w piłce ręcznej) i przepisami dotyczącymi lekarzy.

W tym jednak elemencie nie dostrzegamy znaczącej różnicy pomiędzy oboma uregulowaniami. Porównując bowiem zapisy 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”*) z zapisami § 26 Regulaminu Dyscyplinarnego ZPRP (*„Kto publicznie znieważa, zniestawia lub krytykuje, w szczególności organizatorów zawodów lub rozgrywek, sędziów, delegatów, podlega karze pieniężnej w kwocie do 50000 złotych”*) nie sposób nie zauważyć, że obydwie normy w podobny i imperatywny sposób wprowadzają zakaz publicznej krytyki.

Różnica, na którą był Pan łaskaw wskazać, wynika natomiast nie tyle z samego brzmienia przepisów, ile z wykładni dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie *Kodeksu Etyki Lekarskiej*, w której wskazano, że sformułowany Art. 52 KEL zakaz należy interpretować w sposób zawężający i ograniczony do działań, które można uznać za obiektywnie naganne.

W naszej opinii, powyższa interpretacja ma charakter uniwersalny i uprawnionym jest zastosowanie jej do podobnie brzmiących przepisów regulaminów związków sportowych, nawet bez konieczności artykułowania w nich kontratypów.

*

Stanowisko i praktyka orzecznicza Związku, w zakresie wykładni i stosowania art. 26 Regulaminu Dyscyplinarnego Związku Piłki Ręcznej w Polsce.

W pierwszej kolejności pragniemy podnieść, że dotychczasowa praktyka orzecznicza organów dyscyplinarnych Związku wskazuje, że podnoszony przez Pana problem nie ma charakteru powszechnego, zaś udział postępowań z zastosowaniem Art. 26 *Regulaminu Dyscyplinarnego* (przed zmianą – Art. 35) w ogóle postępowań dyscyplinarnych jest absolutnie znikomy. Dość wskazać, że sprawy związane z nieuprawnioną krytyką w ostatnich 3 latach stawały na wokandzie Komisji Dyscyplinarnej ZPRP zaledwie dwa razy.

Po dokonaniu kwerendy tych postępowań mogę z pełnym przekonaniem stwierdzić, że dosłownie w każdym z nich powodem ukarania nie był tylko sam fakt krytyki sędziów bądź delegatów, ale związane z nim naganne zachowania, w postaci użycia sformułowań obraźliwych lub zniekształcających, czy też nieuprawnionych i dyskredytujących sędziów sugestii.

Pozwala mi to na sformułowanie tezy, że wszystkie z tych orzeczeń zostały wydane z uwzględnieniem interpretacji i rozumienia § 26 *Regulaminu Dyscyplinarnego*, zgodnego z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego, na którą Pan taskaw wskazać w swoim piśmie.

Niezależnie jednak od praktycznego znaczenia, częstotliwości występowania i wagi problemu, pragnę poddać pod rozagę Pana Rzecznika, że zagadnienie nie jest jednoznaczne, również z punktu widzenia konieczności ochrony wielu różnych interesów prawnych i społecznych.

W pełni podzielam troskę Pana Rzecznika o ochronę tak podstawowych praw jak wolność słowa, czy prawo do swobodnej wypowiedzi. Zwracam jednak uwagę, że rywalizacja sportowa ma swoją autonomię i specyficzny charakter. Szczególnie delikatną kwestią jest konieczność ochrony sędziów sportowych nie tyle przed samą krytyką, ile przed możliwością wywierania na nich jakiegokolwiek nacisku, mogącego mieć wpływ na prawidłowy przebieg rywalizacji sportowej.

Nie ulega wątpliwości, że sędziowie sportowi podlegają presji w sposób ciągły. Zaczyna się ona już na boisku i często wywierana jest na nich przez zawodników, czy trenerów. Następnym istotnym elementem jest presja kibiców, zaś w dalszej kolejności dziennikarzy i komentatorów sportowych.

Jednym z podstawowych elementów szkolenia sędziów piłki ręcznej jest właśnie nauczenie ich sposobów nieulegania takiej presji. Tylko bowiem przy spełnieniu tego warunku możliwe jest zapewnienie „czystości” i prawidłowości przebiegu rywalizacji sportowej. Sport jest ważną dziedziną życia społecznego, stanowiącą dobro podlegające również prawnej ochronie.

Aby jednak sędziowie mogli zachować swoją niezależność, konieczne jest posiadanie - przez organizujące rywalizację sportową organizacje - instrumentów prawnych, wspierających i chroniących sędziów lub delegatów. Stąd właśnie w przepisach organizacyjnych, czy regulaminowych różnego rodzaju rozgrywek, znajdują się zapisy bezwzględnie sankcjonujące zachowania zawodników, czy trenerów podczas samego meczu, zmierzające do kwestionowania decyzji sędziów. Podobne motywy przyświecają również przepisom karzącym organizatora rozgrywek za niewłaściwe, czy też obraźliwe zachowania jego kibiców itp.

