

Dr Jan Dytko

Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu

Determinanty ingerencji nadzorczej i sądowej kontroli działalności polskiego związku sportowego

Streszczenie

Polski związek sportowy jest organizacją o statusie stowarzyszenia, którego cele działalności zorientowane są na organizowanie i prowadzenie współzawodnictwa w danej dyscyplinie sportu. Podstawę działalności polskich związków sportowych stanowi ustawa o sporcie oraz statut, który podlega zatwierdzeniu przez Ministra Sportu i Turystyki w formie decyzji administracyjnej. Polski związek sportowy uzyskuje osobowość prawną z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego. Jako autonomiczna organizacja podlega nadzorowi weryfikacyjnemu Ministra Sportu i Turystyki. Jedynym kryterium nadzoru jest legalność, a katalog środków nadzorczych ma charakter zamknięty. Najbardziej radykalnym środkiem nadzorczym jest uchylene decyzji władz związku. Polski związek sportowy winien respektować unormowania konstytucyjnych źródeł prawa. Za nieprzestrzeganie tego wymogu sąd rejestrowy może zawiesić władze związku. Gdy naruszenie prawa bądź statutu ma charakter uporczywy, sąd może związek rozwiązać, co skutkuje utratą jego bytu prawnego.

Słowa kluczowe: *polski związek sportowy, autonomiczne stowarzyszenie sportowe, nadzór, legalność, kryterium nadzoru, sądowa kontrola.*

Determinants of the Legal Supervision and Judicial Control of the Polish Sports Association's Activity

Abstract

A Polish sports association is an organization which has an association status and the objectives of its activity are to organize and effectuate competition in a given sport discipline. The legislative basis for the activities of the Polish sports associations is constituted by the sports law and a statute which is subjected to the approval of the Minister

of Sport and Tourism in the form of an administrative decision. A Polish sports association is endowed with the legal personality from the moment it is put into the National Court Register docket. As an autonomous organization, it is supervised by the Minister of Sport and Tourism. The only criterion for the supervision is legality and the catalogue of supervisory measures is closed. The most radical among them is a repeal of a decision of the association's authorities. The Polish sports association has to respect the constitutional sources of law. If it disobeys these regulations, the registry court may suspend the association's authorities. If the violation of the law or statute is persistent the court may disband it, which results in the loss of its legal personality.

Key words: Polish sports association, autonomous sports association, control, legality, supervision criteria, judicial control.

1. Autonomia polskiego związku sportowego

Tworzenie polskich związków sportowych stanowi przejaw konstytucyjnej wolności zrzeszania¹. Polski związek sportowy jest szczególnym rodzajem organizacji społecznej, którą cechuje trwałe zrzeszenie osób fizycznych lub osób prawnych, związanych wspólnym celem i stałą więzią organizacyjną. Tego typu organizacja nie wchodzi w skład aparatu państwowego i nie jest spółką prawa handlowego².

Ustawodawca nie wprowadził legalnej definicji polskiego związku sportowego, jednakże przyjmuje się, że jest to prywatnoprawna organizacja społeczna, której podstawowym celem działalności jest organizowanie i prowadzenie współzawodnictwa w danej dyscyplinie sportu³. Polskie związki sportowe posiadają monopol w zakresie uprawnień wymienionych w art. 13 ust. 1 ustawy o sporcie⁴. Przepis ten stanowi, że polski związek sportowy ma wyłączne prawo do: 1) organizowania i prowadzenia współzawodnictwa sportowego o tytuł Mistrza Polski oraz o Puchar Polski w danym sporcie; 2) ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek; 3) powołania kadry

¹ Art. 58 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Por. P. Suski, *Stowarzyszenia i fundacje*, Warszawa 2011, s. 60.

³ Por. M. Badura [w:] M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 83 i n.

⁴ M. Wojcieszak [w:] M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 272.

narodowej oraz przygotowania jej do igrzysk olimpijskich, igrzysk paraolimpijskich, igrzysk głuchych, mistrzostw świata lub mistrzostw Europy; 4) reprezentowania tego sportu w międzynarodowych organizacjach sportowych. Przyznanie na wyłączność powyższych uprawnień polskim związkom sportowym nie obliguje ich do obowiązkowego wykonywania tych kompetencji. W rezultacie nie istnieje żaden przymusowy środek oddziaływania na związek, aby realizował powyższe zadania⁵.

