

78/8/A/2010

**WYROK**

z dnia 19 października 2010 r.

**Sygn. akt P 10/10\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Grzybowski – przewodniczący  
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca  
Marek Mazurkiewicz  
Andrzej Rzepliński  
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 października 2010 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

czy art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298, ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 1-3, art. 173 oraz art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298, z 2006 r. Nr 64, poz. 448 i Nr 136, poz. 970 oraz z 2007 r. Nr 34, poz. 206 i Nr 171, poz. 1208) jest zgodny z art. 31 ust. 1-2 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**UZASADNIENIE**

**I**

1. Zgodnie z art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298, ze zm.; dalej: u.s.k.) „W sprawach przyznawania i pozbawiania licencji od orzeczeń polskiego związku sportowego klubowi sportowemu przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego”.

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 29 października 2010 r. w Dz. U. Nr 202, poz. 1344.

2. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie, sąd pytający) postanowieniem z 12 lutego 2010 r. (data wpływu: 16 marca 2010 r.), sygn. akt VI SA/Wa 1153/09, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 6 ust. 7 u.s.k. jest zgodny z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 1-3, art. 173 oraz art. 184 Konstytucji (zakres zaskarżenia przytoczony według *petitum* pytania prawnego).

Pytanie prawne zostało zadane na tle następującego stanu faktycznego:

Komisja ds. Licencji Klubowych Polskiego Związku Piłki Nożnej (dalej: PZPN) uchwałą nr 2/N/2009 (bez daty) odmówiła klubowi sportowemu wydania licencji uprawniającej do uczestnictwa w rozgrywkach Ekstraklasy w sezonie 2009/2010 m.in. z powodu nieprzygotowania stadionu oraz nieudokumentowania realizacji prognozy finansowej na sezon 2009/2010 (a więc niespełnienia niektórych warunków zawartych w *Podręczniku Licencyjnym* PZPN). Na skutek wniesienia 25 maja 2009 r. przez zainteresowany klub odwołania Komisja Odwoławcza ds. Licencji Klubowych PZPN (dalej: Komisja Odwoławcza) decyzją nr 1/2009 z 28 maja 2009 r. *de facto* utrzymała w mocy to rozstrzygnięcie, dzieląc zastrzeżenia organu pierwszej instancji co do sytuacji finansowej klubu. W rezultacie klub został zdegradowany z Ekstraklasy do I Ligi.

Decyzja nr 1/2009 została 4 czerwca 2010 r. zaskarżona przez klub do WSA w Warszawie. W skardze klub zarzucił tej decyzji liczne uchybienia formalne i merytoryczne, m.in. naruszenie art. 2 Konstytucji. W piśmie uzupełniającym skargę z 8 czerwca 2010 r. dodano, że żądanie ujawnienia w związku z postępowaniem licencyjnym określonych informacji (m.in. finansowych) jest niezgodne z art. 51 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji. W toku postępowania klub kilka razy złożył wnioski o wstrzymanie wykonania decyzji oraz o przyspieszenie terminu rozpoznania skargi z uwagi na zbliżający się termin rozpoczęcia rozgrywek (30 lipca 2009 r.). W odpowiedzi na skargę PZPN (reprezentując Komisję Odwoławczą) wniósł o jej oddalenie, a w piśmie z 10 sierpnia 2009 r. zakwestionował konstytucyjność art. 6 ust. 7 u.s.k., zarzucając mu niespójność prakseologiczną, powodowanie konfliktu kompetencyjnego między sądownictwem administracyjnym a innymi organami powołanymi do kontroli decyzji licencyjnych, a także sprzeczność z naturą licencji sportowej. Jako wzorce kontroli PZPN wskazał: art. 2, art. 10 ust. 1, art. 31 ust. 1-3, art. 173 oraz art. 184 Konstytucji.

Przedstawione w toku postępowania stanowiska spowodowały wystąpienie przez sąd pytający z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (powołane postanowienie z 12 lutego 2010 r.). Zainteresowany klub złożył zażalenie na to postanowienie, podnosząc m.in., że właściwość wojewódzkiego sądu administracyjnego do rozpoznania wniesionej skargi nie budzi wątpliwości w świetle art. 6 ust. 7 u.s.k. i art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), co potwierdzono w skierowanym do niego piśmie Trybunału Arbitrażowego do Spraw Sportu przy Polskim Komitecie Olimpijskim (dalej: Trybunał Arbitrażowy). Dodatkowo klub podkreślił, że pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, ponieważ ewentualne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie będzie miało wpływu na „rozstrzygnięcie sprawy” (w sensie merytorycznego zakończenia sprawy w danej instancji wyrokiem). Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) postanowieniem z 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GZ 70/10, oddalił zażalenie, stwierdzając, że „nie jest rzeczą Naczelnego Sądu Administracyjnego ocena zasadności wystąpienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z pytaniem prawnym”.

Uzasadnienie pytania prawnego powtarza w całości argumentację zawartą we wspomnianej odpowiedzi PZPN na skargę klubu piłkarskiego z 10 sierpnia 2009 r.

Sąd pytający nie uzasadnił w nim szczegółowo swojej legitymacji do wszczęcia postępowania. Wskazał jedynie, że Trybunał Konstytucyjny „jest właściwy” do

rozpatrzenia problemu konstytucyjności art. 6 ust. 7 u.s.k., a samo pytanie prawne „wydaje się być zasadne i niezbędne dla rozstrzygnięcia” sprawy zawisłej przed WSA w Warszawie.

Uzasadniając naruszenie przez zaskarżoną regulację art. 2 Konstytucji, sąd pytający stwierdził, że jest ona „niecelowa, nieracjonalna i niespójna systemowo z regulacją dotyczącą organizacji sportu kwalifikowanego w Polsce”, a przez to narusza zasadę prawidłowej legislacji. Art. 6 ust. 7 u.s.k. jest przejawem „kolizji” obowiązku polskiego związku sportowego w zakresie sprawnej organizacji corocznych rozgrywek ligowych oraz prawa klubu sportowego do zaskarżenia decyzji w sprawie licencji na uczestnictwo w tych rozgrywkach. Zdaniem sądu pytającego, sądowoadministracyjna kontrola decyzji w sprawie licencji jest „nieefektywna”, ponieważ „nie można oczekiwać od sądów administracyjnych wydania rozstrzygnięć w terminie narzuconym ze względu na specyfikę rozgrywek ligowych” (ich kalendarz). Wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonej regulacji są – w jego opinii – dodatkowo pogłębiane przez to, że zakwestionowana ustawa wprowadza równolegle właściwość sądów administracyjnych do rozpoznawania skarg na decyzje ministra właściwego do spraw sportu, który – jako organ administracji publicznej – sprawuje nadzór nad polskimi związkami sportowymi. Powołując się m.in. na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50), WSA w Warszawie stwierdził, że Trybunał Konstytucyjny może – w ramach badania zgodności przepisów z zasadą prawidłowej legislacji – oceniać je pod względem spójności, celowości i racjonalności.

W kontekście art. 10 w związku z art. 2 oraz art. 173 Konstytucji sąd pytający wskazał, że analizowany przepis „stwarza niebezpieczeństwo potencjalnie sprzecznych wzajemnie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych”. Decyzje co do licencji mogą być bowiem kontrolowane nie tylko przez sądy administracyjne, ale także przez Trybunał Arbitrażowy (na podstawie art. 43 ust. 2 u.s.k.) oraz – co jednak nie jest bezsporne – także ministra właściwego do spraw sportu (na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 3 u.s.k.).

Jeżeli zaś chodzi o niezgodność zakwestionowanej regulacji z art. 31 ust. 1-3 oraz art. 184 Konstytucji, to sąd pytający podniósł – powołując się na literaturę oraz postanowienie NSA z 8 grudnia 1989 r., sygn. akt I SA 832/89 – że decyzje wydawane przez organizacje sportu kwalifikowanego nie mają charakteru administracyjnoprawnego, lecz są aktami wewnątrzorganizacyjnymi o charakterze cywilnoprawnym. Wobec tego możliwość zaskarżania decyzji licencyjnych do sądów administracyjnych jest „istotnym błędem ustawodawcy” i stanowi „nieuprawnioną albowiem niecelową ingerencję w sferę wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie”.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 22 kwietnia 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 6 ust. 7 u.s.k. jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 1-3 i art. 184 oraz nie jest niezgodny z art. 10 ust. 1 i art. 173 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zaskarżony przepis urzeczywistnia konstytucyjne prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji. Mimo że sąd pytający nie wskazał tych regulacji jako wzorców kontroli, analiza art. 6 ust. 7 u.s.k. – w jego opinii – „nie może abstrahować od konstytucyjnych unormowań kreujących to prawo”.

Odnosząc się do zarzutów WSA w Warszawie na tle art. 184 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że m.in. w świetle doktryny nie ma zakazu ustanawiania właściwości sądów administracyjnych w sprawach wykraczających poza kontrolę działalności administracji, zwłaszcza w sprawach cywilnych. „Prawo do sądu” nie może być utożsamiane z „prawem do sądu powszechnego”, ponieważ na mocy Konstytucji także innego rodzaju sądy sprawują wymiar sprawiedliwości. W świetle orzecznictwa Trybunału

Konstytucyjnego (wyroku z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109 oraz postanowienia z 9 maja 2000 r., sygn. SK 15/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 113), ustawodawca ma jednak obowiązek wyboru takiego sądu, który ze względu na charakter sprawy byłby najbardziej odpowiedni do przeprowadzenia postępowania i wydania rozstrzygnięcia. Wobec tego art. 6 ust. 7 u.s.k. należy ocenić jako przejaw skorzystania przez ustawodawcę z przysługującej mu względnej swobody wyboru rodzaju sądu. Prokurator Generalny zauważył przy tym, że sąd pytający w istocie nie postuluje przekazania kontroli decyzji licencyjnych sądom powszechnym, lecz zmierza do wyłączenia jakichkolwiek mechanizmów sądowych w tym zakresie. Tego typu regulacje byłyby jednak wątpliwe z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zwłaszcza zakazu naruszania istoty prawa do sądu.

Jeżeli zaś chodzi o zarzut niezgodności art. 6 ust. 7 u.s.k. z art. 31 ust. 1-3 Konstytucji, to Prokurator Generalny zauważył, że argumentacja przytaczana przez sąd pytający w tym zakresie polega przede wszystkim na wskazywaniu kolizji zaskarżonego przepisu z innymi unormowaniami u.s.k. dotyczącymi autonomii związków sportowych (art. 1 ust. 2, art. 6 ust. 3 i art. 15 ust. 1 u.s.k.). Tymczasem na tle art. 31 ust. 2 Konstytucji „nie można przyjąć, aby w polskim systemie prawnym prawa i wolności związków sportowych mogły derogować konstytucyjne prawa i wolności klubów sportowych”. Art. 6 ust. 7 u.s.k. należy potraktować jako gwarancję ochrony praw i wolności klubów przed ewentualną arbitralnością związku sportowego. Przepis ten nie koliduje więc ani z konstytucyjną zasadą wolności, ani z przesłankami dopuszczalności ograniczeń praw i wolności, wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W odpowiedzi na zarzuty WSA w Warszawie na tle art. 2 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że zgodnie z Konstytucją monopol na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości mają sądy. Trybunał Arbitrażowy nie został wymieniony w Konstytucji, nie jest też uznawany za sąd w doktrynie i orzecznictwie, a więc jego rozstrzygnięcia „nie mogą zastępować orzecznictwa sądów powszechnych lub administracyjnych”. Zarzut „potencjalnie sprzecznych rozstrzygnięć” należy więc ocenić jako nieuprawniony, podobnie jak argument o możliwości kolizji wyroków sądów administracyjnych z decyzjami ministra właściwego do spraw sportu. Zakwestionowana regulacja nie narusza więc zasady demokratycznego państwa prawnego.

