



Warszawa, 28-02-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

VII.612.1.2025.AKD

Pan
Tadeusz Tomaszewski
Przewodniczący Komisji Kultury
Fizycznej, Sportu i Turystyki
Sejm RP
kkfs@sejm.gov.pl

Szanowny Panie Przewodniczący!

W odpowiedzi na prośbę o przekazanie materiałów na temat stwierdzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich nieprawidłowości w polskich związkach sportowych w latach 2023-2024, uprzejmie wskazuję co następuje.

W latach 2023-2024 Rzecznik Praw Obywatelskich prowadził kilkadziesiąt spraw¹ związanych z funkcjonowaniem polskich związków sportowych różnych dyscyplin sportowych. Skargi dotyczyły m.in. następujących zagadnień: ponoszenia odpowiedzialności za krytykę działalności związków sportowych, konieczności podpisywania oświadczeń zobowiązujących do zachowania poufności przez okres 20 lat, dyskryminacji ze względu na narodowość i płeć.

Wszystkie ww. sprawy zostały przez Rzecznika Praw Obywatelskich podjęte i Rzecznik zwrócił się do władz związków sportowych o złożenie wyjaśnień w sprawie.

¹ Część z nich stanowiły sprawy zainicjowane jednobrzmiącymi skargami kibiców klubu Wisła Kraków, którym odmawia się wstępu na wyjazdowe mecze ich drużyny, zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-futbol-wisla-krakow-kibice-mecze-wyjazdowe-pzpn-odpowiedz>, dostęp: 28.02.2025 r.

Po analizie wyjaśnień, które wpłynęły do Rzecznika, Rzecznik kontynuuje działania w trzech sprawach dotyczących kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej za krytykę związków sportowych (znaki spraw u Rzecznika: VII.612.17.2024, VII.715.31.2023 i VII.612.6.2024). Źródłem zastrzeżeń Rzecznika jest niewystarczające zagwarantowanie ochrony praw i wolności obywateli na gruncie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2024 r., poz. 1488 ze zm., dalej: ustawa o sporcie) i monopol prawny związków sportowych w zakresie ustanawiania reguł dyscyplinarnych, którym podlegają członkowie tych związków.

Na wstępie podnieść należy, że problem został przez Rzecznika Praw Obywatelskich dostrzeżony już w 2013 r. Rzecznik wówczas sygnalizował Ministrowi Sportu zastrzeżenia co do dotychczasowego sposobu uregulowania kwestii ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej. W wyniku wystąpienia generalnego Rzecznika z dnia 10 września 2013 r. (znak: RPO743161/RG), z inicjatywy Ministerstwa Sportu w dniu 20 stycznia 2014 r. odbyło się spotkanie w sprawie potrzeby nowelizacji ustawy o sporcie. Finalnie jednak do nowelizacji ustawy nie doszło, a skargi do Rzecznika w dalszym ciągu napływały. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się z kolejnym wystąpieniem do Ministra Sportu, datowanym na dzień 7 września 2023 r.² Pismem z dnia 27 października 2023 r. Ministerstwo poinformowało, że obecnie w Ministerstwie nie toczą się i nie są planowane w najbliższym czasie prace legislacyjne mające na celu zmianę przepisów ustawy o sporcie odnoszących się do przyjętych zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak i szczególnej pozycji polskich związków sportowych wynikających z art. 13 ust. 1 ustawy o sporcie, będących podmiotami, których celem zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o sporcie jest organizowanie i prowadzenie współzawodnictwa w danym sporcie. Napływające w dalszym ciągu do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi wskazują jednak na to, że problem nadal istnieje i nowelizacja ustawy jest konieczna.

Obecnie ustawa o sporcie w art. 13 ust. 1 pkt 2 przyznaje polskim związkom sportowym 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. Art. 16 ust. 2 tej ustawy stanowi natomiast, że nadzorem ministra właściwego do spraw kultury fizycznej nie są objęte decyzje dyscyplinarne i regulaminowe władz polskich związków sportowych związane z przebiegiem współzawodnictwa sportowego.

² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zwiazki-sportowe-krytyka-odpowiedzialnosc-dyscyplinarna-msit-zwiazki-resort>, dostęp: 28.02.2025 r.

Wskazane przepisy stanowią jedyne regulacje dotyczące ustanawiania i realizacji reguł dyscyplinarnych na poziomie ustawy.