W ramach prowadzonej działalności polski związek sportowy może realizować także inne cele, zakorzenione w unormowaniach wewnątrzorganizacyjnych. Cele te powinny być jednak powiązane funkcjonalnie z celem zasadniczym, nie mogą być z nim sprzeczne, ani nie mogą udaremniać jego realizacji⁶. Cele polskiego związku sportowego jako stowarzyszenia mają charakter niezarobkowy, aczkolwiek przepisy nie wyłączają możliwości prowadzenia przez związek działalności gospodarczej. Warunkiem tego jest jednak to, że uzyskany tym sposobem dochód będzie służył realizacji celów związku i nie zostanie przeznaczony do podziału pomiędzy jego członków. Polskie związki sportowe mają zatem możliwość realizowania celów komercyjnych, w szczególności w sytuacjach wyraźnie przewidzianych przez ustawę⁷. Ustawodawca wskazuje m.in. na możliwość gospodarczej eksploatacji uzyskanych przez polskie związki sportowe praw wyłącznych, takich jak prawa do wizerunku członka kadry narodowej w stroju reprezentacji kraju⁸. Można też wskazać na odpłatne powierzenie innym podmiotom (poza polskim związkiem sportowym) realizacji swoich zadań i w konsekwencji partycypowanie w przychodach z tym związanych. Przykładowo, przepis art. 15 ust. 5 ustawy o sporcie gwarantuje polskiemu związkowi sportowemu udział w przychodach związanych z zarządzaniem ligą zawodową, prowadzoną przez niezależną od związku spółkę.

Formuła działalności polskich związków sportowych pozwala na przyjęcie założenia, że prawo z jednej strony chroni autonomię tych organizacji, z drugiej zaś zabezpiecza przed próbami wykraczania w działaniu poza sferę dozwolonej samodzielności. Ochrona autonomii polskich związków sportowych i gwarancje jej nieprzekraczania to splot wielu czynników prawnych i organizacyjnych przy udziale zarówno samych związków, jak i organów administracji publicznej oraz sądów powszechnych. Niniejsze opracowanie ma na celu

⁵ *Ibidem*, s. 279.

⁶ M. Badura, *op. cit.*, s. 90.

⁷ *Ibidem*, s. 92.

⁸ Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tj. Dz. z 2014 r., poz. 715), zwana dalej w przypisach: u.s.

uchwycenie istotnych zależności pomiędzy swobodą działania autonomicznych organizacji a ograniczeniami tej swobody wynikającymi z instytucji nadzoru oraz sądowej kontroli.

2. Statut jako źródło prawa wewnętrznego

Podstawą działania polskiego związku sportowego jest jego statut. Stanowi on tzw. umowę obligacyjno-organizacyjną, która ma szczególnie doniosłe znaczenie dla funkcjonowania związku, normuje bowiem jego organizację i sposób działania jako osoby prawnej. Osobowość prawną polski związek sportowy uzyskuje z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego⁹. W obrocie prawnym działa przez swoje organy w sposób przewidziany zarówno przez ustawę, jak i przez statut¹⁰. Treść statutu powinna regulować w szczególności: 1) nazwę związku, odróżniającą go od innych polskich związków sportowych oraz stowarzyszeń; 2) teren działania związku i jego siedzibę; 3) cele i sposoby ich realizacji; 4) zasady członkostwa, w tym prawa i obowiązki członków oraz przyczyny utraty członkostwa; 5) władze związku, tryb ich wyłaniania oraz uzupełniania składu; 6) kompetencje władz, w tym sposób reprezentacji na zewnątrz oraz prawo do zaciągania zobowiązań; 7) zasady finansowania działalności; 8) zasady dokonywania zmian statutu oraz sposób rozwiązania związku¹¹.

Statut związku sportowego podlega zatwierdzeniu przez Ministra Sportu i Turystyki. Pierwotnie następuje to w momencie utworzenia związku, w ramach wydania przez ministra decyzji administracyjnej o wyrażeniu zgody na takie utworzenie¹². Zgodę poprzedza złożenie wniosku w tej sprawie, którego niezbędnym załącznikiem powinien być statut¹³. Przyjęcie statutu polskiego związku sportowego następuje w drodze uchwały, tj. czynności prawnej obejmującej oświadczenie więcej niż jednego podmiotu¹⁴. Podkreślenia wymaga, że w przypadku polskiego związku sportowego, którego założycielem jest związek sportowy działający w formie prawnej stowarzyszenia lub związku stowarzyszeń, kompetencja do uchwalenia statutu przysługuje organowi stanowiącemu – walnemu zebraniu członków lub delegatów¹⁵.

Polski związek sportowy ma również obowiązek uzyskania zgody (także w formie decyzji administracyjnej) Ministra Sportu i Turystyki na dokonanie każdej zmiany statutu.

⁹ Art. 12 ust. 2 u.s.

¹⁰ Art. 38 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 121).

¹¹ Por. P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 49.

¹² M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 307.

¹³ Art. 11 ust. 2 pkt 1 u.s.

