

IZABELA WRÓBEL  
Wrocław

## KOMPETENCJE UNII EUROPEJSKIEJ W DZIEDZINIE SPORTU A PRAWO JEDNOSTKI DO AKTYWNOŚCI SPORTOWEJ

### WPROWADZENIE

Sport należy do najmłodszych dziedzin integracji w ramach Unii Europejskiej. Za ważny czynnik gospodarczego i społecznego rozwoju został uznany dopiero u progu nowego stulecia, aczkolwiek już w Deklaracji nr 29, załączonej do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej w 1997 r. (dalej Deklaracja nr 29), wspomniano o społecznym znaczeniu sportu, w szczególności jego roli w budowaniu tożsamości i łączeniu ludzi<sup>1</sup>. W interpretacji wspólnotowego Sądu Pierwszej Instancji (obecnie Sąd Unii Europejskiej, dalej odpowiednio Sąd Pierwszej Instancji lub Sąd) deklaracja ta była potwierdzeniem wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dalej Trybunał Sprawiedliwości lub Trybunał), w szczególności w zakresie, w jakim dotyczyło ono sytuacji, w których uprawianie sportu stanowiło działalność gospodarczą<sup>2</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że w istocie orzecznictwo Trybunału w dziedzinie sportu odnosiło się wyłącznie do takich sytuacji, można stwierdzić, że Deklaracja nr 29 miała szerszy zakres przedmiotowy niż orzecznictwo Trybunału. Dokument ten był zapowiedzią późniejszych zmian w systemie kompetencji UE<sup>3</sup>.

Trzy lata później, w przyjętej w Nicei w grudniu 2000 r. Deklaracji w sprawie wymagających uwzględnienia w ramach wspólnych polityk szczególnych cech sportu i jego społecznej funkcji w Europie (dalej Deklaracja z Nicei)<sup>4</sup>, Rada Europejska

---

<sup>1</sup> Zob. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (Official Journal of the European Communities C 340 of 10.11.1997, p. 1).

<sup>2</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 30.09.2004 r. w sprawie T-313/02 *David Meca-Medina, Igor Majcen przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:T:2004:282 (dalej wyrok w sprawie T-313/02), pkt 38.

<sup>3</sup> Por. B. Rischka-Słowik, *Konstytucja sportu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 118.

<sup>4</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitizes. Tagung des Europäischen Rates in Nizza. 7. 8. und 9. Dezember 2000. Anlage IV. Erklärung über die im Rahmen gemeinsamer Politiken zu berücksichtigenden besonderen Merkmale des Sports und seine gesellschaftliche Funktion in Europa, <http://www.consilium.europa.eu/media/20997/europ%C3%A4ischer-rat-nizza-schlussfolgerungen-des-vorsitizes.pdf> (dostęp 31.07.2018).

stwierdziła, że Wspólnota musi, nawet jeśli w tej dziedzinie nie jest bezpośrednio właściwa, brać pod uwagę w swych działaniach społeczne, wychowawcze i kulturalne funkcje charakterystyczne dla sportu, by chronić i wspierać etykę oraz solidarność, konieczne dla zachowania jego społecznej funkcji. Szczególnym życzeniem Rady Europejskiej było stanie na straży spójności i solidarności między wszystkimi poziomami działalności sportowej, uczciwości we współzawodnictwie, moralnych i materialnych wartości oraz ochrony integralności fizycznej sportowców, przede wszystkim małoletnich<sup>5</sup>. Echa ówczesnego stanowiska Rady Europejskiej nietrudno odnaleźć w brzmieniu obecnie obowiązujących przepisów prawa pierwotnego UE. Na uwagę zasługuje także zdefiniowanie sportu jako „ludzkiej aktywności z podstawowymi społecznymi, wychowawczymi i kulturalnymi wartościami” oraz podkreślenie jego znaczenia „dla społecznej inkluzji i uczestnictwa w życiu społeczeństwa, dla tolerancji i akceptacji różnorodności oraz dla poszanowania reguł”<sup>6</sup>. W ten sposób, w postaci wskazówki interpretacyjnej dla instytucji i organów stosujących prawo, Rada Europejska wprowadziła do głównego nurtu integracji w ramach Wspólnot Europejskich i UE pozagospodarcze aspekty działalności sportowej, w szczególności jej wymiar społeczny.

W przedstawionej w 2007 r. białej księdze na temat sportu<sup>7</sup>, pierwszym dokumencie, w którym UE zajęła się zagadnieniami związanymi ze sportem w sposób kompleksowy<sup>8</sup>, Komisja Europejska przyjęła definicję sportu ustaloną przez Radę Europy. Organizacja ta przez sport rozumie wszelkie formy aktywności fizycznej, które poprzez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane stawiają sobie za cel wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach<sup>9</sup>. W dokumencie Komisji Europejskiej znalazło się stwierdzenie, że wszyscy obywatele powinni mieć dostęp do sportu<sup>10</sup>, jednakże o prawie do sportu dla wszystkich nie wspomniano.