Co do wątpliwości sądu pytającego w kontekście art. 10 ust. 1 oraz art. 173 Konstytucji Prokurator Generalny stwierdził, że wskazane wzorce są normami ustrojowymi, które nie wykazują niezbędnego związku treściowego z art. 6 ust. 7 u.s.k. Należy więc uznać je za nieadekwatne do oceny zakwestionowanej regulacji.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 11 czerwca 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 6 ust. 7 u.s.k. jest zgodny z art. 2 i art. 184 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10, art. 31 i art. 173 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, przyznawanie (pozbawianie) licencji sportowych jest „sprawą” w sensie konstytucyjnym, wobec czego „powinnością ustawodawcy było (...) zarówno ustanowienie odpowiedniego systemu odwołań od rozstrzygnięcia licencyjnego, jak też poddanie owego rozstrzygnięcia weryfikacji sądu państwowego”. Po dokonaniu analizy dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stwierdził on, że ustawodawcy przysługuje swoboda wyboru takiego typu sądu, który uważa on za adekwatny dla danego typu spraw.

Odnosząc się do powierzenia spraw licencyjnych sądom administracyjnym, Marszałek Sejmu podkreślił, że „*de lege lata* nie istnieją przeszkody jurydyczne” dla sprawnego działania tych sądów. Sprawność postępowania jest kierunkową dyrektywą procedury sądownoadministracyjnej na mocy art. 7 p.p.s.a. Ponadto strona może

przeciwdziałać przewlekłości postępowania, korzystając ze środków prawnych określonych w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.).

Marszałek Sejmu wskazał, że nie zawsze przedłużenie postępowania należy uważać za nieuzasadnione czy niecelowe. „Postulat szybkiego i sprawnego postępowania jest wartością konstytucyjną, ale nie ma charakteru absolutnego, i nie może być preferowany kosztem innych dyrektyw wywodzonych z prawa do sądu, jak choćby rzetelnej (sprawiedliwej) procedury sądowej”. W jego opinii, sąd pytający nie wykazał, że zasadę sprawności postępowania lepiej realizowałoby przekazanie spraw licencji do właściwości innych sądów (a zwłaszcza sądu polubownego, z prawem skargi kasacyjnej od orzeczenia tego sądu do Sądu Najwyższego).

Odnosząc się zaś do argumentacji o niespójności aksjologicznej ustawy o sporcie kwalifikowanym, Marszałek Sejmu zauważył, że ma ona „charakter częściowo pozaprawny i nawiązuje do systemu ocen i preferencji właściwych dla ustawodawcy”, a poza tym może być odczytana jako wniosek o dokonanie „poziomej” kontroli przepisów tej ustawy. Zarzucana niespójność jest według niego „pozorna” i nie została przekonująco uzasadniona przez sąd pytający. Zwrócił on uwagę, że kontrola sądu administracyjnego została konsekwentnie przewidziana we wszystkich przepisach zaskarżonej ustawy dotyczących licencji (por. art. 6 ust. 7, art. 30 i art. 49 u.s.k.), co świadczy „o świadomym i konsekwentnym wyborze ustawodawcy”. Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że „konieczność poddania orzeczeń licencyjnych sądownictwu państwowemu jest dziś postulatem niekontrowersyjnym, aprobowanym również w piśmiennictwie prawniczym”.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zbudowana przez sąd pytający „relacja między możliwością sprawnego zorganizowania rozgrywek ligowych przez polski związek sportowy, prawem do zaskarżenia przez klub sportowy orzeczenia w sprawie licencji i poddaniem kontroli tychże orzeczeń kognicji sądów administracyjnych, nie dość, że opiera się na fałszywej przesłance (założona nieefektywność procedur sądowoadministracyjnych), to ponadto rodzi wątpliwości, jeśli chodzi o możliwość powiązania jej z zarzutem naruszenia art. 2 Konstytucji. Nawet jednak przyjmując za pytającym sądem, że wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada poprawnej (prawidłowej) legislacji, w rozumieniu zaprezentowanym w uzasadnieniu pytania prawnego, stanowi *in casu* adekwatny wzorzec kontroli art. 6 ust. 7 u.s.k., trzeba również wskazać, że zaskarżony przepis z pewnością nie wprowadza prawa pustego czy pozornego. Kluby sportowe mogą realnie wszczynać postępowanie przez sądami administracyjnymi i w procedurze sądowoadministracyjnej weryfikować legalność orzeczeń związków sportowych. Praktyczne niedogodności ujawniające się jako refleks sporu sądowego nie mogą natomiast stanowić ważącego argumentu przeciwko samemu prawu do sądu realizowanemu przed sądami administracyjnymi”.

W świetle przytoczonych argumentów Marszałek Sejmu uznał więc, że art. 6 ust. 7 u.s.k. jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów sądu pytającego na tle art. 10 w związku z art. 2 i art. 173 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że przepisy te „regulują kwestie o charakterze ustrojowym, odnoszące się do pryncypiów podziału władzy i pozycji władzy sądowniczej, a w dodatku czynią to na najwyższym możliwym konstytucyjnie poziomie abstrakcji. Między treścią art. 10 i art. 173 Konstytucji a skarżonym przepisem u.s.k., który ustanawia prawo do sądu od rozstrzygnięć związków sportowych w sprawach licencji, brak jest – zdaniem Sejmu – stosunku adekwatności treści (związku adekwatności treści),

który umożliwiałby kontrolę co do *meritum*”. Należy więc uznać, że art. 6 ust. 7 u.s.k. nie jest niezgodny z art. 10 i art. 173 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego Marszałek Sejmu ustosunkował się również do szczegółowych argumentów sądu pytającego, podniesionych na tle wskazanego zarzutu. Zauważył mianowicie, że kompetencje sądu (administracyjnego albo arbitrażowego) nie mogą być porównywane z uprawnieniami nadzorczymi organu administracji rządowej w celu wykazania potencjalnego sporu kompetencyjnego. Ustawa o sporcie kwalifikowanym w sposób jednoznaczny ustanawia kognicję sądów administracyjnych w sprawach licencji sportowych, a więc należy uznać, że „art. 6 ust. 7 u.s.k. ma charakter *lex specialis* wobec generalnego unormowania właściwości Trybunału Arbitrażowego (...), działającego częściowo na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 23a i art. 43 u.s.k.), a częściowo zapisu na sąd polubowny (art. 42 ust. 2 *in fine* u.s.k.). Pogląd pytającego sądu, że jurysdykcja sądów administracyjnych i Trybunału Arbitrażowego (...) jest «równoległa», budzi więc co najmniej istotne zastrzeżenia, żeby nie powiedzieć, że jest kontrfaktyczny”.

Marszałek Sejmu nie zgodził się również z tezą WSA w Warszawie, że orzeczenie związku sportowego w sprawie licencji jest decyzją regulaminową w rozumieniu art. 43 ust. 2 u.s.k. i z tego powodu podlega kognicji sądu arbitrażowego. Rozstrzygnięcia związków sportowych odnośnie do licencji sportowych (przyznawania i pozbawiania licencji) mają podstawę ustawową w art. 6 u.s.k., „co powoduje, że wnioskowanie odwołujące się do tego, iż jakieś elementy («warunki i tryb») postępowania licencyjnego zostały zawarte w regulaminie, a więc automatycznie została spełniona przesłanka pozwalająca zaliczyć licencję do zbiorczej kategorii «decyzji regulaminowych» (czyli, jak należy rozumieć, do decyzji mających bezpośrednie źródło w regulaminie), jest *in casu* zawodne”.

Jeżeli zaś chodzi o zastrzeżenia sądu pytającego na tle art. 184 Konstytucji, to Marszałek Sejmu (opierając się na poglądach wyrażonych w toku prac legislacyjnych nad ustawą o sporcie) stwierdził, że licencja sportowa nie może być traktowana jako cywilnoprawny, wewnętrzny stosunek łączący federację sportową oraz klub sportowy. Nie rozstrzygając teoretycznej kwalifikacji (typologii) licencji, uznał, że należy ją traktować jako rodzaj aktu administracyjnego wydawanego przez polski związek sportowy, który w tym zakresie wykonuje funkcje administracji publicznej na podstawie art. 6 ust. 1 zdanie drugie u.s.k.

Marszałek Sejmu polemizował również z tezą WSA w Warszawie, że organizacja sportu kwalifikowanego korzysta ze swoistej autonomii m.in. na podstawie prawa o stowarzyszeniach. W jego opinii, jest przeciwnie: „sport kwalifikowany jest działalnością podlegającą silnej i restrykcyjnej reglamentacji administracyjnej, a kompetencje polskich związków sportowych – z perspektywy krajowego porządku prawnego – mają źródło ustawowe i muszą być wykonywane zgodnie z zasadą legalizmu”. Relacja między klubem sportowym a związkiem sportowym nie ma charakteru równorzędnego. „*De lege lata* «akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa» podlegają kognicji sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Ustawodawca przewidział również, że sądy administracyjne orzekają ponadto w innych sprawach, w których przepisy szczególne przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach (art. 3 § 3 p.p.s.a.)”. Wobec tego należy uznać, że art. 6 ust. 7 u.s.k. jest zgodny z art. 184 Konstytucji.

Odnośnie do kontroli zgodności zaskarżonego przepisu z art. 31 Konstytucji Marszałek Sejmu zauważył, że argumentacja sądu pytającego w tym zakresie jest „nadzwyczaj lakoniczna” i właściwie tożsama z uzasadnieniem zarzutów na tle art. 184 Konstytucji. Nawet jeżeli uznać, że WSA w Warszawie domaga się kontroli art. 6 ust. 7 u.s.k. z punktu widzenia niektórych aspektów prawa do sądu (prawa do rozpatrzenia

sprawy przez sąd należycie dobrany), to właściwym wzorcem dla tych zarzutów powinny być przepisy bardziej szczegółowe niż art. 31 ust. 1-2 Konstytucji (przede wszystkim art. 45 ust. 1 Konstytucji). Art. 31 ust. 1-2 w związku z art. 31 ust. 3 jest wzorcem „nazbyt generalnym”. Należy więc orzec, że art. 6 ust. 7 u.s.k. nie jest niezgodny z art. 31 Konstytucji.

5. Minister Sportu i Turystyki (dalej: minister) w piśmie z 13 sierpnia 2010 r. stwierdził, że m.in. z uwagi na „obowiązujący porządek prawny i historyczne uwarunkowania” brak jest podstaw do uznania, że art. 6 ust. 7 u.s.k. jest niezgodny z Konstytucją.

Zdaniem ministra, art. 6 ust. 7 ustawy o sporcie „stanowi niejako kontynuację funkcjonujących wcześniej rozwiązań”, dotyczących licencji przyznawanych zawodnikom przez polskie związki sportowe w formie decyzji administracyjnych (por. art. 24 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej w brzmieniu obowiązującym od 30 marca 2001 r. do 31 maja 2005 r., nadanym przez ustawę z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 120, poz. 1268; § 4 ust. 1, § 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 kwietnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i pozbawiania licencji na uprawianie określonych dyscyplin sportu, Dz. U. Nr 37, poz. 432).

W przepisie tym „ustawodawca przesądził, w akcie rangi ustawowej, że licencja dla klubu sportowego, zezwalająca na udział we współzawodnictwie organizowanym przez polski związek sportowy[,] ma charakter swoistego zezwolenia i jest aktem jednostronnym mającym wpływ na prawa i obowiązki danego klubu sportowego”. Nie ma natomiast argumentów przemawiających na rzecz przyznania licencji charakteru cywilnoprawnego.

W opinii ministra, art. 6 ust. 7 u.s.k. stanowi wyraz zasady, że konsekwencją wprowadzenia reglamentacji w zakresie uprawiania sportu musi być zagwarantowanie sądowej ochrony praw osób i podmiotów, których ta reglamentacja może dotyczyć. W analizowanym wypadku ustawodawca przyznał taką kompetencję sądom administracyjnym, co – zdaniem ministra – „jest zasadne i znajduje potwierdzenie” w art. 3 § 3 p.p.s.a. („Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach”). Na mocy zaskarżonego przepisu ustawodawca rozstrzygnął – w opinii Ministra – zarówno o administracyjnoprawnym charakterze licencji, jak i zagwarantował prawo do sądu wyrażone w art. 45 Konstytucji.

Odnosząc się do argumentu o nieefektywności postępowania sądowoadministracyjnego, Minister podkreślił, że to klub sportowy powinien w taki sposób organizować współzawodnictwo sportowe, aby umożliwić jego uczestnikom realizację prawa do sądu. Regulacje wewnętrzne związku sportowego muszą być spójne i korelować z rozwiązaniami ustawowymi, a nie odwrotnie. Niedopuszczalne jest podważanie zasad wymiaru sprawiedliwości przez wewnętrzne regulacje podmiotu prywatnego, jakim jest związek sportowy.