¹⁴ Por. Z. Radwański [w:] *Prawo cywilne – część ogólna. Tom 2*, red. Z. Radwański, Warszawa 2008, s. 181 i n.

¹⁵ Por. M. Badura, *op. cit.*, s. 150 i n.

Obowiązek taki powinien być zrealizowany niezwłocznie po uchwaleniu zmian w statucie. Do momentu zatwierdzenia takich zmian nowe unormowania statutowe nie mogą być stosowane jako źródło regulacji wewnętrznych związku¹⁶. Przepisy ustawy o sporcie nie przewidują żadnych wyłączeń spod obowiązku zwrócenia się do Ministra Sportu i Turystyki o wyrażenie zgodny na zmianę statutu, np. ze względu na kategorię spraw, których zmiana dotyczy. Wszakże każda zmiana statutu powinna być zweryfikowana przez ministra pod kątem legalności. Oznacza to, że taka zmiana musi być zgodna z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Wobec tego podstawą odmowy zatwierdzenia zmiany w statucie może być wyłącznie ustalenie, że treść przedłożonej zmiany jest sprzeczna z konkretną normą prawną. Przyjmuje się, że poza kompetencjami Ministra Sportu i Turystyki pozostaje możliwość weryfikacji zmian w statucie w kontekście innych jego przepisów, a także przepisów innych aktów wewnątrzorganizacyjnych związku, np. regulaminów¹⁷.

3. Weryfikacja działalności polskiego związku sportowego w trybie nadzoru

Formą oddziaływania weryfikacyjnego na polski związek sportowy jest nadzór nad jego działalnością, sprawowany w sferze zewnętrznej administracji¹⁸. Przepisy ustawy nie definiują jednak pojęcia „nadzór”. Znaczenia tego terminu należy więc poszukiwać w poglądach doktryny prawa administracyjnego. O nadzorze mówi się wówczas, gdy w grę wchodzi prawo wydania wiążących dyrektyw co do zmiany kierunków działania. Nadzór zatem nie ogranicza się do obserwacji i ustaleń stanu faktycznego, ale ma służyć przede wszystkim modyfikacji tego stanu, o ile dowiedziono w nim niezgodności z prawem¹⁹. Nadzór jest pojęciem szerszym aniżeli kontrola i zawsze obejmuje kontrolę. Kontrola sprowadza się natomiast do porównania stanu faktycznego ze stanem wzorcowym. Organ kontrolujący formułuje wnioski pokontrolne zmierzające do poprawy funkcjonowania podmiotu kontrolowanego²⁰. Wykonywanie kontroli nie musi jednak łączyć się z prawem stosowania środków nadzorczych, jednakże ustalenia kontroli zawsze stanowią podstawę do ingerencji nadzorczej.

Nadzór nad działalnością polskich związków sportowych uznawany jest za nietypową formę nadzoru, znajdującego swe oparcie w przepisach prawa materialnego. Doktryna prawa

¹⁶ M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 309.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*, s. 273.

¹⁹ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 237.

²⁰ W. Cajselski, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 143.

przyjmuje, że jest to forma nadzoru trudna do jednoznacznej klasyfikacji²¹. Swoistą cechą tego nadzoru jest specyficzna relacja organu nadzoru względem podmiotu nadzorowanego, posiadającego względną autonomię przyznaną mu przez prawo. Stosunek ten ma charakter administracyjnoprawny, a podstawą jego nawiązania jest norma prawa materialnego. Nadzór ten jednocześnie przybiera szczególny charakter, albowiem związki sportowe są podmiotami o charakterze prywatnym, dobrowolnym i samorządnym. Sfera autonomii związku sportowego nie może być więc dotykana przez ingerencję nadzorczą, a istnienie autonomii ściśle determinuje zakres nadzoru. Tym sposobem autonomia związku sportowego podlega ochronie prawnej²². Przejawem tej ochrony jest to, że wszelka ingerencja nadzorczą względem organizacji o autonomicznym charakterze musi mieć swoje umocowanie w ustawie, która winna regulować szczegółowy zakres podmiotowy i przedmiotowy nadzoru, a także wynikające z niego kryteria nadzoru i sankcje nadzorcze. Ustawowe regulacje dotyczące nadzoru, jako normy ingerujące w sferę praw i wolności, powinny w związku z tym podlegać ścisłej interpretacji²³.