Należy mieć na uwadze fakt, że biała księga na temat sportu powstała w przededniu reformy lizbońskiej, gdy prace nad nią trwały i ich kierunek w dziedzinie sportu był od dawna znany i powszechnie akceptowany. Jest to zatem dokument odzwierciedlający wolę reformy i otwierający nowy etap integracji europejskiej w dziedzinie sportu, aczkolwiek jedynie w wymiarze deklaratywnym, antycypującym późniejszą zmianę normatywną. Zmiana ta, mająca charakter ustrojowy, dotyczyła przyznania UE kompetencji w dziedzinie sportu rozumianego szeroko, a zatem nie tylko zawodowego, lecz także rekreacyjnego, z uwzględnieniem wszystkich aspektów tej formy aktywności ludzkiej. Jednym z takich aspektów są prawa podstawowe jednostki uprawiającej lub pragnącej uprawiać sport.

<sup>5</sup> Pkt 1 i 2 Deklaracji z Nicei.

<sup>6</sup> Pkt 3 Deklaracji z Nicei.

<sup>7</sup> Biała księga na temat sportu, Bruksela, 11.07.2007 r., KOM(2007) 391 wersja ostateczna, dalej KOM(2007) 391.

<sup>8</sup> W białej księdze poruszono rolę społeczną, wymiar gospodarczy i sposób organizacji sportu.

<sup>9</sup> KOM(2007) 391, s. 2.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 7.

Celem niniejszego opracowania jest określenie znaczenia reformy kompetencyjnej UE w dziedzinie sportu w sferze praw podstawowych jednostki będącej podmiotem regulacji tej organizacji, w szczególności w odniesieniu do prawa do aktywności sportowej, zarówno o charakterze zawodowym, jak i amatorskim. Wydaje się bowiem, że uznanie przez ustrojodawcę Unii sportu za samodzielną dziedzinę działalności tej organizacji przyniosło jedynie marginalny skutek bądź nie wywołało żadnego skutku dla wzmocnienia lub poszerzenia praw jednostki uprawiającej lub pragnącej uprawiać sport w jednym lub większej liczbie państw członkowskich. Oznaczałoby to brak wkładu w rozwój praw podstawowych w jednej z najważniejszych sfer aktywności współczesnego człowieka.

Charakter i zakres praw podstawowych w dziedzinie sportu nie są zagadnieniami definiowanymi jednolicie na gruncie krajowych porządków prawnych, co jednak zasadniczo pozostaje poza niniejszymi rozważaniami. W kontekście systemu prawnego UE problemem wymagającym zbadania jest już samo istnienie (uznanie) praw podstawowych w dziedzinie sportu, a dopiero w drugim rzędzie zakres tych praw i jego ewentualna ewolucja. Ze względu na specyfikę systemu prawnego Unii, u podstaw którego leży przekazanie organizacji kompetencji przez jej państwa członkowskie<sup>11</sup>, punktem wyjścia analizy należy uczynić przepisy prawa pierwotnego Unii dotyczące jej kompetencji w dziedzinie sportu, by następnie przejść do postanowień tego prawa odnoszących się *stricte* do praw podstawowych. Analiza dogmatyczna byłaby jednak niepełna bez odniesień do orzecznictwa sądów unijnych. W centrum rozważań znajdują się przepisy obecnie obowiązujące (od 1 grudnia 2009 r.) i wydane na ich podstawie wyroki.

#### KOMPETENCJE WSPÓLNOT EUROPEJSKICH I UE W DZIEDZINACH POWIĄZANYCH ZE SPORTEM

Sport długo pozostawał poza zakresem przedmiotowym prawa Wspólnot Europejskich i UE, gdyż państwa członkowskie nie wyposażyły tych podmiotów stosunków międzynarodowych w kompetencje pozwalające na zainicjowanie i rozwijanie integracji w dziedzinie sportu. Nie było więc możliwe ani koordynowanie przez wspólne instytucje działań podejmowanych na szczeblu narodowym, ani tym bardziej tworzenie aktów prawa wspólnotowego i prawa międzynarodowego. Podpisany 25 marca 1957 r. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą nie zawierał postanowień dotyczących sportu<sup>12</sup>. Również Jednolity Akt Europejski z 17 lutego 1986 r.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Por. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I., Warszawa 2000, s. 271.

<sup>12</sup> Zob. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – tekst Traktatu dostępny w bazie EUR-Lex pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PL> (dostęp 31.07.2018).

<sup>13</sup> Zob. Single European Act (Official Journal of the European Communities L 169 of 29.06.1987, p. 1).

i Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r.<sup>14</sup> nie odnosiły się do tej dziedziny. Ten stan prawny utrzymywał się do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony<sup>15</sup>, podpisanego 13 grudnia 2007 r.<sup>16</sup>, tj. do 1 grudnia 2009 r.<sup>17</sup>

Ze względu na brak podstaw prawnych odnoszących się bezpośrednio do sportu, do 2009 r. działania dotyczące sportu UE podejmowała w ramach swoich polityk społecznej i edukacyjnej, czego przykładem jest ustanowienie roku 2004 Europejskim Rokiem Edukacji przez Sport<sup>18</sup>. Aspekty ekonomiczne aktywności sportowej były rozpatrywane w powiązaniu ze swobodami podstawowymi i regułami konkurencji w ramach jednolitego rynku. Między innymi uprawianie piłki nożnej w klubach piłkarskich zostało uznane za działalność gospodarczą, zaś same kluby piłkarskie – za przedsiębiorstwa w rozumieniu obecnego art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE; dawnego art. 81 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej)<sup>19</sup>. Początkiem tej drogi był wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 36/74, w którym znalazło się stwierdzenie, że w świetle celów Wspólnoty działalność sportowa podlega prawu wspólnotowemu tylko w zakresie, w jakim stanowi część życia gospodarczego w rozumieniu art. 2 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą<sup>20</sup>. W wyroku w sprawie 13/76 Trybunał Sprawiedliwości dodał, że ma to miejsce w przypadku działalności piłkarzy zawodowych lub półzawodowych, gdy świadczą oni pracę lub usługi za wynagrodzeniem<sup>21</sup>.

