

25 lat działalności Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy PKOl

– Historia i wyzwania współczesności

(autor: adw. Piotr R. Graczyk, Sekretarz Trybunału w kadencji 2016-2019)

W roku 2019 Trybunał Arbitrażowy do spraw Sportu przy Polskim Komitecie Olimpijskim obchodzi 25 rocznicę rozpoczęcia działalności. W okresie ćwierćwiecza funkcjonowania organizacja, kompetencje oraz miejsce Trybunału w polskim (oraz międzynarodowym) porządku prawnym podlegały licznym zmianom. Opracowanie ma na celu przybliżenie historii powstania i rozwoju Trybunału, jak również przedstawienie największych współczesnych wyzwań.

I. Powstanie Trybunału i pierwsze lata funkcjonowania

1. Idea stałego polubownego sądu sportowego

Jedną z pierwszych pisemnych wzmianek o planach stworzenia sądu arbitrażowego do spraw sportu pochodzi z 04 czerwca 1993 r. W piśmie zatytułowanym „Informacja dot. propozycji utworzenia Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu” (autorstwa Andrzeja Wacha – pierwszego Sekretarza Generalnego Trybunału, dziś dra hab. prof. UW) przedstawiona została propozycja utworzenia stałego sądu polubownego, którego podstawowym zadaniem byłoby rozstrzyganie sporów prywatnoprawnych z zakresu szeroko pojętego prawa sportowego, poddanych właściwości Trybunału na mocy porozumienia stron (tj. zapisu arbitrażowego).

Polski Trybunał Arbitrażowy miał być wzorowany przede wszystkim na Trybunale Arbitrażowym ds. Sportu z siedzibą w Lozannie (CAS). Odwoływano się również do modeli sportowego sądownictwa arbitrażowego przyjętych w krajach Europy Zachodniej, jak również do przykładu Piłkarskiego Sądu Polubownego funkcjonującego w ramach Polskiego Związku Piłki Nożnej.

2. Rozpoczęcie działalności przez Trybunał

Idea utworzenia stałego sportowego sądu polubownego zyskała przychyłość Polskiego Komitetu Olimpijskiego, jak również Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki oraz Związku Polskich Związków Sportowych.

15 października 1994 r., podczas jubileuszowego posiedzenia zarządu Polskiego Komitetu Olimpijskiego, miało miejsce ogłoszenie pierwszego składu Trybunału Arbitrażowego do Spraw Sportu. Członkowie Trybunału zostali powołani przez Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki, Zarząd Polskiego Komitetu Olimpijskiego oraz Związek Polskich Związków Sportowych (każdy z powyższych podmiotów był uprawniony do powołania siedmiu członków Trybunału). Łącznie powołano 21 arbitrów na wspólną czteroletnią kadencję.

Inauguracyjne posiedzenie Trybunału Arbitrażowego do spraw sportu odbyło się 17 listopada 1994 r. Wskazana data może zostać uznana za początek działalności Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu przy PKOl.

3. Statut oraz Regulamin Trybunału z 15 marca 1995 r.

W pierwszym okresie funkcjonowania Trybunału podstawowym zadaniem arbitrów było opracowanie projektów aktów prawnych regulujących status oraz zasady postępowania przed Trybunałem. Kontynuowano (podjęte jeszcze przed 17 listopada 1994 r.) prace nad ostatecznymi tekstami Statutu oraz Regulaminu Trybunału. Wskazane akty prawne zostały przyjęte przez Zarząd PKOl 15 marca 1995 r.

Zgodnie ze Statutem, Trybunał (określany jako „instytucja sądownictwa polubownego”) został utworzony „w celu ułatwienia rozstrzygania sporów prywatnoprawnych powstających w związku z działalnością sportową”. Trybunał od samego początku działał przy Polskim Komitecie Olimpijskim, korzystając przy tym z pełnej autonomii i niezależności w sferze postępowania oraz orzekania.

Podstawą właściwości Trybunału, zgodnie z pierwotną koncepcją, był zapis stronu sporu na sąd polubowny. Charakterystyczną cechą właściwości Trybunału od samego początku była również możliwość przyznania Trybunałowi przez organizacje sportowe (w szczególności związki) kompetencji do rozpoznawania sporów z udziałem tychże organizacji jako instancja apelacyjna lub kasacyjna.