W ocenie Rzecznika obecnie obowiązująca regulacja zakłada nazbyt daleko idącą swobodę związków sportowych w tworzeniu i realizacji regulaminów dyscyplinarnych, które często są sformułowane w sposób nieostry. Prowadzić to może także do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności w sposób sprzecznych z zasadą proporcjonalności zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Powyższe przejawia się szczególnie w przypadku ustanowienia kar dyscyplinarnych za „krytykę” członków związków sportowych, sędziów czy trenerów. Dla przykładu, takie rozwiązania przewidują m.in.:

- i. § 20 ust. 4 Regulaminu dyscyplinarnego Polskiego Związku Hokeja na Lodzie;
- ii. art. 70 Regulaminu dyscyplinarnego Polskiego Związku Piłki Nożnej
- iii. § 55 Przepisów dyscyplinarnych Polskiego Związku Tenisa Stołowego;
- iv. § 23 ust. 3 pkt 3 i § 26 Regulaminu dyscyplinarnego Związku Piłki Ręcznej w Polsce;
- v. art. 316 ust. 46; art. 317 ust. 11; art. 318 ust. 10; art. 319 ust. 20 Przepisów dyscyplinarnych Sportu Żużlowego;
- vi. art. 47, 52 Regulaminu dyscyplinarny Polskiego Związku Judo.

Zdaniem Rzecznika, już samo to, że przepisy związków sportowych przewidują kary dyscyplinarne za „krytykę” członków związków sportowych, sędziów czy trenerów stanowi daleko idącą ingerencję w wolność słowa zagwarantowaną przez art. 54 Konstytucji RP. Dodatkowo, powszechnie używane w regulaminach dyscyplinarnych związków sportowych pojęcie „krytyki” nie jest zazwyczaj definiowane w treści tych regulaminów. W zakres tego pojęcia może wchodzić więc 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”. Powyższe sformułowania są niejasne i nieostre, co może skutkować daleko idącą uznaniowością organów dyscyplinarnych związków sportowych. Wyjątkowo jedynie, 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. Tymczasem, mając na uwadze standard konstytucyjny, w celu ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw konieczne jest wprowadzenie odpowiednich regulacji ustawowych, zaś ich wprowadzenie jest możliwe tylko i wyłącznie wtedy, gdy proponowane ograniczenie uzasadnione jest koniecznością ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jest proporcjonalne i nie narusza istoty ograniczanego prawa czy wolności.

Można przyjąć, że stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie pośrednio podzielił już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r. (sygn. akt: SK 16/08). Niniejsze orzeczenie odnosiło się do regulacji zawartej w Kodeksie Etyki Lekarskiej, a konkretnie art. 52 ust 2 KEL, zgodnie z którym lekarz powinien zachować szczególną ostrożność w formułowaniu opinii o działalności zawodowej innego lekarza, w szczególności nie powinien publicznie dyskredytować go w jakikolwiek sposób. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pojęcie „dyskredytowania” powinno być interpretowane tak, by 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 ścisła interpretacja nie będzie stanowiła naruszenia konstytucyjnej zasady wolności słowa.

Z powyższą argumentacją Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się nie tylko do Ministra właściwego do spraw sportu, ale też m.in. do Polskiego Związku Piłki Nożnej, Polskiego Związku Motorowego, Polskiego Związku Piłki Ręcznej. Władze związków nie podzieliły jednak poglądu Rzecznika wskazując na to, że wprowadzenie możliwości karania dyscyplinarnego za krytykę jest niezbędne z uwagi na konieczność ochrony niezależności sędziów w czasie rozgrywek (podnoszono, że decyzje sędziów często są publicznie krytykowane i podważane przez trenerów i zawodników, zachodzą próby wywierania na sędziach presji). Ponadto, związki poinformowały, że nakładanie kar dyscyplinarnych ma dotyczyć tylko wypadków, gdy krytyce towarzyszą zachowania agresywne, obraźliwe lub obelżywe – jak jednak wskazują skargi napływające do Rzecznika Praw Obywatelskich kary te są nakładane także w innych przypadkach. Związki podnosiły również, że jak do tej pory przepisy ustawy o sporcie dające związkom sportowym tak daleką swobodę w kształtowaniu przepisów dyscyplinarnych nie zostały uznane za niezgodne z Konstytucją, a także regulacje te korelują z regulacjami federacji międzynarodowych. Wskazywano również, że penalizowana jest jedynie krytyka publiczna, zaś krytyka złożona w formie protestu

regulaminowego lub podniesiona na forum związkowym jest w każdym wypadku dozwolona.

Rzecznik Praw Obywatelskich nadal jednak stoi na stanowisku, że obecne brzmienie przepisów ustawy o sporcie daje związkom sportowym szerokie pole do arbitralności w tym zakresie i pozostawia organom dyscyplinarnym związku zbyt dużą swobodę ingerowania w wolność słowa.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/