Nadzór nad działalnością polskich związków sportowych sprawuje Minister Sportu i Turystyki. Ustawa o sporcie uprawnia także sąd rejestrowy do ingerencji w działalność związków sportowych na wniosek tego ministra. Jednakże owa ingerencja sądowa nie nosi znamion nadzoru i nie jest przedłużeniem kompetencji nadzorczej organu administracji. Z racji konstytucyjnej separacji władz, sądy nie sprawują nadzoru, albowiem nadzór przynależy do ustrojowego prawa administracyjnego. Charakteru działalności sądów nie może też zmieniać usytuowanie przepisów wyznaczających ich szczególną kognicję. W ustawie o sporcie przyjęto, że przepisy uprawniające sąd rejestrowy do zawieszenia w czynnościach władz polskiego związku sportowego lub rozwiązania związku, będą umiejscowione w jednym rozdziale, wraz z przepisami wyznaczającymi kompetencję nadzorczą Ministra Sportu i Turystyki. Z takiej redakcji ustawy nie można jednak wywodzić, że sąd nabywa tym sposobem kompetencję nadzorczą nad działalnością polskiego związku sportowego.

²¹ Por. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 92 i 128.

²² Por. M. Swora, *Nadzór nad stowarzyszeniami, fundacjami oraz prowadzeniem działalności pożytku publicznego*, „Państwo i Prawo” 2003, Nr 12, s. 69.

²³ Por. H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia*, Łomianki 2001, s. 109 – 110.

4. Legalność jako kryterium nadzoru

Legalność stanowi kryterium nadzoru nad działalnością polskich związków sportowych. Chodzi o zgodność tej działalności z przepisami prawa oraz statutem. Działalność zgodna z prawem to taka, która respektuje Konstytucję, ratyfikowane umowy międzynarodowe, ustawy, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego, ustanowione przez organy lokalne na obszarze ich działania. Akty te wiążą wszystkich, zarówno organy państwowe, jak i obywateli oraz podmioty prawa pozostające pod krajową jurysdykcją²⁴. Mają one charakter powszechnie obowiązujący, zawierają normy abstrakcyjno-generalne, które nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie.

Podstawą zastosowania środka nadzoru względem polskiego związku sportowego jest stwierdzenie naruszenia prawa w odniesieniu do działalności związku. Chodzi o działalność w każdym obszarze aktywności tej organizacji. Kryterium naruszenia prawa jest obiektywne, aczkolwiek należy odnieść je całego porządku prawnego oraz statutu, bez wyróżnienia o jakiego rodzaju naruszenie chodzi. Ustawodawca nie zdecydował się w tym wypadku, wzorem innych rozwiązań prawnych (np. w nadzorze nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego), na przyjęcie gradacji naruszenia prawa lub statutu przez związek sportowy, np. czy jest to naruszenie istotnego czy nawet rażące. Minister Sportu i Turystyki jest więc uprawniony do podejmowania czynności nadzorczych względem każdego naruszenia prawa bądź statutu przez związek²⁵, bez względu na to, jaki jest ciężar tego naruszenia. Wyjątek od tej reguły, i to natury przedmiotowej, stanowią decyzje dyscyplinarne i regulaminowe władz polskiego związku sportowego, związane z organizacją i przebiegiem współzawodnictwa sportowego. Decyzje takie z mocy ustawy wyłączone są spod ingerencji nadzorczej²⁶. Dotyczy to wszelkich decyzji związanych z egzekwowaniem odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnienie różnych czynów przez podmiot poddany jurysdykcji danego związku sportowego (np. kluby sportowe), a także decyzji bezpośrednio odnoszących do odpowiedzialności konkretnych osób – członków klubów i zespołów sportowych (np. odpowiedzialność zawodników za żółte czy czerwone kartki otrzymane podczas meczów piłkarskich)²⁷. Wyłączenie tych decyzji spod nadzoru stanowi naturalną konsekwencję przyjętego modelu tzw. samostanowienia dyscyplinarnego polskich związków sportowych²⁸. Jest pochodną wyłączności związku w zakresie ustanawiania i realizowania reguł sportowych,

²⁴ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 94.

²⁵ M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 279.

²⁶ Art. 16 ust. 2 u.s.

²⁷ W. Cajselski, *op. cit.*, s. 144.

²⁸ *Ibidem*, s. 143.

dyscyplinarnych oraz organizacyjnych²⁹. Potwierdza przeto autonomię i monopol związku w zakresie organizowania i prowadzenia współzawodnictwa w danej dyscyplinie sportu. Tym sposobem, krajowe rozwiązania prawne honorują podstawową zasadę europejskiego modelu sportu. Jest to zasada, zgodnie z którą w państwie działa jedna narodowa federacja w danej dyscyplinie sportu. Federacja ta samodzielnie wyznacza sportowe i organizacyjne reguły uprawiania sportu oraz zapewnia ich przestrzeganie i nadzór nad współzawodnictwem sportowym³⁰.