Faktu, że od czasu tych wyroków Wspólnota i Unia zajmowały się wieloma różnymi sprawami, które pierwotnie leżały w gestii Rady Europy, takimi jak doping lub przemoc na stadionach piłkarskich, nie należy wiązać z tymi wyrokami, jak czyni to

---

<sup>14</sup> Zob. Treaty on European Union (Official Journal of the European Communities C 191 of 29.07.1992, p. 1).

<sup>15</sup> Por. A. Siwek-Ślusarek, *Art. 165*, w: K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, System Informacji Prawnej Lex 2012.

<sup>16</sup> Zob. Traktat o Unii Europejskiej w wersji skonsolidowanej z 2006 r. (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 321E z 29.12.2006 r., s. 3), Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji skonsolidowanej z 2006 r. (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 321E z 29.12.2006 r., s. 37), Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 306 z 17.12.2007 r., s. 1).

<sup>17</sup> Por. R. Kopeczyk, *Zakaz dyskryminacji w sporcie w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 88.

<sup>18</sup> S. Weatherill, *Principles and Practice in EU Sports Law*, Oxford 2017, s. 51. Zob. decyzję 291/2003/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.02.2003 r. ustanawiającą Europejski Rok Edukacji przez Sport 2004 (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 43 z 18.02.2003 r., s. 1).

<sup>19</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 26.01.2005 r. w sprawie T-193/02 *Laurent Piau przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:T:2005:22, pkt 69.

<sup>20</sup> Urteil des Gerichtshofes vom 12.12.1974 in der Rechtssache C-36/74 *B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch gegen Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie i Federación Española Ciclismo*, EU:C:1974:140.

<sup>21</sup> Urteil des Gerichtshofes vom 14.07.1976 in der Rechtssache C-13/76 *Gaetano Donà przeciwko Mario Mantero*, EU:C:1976:115, pkt 12.

S. Fundowicz<sup>22</sup>, lecz z kompetencjami Wspólnot i Unii w innych dziedzinach<sup>23</sup>. Dopiero dwadzieścia lat po wydaniu pierwszych wyroków dotyczących sportu Trybunał Sprawiedliwości przyznał, że działalność sportowa ma znaczącą wagę społeczną we Wspólnocie<sup>24</sup>. Należy zgodzić się natomiast z Hubertem Radkem, że fundamenty dla rozstrzygnięć prawnych na poziomie ponadnarodowym w dziedzinie sportu stworzył Trybunał Sprawiedliwości, rozpoznając ekonomiczne uwarunkowania współczesnego sportu<sup>25</sup>.

Postanowienia traktatowe dotyczące swobód podstawowych i reguł konkurencji nie odnosiły i nie odnoszą się do krajowych przepisów czysto sportowych, czyli regulujących wyłącznie sport i w związku z tym niemających nic wspólnego z działalnością gospodarczą. Takie przepisy dotyczące szczególnego charakteru i kontekstu zawodów sportowych są nierozłącznie związane z organizacją i właściwym przebiegiem konkurencji sportowej i nie mogą być postrzegane jako stanowiące ograniczenie w zakresie unijnych zasad swobodnego przepływu pracowników i swobody świadczenia usług. W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że zasady dotyczące składu drużyn narodowych lub zasady dotyczące wyboru przez federacje sportowe spośród swoich członków tych, którzy mogą uczestniczyć w zawodach międzynarodowych wysokiego szczebla, stanowią przepisy o charakterze czysto sportowym, które poprzez swój charakter nie wchodzą w zakres stosowania art. 45 i art. 56 TFUE (dawniej art. 39 i art. 49 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Do takich przepisów należą także „reguły gry” w wąskim rozumieniu, takie jak reguły dotyczące długości meczów oraz liczby zawodników na boisku, zważywszy na to, że sport może istnieć i być uprawiany tylko w ramach ściśle określonych zasad. Fakt, że przepisy czysto sportowe nie mają nic wspólnego z działalnością gospodarczą, oznacza również, że nie wiążą się one w żaden sposób z gospodarczymi stosunkami konkurencji i w rezultacie nie są objęte zakresem stosowania art. 101 i 102 TFUE (dawniej art. 81 i art. 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską)<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> S. Fundowicz, *Prawo sportowe*, Warszawa 2013, s. 33.

<sup>23</sup> W ocenie Sądu Pierwszej Instancji walka z dopingiem nie dąży do osiągnięcia żadnego celu gospodarczego. Ma ona na celu przede wszystkim zachowanie ducha sportu (*fair play*), bez którego sport, bez względu na to, czy uprawiany amatorsko, czy zawodowo, nie byłby sportem. Nadto, w związku z faktem, że środki dopingujące nie są pozbawione negatywnych efektów psychologicznych, walka z dopingiem ma na celu ochronę zdrowia sportowców (wyrok w sprawie T-313/02, pkt 44 i 47).