Minister podkreślił, że zaskarżony przepis nie może również być uważany za „istotny błąd ustawodawcy”, skoro nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jest spójny z innymi rozwiązaniami zawartymi w tej ustawie. Uważa on, że art. 184 Konstytucji „jest na tyle ogólnikowy”, że nie wynika z niego jednoznacznie, jakie „konkretne rozwiązania i sprawy szczegółowe ustrojodawca pozostawił do uregulowania ustawodawcy”.

Minister nie dostrzegł także groźby kolizji jurysdykcji sądu administracyjnego i innych organów. W jego opinii, art. 6 ust. 7 u.s.k. należy traktować jako wyjątek zarówno od nadzoru właściwego ministra sprawowanego za pomocą środków wymienionych w art.

23 ust. 1 pkt 1 u.s.k., jak i kognicji Trybunału Arbitrażowego. Przesądza o tym „jednoznaczna i niebudząca wątpliwości treść” tego przepisu.

Na marginesie Minister wskazał, że 25 czerwca 2010 r. została uchwalona ustawa o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857), która „pozostawiła zagadnienia licencji sportowych poza sferą regulacji ustawowej”.

6. W odpowiedzi na prośbę Trybunału Konstytucyjnego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w załączeniu do pisma z 24 sierpnia 2010 r. nadesłał kopie kilkunastu niepublikowanych i relewantnych dla sprawy orzeczeń sądów administracyjnych z lat 1987-2010 (postanowienia NSA z: 13 października 1987 r., sygn. akt I SA 1168/87; 8 grudnia 1989 r., sygn. akt I SA 832/89; 12 grudnia 1990 r., sygn. akt I SA 1262/90; 26 lutego 1991 r., sygn. akt I SA 264/91; 19 kwietnia 1994 r., sygn. akt I SA 421/94; 7 czerwca 1994 r., sygn. akt I SA 862/94; 19 lutego 1996 r., sygn. akt I SAB 100/95; 10 września 2002 r., sygn. akt I SA 1403/02; postanowienia WSA w Warszawie z: 4 marca 2005 r., sygn. akt VI SA/Wa 2219/04; 27 czerwca 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 365/07; 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 267/08; 21 maja 2008 r., sygn. akt VI SO/Wa 5/08; 25 marca 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 2112/08; 5 maja 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 1455/08; 22 października 2009 r., sygn. akt VI Sa/Wa 1711/09; 26 stycznia 2010 r., sygn. akt VI SAB/Wa 75/09; 26 stycznia 2010 r., sygn. akt VI SA/Wa 1963/09; wyroki: NSA z 31 maja 1995 r., sygn. akt I SA 649/94 oraz WSA w Warszawie z 13 czerwca 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 345/08).

Analiza tych orzeczeń prowadzi do wniosku, że NSA w postanowieniach z lat 1989-1995 konsekwentnie odmawiał merytorycznej kontroli skarg w sprawie przeniesienia zawodnika do innej drużyny sportowej (sygn. akt I SA 832/89), orzeczeń dyscyplinarnych wydanych przez związki sportowe (sygn. akt I SA 421/94), pozbawienia uprawnień sędziów sportowych (sygn. akt I SA 862/94), udziału zawodników (sygn. akt I SA 264/91) lub drużyn w zawodach sportowych (sygn. akt I SA 1262/90). Sprawy te były uznawane za sprawy wewnętrzne związków sportowych, które – wobec ówczesnego braku odpowiednich regulacji – ani nie są załatwiane w drodze decyzji administracyjnych, ani też nie podlegają kognicji NSA na mocy przepisów odrębnych. Kwestie te pojawiały się także w kilkunastu orzeczeniach wydanych po 1995 r., lecz z powodów formalnych (m.in. nieopłacenia lub cofnięcia skargi) nie były merytorycznie rozpatrywane przez sądy administracyjne.

## II

W rozprawie 19 października 2010 r. wzięli udział przedstawiciele Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, którzy podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie. Wobec nieobecności przedstawiciela sądu pytającego, który nie zgłosił udziału w postępowaniu, zarys argumentacji pytania prawnego został przedstawiony przez sędziego sprawozdawcę.

Przedstawiciel Sejmu wskazał ponadto, że zaskarżona ustawa została uchylona z dniem 16 października 2010 r., co jednak – jego zdaniem – nie stanowi przeszkody dla rozpoznania sprawy. W odpowiedzi na pytanie zadane przez członka składu orzekającego, wyjaśnił on, że nowa ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857) nie zawiera odpowiednika zaskarżonego przepisu. Sprawy licencji zostały w ten sposób wyłączone z kognicji sądów administracyjnych. Równocześnie zauważył on, że polskie związki sportowe – jako stowarzyszenia – będą poddane nadzorowi ministra właściwego do spraw sportu oraz sądu rejestrowego na zasadach ogólnych.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyraził pogląd, że poddanie spraw licencji sportowych kognicji sądów administracyjnych mieści się w standardzie konstytucyjnym.

W jego opinii, zgodne z Konstytucją byłoby również przekazanie tych spraw do kompetencji sądów powszechnych.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Zakres dopuszczalnego rozpoznania sprawy.

1.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w niniejszym pytaniu prawnym zarzuty Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie, sąd pytający) wobec art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. Nr 155, poz. 1298, ze zm.; dalej: u.s.k.) koncentrują się wokół czterech twierdzeń. W opinii sądu pytającego, zaskarżony przepis jest niezgodny z:

- zasadą prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji), ponieważ jest regulacją „niecelową, nieracjonalną i niespójną systemowo z regulacją dotyczącą organizacji sportu kwalifikowanego w Polsce”, a wprowadzony przez niego mechanizm kontroli jest „nieefektywny”;

- art. 10 w związku z art. 2 oraz art. 173 Konstytucji, ponieważ „stwarza niebezpieczeństwo potencjalnie sprzecznych wzajemnie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych”;

- art. 184 Konstytucji ze względu na przekazanie sądom administracyjnym spraw licencji, które nie są decyzjami administracyjnymi i mają charakter cywilnoprawny;

- art. 31 ust. 1-3 Konstytucji, bo stanowi „nieuprawnioną albowiem niecelową ingerencję w sferę wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie” związkom sportowym, które na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855, ze zm.; dalej: prawo o stowarzyszeniach) „z założenia korzystają ze swoistej autonomii”.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, przed przystąpieniem do merytorycznej oceny powyższych zarzutów konieczne jest poczynienie pewnych uwag formalnych.

1.2. Po pierwsze, należy ustalić, które przepisy Konstytucji i w jakiej konfiguracji mają być wzorcami kontroli. W treści pytania prawnego występują bowiem pod tym względem wyraźne niekonsekwencje: w *petitum* wzorce kontroli są wymienione rozłącznie i tylko częściowo w kolejności wynikającej z systematyki ustawy zasadniczej („art. 2, art. 10 ust. 1, art. 173 i art. 184 i art. 31 ust. 1-3 Konstytucji”), podczas gdy w uzasadnieniu wyraźnie podzielono je na trzy grupy: samodzielnie został powołany jedynie art. 2 Konstytucji (ze wskazaniem, że chodzi o zasadę prawidłowej legislacji), a oprócz tego wymieniono dwa kompleksy wzorców: „art. 10 [w całości] w związku z art. 2 [tu już bez doprecyzowania, o który element tego przepisu chodzi] oraz art. 173 Konstytucji” oraz „art. 184 i art. 31 ust. 1-3 Konstytucji”. W obu wypadkach przy oznaczaniu art. 31 Konstytucji zaznaczono, że chodzi o ust. 1-3, co należy uznać za zbędne. Dodatkowo w uzasadnieniu nawiązano do statusu prawnego stowarzyszeń, nie wskazując jednak jako wzorca kontroli konstytucyjnej podstawy ich działania (art. 58 ust. 1 Konstytucji – wolność zrzeszeń).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w świetle całości pytania prawnego należy przyznać pierwszeństwo sformułowaniom zawartym w uzasadnieniu jako bardziej precyzyjnym, a dodatkowo przyjąć, że art. 173 Konstytucji jest przepisem związkowym dla art. 10 Konstytucji, a art. 31 Konstytucji jest samodzielnym wzorcem kontroli. Rozstrzygnięcie to jest odmienne od przyjętego przez Prokuratora Generalnego i

Marszałka Sejmu, którzy w swoich pismach *explicite* uznali, że intencje sądu pytającego lepiej odzwierciedla *petitum* pytania prawnego (a więc rozłączność powołanych wzorców kontroli; Prokurator Generalny ograniczył ponadto orzekanie do art. 10 ust. 1 Konstytucji, pomijając problematykę zawartą w ust. 2 tego przepisu).

1.3. Po drugie, należy także ocenić dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy z punktu widzenia wymogów wynikających z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 i art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK; por. liczne postanowienia TK, m.in. z: 29 marca 2000 r., sygn. P 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 12 kwietnia 2000 r., sygn. P 14/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 90; 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; 19 kwietnia 2006 r., sygn. P 12/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 49 oraz przywołana w nich literatura).

W wypadku niniejszego pytania prawnego wątpliwości budzi zwłaszcza to, czy – zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK – zawiera ono „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (przy czym jako wzorzec należy rozumieć normę konstytucyjną, której podstawą może być jeden lub kilka powiązanych przepisów Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (w wypadku wniosków podmiotów o legitymacji szczególnej oraz skarg konstytucyjnych oczywista bezzasadność może być powodem odmowy nadania im biegu w procedurze wstępnej kontroli; por. – odpowiednio – art. 36 w związku z art. 32 ust. 2 ustawy o TK oraz art. 49 w związku z art. 36 ustawy o TK, a w wypadku pozostałych spraw jest to oceniane na etapie merytorycznej kontroli), lecz zawsze muszą być argumentami „nadającymi się” do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny. W szczególności nie można uznać, że omawiany warunek jest spełniony, jeżeli wszystkie zarzuty wobec zakwestionowanej regulacji na tle danego wzorca kontroli wykraczają poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego, część argumentacji zawartej w niniejszym pytaniu prawnym jest (formalnie rzecz biorąc) niedopuszczalna, a więc nie może stanowić skutecznego uzasadnienia zarzutów w rozumieniu art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Dotyczy to wątpliwości podnoszonych przez WSA w Warszawie na tle art. 2 Konstytucji – zarówno jako samodzielnego wzorca kontroli, jak i przepisu związkowego w stosunku do art. 10 Konstytucji.

Po pierwsze, przytoczona przez sąd pytający teza o „systemowym” niedopasowaniu art. 6 ust. 7 u.s.k. do pozostałych przepisów tej ustawy zmierza – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – do uzyskania oceny „poziomej” przepisów zaskarżonej ustawy niejako „za pośrednictwem” zasady prawidłowej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny już w okresie przed przyjęciem Konstytucji z 1997 r. wielokrotnie podkreślał, że jego rolą jest orzekanie wyłącznie o hierarchicznej zgodności norm prawnych, a nie rozstrzyganie konfliktów poziomych pomiędzy normami o tej samej randze (tak m.in. orzeczenia TK z: 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7; 16 lutego 1993 r., sygn. K 13/92, OTK w 1993 r., cz. I, poz. 4; wyroki z: 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; 18 grudnia 2008 r., sygn. P 16/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 183; por. w wyroku z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, TK zawęził – jak się wydaje –

rozumienie tej zasady, stwierdził bowiem, że „O ile nie ulega wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny «poziomej» zgodności aktów prawnych (badania wzajemnej zgodności aktów prawnych tej samej rangi), ani też do arbitralnej oceny racjonalności całych aktów prawnych (w formule: «ustawa (...) jest nieracjonalna, a zatem niekonstytucyjna»), o tyle badanie norm współwystępujących w jednym akcie mieści się w jego kompetencjach”).