Środki nadzoru względem polskiego związku sportowego powinny być stosowane z uwzględnieniem zasady niezbędności (ingerencja konieczna i umiarkowana). Umiarkowanie w nadzorze powinno oszczędzać uciążliwości nadzorowanemu, choć zasada ta musi ustępować konieczności zastosowania takiego środka, dzięki któremu zostanie osiągnięty cel nadzoru. Celem nadzoru jest osiągnięcie stanu zgodności z prawem w działalności nadzorowanego. W przypadku polskich związków sportowych dla osiągnięcia tego celu ustawodawca wprowadza zasadę stopniowości środków nadzoru. Istotą tej zasady jest zachowanie proporcjonalności i adekwatności podjętego środka względem skali naruszeń prawa³¹. Rodzaj i stopień stwierdzonych uchybień w działalności polskiego związku sportowego przesądza zatem o tym, który środek nadzorczy zostanie zastosowany. Dopuszcza się jednak zastosowanie tylko jednego środka, a nie kilku czy nawet wszystkich na raz. Wszakże nie musi być zachowana wymieniona przez ustawę kolejność środków nadzorczych. Można więc, w zależności od oceny sytuacji, od razu sięgnąć po środek najbardziej dotkliwy³². Nie ma także przeszkód, aby Minister Sportu i Turystyki zastosował środek jeden po drugim, gdy pierwszy lub poprzedni środek okazał się nieskuteczny. Jest to kwestia uznaniowa, dająca organowi nadzoru swego rodzaju swobodę, aczkolwiek nie dowolność³³.

5. Katalog środków nadzorczych

Przewidziany przez ustawę katalog środków nadzorczych ma charakter zamknięty, co oznacza, że organ nadzoru nie ma możliwości stosowania innych środków, aniżeli przewidziane w ustawie³⁴. Jeżeli działalność władz polskiego związku sportowego narusza prawo lub postanowienia statutu, Minister Sportu i Turystyki, w zależności od stopnia

²⁹ M. Gniatkowski, P. Kokot [w:] *Ustawa o sporcie. Komentarz*, red. M. Gniatkowski, Warszawa 2011, s. 100.

³⁰ M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 281.

³¹ W. Cajselski, *op. cit.*, s. 198.

³² Por. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 67.

³³ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2007 r. (VI SA/Wa 451/07), LEX Nr 438855.

³⁴ M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 310.

stwierdzonych nieprawidłowości, jest uprawniony do: 1) udzielenia władzom polskiego związku sportowego upomnienia i zażądania od nich podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem; 2) wstrzymania wykonania decyzji władz polskiego związku sportowego i wezwania do zmiany decyzji lub jej uchylenia w określonym terminie; 3) uchylenia decyzji władz polskiego związku sportowego w przypadku niespełnienia przez związek żądania zmiany decyzji lub jej uchylenia³⁵.

Ingerencję nadzorczą nad polskim związkiem sportowym poprzedza udostępnienie organowi nadzoru odpisów uchwał władz związku oraz udzielenie pisemnych wyjaśnień dotyczących jego działalności. Żądanie takie organ nadzoru kieruje do zarządu reprezentującego dany związek³⁶. Przez żądanie udostępniania odpisów uchwał władz związku sportowego należy rozumieć prawo domagania się odpisów uchwał odpowiednio: walnego zebrania członków lub delegatów, zarządu oraz organu kontroli wewnętrznej (zazwyczaj jest to komisja rewizyjna). Żądanie udzielenia przez władze związku sportowego pisemnych wyjaśnień dotyczących jego działalności może dotyczyć wszelkich przejawów aktywności związku³⁷.

Udzielenie władzom polskiego związku sportowego upomnienia i żądanie podjęcia przez te władze działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem stanowi najłagodniejszy środek nadzoru. Przewidziany będzie dla wszystkich tych sytuacji, w których stwierdzone uchybienie będzie uzasadniało wkroczenie w działalność związku sportowego jedynie na poziomie „reprimendy”. Jednakże naruszenie w tym wypadku prawa lub statutu nie może być na tyle doniosłe, aby uzasadniało zastosowanie ostrzejszego środka nadzoru. W doktrynie prawa prezentowany jest pogląd, że w ramach tego środka nadzoru minister nie może ograniczyć się jedynie na samym upomnieniu, ale winien jednocześnie wezwać władze związku do usunięcia stanu niezgodnego z prawem lub statutem. Znaczenie tego żądanie jest także prewencyjne, aby nie dochodziło w przyszłości do podobnych nieprawidłowości³⁸.