<sup>24</sup> Wyroki Trybunału Sprawiedliwości: z 15.12.1995 r. w sprawie C-415/93 *Union royale belge des sociétés de football association ASBL przeciwko Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA przeciwko Jean-Marc Bosman i innym oraz Union des associations européennes de football (UEFA) przeciwko Jean-Marc Bosman*, EU:C:1995:463, pkt 106; vom 11.04.2000 in den verbundenen Rechtssachen C-51/96 und C-191/97 *Christelle Delière gegen Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo (C-51/96) und François Pacquée (C-191/97)*, pkt 41). Zob. także R. Parrish, *Sports law and policy in the European Union*, Manchester 2003, s. 5.

<sup>25</sup> H. Radke, *Prawo międzynarodowych federacji sportowych a prawo krajowe*, w: D. Bunikowski, K. Dobrzyński (red.), *Pluralizm prawny. Tradycja, transformacje, wyzwania*, Toruń 2009, s. 367.

<sup>26</sup> Wyrok w sprawie T-313/02, pkt 41 i 42.

## KOMPETENCJE UNII EUROPEJSKIEJ W DZIEDZINIE SPORTU

Traktat z Lizbony wprowadził do prawa pierwotnego UE przepisy określające kategorie i dziedziny jej kompetencji<sup>27</sup>, wśród nich artykuł przyznający Unii kompetencje do prowadzenia działań wspierających, koordynujących i uzupełniających działania państw członkowskich w dziedzinie sportu (art. 2 pkt 12 Traktatu z Lizbony), a zatem kompetencje bardzo skromne w porównaniu z kompetencjami wyłącznymi lub dzielonymi w innych dziedzinach<sup>28</sup> i z tej racji nazywane kompetencjami wspomagającymi. W wyniku reformy przeprowadzonej na podstawie Traktatu z Lizbony rozdział Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczący edukacji, kształcenia zawodowego i młodzieży został poszerzony o odniesienia do sportu (art. 2 pkt 123 Traktatu z Lizbony).

W konsekwencji wskazanych zmian art. 6 zdanie pierwsze TFUE (dawnego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską)<sup>29</sup> stanowi, że Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. W myśl art. 6 zdanie drugie lit. e) TFUE, do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należy sport. Jak wynika także z art. 2 ust. 5 akapit pierwszy TFUE, kompetencja Unii w dziedzinie sportu nie zastępuje kompetencji państw członkowskich i ma charakter pomocniczy względem tej ostatniej<sup>30</sup>. Unia korzysta z kompetencji w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich na warunkach przewidzianych w Traktatach (art. 2 ust. 5 akapit pierwszy TFUE), a zatem prawnie wiążące akty Unii przyjęte na podstawie postanowień traktatowych odnoszących się do sportu nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich (art. 2 ust. 5 akapit drugi TFUE)<sup>31</sup>. Zakaz harmonizacji powinien być rozumiany jako zakaz wydania dyrektywy harmonizacyjnej, ale także zakaz wydania rozporządzenia, które zastępowałyby przepisy państw członkowskich<sup>32</sup>. Należy podkreślić, że system kompetencji Unii oparty jest na zasadzie przyznania, sformułowanej w art. 5 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>33</sup>, zgodnie z którą Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkow-

<sup>27</sup> Por. opinię rzecznika generalnego Macieja Szpunara przedstawioną 24.04.2017 r. w sprawie C-600/14 *Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, EU:C:2017:296 (dalej opinia w sprawie C-600/14), pkt 69.

<sup>28</sup> Por. A. Haratsch, Ch. Koenig, M. Pechstein, *Europarecht*, Tübingen 2012, s. 672.

<sup>29</sup> Zob. TFUE w wersji skonsolidowanej z 2016 r. (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 202 z 7.06.2016 r., s. 47).

<sup>30</sup> Wyrok Sądu (pierwsza izba) z 10.05.2016 r. w sprawie T-529/13 *Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:T:2016:282, pkt 96.

<sup>31</sup> Por. J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 212; J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno 2017, s. 86.

<sup>32</sup> P. Saganek, Art. 6, w: D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89)*, System Informacji Prawnej Lex 2012.

<sup>33</sup> Zob. Traktat o Unii Europejskiej w wersji skonsolidowanej z 2016 r. (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 202 z 7.06.2016 r., s. 13).

skie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów, a pozostałe kompetencje należą do państw członkowskich<sup>34</sup>. Właściwość tych ostatnich jest więc regułą, zaś właściwość Unii – wyjątkiem, który oznacza, że Unia i jej instytucje potrzebują dla swej aktywności wyraźnej lub przynajmniej możliwej do wykazania w drodze wykładni podstawy prawnej w Traktatach<sup>35</sup>.

Zasadniczą traktatową podstawą działalności Unii w dziedzinie sportu jest art. 165 TFUE<sup>36</sup>. Na podstawie art. 165 ust. 1 akapit drugi TFUE organizacja ta przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, z uwzględnieniem jego szczególnego charakteru, struktur opartych na zasadzie dobrowolności oraz funkcji społecznej i edukacyjnej<sup>37</sup>. Zgodnie z art. 165 ust. 2 tiret siódme TFUE, działanie Unii zmierza do rozwoju europejskiego wymiaru sportu, przez popieranie uczciwości i dostępności we współzawodnictwie sportowym oraz współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za sport, jak również przez ochronę integralności fizycznej i psychicznej sportowców, w szczególności najmłodszych. Unia powinna także, podobnie jak państwa członkowskie, sprzyjać współpracy z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi właściwymi w dziedzinie sportu, zwłaszcza z Radą Europy, co przewiduje art. 165 ust. 3 TFUE. Konkretnie normy kompetencyjne zawiera dopiero art. 165 ust. 4 TFUE<sup>38</sup>, zgodnie z którym, aby przyczynić się do osiągnięcia powyższych celów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, przyjmują środki zachęcające, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, zaś sama Rada przyjmuje zalecenia, stanowiąc na wniosek Komisji.