II. Trybunał w latach 1996 – 2010 r.

1. Trybunał jako organ ustawowy – ustawa o kulturze fizycznej z 18 stycznia 1996 r.

Powstanie i pierwsze lata działalności Trybunału zbiegły się w czasie z zasadniczą reformą Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu z siedzibą w Lozannie (związaną z tzw. sprawą Gundela), która doprowadziła ostatecznie do zmniejszenia (a wręcz wyeliminowania) zależności CAS od Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego. Nowa organizacja CAS została zatwierdzona 22 czerwca 1994 r. (Konwencja Paryska¹). Konsekwencją powyższej reformy było zwiększenie autorytetu CAS i rozpoczęcie procesu poddawania jego właściwości sporów z zakresu prawa sportowego zawisłych przed międzynarodowymi federacjami olimpijskimi oraz krajowymi komitetami olimpijskimi².

We wzroście znaczenia sportowego sądownictwa arbitrażowego należy upatrywać jednej z najważniejszych przesłanek, które sprawiły, iż polski ustawodawca dostrzegł potrzebę stworzenia ustawowej podstawy działania polskiego Trybunału Arbitrażowego ds. Sportu. W związku z powyższym, 18 stycznia 1996 r. uchwalona została ustawa o kulturze fizycznej³, której rozdział 6 (opracowany przy czynnym udziale członków Trybunału⁴) zawierał przepisy stanowiące ustawową podstawę funkcjonowania Trybunału.

Zgodnie ze wskazaną ustawą Trybunał Arbitrażowy do Spraw Sportu działać miał przy Polskim Komitecie Olimpijskim jako stały sąd polubowny. PKOl określał organizację Trybunału, tryb postępowania, sposób finansowania jego działalności oraz zasady powoływania arbitrów.

Podstawą właściwości Trybunału pozostawał zapis arbitrażowy zainteresowanych stron postępowania. Na zasadach określonych w statutach polskich związków sportowych do Trybunału mogły być zaskarżane określone ustawowo kategorie decyzji dyscyplinarnych lub regulaminowych.

Jednakże, zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej, prawo zaskarżenia decyzji polskich związków sportowych (w sprawach wymienionych przez ustawodawcę) przysługiwało niezależnie od postanowień zawartych w statucie, jeżeli decyzja została wydana w trybie wewnątrzorganizacyjnym, w którym nastąpiło naruszenie przepisów prawa lub regulaminów sportowych, lub strona została pozbawiona prawa do obrony. Wskazany przepis można traktować jako przyznanie Trybunałowi ustawowej kompetencji do zajmowania się określoną kategorią spraw (niezależnie od istnienia zapisu na arbitraż), co

¹ *Agreement concerning the constitution of the International Council of Arbitration for Sport* – 22 czerwca 1994 r.

² <https://www.tas-cas.org/en/general-information/history-of-the-cas.html> (link aktywny w dniu 30 kwietnia 2019 r.).

³ Dz.U. 1996 Nr 25, poz. 113, wejście w życie 06 kwietnia 1996 r.

⁴ Pismo Sekretarza Generalnego Trybunału Andrzeja Wacha z 15 grudnia 1995 r.

pozwała na uznanie, że niemal od samego początku istnienia Trybunał pełnił *sui generis* funkcję orzeczniczą.

Przyznanie Trybunałowi statusu organu ustawowego stanowiło niewątpliwie jedno z najistotniejszych wydarzeń w jego historii, które pozwoliło na ugruntowanie pozycji Trybunału w świecie sportu i szersze zaistnienie w świadomości opinii publicznej.

2. Wzmocnienie ustawowych kompetencji Trybunału Arbitrażowego – nowelizacja ustawy z 15 kwietnia 2005 r.

Do najważniejszych zmian legislacyjnych, które nastąpiły w kolejnych latach funkcjonowania Trybunału należy zaliczyć:

- (i) zmiany wprowadzone przez nowelizację ustawy o kulturze fizycznej z 15 kwietnia 2005 r.⁵, tj.:
 - uniezależnienie właściwości Trybunału do rozpoznawania środków zaskarżenia od decyzji dyscyplinarnych lub regulaminowych polskich związków sportowych od zasad określanych w statutach tychże związków,
 - wprowadzenie instytucji skargi kasacyjnej (wnoszonej do Sądu Najwyższego) od orzeczeń Trybunału wydawanych w sprawach dyscyplinarnych lub regulaminowych,
 - wprowadzenie możliwości dofinansowania działalności Trybunału związanej z rozpoznawaniem środków zaskarżenia od decyzji dyscyplinarnych lub regulaminowych bezpośrednio ze środków budżetu państwa,
 - zwiększenie liczby arbitrów Trybunału do 24 (z 21 pierwotnie), powoływanych w równej liczbie przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu, Zarząd PKOl oraz Prezesa Polskiej Konfederacji Sportu,
- (ii) zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym⁶, na mocy których doszło do przeniesienia przepisów dotyczących Trybunału do ustawy o sporcie kwalifikowanym,
- (iii) zmiany wprowadzone przez nowelizację ustawy o sporcie kwalifikowanym z 23 sierpnia 2007 r.⁷, tj. przyznanie Trybunałowi kompetencji do zawieszenia w

⁵ Dz.U. Nr 85, poz. 726, wejście w życie 31 maja 2005 r.