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podtrzymuje pogląd, że rozwiązywanie sprzeczności poziomej norm należy do organów stosujących prawo (w tym sądów), które mają możliwość samodzielnego stosowania wykładni operacyjnej (por. np. orzeczenie z 18 października 1994 r., sygn. K 2/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 36; wyroki z: 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92; 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 140; powołane wyroki o sygn. K 8/07 i P 16/07; postanowienie TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 52). Jedynym dostępnym Trybunałowi Konstytucyjnemu instrumentem reakcji na wątpliwości co do spójności systemu prawa jest wydanie na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o TK postanowienia sygnalizującego Sejmowi konieczność podjęcia działań prawodawczych. Na marginesie można wskazać, że zaskarżona ustawa zawiera kilka przepisów podobnych do zaskarżonego, wobec czego trudno uznać to rozwiązanie za przypadkowy błąd legislacyjny (por. art. 30 i art. 49 u.s.k.).

Po drugie, za niedostatecznie uzasadniony w rozumieniu art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK należy uznać także zarzut braku efektywności (czy właściwie: dostatecznej szybkości) postępowania prowadzonego na podstawie art. 6 ust. 7 u.s.k. Na jego poparcie sąd pytający przedstawił wyłącznie argumenty odnoszące się do sytuacji faktycznej klubu sportowego, będącego stroną postępowania przed tym sądem, a więc przywołał jednostkową praktykę stosowania zaskarżonego przepisu. Niezależnie od tego, na ile ten stan faktyczny jest reprezentatywny, należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny stosowania prawa przez sądy (por. postanowienie z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; teza powtórzona w kilkunastu późniejszych orzeczeniach).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, WSA w Warszawie nie powołał żadnych argumentów prawnych, przesadzających o zarzucanym braku efektywności postępowania. W tym kontekście należy zauważyć, że ewentualnych pierwotnych przyczyn tego domniemanego stanu rzeczy należałoby poszukiwać nie w zaskarżonym przepisie, lecz w ogólnych zasadach organizacji sądów administracyjnych i postępowania przed sądami administracyjnymi, które są uregulowane m.in. w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.; dalej: p.u.s.a.) oraz w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Sąd pytający nie tylko nie wskazał, które elementy konstrukcyjne sądownictwa administracyjnego powodują nadmierną przewlekłość rozpatrywania spraw licencji sportowych, ale na dodatek sformułował swoje zarzuty w oderwaniu od ustawowych gwarancji sprawności postępowania. Wymienić wśród nich należy przede wszystkim art. 7 p.p.s.a., zgodnie z którym „sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu”. Jak słusznie zauważył Marszałek Sejmu, do tego typu instrumentów należą także środki prawne przewidziane w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843, ze zm.).

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że wywodzona z art. 2 Konstytucji

zasada prawidłowej legislacji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli do zarzutu „nieefektywności” zakwestionowanych rozwiązań. Zasada ta ma w istocie charakter formalny: nakazuje unikać stanowienia przepisów „w sposób nieprecyzyjny, niejednoznaczny i powodujący istotne wątpliwości prawne”, a także regulacji, które posługują się niezdefiniowanymi pojęciami albo mają niezrozumiałą treść (por. wyrok z 17 grudnia 2002 r., sygn. U 3/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 95). Stwierdzenie niezgodności przepisu z Konstytucją uzasadnia jego niejasność wówczas, gdy jest ona „tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa”, przy czym „pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu okażą się niewystarczające” (wyrok z 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64; por. też np. wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90).

Jeżeli zaś chodzi o art. 2 Konstytucji jako wzorzec związkowy dla art. 10 Konstytucji, to należy uznać, że w uzasadnieniu pytania prawnego znaczenie tego przepisu dla zarzutu możliwego „konfliktu kompetencyjnego” nie zostało w żaden sposób omówione. Wydaje się, że argumentacja pytania prawnego w całości oparta została na treściach wywodzonych przez WSA w Warszawie z art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji.

1.4. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że 16 października 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857; dalej: nowa ustawa o sporcie), która m.in. uchyla ustawę o sporcie kwalifikowanym (por. art. 93 pkt 2 nowej ustawy o sporcie). Wobec tego należy rozważyć, czy nie zachodzi konieczność umorzenia postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z uwagi na utratę mocy obowiązującej przez zaskarżony akt normatywny.

Rozpatrując tę kwestię, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na brak w nowej ustawie o sporcie przepisów intertemporalnych odnoszących się do kontroli licencji sportowych. W rezultacie należy przyjąć, że sąd pytający w sprawie, na tle której zostało zadane pytanie prawne, w dalszym ciągu będzie orzekał na podstawie zaskarżonego art. 6 ust. 7 u.s.k. Wynika to z obowiązującej w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasady *tempus regit actum*, zgodnie z którą sądy administracyjne mają obowiązek orzekania „na podstawie akt sprawy”, a więc w oparciu o stan faktyczny i prawny sprzed nowelizacji, istniejący w dniu wydania kontrolowanej decyzji (por. art. 133 § 1 p.p.s.a.; B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Kraków 2005, s. 317-318; W. Chróścielewski, P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 411; E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 270-271 i omówienie orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, dalej: NSA: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 445-446).

Skoro sąd pytający, mimo zmiany stanu prawnego, w rozpatrywanej przez siebie sprawie w dalszym ciągu będzie stosował art. 6 ust. 7 u.s.k., należy uznać, że przepis ten nie utracił mocy obowiązującej w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK i w dalszym ciągu konieczne jest orzeczenie o jego zgodności z Konstytucją (por. liczne wyroki Trybunału Konstytucyjnego, m.in. z: 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123; 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83; 21 września 2009 r., sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 124).

1.5. Reasumując, wobec braku dostatecznego uzasadnienia niezgodności art. 6 ust. 7 u.s.k. z art. 2 Konstytucji jako podstawowym oraz związkowym wzorcem kontroli, postępowanie w tym zakresie należy umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Do merytorycznego rozpoznania należy natomiast dopuścić zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 10 (w związku z art. 173), art. 31 oraz art. 184 Konstytucji, przy czym – ze względu na sposób skonstruowania pytania prawnego – dwa ostatnie zarzuty należy rozpatrywać w odwrotnej kolejności.

## 2. Sądowoadministracyjna kontrola licencji dla klubów sportowych – uwagi ogólne.

2.1. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.k. posiadanie licencji jest warunkiem koniecznym uczestnictwa klubu sportowego „w sporcie kwalifikowanym w danej dyscyplinie sportu”. Sport kwalifikowany „jest formą aktywności człowieka związaną z uczestnictwem we współzawodnictwie sportowym, organizowanym lub prowadzonym w określonej dyscyplinie sportu przez polski związek sportowy lub podmioty działające z jego upoważnienia” (art. 3 pkt 3 u.s.k.).

Licencje są przyznawane na wniosek zainteresowanego klubu przez „właściwy [dla danej dyscypliny] polski związek sportowy” (art. 6 ust. 1 u.s.k.), który spełnia następujące warunki:

- ma zasięg ogólnokrajowy;
- został założony przez co najmniej trzy kluby sportowe lub przynajmniej 15 niezrzeszonych zawodników po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i sportu (obecnie: Ministra Sportu i Turystyki, dalej: minister);
- działa w formie stowarzyszenia (lub związku stowarzyszeń) i w zakresie nieuregulowanym w u.s.k. i w ustawie z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675, ze zm.; dalej: u.k.f.) podlega – stosowanemu odpowiednio – prawu o stowarzyszeniach (por. art. 7 ust. 4 u.s.k. w związku z art. 8 ust. 1 u.k.f.).

W świetle art. 11 ust. 1 u.s.k. w danej dyscyplinie sportowej może działać tylko jeden polski związek sportowy (tzw. zasada monopolu polskich związków sportowych – por. W. Cajselski, *Ustawa o sporcie kwalifikowanym. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 83-84).

Do wniosku o przyznanie licencji należy dołączyć:

- wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego lub z innego rejestru albo z ewidencji właściwych dla formy organizacyjnej danego klubu sportowego;
- odpis statutu lub umowy spółki (w wypadku klubu sportowego działającego jako osoba prawna);
- pisemne zobowiązanie klubu sportowego do przestrzegania statutu i regulaminów polskiego związku sportowego oraz międzynarodowych organizacji sportowych (por. art. 6 ust. 2 u.s.k.).

Związki sportowe mogą pobierać opłatę za przyznanie licencji w wysokości nieprzekraczającej kosztów jej przyznania (art. 6 ust. 5 u.s.k.).

Zgodnie z art. 6 ust. 3 u.s.k., „warunki i tryb przyznawania i pozbawiania licencji są określone w regulaminach właściwego polskiego związku sportowego”.

W wypadku Polskiego Związku Piłki Nożnej (dalej: PZPN) są one zawarte w przyjmowanych na każdy sezon uchwałach w sprawie regulaminów, wydawanych na podstawie art. 75 § 3 Statutu PZPN

(<http://www.pzpn.pl/index.php/pol/Federacja/Dokumenty>).

W odniesieniu do klubu sportowego w sprawie zawisłej przed sądem pytającym zastosowanie miał *Podręcznik Licencyjny dla Ekstraklasy na sezon 2009-2010*

(<http://www.pzpn.pl/index.php/pol/Federacja/Dokumenty/System-licencyjny/System-licencji-dla-klubow-Ekstraklasy-2009-2010>; dalej: *Podręcznik Licencyjny*), którego pierwotna wersja stanowiła załącznik do uchwały Zarządu PZPN nr I/9 z dnia 31 marca 2006 r. *Podręcznik Licencyjny* przewidywał m.in., że przyznanie licencji uzależnione jest od spełnienia pięciu rodzajów kryteriów (sportowych, infrastrukturalnych, personalnych i administracyjnych, prawnych oraz finansowych). Były one podzielone na trzy stopnie („A” – obowiązkowe, „B” – obowiązkowe, lecz ich niespełnienie nie wyłączało prawa do otrzymania licencji, i „C” – rekomendowane jako najlepsze praktyki). Procedura przyznawania licencji w ramach PZPN była dwustopniowa: pierwszą instancją była Komisja ds. Licencji dla Klubów Ekstraklasy, a drugą – Komisja Odwoławcza ds. Licencji Klubowych (por. art. 42 § 4 Statutu PZPN oraz pkt 3.2.2. *Podręcznika Licencyjnego*).

Zgodnie z art. 6 ust. 7 u.s.k., „W sprawach przyznawania i pozbawiania licencji od orzeczeń polskiego związku sportowego klubowi sportowemu przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego”. Skarga ta musi odpowiadać warunkom przewidzianym w p.p.s.a. i jest rozpatrywana w procedurze przewidzianej tą ustawą.

2.2. Ze względu na to, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 6 ust. 7 u.s.k., Trybunał Konstytucyjny uważa za konieczne przedstawienie jego historii legislacyjnej i *ratio legis*.

Prawo do zaskarżenia decyzji licencyjnych do sądu administracyjnego zostało wprowadzone do rządowego projektu u.s.k. (druk sejmowy nr 4131/IV kadencja Sejmu) podczas drugiego czytania na posiedzeniu Komisji Kultury Fizycznej i Sportu (dalej: sejmowa Komisja) 7 lipca 2005 r. z inicjatywy Klubu Parlamentarnego Polskiego Stronictwa Ludowego (por. dodatkowe sprawozdanie sejmowej Komisji, druk sejmowy nr 4269-A/IV kadencja Sejmu). Planowane rozwiązanie miało następujące brzmienie: „Klubowi sportowemu wnioskującemu o przyznanie licencji lub pozbawionemu licencji przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego”. W jego uzasadnieniu wskazano, że jest ono spójne z innym rozstrzygnięciem przewidzianym w pierwotnym projekcie ustawy (sądowoadministracyjną kontrolą odmowy wydania licencji zawodnikowi – art. 29 projektu ustawy, obecnie art. 30 u.s.k.), o którym z powodu tempa prac nad ustawą „zapomniano”, lecz które jest konieczne dla prawidłowego funkcjonowania ustawy (por. Biuletyn sejmowej Komisji nr 4902/IV kadencja Sejmu).