#### SYTUACJA SPORTOWCÓW NA GRUNCIE PRAWA PIERWOTNEGO UE

W art. 165 ust. 2 tiret siódme TFUE mowa jest o ochronie integralności fizycznej i psychicznej sportowców, w szczególności najmłodszych. Przy pełnej świadomości nasuwających się wątpliwości mających swe źródło w sposobie sformułowania tego przepisu<sup>39</sup>, można z niego wywieść prawo do ochrony integralności fizycznej i psychicznej sportowców i potraktować je jako prawo szczególne w stosunku do prawa ogólnego pod względem podmiotowym, a mianowicie prawa każdego do poszanowania jego integralności fizycznej i psychicznej, uznanego przez Unię w art. 3 ust. 1

<sup>34</sup> Por. opinię w sprawie C-600/14, pkt 62.

<sup>35</sup> A. Haratsch, Ch. Koenig, M. Pechstein, *op. cit.*, 75-76.

<sup>36</sup> W. Frenz, *Europarecht*, Berlin - Heidelberg 2011, s. 237.

<sup>37</sup> Por. D. Kornobis-Romanowska, w: D. Kornobis-Romanowska (red.), *Sport w prawie europejskim, współczesne wyzwania dla teorii i praktyki*, Warszawa 2014, s. 13-23.

<sup>38</sup> P. Saganek, *op. cit.*

<sup>39</sup> Zwrot „działanie Unii zmierza do rozwoju europejskiego wymiaru sportu” oznacza obowiązek dążenia, wyrażenie „przez ochronę” - obowiązek zapewnienia ochrony, w przeciwieństwie do np. obowiązku „popierania uczciwości i dostępności we współzawodnictwie sportowym”.

Karty Praw Podstawowych (dalej Karta)<sup>40</sup>, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty<sup>41</sup>. W Karcie zostało ujęte także prawo dzieci do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra (art. 24 ust. 1 zdanie pierwsze). Karta stanowi nadto, że we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, zarówno podejmowanych przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka (art. 24 ust. 2 Karty). W ten sposób Karta potwierdza ochronę sportowców, w szczególności sportowców małoletnich. Należy jednak pamiętać, że postanowienia Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii (art. 51 ust. 1 zdanie pierwsze Karty). Ochrona sportowców jest więc zapewniona w ramach działalności sportowej uznawanej za działalność gospodarczą oraz w zakresie wyznaczonym art. 165 TFUE. Ani w Traktatach, ani w Karcie nie zostało zagwarantowane prawo do aktywności fizycznej i sportu jako takie, w szczególności prawo podmiotowe<sup>42</sup>.

Tymczasem, jak wskazał A. Jakuszewicz, od końca lat 70. XX w. zarysowuje się tendencja do regulowania aktywności sportowej na poziomie konstytucyjnym nie tylko jako przedmiotu ochrony ze strony państwa, lecz także jako prawa podmiotowego jednostki. Autor ten podkreślił, że analizując pojęcie prawa do sportu, należy odróżnić prawo do podejmowania aktywności sportowej od prawa dostępu do możliwości uprawiania sportu. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z wolnością jednostki, a więc z pozostawieniem jednostce swobody decyzji, czy, w jakiej formie i w jakim zakresie zechce podejmować aktywność sportową. W drugim przypadku chodzi o powiązanie prawa jednostki z określonymi obowiązkami władz publicznych w zakresie inicjowania i realizowania działań służących zapewnieniu jednostce realnych możliwości podejmowania aktywności sportowej. U podstaw konstytucyjnej regulacji prawa do sportu jako prawa podmiotowego jednostki leży drugi z przedstawionych sposobów rozumienia pojęcia „prawo do sportu”<sup>43</sup>.

Należy zgodzić się z cytowanym autorem, że niezależnie od formy regulacji przyjętej przez konkretnego ustrojodawcę (wyznaczenie kierunku i celów działań państwa w drodze norm o charakterze programowym, jak w Polsce, gdzie władze publiczne zostały zobowiązane do popierania rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży<sup>44</sup>, lub ustanowienie prawa podmiotowego), konsekwencją włączania problematyki kultury fizycznej i sportu do współczesnych konstytucji jest podniesienie

<sup>40</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 202 z 7.06.2016, s. 390).

<sup>41</sup> Zob. art. 6 ust. 1 akapit pierwszy Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>42</sup> Por. J. Kornbeck, *Sport für alle als Aufgabe der EG/EU? Zwischen Entgrenzung und Einbindung der Nationalstaaten*, w: D.H. Jütting, M. Krüger, (red.), *Sport für alle. Idee und Wirklichkeit*, Münster 2017, s. 40-41.