⁶ Dz.U. 2005 Nr 155, poz. 1298, wejście w życie 01 września 2005 r.

czynnościach władz (lub poszczególnych członków władz) polskich związków sportowych na wniosek organu sprawującego nadzór nad działalnością związków.

W okresie od kwietnia 2005 r. do października 2010 r. Trybunał dysponował najszerszymi ustawowymi kompetencjami w swojej historii. Nie tylko rozpoznawał z mocy ustawy środki zaskarżenia od wszelkich decyzji regulaminowych i dyscyplinarnych polskich związków sportowych, ale miał również prawo do zawieszania w czynnościach władz polskich związków sportowych oraz prawo do uzyskiwania finansowania z budżetu państwa.

III. Ustawa o sporcie z 25 czerwca 2010 r. oraz dalsza działalność Trybunału

1. Utrata przez Trybunał statusu organu ustawowego

W pierwotnym brzmieniu ustawy o sporcie uchwalonej 25 czerwca 2010 r.⁸, która uchyliła w całości ustawę o sporcie kwalifikowanym z 2005 r., brak było jakiegokolwiek wzmianki o Trybunale Arbitrażowym do Spraw Sportu działającym przy PKOl. Powyższe spowodowało, że z dniem wejścia w życie wskazanego aktu prawnego (tj. 16 października 2010 r.) Trybunał utracił wszystkie przyznane mu ustawowe kompetencje, jak również status organu ustawowego i stał się wyłącznie stałym sądem polubownym funkcjonującym w oparciu o przepisy ogólne kodeksu postępowania cywilnego.

Trybunał nadal pozostał jednak właściwy w sprawach dotyczących dopingu w sporcie. Zgodnie z Polskimi Przepisami Antydopingowymi, odwołania od ostatecznych decyzji Komisji do Zwalczenia Dopingu w Sporcie (dotyczących zawodników klasy krajowej) były rozpoznawane przez Trybunał.

2. Przywrócenie Trybunałowi ustawowych kompetencji – zmiany od 23 lipca 2015 r.

Odebranie ustawowych kompetencji Trybunału nie było rozwiązaniem prawidłowym i już 10 grudnia 2014 r. Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystki wniosła projekt nowelizacji ustawy o sporcie, który przywracał ustawowy status oraz kompetencje Trybunału.

W uzasadnieniu projektu wskazano w szczególności, że „brak rozwiązań normatywnych dot. rozstrzygnięcia sporów sportowych w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o

⁷ Dz.U. Nr 171, poz. 1208, wejście w życie 05 października 2007 r.

⁸ Dz.U. Nr 127, poz. 857, wejście w życie 16 października 2010 r.

sporcie stwarza w omawianym zakresie niepewną sytuację dla wszystkich podmiotów polskiego ruchu sportowego. [...] Analiza spraw, które w czasie obowiązywania w.w. aktów normatywnych kierowane były do Trybunału Arbitrażowego PKOl, a następnie, za pośrednictwem skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego wskazuje, iż powyższe rozwiązanie ustawowe - będące formą realizacji tzw. arbitrażu instytucjonalnego - dobrze sprawdziło się w praktyce, wobec czego celowe jest powrót do tego unormowania”⁹.

Nowelizacja ustawy o sporcie przywracająca uprawnienia Trybunału została uchwalona 23 lipca 2015 r.¹⁰. Trybunał ponownie uzyskał podmiotowość ustawową oraz kompetencję do rozstrzygania sporów wynikających z zaskarżenia ostatecznych decyzji dyscyplinarnych polskich związków sportowych. Powrócono również do instytucji skargi kasacyjnej od orzeczeń Trybunału, wnoszonej do Sądu Najwyższego.