Przepis ten został co do *meritum* zaaprobowany przez przedstawiciela Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu jako uzupełnienie katalogu skarg do sądów administracyjnych, z zastrzeżeniem, że nie jest on najlepiej sformułowany i zostanie skorygowany na etapie Senatu przez wniesienie odpowiedniej poprawki (por. Biuletyn sejmowej Komisji nr 4902/IV kadencja Sejmu). Obietnica ta została zrealizowana: Senat zaproponował nadanie zaskarżonemu przepisowi ostatecznego brzmienia (por. poprawka nr 2 w uchwale Senatu z 21 lipca 2005 r., druk sejmowy nr 4336/IV kadencja Sejmu), przy czym potraktowano to jako zmianę czysto legislacyjną (por. s. 3 uzasadnienia uchwały, druk sejmowy nr 4336/IV kadencja Sejmu).

W toku prac legislacyjnych zasadność wprowadzenia sądowoadministracyjnej kontroli decyzji licencyjnych nie była omawiana ani w Sejmie, ani w Senacie. W uzasadnieniu projektu ustawy nie wyjaśniono nawet *ratio legis* wspomnianego wyżej art. 29, zawarto w nim jedynie ogólne stwierdzenie o konieczności wprowadzenia „nowych instrumentów nadzoru nad związkami sportowymi” (por. s. 1 uzasadnienia projektu, druk sejmowy nr 4131/IV kadencja Sejmu).

Mając na uwadze treść art. 6 ust. 7 u.s.k., należy przyjąć, że jego celem była realizacja konstytucyjnego prawa do sądu (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji) i zagwarantowanie poszanowania prawa (legalizmu) w procesie przyznawania licencji (por. art. 7 i art. 83 Konstytucji). Przepis ten stanowi również niewątpliwie przejaw zwiększenia kontroli państwa nad sferą sportu kwalifikowanego, której celem jest przede wszystkim zapobieganie arbitralności decyzji związków sportowych i wykorzystywania ich ustawowego monopolu (art. 11 ust. 1 u.s.k.) do ograniczenia dostępu klubów sportowych do licencji sportowych. W tym sensie chroni on w postępowaniu licencyjnym stronę „słabszą” (kluby sportowe jako członków związków sportowych) przed dominacją strony „silniejszej” (zrzeszających te kluby związków sportowych).

2.3. Art. 6 ust. 7 u.s.k. w niezmienionym brzmieniu funkcjonował w ustawie o sporcie przez cały czas jej obowiązywania (od 1 września 2005 r. do 15 października 2010 r.). Należy jednak zauważyć, że przez cały ten czas budził on liczne kontrowersje w doktrynie i praktyce.

Pierwszą (nieskuteczną) próbę uchylenia art. 6 ust. 7 u.s.k. podjęto przy okazji prac nad ustawą z dnia 23 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o sporcie kwalifikowanym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 171, poz. 1208). Zniesienie tego rozwiązania w rządowym projekcie zmiany ustawy uzasadniano następująco: „W sprawach przyznawania i pozbawiania licencji zrezygnowano z drogi odwoławczej do wojewódzkiego sądu administracyjnego, przyznając w tych sprawach kompetencję Trybunałowi Arbitrażowemu do Spraw Sportu przy Polskim Komitecie Olimpijskim. Analogiczne rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do licencji zawodniczych (art. 30), trenerów i sędziów sportowych (art. 49). Wynika to z cywilnoprawnego charakteru licencji, który powinien wykluczać drogę administracyjną. Ponadto dodatkowym argumentem jest przewlekłość postępowania administracyjnego w przypadkach, gdzie orzeczenie w sprawie przyznania bądź pozbawienia licencji ma natychmiastowy skutek. Droga odwoławcza powinna być więc krótka i skuteczna, a taką zapewnia postępowania przed Trybunałem” (s. 1 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 716/V kadencja Sejmu; rozpatrywany wspólnie z nim projekt poselski – druk sejmowy nr 1501/V kadencja Sejmu – nie odnosił się do art. 6 ust. 7 u.s.k.).

Proponowane rozwiązanie spotkało się z mieszanymi opiniami ekspertów sejmowych, co wynikało przede wszystkim z odmiennego postrzegania charakteru prawnego licencji sportowych. Zostało ono zaaprobowane przy założeniu, że licencje są *sui generis* działaniami prawnymi związków sportowych, niebędącymi ani decyzjami administracyjnymi, ani czynnościami cywilnoprawnymi (zob. M. Rudnik, *Opinia o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o sporcie kwalifikowanym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 716)* z 24 sierpnia 2006 r., s. 10; zniesienie sądowoadministracyjnej kontroli zostało także zaakceptowane – bez uzasadnienia – w opinii W. Sawickiego – por. *Opinia dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie kwalifikowanym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 716)* z 18 sierpnia 2006 r., s. 8). Opinia krytyczna opierała się na tezie, że licencje dla klubów sportowych są administracyjnymi zezwoleniami na prowadzenie określonej działalności gospodarczej, które dopiero wtórnie rodzą skutki w sferze prawa cywilnego na takiej samej zasadzie, jak np. zezwolenia na nabycie nieruchomości przez cudzoziemców (por. B. Pawłowski, *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o sporcie kwalifikowanym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 716)* z 7 lipca 2006 r., s. 3-4). Podkreślono w niej również, że zastąpienie kontroli sądowoadministracyjnej kontrolą sprawowaną przez Trybunał Arbitrażowy do Spraw Sportu przy Polskim Komitecie Olimpijskim (dalej: Trybunał Arbitrażowy) nie spełnia w dostatecznym stopniu konstytucyjnego standardu prawa do

sądu (tamże, s. 4-6). Propozycja uchylenia art. 6 ust. 7 ustawy została także negatywnie oceniona przez uczestniczącego w pracach legislacyjnych Prezesa Trybunału Arbitrażowego, który stwierdził m.in., że wydawanie licencji jest czynnością administracyjną i chociażby ze względu na brak równorzędności stron nie może być uznane za czynność cywilnoprawną (por. Biuletyn sejmowej Komisji nr 849/V kadencja Sejmu, s. 15-16). Po negatywnym zaopiniowaniu przez sejmową Komisję (por. druk sejmowy nr 1748/V kadencja Sejmu) zrezygnowano z jego uchwalenia.

Po raz drugi pomysł likwidacji sądowoadministracyjnej kontroli decyzji licencyjnych pojawił się podczas prac nad wspomnianą nową ustawą o sporcie (por. druki sejmowe nr 2313/VI kadencja Sejmu i 2374/VI kadencja Sejmu). Ustawa ta weszła w życie 16 października 2010 r. i zastąpiła regulacje m.in. zaskarżoną ustawę o sporcie kwalifikowanym. Nie zawiera ona żadnych przepisów dotyczących licencji sportowych (w tym nie przewiduje odpowiednika art. 6 ust. 7 u.s.k.) i w ogóle nie reguluje trybu postępowania przed organami związków sportowych, pozostawiając te kwestie do samoistnego uregulowania w drodze aktów wewnętrznych. Oznacza to w praktyce likwidację zaskarżonego mechanizmu kontroli decyzji licencyjnych przez sądy administracyjne.

Na marginesie można zwrócić uwagę na rozwiązania zawarte w projektach ustaw, które nie zostały uwzględnione w uchwalonej ustawie.

Projekt poselski, zakładający w pewnym zakresie utrzymanie ustawowej regulacji licencji sportowych (druk sejmowy nr 2374/VI kadencja Sejmu), przewidywał, że w sprawach przyznawania i pozbawiania licencji klubowi sportowemu od orzeczeń polskiego związku sportowego będzie przysługiwała skarga wyłącznie do Trybunału Arbitrażowego (art. 15 ust. 6 omawianego projektu ustawy). W uzasadnieniu tego projektu wskazano m.in., że postępowanie przed tym organem ma być „swego rodzaju *quasi*-sądową kontrolą zgodności z prawem wewnątrzwiązkowych orzeczeń dyscyplinarnych tj. orzeczeń, dla których bazę prawną stanowią przepisy wewnętrzne polskiego związku sportowego lub, rzadziej, międzynarodowej federacji sportowej. Wyłączenie tego rodzaju orzeczeń spod jurysdykcji sądu powszechnego jest praktyką stosowaną właściwie we wszystkich organizacjach sportowych i wynika ze specyfiki sportowego orzecznictwa dyscyplinarnego, które w swej istocie nie jest ani postępowaniem administracyjnym[,] ani tym bardziej rozstrzyganiem sporów o charakterze cywilnoprawnym” (s. 45 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 2374/VI kadencja Sejmu).

W projekcie rządowym (druk sejmowy nr 2313/VI kadencja Sejmu) nie uregulowano wprost spraw licencji. Proponowano natomiast, aby w sprawie skarg na orzeczenia władz polskich związków sportowych wyłącznie właściwy był Trybunał Arbitrażowy (por. art. 30 projektu ustawy), od którego orzeczeń miała przysługiwać skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego (por. art. 33 projektu ustawy). W uzasadnieniu projektu podkreślono, że związki sportowe będą miały wyłączność, jeżeli chodzi o decydowanie o sprawach licencji w rozumieniu obecnie obowiązującej ustawy o sporcie kwalifikowanym (por. s. 12 uzasadnienia projektu ustawy). Odnosząc się do tego rozwiązania podczas pierwszego czytania, Minister Sportu i Turystyki (dalej: Minister) wprost stwierdził, że „Sprawy sporne w sporcie powinny być rozstrzygane generalnie w ramach ruchu sportowego ze względu na potrzebę poszanowania jego autonomii, ale także konieczność szybkich rozstrzygnięć. Ustawa umacnia pozycję Trybunału [Arbitrażowego], rozszerza jego kompetencje m.in. o rozpatrywanie skarg na decyzje licencyjne polskich związków sportowych, obecnie rozstrzygane przez sądy administracyjne” (Sprawozdanie Stenograficzne z 52. posiedzenia Sejmu VI kadencji 23 października 2009 r., s. 272-273).

2.4. Sądowoadministracyjna kontrola spraw licencyjnych była także przedmiotem rozważań przedstawicieli doktryny, których poglądy odpowiadały przedstawionym wyżej kontrowersjom wśród ekspertów sejmowych.

Wyrażano w niej m.in. pogląd, że „ponieważ w treści ustawy o sporcie kwalifikowanym nie ma określenia formy prawnej licencji, należy stwierdzić, iż licencja ta nie będzie przyznawana w formie decyzji administracyjnej” (W. Cajselski, *op.cit.*, s. 58; podobnie: tenże, *Formy prawne działalności klubów sportowych*, [http://www.cos.pl/sw/910\\_06/44.pdf](http://www.cos.pl/sw/910_06/44.pdf), s. 45).

Wskazywano również zalety różnych form rozwiązywania sporów sportowych, przy założeniu jednak, że nie mają one wyłączać rozstrzygania konfliktów przez sądy państwowe (zob. A. Wach, *Alternatywne formy rozwiązywania sporów sportowych*, „Przegląd Sądowy” nr 5/2000, s. 71; tenże, *Prawo do sądu w sprawach sportowych*, „Studia Iuridica” nr XLVIII/2008, s. 296).

Podkreślano, że sądownictwo federacji sportowych nie korzysta w pełni z przymiotów niezależności, niezawisłości i bezstronności, więc nie zapewnia standardu prawa do sądu wymaganego przez Konstytucję oraz Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; por. A. Wach, *Prawo...*, s. 294-295).

Stawiano również tezę, że choć spory ze stosunków sportowych mają w przeważającej części charakter cywilnoprawny, mogą być rozpatrywane przez różnego typu sądy (cywilne, pracy, gospodarcze, administracyjne, antymonopolowe). Co do zasady, „o przynależności danej sprawy do konkretnego organu sądowego decyduje każdorazowo wewnętrzny prawodawca, formułujący rozwiązania ustawowe w sposób uwzględniający zarówno tradycje prawne, jak i aktualną politykę legislacyjną w sferze realizacji poszczególnych stosunków prawnych” (por. A. Wach, *Prawo...*, s. 297). W rezultacie w poszczególnych państwach występują niejednolite rozwiązania: przykładowo we Włoszech i Francji spory sportowe są rozstrzygane głównie przez sądownictwo administracyjne, podczas gdy np. w Grecji należy to do kompetencji różnych sądów (tamże, s. 297).

2.5. Zgodnie z informacjami przekazanymi Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Prezesa NSA, kontrola rozstrzygnięć związków sportowych przez sądy administracyjne została zakwestionowana jedynie w kilku postanowieniach wydanych w latach 1989-1995 (problematyka ta pojawiała się także w kilkunastu późniejszych sprawach, lecz z powodów formalnych – m.in. nieopłacenia lub cofnięcia skargi – nie była rozpatrywana merytorycznie).