<sup>43</sup> A. Jakuszewicz, *Problematyka kultury fizycznej we współczesnych konstytucjach - modele regulacji*, w: M. Tomanek, Sz. Raniszewski, (red.) *Problemy kultury fizycznej - aspekty ekonomiczne, prawne, pedagogiczne*, Bydgoszcz 2015, s. 203.

<sup>44</sup> Zob. art. 68 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).



tych obszarów ludzkiej aktywności do rangi wartości konstytucyjnej, co przekłada się na kwalifikację aktywności państwa w tym zakresie jako konstytucyjnego obowiązku władz publicznych<sup>45</sup>. Przenosząc to na grunt ponadnarodowego porządku prawnego, nietrudno zauważyć, że w TFUE znajduje się wyłącznie norma programowa, o ograniczonym podmiotowo i przedmiotowo zakresie stosowania. W tych ograniczonych ramach, określonych unijnymi kompetencjami wspomagającymi („przyczynianie się”), nie ma mowy o obowiązkach instytucji Unii i organów państw członkowskich w zakresie inicjowania i realizowania działań służących zapewnieniu jednostce realnych możliwości podejmowania aktywności sportowej na terytorium państw członkowskich Unii.

Nawet jeżeli uznać taki stan prawny za uzasadniony zróżnicowanym podejściem państw członkowskich do prawa do sportu (brakiem tradycji konstytucyjnej wspólnej państwom członkowskim), to podkreślenia wymaga, że Karta nie zawiera nawet normy programowej odnoszącej się do sportu. Wynika to z późnego uznania sportu za przedmiot prawa unijnego, lecz nie powinno być z tego powodu usprawiedliwiane, gdyż brzmienie Karty państwa członkowskie dostosowywały w 2007 r., jak mówi wyraźnie art. 6 ust. 1 akapit pierwszy Traktatu o Unii Europejskiej. Należy podnieść, że w sytuacji, gdy w wyniku rosnącej świadomości społecznej w zakresie znaczenia aktywności fizycznej prawo do sportu dla wszystkich zaczyna być postrzegane jako prawo podmiotowe (prawo do ruchu należące do praw człowieka trzeciej generacji)<sup>46</sup>, co najmniej w odniesieniu do dzieci<sup>47</sup>, prawo UE nie odzwierciedla w wystarczającym stopniu postępów w definiowaniu istoty i zakresu praw podstawowych oraz przyznawanej im ochrony.

Zachowawczość podejścia Unii widać na przykładzie stanowiska innych organizacji międzynarodowych. W systemie ONZ sport uznaje się za prawo każdego dziecka<sup>48</sup>, co wynika z art. 31 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka (dalej Konwencja), wiążącej wszystkie państwa członkowskie Unii<sup>49</sup>. Powołany przepis Konwencji stanowi, że każde dziecko ma prawo do uczestniczenia w zabawach i zajęciach rekreacyjnych

---

<sup>45</sup> A. Jakuszewicz, *op. cit.*, s. 217. Por. A. Götz, *Die deliktische Haftung für Sportverletzungen im Wettkampfsport. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik der Verkehrspflichten im Rahmen von § 823 Abs. 1 BGB*, Karlsruhe 2009, s. 9-10.

<sup>46</sup> Na ten temat zob. C. Devine, *London 2012 Olympic legacy: a big sporting society?*, w: J. Grix, L. Phillpots (red.), *Understanding UK Sport Policy in Context*, Abingdon-on-Thames 2014, s. 106-112; K. Young, Ch. Okada, *Introduction: Sport, Social Development and Peace: Acknowledging Potential, Respecting Balance*, w: K. Young, Ch. Okada, (red.), *Sport, Social Development and Peace*, Bingley 2014, s. x-xii.

<sup>47</sup> Przykładem jest polska kampania Ministerstwa Sportu i Turystyki „Ruch to prawo naszych dzieci” z 2013 r., popierana przez Rzecznika Praw Dziecka („*Ruch to prawo naszych dzieci*”, <https://brpd.gov.pl/aktualnosci/ruch-prawo-naszyc-dzieci>, dostęp 31.07.2018).

<sup>48</sup> *Sport i zabawa to prawo każdego dziecka!*, <https://www.unicef.pl/Co-robimy/Aktualnosci/Sport-i-zabawa-to-prawo-kazdego-dziecka> (dostęp 31.07.2018).

<sup>49</sup> Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20.11.1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

(norma programowa)<sup>50</sup>. Podobnie rzecz się ma z prawem osób niepełnosprawnych do uczestnictwa w wychowaniu fizycznym<sup>51</sup>. O prawie do sportu jako prawie podstawowym wszystkich ludzi mówiły już dokumenty krajowe i międzynarodowe z lat 60. i 70. XX w.: Karta Sportu Niemieckiego z 1966 r.<sup>52</sup>, Europejska Karta Sportu dla Wszystkich Rady Europy z 1975 r. i Międzynarodowa Karta Sportu i Wychowania Fizycznego UNESCO z 1978 r.<sup>53</sup>