Należy przy tym zwrócić uwagę na dwa aspekty tej sprawy. Po pierwsze, wskazane wyżej zachowania są zabronione i penalizowane nawet w przypadku podjęcia przez sędziego błędnej decyzji. Jest to konsekwencją uwzględnienia, że sport (w szczególności piłka ręczna) jest dziedziną dynamiczną, zaś wystąpienie błędu sędziowskiego podczas rozgrywanych zawodów jest często nieuniknione. Z samej natury sportu wynika, że decyzje sędziowskie muszą mieć charakter arbitralny i nie mogą być podważane w trakcie trwania zawodów.

Po drugie zaś zwracamy uwagę, że przystępując do rozgrywek, każdy podmiot w nich uczestniczący godzi się z faktem, że jego prawo do swobodnego manifestowania swojego niezadowolenia oraz wyrażania krytyki zostaje w pewnym zakresie ograniczone.

Już w tym momencie mamy więc do czynienia z kolizją (lub pozorną kolizją) dobra w postaci wolności wypowiedzi i innego dobra prawnie chronionego, jakim jest zapewnienie prawidłowej organizacji tak ważnej części życia społecznego jak sport. Siłą rzeczy pierwsze z nich ulega i w sposób uzasadniony musi ulegać ograniczeniu.

Pragniemy również wskazać, że przedmiotem hipotezy § 26 *Regulaminu Dyscyplinarnego Związku Piłki Ręcznej w Polsce* nie jest jakakolwiek krytyka. Odnosi się on bowiem tylko do krytyki „publicznej”. Każdy członek Związku ma prawo do swobodnego formułowania swoich ocen i zgłaszania postulatów, w tym również dotyczących sędziów, na forum związkowym. Wynika ono z samego członkostwa w Związku. Co więcej, w odniesieniu do nieprawidłowości podczas meczu, ma prawo do wyrażenia swojej krytycznej oceny i poddania zachowania sędziów weryfikacji poprzez złożenie regulaminowego protestu. Wszystkie takie protesty są niezwłocznie rozpatrywane, niezależnie od faktu, że po każdym meczu sędziowie podlegają krytycznej ocenie przez specjalnie w tym celu powołane organy Związku.

Konieczność ograniczenia możliwości publicznej krytyki wynika również z faktu, że dokonywana jest ona najczęściej w sposób subiektywny i nieuprawniony, związany zwykle z emocjami, spowodowanymi przegranymi zawodami.

W takiej zaś sytuacji sędzia sportowy nie może mieć żadnej gwarancji, że jego argumenty zostaną wystuchane, a racje chociażby przedstawione. W tym zakresie może liczyć jedynie na Związek i odpowiednie jego uregulowania. Biorąc bowiem pod uwagę chociażby częstotliwość rozgrywanych meczów, nie ma żadnej możliwości, aby jakiegokolwiek postępowanie mogło doprowadzić do wyjaśnienia sprawy przed kolejnym terminem zawodów, a jeśli jeszcze miałoby mieć ono charakter postępowania sądowego, to nie znalazłoby swojego rozstrzygnięcia nawet przed końcem sezonu sportowego. To zaś oznaczałoby nie tylko brak możliwości prawidłowego wykonywania przez sędziego zawodu, ale być może również brak możliwości ustalenia prawidłowego i niepodważalnego wyniku zawodów sportowych, bezpośrednio po ich zakończeniu. W efekcie doprowadziłoby do kompletnej dezorganizacji całych rozgrywek.

Doskonałym argumentem za koniecznością zachowania kwestionowanych przez Pana przepisów może być przykład jednego z klubów, który po przegranej meczu, będąc niezadowolony z przebiegu i wyniku meczu - i mimo że nie złożył przewidzianego regulaminem protestu - opublikował oświadczenie, w którym zarzucił sędziom popełnienie kilkudziesięciu błędów na swoją niekorzyść oraz wezwał ich do złożenia wyjaśnień. Wezwanie swoje nazwał ponadto „*Wezwaniem przedsądowym*”.

Z punktu widzenia abstrakcyjnego i czysto formalnego, korzystał on ze swojego prawa do wolności wypowiedzi. Bez znaczenia przy tym jest fakt, że dokonana przez niego analiza decyzji sędziowskich podczas meczu była subiektywna i, mówiąc wprost, w dużej części nieprofesjonalna oraz nie odpowiadająca rzeczywistości. W ramach wolności słowa, klub ten miałby prawo przecież do formułowania nawet niesprawiedliwych i subiektywnych ocen.