Wstrzymanie wykonania decyzji władz polskiego związku sportowego i wezwanie do uchylenia lub zmiany takich decyzji (w określonym terminie) stanowi silniejsze oddziaływanie nadzorcze na związek. Dotyczy decyzji władz związku w postaci wszelkich uchwał bądź innego rodzaju rozstrzygnięć zarządu, organu kontroli wewnętrznej oraz walnego zgromadzenia członków lub delegatów. Chodzi w tym wypadku o akty odnoszące się do sfery wewnętrznej działalności związku. Nadzorem nie mogą zatem być objęte

³⁵ Art. 22 ust. 1 pkt 1-3 u.s.

³⁶ W. Cajselski, *op. cit.*, s. 145.

³⁷ M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 283.

³⁸ *Ibidem*, s. 314-315.

oświadczenia woli składane na zewnątrz organizacji, a w szczególności dotyczące zawieranych umów o charakterze cywilnoprawnym. To naturalna konsekwencja, że skutki nadzoru nie mogą odnosić się bezpośrednio do sfery prawnej innych podmiotów, aniżeli sam podmiot poddany nadzorowi³⁹.

Łączne użycie sformułowań „wstrzymanie” i „wezwanie” do uchylenia bądź zmiany decyzji związku oznacza, że organ nadzoru jest zobligowany zastosować obie sankcje jednocześnie. Chodzi bowiem o to, aby do czasu uchylenia lub zmiany aktu jego obowiązywanie było zawieszane w czasie⁴⁰. Zawieszenie takie traci rację bytu, gdy związek zastosuje się do wezwania organu nadzoru, albo gdy organ nadzoru sam uchyli decyzję władz związku. Ustawodawca umożliwia organowi nadzoru skorzystanie z tej kompetencji wyłącznie w przypadku negatywnej reakcji bądź braku reakcji związku na wcześniejsze czynności nadzorcze⁴¹. Jest to najdalej idący środek nadzoru, jaki może zastosować Minister Sportu i Turystyki wobec polskiego związku sportowego. Mocą tego środka organ nadzoru wywołuje bezpośrednie skutki prawne w sytuacji prawnej nadzorowanego⁴².

6. Forma środka nadzoru

Decyzja administracyjna (podobnie jak w przypadku zatwierdzenia bądź zmian statutu) stanowi formę zastosowania środka nadzoru nad działalnością polskiego związku sportowego⁴³. Mimo że ustawa o sporcie mówi o formie działania ministra w postaci „decyzji”, nie może być wątpliwości, iż w każdym przypadku chodzi o decyzje administracyjne, są one bowiem jedną z form działania organu administracji publicznej⁴⁴. Kreują indywidualną sytuację prawną podmiotu odrębnego od administracji, w przypadku polskiego związku sportowego – podmiotu autonomicznego. Decyzja taka wywołuje skutki prawne w obszarze praw i obowiązków jej adresata, dlatego powinna odpowiadać standardom, o jakich mowa w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁵. Przepis ten stanowi, że decyzja administracyjna powinna zawierać: 1) oznaczenie organu administracji publicznej; 2) datę wydania decyzji; 3) oznaczenie strony (np. jakiego związku sportowego dotyczy decyzja); 4) powołanie podstawy prawnej; 5) rozstrzygnięcie oraz uzasadnienie faktyczne i prawne; 6) pouczenie

³⁹ *Ibidem*, s. 315.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 marca 2008 r. (VI SA/Wa 2191/07), LEX Nr 506518.

⁴¹ M. Gniatkowski, P. Kokot, *op. cit.*, s. 115.

⁴² M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 316.

⁴³ Art. 22 ust. 2 u.s.

⁴⁴ Por. M. Gniatkowski, P. Kokot, *op. cit.*, s. 116.

⁴⁵ Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm., zwana dalej: k.p.a.

o przysługującym środku zaskarżenia; 7) podpis piastuna organu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia takiego powództwa lub skargi. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. W przypadku, gdy decyzja uwzględnia w całości żądanie strony (np. zgoda na utworzenie polskiego związku sportowego), można odstąpić od jej uzasadnienia⁴⁶.

Od decyzji nadzorczej Ministra Sportu i Turystyki polskiemu związkowi sportowemu nie służy odwołanie, ale wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w trybie art. 127 § 3 k.p.a. Do wniosku takiego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Ponowne rozpatrzenie sprawy zastosowania środka nadzoru przybiera również postać decyzji, od której służy skarga do sądu administracyjnego. Skargę taką związek będzie mógł wnieść za pośrednictwem Ministra Sportu i Turystyki, który zgodnie z art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁷, ma prawo skargę uwzględnić, jednakże przed rozpoczęciem rozprawy przed sądem. Warunkiem uwzględnienia skargi jest uznanie w całości zawartych w niej zarzutów oraz wniosków⁴⁸. Uwzględnienie skargi będzie stanowiło odstępstwo od zasady związania organu wydanym przez siebie rozstrzygnięciem, skutkiem zaś takiego uwzględnienia będzie uchylenie decyzji nadzorczej, z jednoczesnym odstąpieniem od zastosowania środka nadzoru albo zmianą środka, adekwatną do nowej oceny stopnia naruszenia prawa bądź statutu przez związek⁴⁹.