Redakcja nowych przepisów nie pozostawia wątpliwości, iż spod właściwości Trybunału wyłączono spory wynikające z wydawanych przez polskie związki sportowe decyzji regulaminowych. Różnorodność przepisów wewnątrzwiązkowych często prowadzi jednak do braku możliwości jednoznacznego określenia, czy dane przepisy powinny być traktowane jako dyscyplinarne, czy też jako regulaminowe.

Trybunał prezentuje stanowisko, że wszelkie regulacje dotyczące stosowanych wobec zawodników lub klubów sankcji o charakterze represyjnym (na przykład kary dyskwalifikacji, kary finansowe lub kary w postaci odebrania punktów) mają charakter przepisów dyscyplinarnych i podlegają właściwości Trybunału. Związki sportowe nie zawsze jednak zgadzają się z powyższą interpretacją i kwestionują kompetencje Trybunału we wyżej wskazanym zakresie (w szczególności w zakresie spraw licencyjnych), co prowadzi do powstawania sporów¹¹.

Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o sporcie z 07 lipca 2016 r.¹², ustawowa kompetencja Trybunału nie obejmuje już spraw dyscyplinarnych dotyczących dopingu w sporcie. Zgodnie jednak z art. 13.2.2 Przepisów antydopingowych Polskiej Agencji Antydopingowej, Trybunał rozpoznaje odwołania od ostatecznych orzeczeń wydawanych w

⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z 10 grudnia 2014 r., Druk nr 3161, str. 8-9.

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1321, wejście w życie 22 września 2015 r.

¹¹ Tytułem przykładu wskazać należy najgłośniejszy spór dotyczący właściwości Trybunału prowadzony z Polskim Związkiem Piłki Nożnej (kwiecień 2016 r.) – por. np. <http://www.trojmiasto.sport.pl/sport-trojmiasto/1,111904,19891410,wedlug-pzpn-trybunal-arbitrazowy-nie-mial-prawa-rozpatrywac.html> – link aktywny w dniu 06 maja 2019 r. Z uwagi na cofnięcie skargi przez skarżącego nie doszło ostatecznie do merytorycznego rozpoznania sprawy przez Trybunał.

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 1171, wejście w życie 11 sierpnia 2016 r.

sprawach dopingu w sporcie przez Polską Agencję Antydopingową, działającą na podstawie ustawy z 21 kwietnia 2017 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie¹³.

IV. Współczesne wyzwania stojące przed Trybunałem

Trybunał Arbitrażowy do Spraw Sportu przy Polskim Komitecie Olimpijskim podlegał w pierwszych 25 latach działalności ewolucji. Z sądu polubownego działającego na podstawie ogólnych przepisów kodeksu postępowania cywilnego, Trybunał przekształcił się w ustawowy organ pełniący funkcje orzecznicze *sui generis*. Obecnie Trybunał pełni ważną rolę w polskim systemie zwalczania dopingu w sporcie (zgodnie z Przepisami antydopingowymi Polskiej Agencji Antydopingowej) oraz kontroli orzeczeń dyscyplinarnych wydawanych przez polskie związki sportowe (na podstawie ustawy o sporcie).

W najbliższej przyszłości przed Trybunałem rysują się dwa największe wyzwania – wspomniana już powyżej problematyka uznawania właściwości Trybunału w sprawach dyscyplinarnych przez związki sportowe oraz kwestia finansowania działalności Trybunału.

Ustawowy termin „spory wynikające z zaskarżenia ostatecznych decyzji dyscyplinarnych” jest bardzo niejednoznaczny. Powyższe, w połączeniu z faktem, iż Trybunałowi nie przywrócono kompetencji do rozpoznawania spraw regulaminowych, spowodowało powstanie szeregu wątpliwości i sporów. Stała współpraca Trybunału z władzami Polskiego Komitetu Olimpijskiego oraz poszczególnych związków sportowych pozwala jednak na stopniowe usuwanie wątpliwości interpretacyjnych, co doprowadziło do znacznego ograniczenia sporów w powyższym zakresie. Niemniej należy postulować przywrócenie Trybunałowi ustawowej właściwości również w zakresie sporów wynikających z ostatecznych decyzji regulaminowych polskich związków sportowych.

Znacznie większym problemem związanym z funkcjonowaniem Trybunału jest fakt, iż pomimo nałożenia na Trybunał szeregu ustawowych obowiązków w zakresie rozpoznawania spraw dyscyplinarnych, ustawodawca nie przywrócił przepisów rangi ustawowej dotyczących możliwości finansowania działalności Trybunału z budżetu państwa.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1051, wejście w życie 01 lipca 2017 r.