Naczelny Sąd Administracyjny odmawiał m.in.: rozpoznania skarg w sprawie:

- przeniesienia zawodnika do innej drużyny sportowej (por. postanowienie NSA z 8 grudnia 1989 r., sygn. akt I SA 832/89),
- orzeczeń dyscyplinarnych wydanych przez związki sportowe (por. postanowienie NSA z 19 kwietnia 1994 r., sygn. akt I SA 421/94),
- pozbawienia uprawnień sędziów sportowych (por. postanowienie z 7 czerwca 1994 r., sygn. akt I SA 862/94),
- udziału zawodników (por. postanowienie z 26 lutego 1991 r., sygn. akt I SA 264/91) lub drużyn w zawodach sportowych (por. postanowienie z 12 grudnia 1990 r., sygn. akt I SA 1262/90).

Kwestie te były uznawane za sprawy wewnętrzne związków sportowych, które – wobec ówczesnego braku odpowiednich regulacji – nie były załatwiane w drodze decyzji administracyjnych i nie podlegały kognicji NSA na mocy przepisów odrębnych.

Oceniając znaczenie powyższych orzeczeń w kontekście niniejszej sprawy, należy mieć na względzie, że zostały one wydane w odmiennym otoczeniu prawnym, a w szczególności przed wejściem w życie (obecnie już nieobowiązujących) ustawy o kulturze fizycznej (6 kwietnia 1996 r.) oraz ustawy o sporcie kwalifikowanym (1 września 2005 r.). Ich treść odzwierciedlała ówczesną koncepcję traktowania związków sportowych jako organizacji niewiele różniących się od „zwykłych” stowarzyszeń i była adekwatna do stosunkowo niewielkiego rozwoju organizacji sportowych i stopnia profesjonalizacji sportu. Rozwiązania wprowadzone powołanymi ustawami są natomiast oparte na założeniu o konieczności ściślejszej regulacji ustawowej spraw sportu, reglamentacji swobody związków sportowych oraz zagwarantowania legalności ich działań wobec klubów sportowych i zawodników. Bezpośrednim przejawem tej zmiany optyki było wprowadzenie w 2005 r. trzech przepisów, które *expressis verbis* przyznawały sądom administracyjnym prawo do rozpatrywania skarg na decyzje licencyjne związków sportowych: art. 30, art. 49 oraz – zaskarżonego – art. 6 ust. 7 u.s.k. Wobec tego należy uznać, że poglądy wyrażone w wydanych ponad dziesięć lat wcześniej postanowieniach NSA o sygn. akt I SA 1262/90, I SA 264/91, I SA 832/89, I SA 421/94 oraz I SA 862/94 utraciły już swoją aktualność.

3. Ocena zgodności zaskarżonego przepisu z art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji.

3.1. Zdaniem sądu pytającego, art. 6 ust. 7 u.s.k. jest niezgodny z art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji, ponieważ „stwarza niebezpieczeństwo potencjalnie sprzecznych wzajemnie rozstrzygnięć sądowych lub administracyjnych”. Orzeczenia sądów administracyjnych w sprawie licencji klubowych mogą – w jego opinii – kolidować z orzeczeniami Trybunału Arbitrażowego oraz Ministra.

3.2. Trybunał Konstytucyjny dotychczas nie orzekał o zgodności przepisów z taką konfiguracją wzorców kontroli, jak wskazana w piśmie procesowym. Art. 10 oraz art. 173 Konstytucji jako przepisy o charakterze ustrojowym były także bardzo rzadko pojedynczymi wzorcami kontroli. Ograniczając się do wskazania spraw zakończonych orzeczeniami merytorycznymi, należy tu wymienić wyroki z:

– 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 8 – dotyczący możliwości odwoływania w trakcie kadencji prezesa i wiceprezesa sądu przez Ministra Sprawiedliwości;

– 19 lipca 2005 r., sygn. K 28/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 81 – dotyczący niezależności finansowej Krajowej Rady Sądownictwa od Kancelarii Prezydenta;

– 9 listopada 2005 r., sygn. Kp 2/05, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 114 – dotyczący kompetencji Ministra Finansów w zakresie audytu w sądach;

– 29 listopada 2005 r., sygn. P 16/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 119 – dotyczący wyboru ławników przez rady gminy;

– 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3 – dotyczący zakresu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad sądownictwem.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie wskazuje się, że art. 10 oraz art. 173 Konstytucji pozostają ze sobą w ścisłym związku. Drugiego z tych przepisów w żadnym wypadku nie można traktować jako *superfluum* konstytucyjnego, ponieważ wynika z niego konieczność odmiennej oceny sytuacji władzy sądowniczej w porównaniu z władzą wykonawczą i ustawodawczą. W świetle Konstytucji dopuszczalne jest mianowicie pewne przenikanie kompetencji władzy ustawodawczej i wykonawczej (obowiązująca w tej sferze zasada „podziału władzy” nie oznacza więc nakazu całkowitej

separacji tych władz), natomiast władza sądownicza powinna być władzą „odrębną i niezależną od pozostałych władz” (por. powołane wyżej wyroki oraz P. Sarnecki, uwagi do art. 10, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, s. 13-14; J. Trzeciński, uwagi do art. 173, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 11 oraz powołana tam literatura). Jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, art. 173 Konstytucji nie znosi i w żadnym stopniu nie modyfikuje zasady podziału i równowagi władzy (por. np. powołane wyroki o sygn. K 12/03, P 16/03, K 28/04 i K 45/07). Z przepisu tego wynika natomiast swoisty monopol sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy i zakaz powierzania tej funkcji pozostałym władzom (por. np. wyrok o sygn. K 28/04 i powołane tam dalsze źródła).

3.3. Ocenę zarzutów sądu pytającego wobec art. 6 ust. 7 u.s.k., stawianych na tle tak rozumianego wzorca kontroli, należy rozpocząć od ustalenia ogólnej adekwatności wskazanego wzorca kontroli.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jest oczywiste, że zasada podziału władzy może stanowić podstawę oceny relacji między Ministrem jako organem nadzoru (władza wykonawcza) oraz sądem administracyjnym (władza sądownicza). Odmienna sytuacja występuje natomiast w odniesieniu do drugiej wskazanej przez sąd pytający płaszczyzny kontroli: relacji między sądami administracyjnymi i Trybunałem Arbitrażowym. Trybunał Arbitrażowy nie należy bowiem do żadnego z segmentów władzy w rozumieniu art. 10 Konstytucji, a w szczególności nie można go zaliczyć do władzy sądowniczej (por. także rozdział VIII Konstytucji; notabene należy zauważyć, że art. 10 Konstytucji nie może być wzorcem kontroli relacji „wewnątrz” władzy sądowniczej). Jest on stałym sądem polubownym (por. art. 42 ust. 1 u.s.k.), mającym charakter sądu wewnętrznego związków sportowych sportu kwalifikowanego, działającego wyłącznie w sprawach poddanych jego właściwości na podstawie zapisu na sąd polubowny oraz wskazanych w art. 23a i art. 43 u.s.k. (odpowiednio: procedura zawieszenia w czynnościach władz polskiego związku sportowego i orzekanie w sprawach niektórych decyzji dyscyplinarnych lub regulaminowych właściwych organów polskich związków sportowych).

Natomiast jeżeli chodzi o możliwość kolizji między uprawnieniami sądu i Ministra, to należy uznać, że zarzut ten jest całkowicie bezpodstawny. Zaskarżony art. 6 ust. 7 u.s.k. jednoznacznie stwierdza, że „w sprawach przyznawania i pozbawiania licencji od orzeczeń polskiego związku sportowego klubowi sportowemu przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego”. Ani ten, ani żaden inny przepis tej ustawy nie przyznaje analogicznego uprawnienia Ministrowi, który – co wyraźnie trzeba podkreślić – może działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa (por. art. 7 Konstytucji). Sąd pytający nie udowodnił również, że zjawisko nakładania się uprawnień w analizowanej sferze występuje w praktyce. Należy również pamiętać, że wszystkie rozstrzygnięcia Ministra wydawane na tle ustawy o sporcie kwalifikowanym w formie decyzji administracyjnych i postanowień podlegają na zasadach ogólnych kontroli pod względem legalności przez sąd administracyjny (por. art. 184 Konstytucji oraz art. 3 § 2 pkt 1-2 p.p.s.a.). W tym sensie „ostateczną instancją” rozstrzygającą o legalności decyzji Ministra zawsze jest sąd administracyjny, nigdy nie jest natomiast odwrotnie (wykluczona jest ministerialna kontrola legalności orzeczeń sądowych czy jakiegokolwiek ich „derogowanie”).

Na marginesie można stwierdzić, że w świetle obowiązujących regulacji nie będą występowały także spory kompetencyjne między sądami administracyjnymi i Trybunałem Arbitrażowym. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez cytowanego już Prezesa Trybunału, Trybunał Arbitrażowy nie ma kompetencji do kontroli decyzji w sprawie przyznania lub odmowy przyznania licencji, ponieważ art. 6 ust. 7 u.s.k. stanowi *lex specialis* wobec

przepisów określających jego kompetencje (por. Biuletyn z posiedzenia sejmowej Komisji nr 849/V kadencja Sejmu, s. 15-16). Sąd ten nie dysponuje więc uprawnieniami „konkurencyjnymi” wobec sądu administracyjnego.

3.4. W świetle powyższych analiz należy uznać, że art. 6 ust. 7 u.s.k. nie jest niezgodny z art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji. Konkluzja ta wynika nie tylko z braku przekonującej argumentacji co do związku treściowego między zaskarżonym przepisem a wskazanym wzorcem kontroli, ale także ze specyfiki tego ostatniego. Art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji zawiera normy o charakterze ustrojowym, które z zasady raczej wyjątkowo mogą być adekwatnym wzorcem kontroli przepisów formułujących prawa podmiotowe (w tym wypadku – prawo do sądu, art. 45 ust. 1 Konstytucji).

#### 4. Ocena zgodności zaskarżonego przepisu z art. 184 Konstytucji.

4.1. Zdaniem sądu pytającego, art. 6 ust. 7 u.s.k. jest niezgodny z art. 184 Konstytucji dlatego, że powierza sądom administracyjnym kontrolę decyzji licencyjnych w oderwaniu od ich cywilnoprawnego charakteru.

4.2. Zgodnie z art. 184 Konstytucji „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”.

Treścią tego przepisu jest wskazanie „podstawowych elementów struktury sądownictwa administracyjnego oraz zakresu właściwości sądów administracyjnych” (L. Garlicki, uwagi do art. 184, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, s. 3). Zarzuty sądu pytającego odnoszą się problematyki należącej wyłącznie do tej drugiej sfery, a mianowicie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych (kwestie właściwości instancyjnej i miejscowej zostały pominięte).

Trybunał Konstytucyjny dotychczas kilka razy wypowiadał się na temat odpowiedniego ukształtowania właściwości rzeczowej sądów. Zdaniem składu orzekającego w niniejszej sprawie, można mówić o ukształtowaniu się w tym zakresie jednolitej linii orzecznictwa, przyznającej ustawodawcy prawo i obowiązek wyboru sądu odpowiedzialnego za rozstrzygnięcie danej sprawy. Podkreślano przy tym, że ustawodawca, podejmując decyzję w tym zakresie, powinien kierować się m.in. następującymi względami:

- „rodzajem” (por. wyroki z: 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30; 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50 oraz postanowienie z 8 marca 2000 r., sygn. K 32/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 64) albo „charakterem” sprawy (por. powołany wyrok o sygn. P 12/01 oraz wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109),

- charakterystyką ustrojową danego typu sądu: „sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania – czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa” (wyrok z 10 czerwca 2008 r., sygn. SK 17/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 78);

- procedurą stosowaną przez konkretny rodzaj sądu: „Konstytucja nakazuje ukształtować właściwość poszczególnych sądów tak, by rodzaj rozpatrywanych przez nie spraw był adekwatny do stosowanej procedury” (poważany wyrok o sygn. SK 17/07);

– koniecznością zapewnienia, aby wszystkie sprawy w znaczeniu konstytucyjnym były objęte kontrolą sądową, przy czym w razie „milczenia ustawodawcy” należy uznać dopuszczalność rozpoznania sprawy przez sąd powszechny (por. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143, odwołujący się do wyroku z 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50: „gwarancja prawa do sądu oznacza, że ustawodawcy zwykłemu pozostaje jedynie swoboda wyboru właściwej drogi sądowej: przed sądem powszechnym lub administracyjnym (...) W braku wskazania, iż w konkretnej sprawie, z którą zainteresowany zwrócił się do sądu powszechnego, kompetentny jest inny sąd – sąd powszechny powinien sprawę rozpoznać merytorycznie. Tak należy rozumieć konsekwencje konstytucyjnego domniemania ustanowionego w art. 177 ustawy zasadniczej”; teza powtórzona m.in. w wyroku z 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 100 i postanowieniu z 14 listopada 2007 r., sygn. SK 53/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 139).