7. Sądowa kontrola działalności polskiego związku sportowego

Decyzyjna forma ingerencji nadzorczej doznaje wyjątku w przypadku wniosku Ministra Sportu i Turystyki do sądu rejestrowego (sądu rejonowego, właściwego ze względu na siedzibę statutową polskiego związku sportowego) o zawieszenie w czynnościach władz związku (odpowiednio także rozwiązania związku). Zawieszenie tych władz jest procesem o ograniczonych ramach czasowych⁵⁰. Może dotyczyć wyłącznie zarządu i komisji

⁴⁶ M. Badura, *op. cit.*, s. 165.

⁴⁷ Tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 11 maja 2011 r. (II OSK 810/10), LEX Nr 1081914.

⁴⁹ Por. A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 132.

⁵⁰ W. Cajselski, *op. cit.*, s. 190.

rewizyjnej, natomiast nie może być nim objęte walne zebranie członków bądź delegatów związku. Sąd, zawieszając władze polskiego związku sportowego, powinien zapewnić realizację dwóch celów. Po pierwsze, powstrzymać dotychczasowe władze związku przed kontynuacją dalszego łamania prawa, po drugie, doprowadzić do wyboru nowego składu osobowego władz. Wybór taki nie byłby możliwy, gdyby zawieszeniem objęto także walne zebranie⁵¹.

Wydanie przez sąd prawomocnego postanowienia w sprawie zawieszenia władz polskiego związku sportowego nie oznacza odwołania członków jego władz. Skutkiem takiego orzeczenia będzie jedynie zawieszenie mandatu do wykonywania określonej funkcji we władzach⁵². Dla prawidłowego funkcjonowania związku w tym czasie sąd wyznacza kuratora, którego kompetencja ograniczona jest tylko do wykonywania roli zarządcy – zastępuje on bowiem zawieszone władze związku⁵³. Kurator nie jest natomiast organem związku, choć na czas zawieszenia władz jest jego ustawowym przedstawicielem⁵⁴. Powołanie kuratora powinno nastąpić równocześnie z zawieszeniem władz związku, zatem decyzja o wyznaczeniu kuratora powinna być objęta tym samym postanowieniem sądu⁵⁵.

Podstawowym zadaniem kuratora jest przeprowadzenie wyborów nowych władz polskiego związku sportowego, w terminie sześciu miesięcy od dnia powołania kuratora przez sąd⁵⁶. Kurator nie ma jednak samodzielnych uprawnień do powołania tych władz, wobec czego winien w tym względzie stosować się do statutowego trybu wyłaniania organów związku⁵⁷. Temu celowi ma także służyć zwołanie przez kuratora walnego zebrania członków bądź delegatów związku, który z kolei dokona wyboru składu osobowego zarządu oraz organu kontroli wewnętrznej⁵⁸. Kuratorowi przysługują również inne określone w statucie uprawnienia zawieszonych w czynnościach władz związku, w tym przede wszystkim prawo do podejmowania niezbędnych czynności związanych z bieżącym funkcjonowaniem organizacji⁵⁹. Co więcej, kurator zobowiązany jest do podejmowania wszystkich tych czynności, które będą zmierzały do usunięcia stanu niezgodnego z prawem lub statutem.

⁵¹ M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 320.

⁵² *Ibidem*, s. 321.

⁵³ W. Cajselski, *op. cit.*, s. 195.

⁵⁴ M. Gniatkowski, P. Kokot, *op. cit.*, s. 118.

⁵⁵ M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 323.

⁵⁶ Art. 23 ust. 2 u.s.

⁵⁷ Por. postanowienie SN z dnia 7 maja 2004 (III CK 249/03), OSNC 2005, Nr 5, poz. 87.

⁵⁸ M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 321.

⁵⁹ Art. 23 ust. 3 u.s.

Takie czynności powinny być podjęte niezwłocznie, jednakże muszą się one mieścić w zakresie statutowych uprawnień zawieszonych władz związku⁶⁰.