#### ZNACZENIE UNIJNYCH PRZEPISÓW KOMPETENCYJNYCH W DZIEDZINIE SPORTU W PRAKTYCE

Zrozumienie znaczenia przepisów traktatowych dotyczących ponadnarodowych kompetencji w dziedzinie sportu ułatwia wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawach połączonych C-403/08 i C-429/08<sup>54</sup>. Po pierwsze, w wyroku tym Trybunał stwierdził, że spotkań sportowych nie sposób uważać za twórczość intelektualną, którą można zakwalifikować jako utwór w rozumieniu dyrektywy o prawie autorskim<sup>55</sup>, co odnosi się w szczególności do meczów piłkarskich podlegających regułom gry niepozostawiającym swobody twórczej w rozumieniu prawa autorskiego. Spotkań tych nie można zatem uznać za chronione prawem autorskim. Prawo Unii nie zapewnia im także ochrony na żadnej innej podstawie w dziedzinie własności intelektualnej<sup>56</sup>. Po drugie, w powołanym wyroku Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że spotkania sportowe mają jedyny w swoim rodzaju oryginalny charakter, mogący przekształcić je w przedmioty godne ochrony porównywalnej z ochroną utworów, która może być przyznana w razie potrzeby przez różne krajowe porządki prawne. Trybunał przytoczył następnie treść art. 165 ust. 1 akapit drugi TFUE i orzekł, że w tych okolicznościach w razie potrzeby państwo członkowskie ma prawo chronić spotkania sportowe drogą ochrony własności intelektualnej, ustanawiając szczególne przepisy krajowe

<sup>50</sup> Zgodnie z art. 31 ust. 2 Konwencji, państwa-strony będą sprzyjały tworzeniu właściwych i równych sposobności dla działalności rekreacyjnej.

<sup>51</sup> Na ten temat zob. M. Dalecka, *Sport osób z niepełnosprawnością - przelamywanie barier*, „Rocznik Lubuski” t. 40, cz. 2, 2014, s. 228-230; J. Niedbalski, *Sport jako narzędzie aktywizacji i społecznej integracji osób z niepełnosprawnością fizyczną*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 28(1), 2015, s. 107.

<sup>52</sup> W NRD prawo do sportu uzyskało charakter normy konstytucyjnej w 1968 r. (K. Reinhart, „*Wir wollten einfach unser Ding machen*”. *DDR-Sportler zwischen Fremdbestimmung und Selbstverwirklichung*, Frankfurt am Main 2010, s. 99).

<sup>53</sup> K. Gieseler, *Sport in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main 1992, s. 21.

<sup>54</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (wielka izba) z 4.10.2011 r. sprawach połączonych C-403/08 i C-429/08 *Football Association Premier League Ltd i inni przeciwko QC Leisure i inni (C-403/08) i Karen Murphy przeciwko Media Protection Services Ltd (C-429/08)*, EU:C:2011:631 (dalej wyrok TS w sprawach połączonych C-403/08 i C-429/08).

<sup>55</sup> Zob. dyrektywę 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.05.2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 167 z 22.06.2001 r., s. 10).

<sup>56</sup> Wyrok TS w sprawach połączonych C-403/08 i C-429/08, pkt 98 i 99.

lub uznając – przy poszanowaniu prawa Unii – ochronę przyznaną tym spotkaniom w umowach zawartych między osobami mającymi prawo do publicznego udostępniania treści audiowizualnych wspomnianych spotkań i osobami pragnącymi transmitować je wybranej przez nie publiczności<sup>57</sup>.

Wyrok w sprawach połączonych C-403/08 i C-429/08 potwierdza słuszność tezy R. Cafariego Panica, że podkreślenie szczególnego charakteru sportu w art. 165 ust. 1 akapit drugi TFUE może być punktem oparcia dla mniej rygorystycznej niż dotąd wykładni różnych przepisów prawa unijnego, w szczególności dotyczących swobód podstawowych. Jednakże ze stanowiska odzwierciedlonego w art. 165 ust. 1 akapit drugi TFUE nie wynika żadna zmiana materialna w odniesieniu do ogólnych przepisów mających zastosowanie do sektora sportowego. Nie pojawiło się zatem nic nowego w stosunku do wytycznych sformułowanych przez Komisję Europejską w białej księdze z 2007 r., w których Komisja uznała szczególne cechy sportu, bez wyrażania poglądu na temat zakresu, w jakim do tej dziedziny mają zastosowanie przepisy prawa konkurencji<sup>58</sup>. Specyfikę sportu europejskiego można – zdaniem Komisji – postrzegać z dwóch punktów widzenia: specyfiki aktywności sportowej i zasad sportowych (np. oddzielne zawody dla mężczyzn i kobiet, zachowanie równowagi konkurencyjnej między klubami biorącymi udział w tych samych zawodach) oraz specyfiki struktury sportu (np. autonomia i zróżnicowanie organizacji sportowych, zasada jednej federacji przypadającej na daną dyscyplinę sportu). Orzecznictwo sądów unijnych i decyzje Komisji uznawały i uwzględniały ową specyfikę jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Obowiązywało jednak, wciąż aktualne, założenie, że specyfika sportu nie umożliwia wyłączenia tej dziedziny z zakresu stosowania prawa unijnego<sup>59</sup>.