Jeżeli zaś chodzi o ocenę podziału właściwości między sądy powszechne (zwłaszcza cywilne) i administracyjne, to Trybunał Konstytucyjny podkreślał m.in., że:

– „treść konstytucyjnego prawa do sądu nie może być utożsamiana z «prawem do sądu powszechnego»” (postanowienie z 14 stycznia 2003 r., sygn. Ts 165/01, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 17);

– „nie można (...) z Konstytucji wyprowadzać, ani na podstawie jej art. 45 formułować, prawa podmiotowego do rozpoznania sprawy określonego rodzaju przez sąd administracyjny” (powołane postanowienie o sygn. SK 53/06);

– „za sprzeczne z konstytucją należy uznać stosowanie przez sądy swoistego automatyzmu: jeśli źródłem powstałego stosunku prawnego jest decyzja administracyjna (akt administracyjny), to stosunek ten nie może mieć charakteru cywilnoprawnego i – w konsekwencji – droga sądowa [do sądu powszechnego] jest niedopuszczalna” (wspomniane wyroki o sygn. SK 12/99 i P 12/01; por. także problem „wielostopniowości” orzeczeń administracyjnych i cywilnych w sprawach dotyczących nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa na podstawie dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, Dz. U. z 1945 r. Nr 3, poz. 13, ze zm. – postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. P 107/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 27);

– „zasada, w myśl której sprawy administracyjne mieszczą się w zakresie kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego ma charakter zasady konstytucyjnej, określonej w art. 184 Konstytucji RP. Z istoty więc rzeczy musi to rzutować na interpretację gwarantowanego w art. 45 ust. 1 prawa do «właściwego sądu»” (postanowienie z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 77/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 68);

– „zadanie sprawowania kontroli działalności administracji publicznej sądy administracyjne wykonują «w zakresie określonym w ustawie», a więc ustawodawca może w uzasadnionych przypadkach przekazać sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym zakresie sądom powszechnym” (postanowienie z 9 maja 2000 r., sygn. SK 15/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 113).

W kwestii podziału kompetencji między sądy powszechne i sądy administracyjne wypowiadała się także doktryna, w której najwięcej sporów budziła możliwość poszerzania właściwości sądów administracyjnych o sprawy niebędące „kontrolą działalności administracji publicznej”. Problem ten był rozważany nie tylko na tle art. 177 i art. 184 Konstytucji, ale także – zwłaszcza w literaturze z zakresu prawa administracyjnego – art. 3 § 3 p.p.s.a. („Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach”). Stanowiska doktryny można umownie podzielić na trzy grupy.

Do pierwszej należy zaliczyć opracowania uznające generalną dopuszczalność powierzania sądom administracyjnym innych spraw niż wymienione wprost w art. 184 Konstytucji ze względu na przysługującą ustawodawcy swobodę kształtowania właściwości sądów, wynikającą z art. 176 ust. 2 Konstytucji. Zawsze zawierają one zastrzeżenie, że tego typu rozwiązania powinny mieć charakter wyjątkowy, bo mogą prowadzić do zawężenia prawa do sądu i zniekształcenia konstytucyjnych zasad podziału właściwości między sądy powszechne i sądy administracyjne (por. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 7-8; M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 568-569).

Do drugiej (dominującej) należą stanowiska koncyliacyjne, wskazujące, że art. 3 § 3 p.p.s.a. w świetle art. 184 Konstytucji wprowadza upoważnienie do poszerzenia kognicji sądów administracyjnych w drodze ustaw szczególnych, ale tylko w bardzo wąskim zakresie. Odsyła on wyłącznie do tych przepisów szczególnych, które przewidują sądową kontrolę administracji publicznej (por. R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 2/2004, s. 28). W związku z tym kategorycznie wykluczano możliwość orzekania przez sądy administracyjne w sprawach typowo cywilnych (por. np. T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, *Komentarz do prawa o ustroju sądów i ustawy o KRS*, Warszawa 2002, s. 24; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 813), a równocześnie dopuszczano możliwość orzekania w niektórych sprawach wynikających z działalności administracji publicznej przez sądy powszechne (w zależności od tego, czy postępowanie sądowe ma polegać na kontroli działalności administracji, czy na rozpoznaniu sprawy przekazanej sądowi do ostatecznego załatwienia – por. R. Hauser, *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcíńskiego*, Warszawa 2007, s. 237; R. Hauser, A. Kabat, *op.cit.*, s. 25-26).

Do trzeciej należałoby zaliczyć poglądy o niezgodności art. 3 § 3 p.p.s.a. z art. 184 Konstytucji ze względu na zawarte w tym przepisie upoważnienie do pozakonstytucyjnego poszerzenia kognicji sądów administracyjnych (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 27; wątpliwości w tym zakresie wyrażono także w publikacji W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 364-365).

Kwestia ustalenia granic właściwości sądów administracyjnych i sądów powszechnych była również rozważana na gruncie konkretnych rozwiązań dotyczących kognicji sądów administracyjnych w sprawach dotyczących stosunku pracy, uchwał samorządów zawodowych czy prawa prasowego. Jako – negatywnie oceniany – przykład regulacji ewidentnie wykraczającej poza kontrolę administracji publicznej i ingerującej w relacje między podmiotami prawa cywilnego wskazywano skargę do sądu administracyjnego na odmowę udzielenia prasie informacji przez przedsiębiorców i inne podmioty prywatne (por. np. P. Chróścielewski, J. P. Tarno, *op.cit.*, s. 364-365; M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 567).

4.3. Przechodząc do oceny zarzutów sądu pytającego, należy na wstępie zauważyć, że nawiązują one do jednej tylko wymienionej wyżej implikacji art. 184 Konstytucji, a mianowicie zasady, że ustawodawca, określając właściwość rzeczową sądu, powinien uwzględnić charakter sprawy, która ma podlegać jego rozstrzygnięciu. Zdaniem WSA w Warszawie, licencja dla klubu piłkarskiego ma charakter cywilnoprawny, a więc w jej sprawach nie może orzekać sąd administracyjny (co – w ujęciu sądu pytającego –

bynajmniej nie stanowi argumentu za uznaniem kognicji sądu powszechnego w tym zakresie).

Argumentacja ta nie zasługuje na aprobatę z kilku powodów.

Po pierwsze, opiera się ona na błędnym założeniu absolutnej sztywności podziału spraw między sądy administracyjne i sądy cywilne. Tymczasem, jak wskazano wyżej, ustawodawca ma w tym zakresie pewną swobodę i na przykład może – wyjątkowo – niektóre sprawy administracyjne przekazywać sądom powszechnym (por. powołany wyrok o sygn. SK 15/98) lub odwrotnie. Rodzaj sprawy jest tylko jedną z przesłanek jego decyzji – niekoniecznie najważniejszą (np. w porównaniu z koniecznością zapewnienia efektywnego i pełnego dostępu do sądu) i często trudną do zoperacjonalizowania (np. w odniesieniu do spraw „na styku” różnych gałęzi prawa, np. w dziedzinie prawa konsumenckiego). Tego typu decyzje powinny jednak być podejmowane po wszechstronnej analizie wad i zalet „przemieszania” właściwości sądów, z uwzględnieniem zasady zaufania obywateli do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji) i konieczności zapewnienia każdemu prawa do właściwego, niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu (art. 45 Konstytucji), który ze względu na swoje właściwości (np. specjalizację, miejsce w strukturze sądownictwa i stosowaną procedurę) jest „najlepiej przygotowany” do rozpatrzenia danej sprawy (por. ograniczenia swobody prawodawcy sformułowane w wyroku o sygn. SK 17/07). Wyrażnie przy tym trzeba podkreślić, że – mimo pewnych systemowych różnic między nimi – sądów administracyjnych nie wolno przeciwstawiać sądom powszechnym, a sprawowany przez nie wymiar sprawiedliwości uważać za „gorszy”. Choć sądy administracyjne orzekają przede wszystkim o legalności (zgodności z prawem) kontrolowanych aktów (por. art. 1 § 2 p.u.s.a.), to jednak ich orzeczenia mogą w rezultacie prowadzić także do ponownej oceny stanów faktycznych, na tle których akty te zostały wydane. Mają one charakter kasatoryjny: w wypadku uwzględnienia skargi zaskarżone rozstrzygnięcie zostaje (najczęściej) uchylone lub uznane za nieważne (por. art. 145 p.p.s.a.). W rezultacie sprawa zostaje przekazana do ponownego rozpoznania autorowi zaskarżonego aktu (najczęściej organowi administracji, w analizowanym wypadku: związkowi sportowemu), który może i powinien dokonać ponownej oceny faktów. Przy wydaniu ponownego rozstrzygnięcia jest on już związany oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania, wyrażonymi w orzeczeniu sądu administracyjnego (por. art. 153 p.p.s.a.). Dodatkowo, zgodnie z art. 135 p.p.s.a., sąd administracyjny może zastosować „przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia”.

Po drugie, przyjmuje ona jako aksjomat cywilnoprawny charakter licencji sportowej, stwierdzając przy tym, że pogląd ten jest „zgodnie przyjęty w piśmiennictwie” oraz znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, teza ta budzi zastrzeżenia zarówno formalne, jak i merytoryczne.

W tym pierwszym wymiarze, należy zwrócić uwagę, że brak jest aktualnego orzecznictwa administracyjnego na temat statusu prawnego uchwał czy decyzji w sprawach indywidualnych, wydawanych przez związki sportowe. Rzeczywiście w latach 1989-1995 w kilku postanowieniach NSA stwierdził, że związki sportowe nie wydają decyzji administracyjnych w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, a ich rozstrzygnięcia nie podlegają kontroli sądów administracyjnych (por. postanowienia NSA o sygn. akt I SA 1262/90, I SA 264/91, I SA 832/89, I SA 421/94 oraz I SA 862/94, omówione w punkcie III.2.5.). Orzeczenia te nie są już jednak adekwatne, ponieważ – jak wspomniano – zostały wydane w zupełnie innym kontekście prawnym, w którym licencje sportowe w ogóle nie były regulowane na poziomie ustawowym. Jeżeli natomiast chodzi o

doktrynę, to (jak się wydaje) reprezentowane są w niej bardzo rozbieżne stanowiska. Obok poglądu, że licencje sportowe nie są przyznawane w formie decyzji administracyjnych (por. W. Cajselski, *op.cit.*, s. 58), uważa się je także za akty *sui generis* (por. M. Rudnik, *op.cit.*, s. 10), decyzje administracyjne (Prezes Trybunału Arbitrażowego, Biuletyn sejmowej Komisji nr 849/V kadencja Sejmu, s. 15-16), a nawet administracyjne zezwolenia na prowadzenie określonej działalności gospodarczej (por. B. Pawłowski, *op.cit.*, s. 3-4).

Niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny nie zgadza się też z *meritum* poglądu WSA w Warszawie co do czysto cywilnoprawnej natury licencji sportowych.