Rozwiązanie polskiego związku sportowego jest najdalej idącym środkiem prawnym ingerującym w działalność tej organizacji. W efekcie zastosowania tego środka związek przestaje istnieć jako osoba prawa⁶¹. Traci tym sposobem byt prawny⁶². Warunkiem rozwiązania związku jest rażące lub uporczywe naruszanie przez jego władze prawa albo statutu, bez szans na zaniechanie tego naruszenia i przywrócenie stanu zgodnego z prawem lub statutem⁶³. Rażące naruszenie prawa bądź statutu jest naruszeniem dotyczącym szczególnie istotnych regulacji przewidzianych przez prawo lub statut (strona przedmiotowa). Naruszenie takie odbywa się przy świadomości bądź aprobachie osób będących członkami władz związku, w szczególności tych osób, które mają bezpośredni wpływ na prowadzenie bieżących spraw związkowych, tj. członków zarządu oraz osób wchodzących w skład organu kontroli wewnętrznej (strona podmiotowa)⁶⁴. Chodzi w tym wypadku o naruszenia umyślne lub wynikające z rażącego niedbalstwa. Cechą takich naruszeń musi być ich powtarzalność. Zatem muszą mieć one charakter uporczywy. Znamię uporczywości wykazuje sytuacja, w której działalność niezgodna z prawem bądź statutem trwa przez dłuższy czas. Nie ma więc charakteru incydentalnego (jednostkowego przypadku). Osoby, które dopuszczają się takiego działania, postępują w sposób zupełnie świadomy, z wolą trwania w tym działaniu⁶⁵. Wykazują swoją nieustępliwość w dowiedzeniu własnych racji, których z obiektywnego punktu widzenia nie posiadają, albowiem racją jest wyłącznie przestrzeganie prawa⁶⁶.

Konkluzje

Działalność polskich związków sportowych podlega mieszanej ingerencji administracyjno-sądowej. Jest to rzadko spotykany w systemie prawa przykład hybrydy prawnej (*legal hybrid*). Typowe rozwiązanie hybrydowe cechuje się jednolitym przedmiotem postępowania, najpierw przed organem administracji publicznej, a później przed sądem. W przypadku ingerencji w działalność polskich związków sportowych ten klasyczny układ jest zachwiany, albowiem w pierwszym stadium ingerencja przyjmuje postać nadzoru (początkowo prewencyjnego: zatwierdzenie statutu związku i zmian do statutu), a następnie

⁶⁰ M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 324.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² M. Gniatkowski, P. Kokot, *op. cit.*, s. 120.

⁶³ Art. 23 ust. 1 pkt 2 u.s.

⁶⁴ M. Wojcieszak, *op. cit.*, s. 322.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Por. W. Cajselski, *op. cit.*, s. 192.

weryfikacyjnego, obejmującego sankcje następcze w przypadku stwierdzenia niezgodnej z prawem lub statutem działalności organów polskiego związku sportowego. Zakres ingerencji nadzorczej w działalność polskich związków sportowych wyznacza moment wkroczenia organu nadzoru, przy czym środki nadzoru stosowane przez ten organ są ściśle określone przez prawo, a ich charakter jest zamknięty. Cechą tych środków jest ich stopniowalność, przez co środki te różnią się w swej dolegliwości względem nadzorowanego. Stopniowalność środków nadzoru jest uzasadniona ciężarem naruszenia prawa lub statutu przez organy polskiego związku sportowego. Nie każdemu jednak ciężarowi naruszenia prawa przez związek odpowiada ingerencja nadzorcza organu administracji. Szczególny ciężar tego naruszenia przenosi ingerencja do sądu powszechnego, aczkolwiek nie jest to już ingerencja nadzorcza. Sąd rejestrowy kontroluje działalność polskich związków sportowych, jednakże kontrola ta nie wykazuje cech nadzoru – instytucji przynależnej włącznie ustrojowemu prawu administracyjnemu. Zawieszenie przez sąd w czynnościach władz polskiego związku sportowego, czy nawet rozwiązanie związku jako osoby prawnej, jest wszakże inspirowane zastosowaniem środka nadzoru w postaci wniosku Ministra Sportu i Turystyki w tej sprawie. Sąd nie działa więc nigdy z urzędu. Wniosek organu nadzoru w sprawie zawieszenia władz polskiego związku sportowego albo rozwiązania związku stanowi swoisty łącznik pomiędzy dotychczasową ingerencją nadzorcą a wszczęciem kontroli sądowej. Owe rozwiązanie prawne pozwala na przyjęcie, że właśnie w tym wypadku mamy do czynienia ze swoistą hybrydą prawną, choć nie jest to hybryda w klasycznym ujęciu. Koncepcja mieszanej ingerencji administracyjno-sądowej w działalność polskich związków sportowych ma swoje mocne uzasadnienie w ochronie autonomii tych organizacji. W demokratycznym państwie prawa ochrona taka doznaje najsilniejszego wsparcia przez niezależne sądy, funkcjonalnie i organizacyjnie odseparowane od administracji. Separacja ta jest rezultatem konstytucyjnej zasady podziału władz.