Z punktu jednak widzenia prawa sportowego, ocena zaistniałej sytuacji musi być inna. Wspomniany klub nie skorzystał bowiem z możliwości złożenia protestu. Przysługujące mu działania regulaminowe zastąpił publicznym wezwaniem, zawierającym zapowiedź pozwania sędziów za prawdziwe, czy nawet domniemane błędy. Za właściwe i zasadne uznać należy poddanie przez organy związkowe weryfikacji, czy działanie takie nie stanowiło niedopuszczalnej presji na sędziów, w szczególności w kontekście odbywającego się dostawnie kilka dni później meczu, decydującego o trofeum i tytule.

Nota bene, po wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, a przed jego zakończeniem, podjęte zostały kolejne niepokojące działania, polegające na:

- zapowiedzi wszczęcia postępowania sądowego wobec organu dyscyplinarnego I instancji, prowadzącego sprawę;
- skierowania do Ministra Sportu wniosku o podjęcie postępowania nadzorczego wobec Zarządu ZPRP i udzielenia mu upomnienia, w związku z toczącym się postępowaniem dyscyplinarnym, z pełną świadomością (profesjonalny pełnomocnik) brzmienia *Art. 16 ust 2 Ustawy o sporcie*;
- zwróceniu się do Prezesa Związku z żądaniem interwencji, w celu skłonienia organu dyscyplinarnego do podjęcia decyzji procesowej o zawieszeniu toczącego się postępowania, a następnie ponowieniu swojego wniosku, już w formie pisemnej, mimo wcześniejszego zwrócenia uwagi, że organy dyscyplinarne orzekają w sposób niezależny i podlegają wyłącznie przepisom.

W kontekście opisanych wyżej zachowań, mimo ich formalnej poprawności i dopuszczalności (o ile tylko ocena będzie dokonywana oddzielnie w stosunku do każdego z nich i bez uwzględnienia specyfiki działalności sportowej), trudno nie dostrzec ryzyka dla prawidłowego i równego dla wszystkich jej uczestników przebiegu rywalizacji sportowej.

Dlatego też uważam, że instrument, zawarty w § 26 regulaminu *Dyscyplinarnego*, który w ogóle daje podstawę do weryfikacji podobnych okoliczności i zachowań, jest w pełni uzasadniony prawnie.

Tylko on bowiem, w obecnym stanie prawnym, umożliwia związkowi sportowemu skuteczne dbanie o niezależność i fundamentalny komfort pracy sędziów sportowych, ale również zapobiega ewentualnemu wykorzystywaniu pozycji przez bardziej zdeterminowany, czy też tylko dysponujący większą niż inni uczestnicy rozgrywek, pulą środków sponsorskich.

Należy bowiem zwrócić dodatkowo uwagę, że piłka ręczna nie jest dyscypliną szczególnie bogatą w środki finansowe, zaś uczestniczące w niej kluby prezentują często diametralnie różny stan zamożności. Obok klubów, dysponujących sponsorami spośród największych w Polsce firm, występują w rozgrywkach również kluby nie mogące sobie pozwolić chociażby na kosztowną obsługę prawną.

Tym ważniejsza jest funkcja kontrolna i nadzorcza Związku oraz zapobieganie wszelkim próbom wykorzystywania czy to swoich przewag, czy ekonomicznej siły.

*

Na zakończenie chciałbym zapewnić Pana Rzecznika, że w Związku Piłki Ręcznej w Polsce istnieją wszelkie instrumenty, umożliwiające zarówno swobodę wypowiedzi, jak i zapobiegające ryzyku wystąpienia nadużyć podczas przebiegu postępowania dyscyplinarnego.

Począwszy od możliwości wyrażania opinii na forum związku i zaś w przypadku klubów Superligi również na zgromadzeniu wspólników Spółki) i wplywania w ten sposób na kształt obowiązujących przepisów i regulaminów, a na dwuinstancyjnym postępowaniu dyscyplinarnym przed niezależnymi organami skończywszy. Postępowaniu, od którego, jak wskazałem powyżej, przysługuje odwołanie do zewnętrznego od Związku Trybunału i finalnie kasacja do Sądu Najwyższego.

Wszystkie powyższe argumenty nie oznaczają, że Związek Piłki Ręcznej w Polsce nie jest gotów na podjęcie dyskusji, co do wypracowania takich rozwiązań, które bez jakiegokolwiek uszczerbku dla praw i wolności obywatelskich, zapewnią pełną ochronę sędziów sportowych przed ryzykiem nieuprawnionych nacisków. Przy czym, w naszej opinii, rozwiązania te winny mieć charakter uniwersalny oraz obejmować wszystkie związki sportowe.

Jednocześnie, na co zwracał też uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu, skierowanym do Ministra Sportu, rozwiązania te, o ile miałyby mieć charakter powszechny, wymagały będą ingerencji w treść Ustawy o sporcie. W przypadku podjęcia takich działań z przyjemnością przedstawimy argumenty, postulaty oraz spojrzenie na problem, prezentujące punkt widzenia związku sportowego.

Z wyrazami szacunku
Henryk Buczajski

Otrzymują:

1/ a/a

2/ Minister Sportu – dw.