Mając na uwadze przedstawioną wyżej rolę licencji jako dokumentów dopuszczających kluby sportowe do uczestnictwa w sporcie kwalifikowanym w danej dyscyplinie sportu (por. art. 6 ust. 1 u.s.k.), należy dostrzec ich podobieństwo do niektórych form reglamentacji działalności gospodarczej, wydawanych w formie decyzji administracyjnych przez organy władzy publicznej. Dotyczy to w szczególności zezwoleń, rozumianych jako dopuszczenie przez organ administracji konkretnego przedsiębiorcy do podjęcia i wykonywania określonej, ograniczanej w interesie publicznym działalności gospodarczej po uprzednim stwierdzeniu, że spełnia on wszelkie warunki wykonywania tej działalności (por. różne definicje zezwoleń: C. Kosikowski, *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997, s. 30-31; D. R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, s. 145; R. Sowiński, *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej*, Wrocław 2006, s. 84-89). W obydwu wypadkach ograniczenia wprowadzane są w interesie publicznym, podmiot zainteresowany musi spełnić określone „odgórnie” warunki (nie ma tu zasadniczo negocjacji i równości stron charakterystycznej dla umów cywilnoprawnych) i złożyć odpowiednio udokumentowany wniosek, uprawnienia do działalności otrzymuje na określony czas i pod warunkiem utrzymywania wymaganego standardu. Różnice polegają natomiast przede wszystkim na tym, że licencje sportowe są wydawane w celu niegospodarczym (uprawiania sportu kwalifikowanego – art. 6 ust. 1 u.s.k.) i przez organizacje społeczne (związki sportowe działające w formie stowarzyszeń albo związku stowarzyszeń – art. 7 ust. 2 u.s.k.), a nie organy władzy publicznej.

Analizując tę ostatnią kwestię, należy mieć na uwadze, że choć związki sportowe nie są organami władzy publicznej, to ich relacje z klubami sportowymi w pewnym stopniu odzwierciedlają władcze i asymetryczne relacje między obywatelami i organami administracji. Najpierw samodzielnie ustalają one warunki przyznania licencji (art. 6 ust. 2 u.s.k. zawiera bowiem tylko szczątkowe wymogi formalne), a następnie jednostronnie rozstrzygają na tej podstawie o sprawach indywidualnych. W ten sposób przesądzają one w istocie o dostępie do sportu kwalifikowanego, a co za tym idzie – m.in. o możliwościach jego finansowania (również ze środków publicznych). Klub sportowy nie dysponuje tu żadną alternatywą, a w szczególności nie może ubiegać się o uzyskanie licencji innego związku sportowego. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 u.s.k. sport kwalifikowany jest scentralizowany i dla danej dyscypliny może istnieć tylko jeden związek sportowy. W takiej sytuacji nieuzyskanie licencji oznacza w praktyce marginalizację, a często również pociąga za sobą problemy finansowe i zaprzestanie działania. Z obowiązującej ustawy o sporcie wynika bowiem w istocie, że nie ma możliwości uprawiania sportu kwalifikowanego poza systemem klubów i związków sportowych (przewiduje ona wprawdzie teoretycznie istnienie zawodników niezrzeszonych – art. 4 ust. 1 u.s.k., ale i tak muszą oni uzyskać licencje zawodnicze, przyznawane przez kluby sportowe – por. art. 29 u.s.k.).

Pod tym względem organizacja sportu kwalifikowanego różni się na przykład od prywatnoprawnych więzi między podmiotami gospodarczymi, współpracującymi ze sobą

na podstawie umowy licencyjnej czy umowy franczyzy albo dobrowolnie zrzeszającymi się w organizacjach gospodarczych. Podmioty gospodarcze mają bowiem – w ramach danego sektora działalności – możliwość wyboru, czy i do jakiej „rodziny” firm (np. sieci restauracji czy sklepów) albo organizacji (np. stowarzyszeń branżowych) chcą należeć. Kluby sportowe nie dysponują tego typu swobodą – zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 u.s.k. uczestnictwo klubu sportowego w sporcie kwalifikowanym w danej dyscyplinie sportu wymaga posiadania przez ten klub licencji, a licencje można otrzymać tylko od jednego jedyne dla danej dyscypliny związku sportowego (art. 6 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 11 ust. 1 u.s.k.).

Jako pozaprawny argument dodatkowy można przytoczyć fakt, że w praktyce stosowanej w ramach PZPN przyjęto, że rozstrzygnięcia dotyczące licencji w pierwszej instancji określane są mianem „uchwał”, a w drugiej – „decyzji”. Okoliczność ta jest warta odnotowania, choć oczywiście o charakterze danego aktu prawnego nie decyduje wyłącznie jego oznaczenie (por. potwierdzenie tej tezy w kontekście aktów administracyjnych, wyrażone po raz pierwszy w wyroku Sądu Najwyższego z 18 października 1985 r., sygn. akt II CR 320/85, OSNCP nr 10/1986, poz. 158; podtrzymane następnie w kilkuset orzeczeniach sądów administracyjnych, poczynając od wyroku NSA z 22 września 1981 r., sygn. akt SA 791/81, ONSA nr 2/1981, poz. 91).

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny uważa, że wskazanie przez ustawodawcę w art. 6 ust. 7 u.s.k. sądu administracyjnego jako sądu właściwego w sprawie kontroli legalności przyznania lub odmowy przyznania licencji nie pozostaje w sprzeczności z art. 184 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie koresponduje z cechami administracyjnoprawnymi i publicznoprawnymi licencji, a zwłaszcza władczą pozycją związków sportowych w stosunku do klubów oraz monopolem związków sportowych, jeżeli chodzi o przyznawanie dostępu do sportu kwalifikowanego. Ponadto realizuje ono prawo do sądu klubów sportowych oraz zapobiega arbitralności związków sportowych w stosunku do klubów sportowych. Nie powoduje również rozpatrzenia sprawy „przez sąd, którego zasady i tryb postępowania są nieadekwatne do charakteru stosunku prawnego stanowiącego przedmiot sprawy, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji” (por. postanowienia z: 6 lipca 2004 r., sygn. Ts 59/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 176 i 15 grudnia 2009 r., sygn. Ts 257/08, niepublikowane oraz wspomniany wyrok o sygn. SK 17/07).

4.4. Wobec tego należy uznać badane rozwiązanie za mieszczące się w zakresie swobody ustawodawcy (wynikającej z art. 176 ust. 2 Konstytucji) i zgodne z art. 184 Konstytucji.

## 5. Ocena zgodności zaskarżonego przepisu z art. 31 Konstytucji.

5.1. Zdaniem sądu pytającego, art. 6 ust. 7 u.s.k. jest niezgodny z art. 31 Konstytucji, ponieważ stanowi „nieuprawnioną albowiem niecelową ingerencję w sferę wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie” związkom sportowym, które na mocy prawa o stowarzyszeniach „z założenia korzystają ze swoistej autonomii”. Jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, ingerencja ta ma polegać na poddaniu orzeczeń licencyjnych kontroli sądów administracyjnych.

W przeciwieństwie do poglądu wyrażonego w piśmie Marszałka Sejmu, Trybunał Konstytucyjny uważa, że argumenty przytoczone przez sąd pytający w powyższym zakresie są niezależne od zarzutów na tle art. 184 Konstytucji. Choć zostały one połączone w systematyce uzasadnienia pytania prawnego, można je jednak wyodrębnić od wątpliwości przedstawionych przez WSA w Warszawie w kontekście pozostałych

przepisów ustawy zasadniczej.

5.2. Jako wzorzec kontroli w kontekście powyższego zarzutu sąd pytający wskazał regulację o złożonej strukturze.

Art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji zawiera konstytucyjną zasadę ochrony wolności, która jest nie tylko zasadą ustroju i systemu ochrony praw i wolności, ale także stanowi podstawę samoistnego prawa podmiotowego nazywanego umownie „prawem do wolności” (rozumianej jako swoboda decydowania o własnym postępowaniu; por. L. Garlicki, uwagi do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 5). Jej podmiotami są niewątpliwie osoby fizyczne, a w pewnym zakresie także osoby prawne prawa prywatnego (por. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 10). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznaje się przy tym, że art. 31 ust. 1-2 Konstytucji jest „dopełnieniem przepisów, określających poszczególne wolności konstytucyjne”, a jego samodzielne stosowanie jako wzorca kontroli jest uzasadnione wtedy, kiedy w ustawie zasadniczej brak bardziej szczegółowych regulacji (por. wyroki z: 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 24; 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72; 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75; 6 października 2009 r., sygn. SK 46/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 132).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji ma natomiast charakter horyzontalny. Zgodnie z tym przepisem, „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

5.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że (bardzo lakonicznie uzasadnione) zarzuty sądu pytającego co do niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 31 Konstytucji nie są przekonujące.

Zdecydowany sprzeciw Trybunału Konstytucyjnego budzi teza, że zapewnienie na mocy art. 6 ust. 7 u.s.k. kontroli sądu administracyjnego nad orzeczeniami licencyjnymi związków sportowych stanowi naruszenie sfery autonomii przysługującej tej organizacji. Należy bowiem zauważyć, że sąd administracyjny co do zasady bada jedynie legalność (zgodność z prawem) decyzji licencyjnych (por. art. 1 § 2 p.u.s.a.), a związki sportowe nie dysponują swobodą co do przestrzegania prawa. Zgodnie bowiem z art. 83 Konstytucji, „każdy” (a więc także osoba prawna, jaką jest związek sportowy) ma obowiązek przestrzegania prawa. Dodatkowo do organów uczestniczących w procesie udzielania licencji należy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – odpowiednio stosować także zasadę legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”), ponieważ – jak wspomniano wyżej – w procesie udzielania licencji dysponują one uprawnieniami władczymi wobec klubów sportowych.

Na marginesie można wskazać, że także prawo o stowarzyszeniach (które sąd pytający wskazuje jako „źródło” rzekomo naruszonej autonomii związków sportowych), nakłada na te organizacje społeczne obowiązek przestrzegania prawa i przewiduje odpowiednie gwarancje w tym zakresie (por. zwłaszcza art. 28-29 prawa o stowarzyszeniach). W ustawie tej istnieje nawet odpowiednik art. 6 ust. 7 u.s.k. – art. 29 ust. 1 pkt 2 prawa o stowarzyszeniach, zgodnie z którym sąd na wniosek organu nadzorującego lub prokuratora może uchylić uchwałę stowarzyszenia niezgodną z prawem lub statutem.

Niezależnie od powyższego, nie można także zgodzić się, że ewentualna konieczność zagwarantowania prawa do wolności mogłaby uzasadniać zamknięcie drogi sądowej w analizowanej sprawie, skoro także prawo do sądu jest prawem gwarantowanym „każdemu” przez Konstytucję (por. art. 45 ust. 1 Konstytucji). W takiej bowiem sytuacji należałoby szukać kompromisu, umożliwiającego realizację zarówno art. 31 ust. 1-2 Konstytucji, jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji w takim stopniu, aby zachowana była istota obydwu, a ewentualne ograniczenia spełniały zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Ustawa zasadnicza powinna być stosowana integralnie – jej przepisy są równorzędne pod względem mocy prawnej, a realizacja jednego z nich nie może całkowicie wyłączać obowiązywania czy stosowania pozostałych (por. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9, w którym Trybunał Konstytucyjny w podobny sposób wyraził pogląd o konieczności współstosowania art. 17 i art. 65 ust. 1 Konstytucji).

Oceniając zarzut sądu pytającego, należy także pamiętać, że wolność w rozumieniu art. 31 ust. 1-2 Konstytucji przysługuje każdemu – nie tylko związkom, ale i klubom sportowym. Bez dokonania odpowiedniego „testu proporcjonalności” nie ma podstaw do stwierdzenia, że w wypadku kolizji należy automatycznie przyznawać pierwszeństwo interesom tych pierwszych.

5.4. Natomiast jeżeli chodzi o zarzut niezgodności art. 6 ust. 7 u.s.k. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, to – wobec niestwierdzenia naruszenia przez zaskarżony przepis jakichkolwiek przepisów formułujących prawa lub wolności konstytucyjne – nie ma potrzeby badania tej kwestii.

5.5. Reasumując, należy uznać, że art. 6 ust. 7 u.s.k. jest zgodny z art. 31 ust. 1-2 Konstytucji, a kontrola jego zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest zbędna.

## 6. Konkluzja.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że art. 6 ust. 7 u.s.k. jest zgodny z art. 31 ust. 1-2 i art. 184 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 10 w związku z art. 173 Konstytucji, postępowanie w pozostałym zakresie podlega zaś umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.