Kompetencja pomocnicza Unii w dziedzinie sportu, znajdująca swój wyraz w upoważnieniu i jednocześnie zobowiązaniu Unii do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, powinna być więc rozumiana w ten sposób, że ochrona przedsięwzięć sportowych jest zapewniana w razie potrzeby przez krajowe porządki prawne, zaś Unia współinicjuje lub współokreśla<sup>60</sup> inne formy wsparcia tego rodzaju przedsięwzięć. Należy podkreślić, że inne, nieprawne, formy wsparcia wymagają współdziałania UE i jej państw członkowskich, gdyż zwrot „przyczynia się do wspierania” wyklucza samodzielne działania wspierające. Do tych ostatnich uprawnione są wyłącznie państwa członkowskie. Również pierwszeństwo w zakresie podejmowania takich działań przysługuje państwu członkowskiemu, gdyż działania Unii mają wspierać, koordynować lub uzupełniać aktywność państw członkowskich. Możliwe jest także wspólne inicjowanie działań na poziomie ponadnarodowym i narodowym.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pkt 100 - 102.

<sup>58</sup> R. Cafari Panico, *Die Reform des EG-Vertrages nach dem Scheitern der europäischen Verfassung – Die Politiken der Europäischen Union*, „Jahrbuch für Italienisches Recht” Nr. 22, 2009, s. 53.

<sup>59</sup> KOM(2007) 391, s. 14-15.

<sup>60</sup> Czasownik „przyczyniać się” oznacza „stać się częściowo przyczyną czegoś lub wpłynąć na coś” (*Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/przyczyniac%20sie.html>, dostęp: 15.03.2018).

Przepis art. 165 ust. 2 tiret siódme TFUE określa natomiast cel działań Unii, którym jest rozwój europejskiego wymiaru sportu, bez względu na ich dopuszczalną formę oraz możliwy i rzeczywisty wkład w jego realizację. Podstawowe kompetencje w tym zakresie mają państwa członkowskie i to na nich spoczywa główna odpowiedzialność za osiągnięcie wspólnego celu<sup>61</sup>. Nie można jednak nie zgodzić się z twierdzeniem S. Weatherilla, że aczkolwiek art. 165 TFUE uczynił nieaktualnym zarzut braku związku prawa unijnego ze sportem, to jednak sposób zredagowania powołanego artykułu pozostawił otwartą kwestię natury tego związku, nie czyniąc zadość wymogom precyzji języka prawnego<sup>62</sup>.

Próbę wykorzystania potencjału normatywnego tkwiącego w art. 165 TFUE podjął rzecznik generalny w swojej opinii w sprawie C-90/16, traktując art. 165 ust. 1 akapit drugi TFUE jako dodatkowe uzasadnienie zwolnienia przez prawodawcę Unii z podatku *VAT* świadczenia niektórych usług ściśle związanych ze sportem lub wychowaniem fizycznym przez organizacje nienastawione na osiąganie zysku na rzecz osób uprawiających sport lub objętych wychowaniem fizycznym<sup>63</sup>. Praktyka taka odpowiada stanowisku Komisji Europejskiej w sprawie zwolnienia z podatku *VAT* lub stosowania zmniejszonych stawek tego podatku w przypadku usług związanych ze sportem<sup>64</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że do wyrażenia poparcia dla preferencji podatkowych w dziedzinie sportu Komisja Europejska nie potrzebowała nowych przepisów traktatowych, gdyż dotychczas obowiązujące były wystarczające dla ich uzasadnienia. Jednocześnie przydatność art. 165 TFUE w sprawach podatkowych budzi wątpliwości.

Bezspornie świadczenie przez organizacje nienastawione na osiąganie zysku niektórych usług ściśle związanych ze sportem lub wychowaniem fizycznym na rzecz osób uprawiających sport lub objętych wychowaniem fizycznym zostało uznane przez prawodawcę unijnego za świadczenie usług w interesie publicznym, które zasługuje na zwolnienie z podatku *VAT*. Celu zwolnienia nie powinno się jednak utożsamiać z celem działań, do których Unia została upoważniona w art. 165 ust. 1 akapit drugi TFUE, określonym w przepisie następnym (art. 165 ust. 2 tiret siódme). Zwolnienia z podatku *VAT*, podobnie jak cały system podatku od wartości dodanej, są przedmiotem harmonizacji ustawodawstw krajowych, wykluczonej wszak w dziedzinie sportu, przy czym harmonizacja ta musi być niezbędna do zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego i uniknięcia zakłóceń konkurencji<sup>65</sup>. Osiągnięcie celu określonego w art. 165 ust. 2 tiret siódme TFUE nie może – co należy ponownie podkreślić – nastąpić w drodze harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości nie podążył w kierunku wskazanym przez

<sup>61</sup> Por. P. Saganek, *op. cit.*; A. Siwek-Ślusarek, *op. cit.*

<sup>62</sup> S. Weatherill, *op. cit.*

<sup>63</sup> Opinia rzecznika generalnego Macieja Szpunara z 15.06.2017 r. w sprawie C-90/16 *The English Bridge Union Limited przeciwko Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs*, EU:C:2017:464, pkt 30.

<sup>64</sup> KOM(2007) 391, s. 13.

<sup>65</sup> Zob. art. 113 TFUE.

rzecznika generalnego i ograniczył swoją analizę przepisów unijnych do dyrektywy w sprawie podatku od wartości dodanej<sup>66</sup>, podkreślając, że został poproszony nie o ustalenie znaczenia pojęcia sportu w ogóle, lecz o dokonanie jego wykładni w ramach tej dyrektywy, i przypominając, że określone w jej art. 132 zwolnienia mają na celu uniknięcie rozbieżności w stosowaniu systemu *VAT* w poszczególnych państwach członkowskich. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że zwolnienie odnoszące się do usług mających ścisły związek z uprawianiem sportu lub z wychowaniem fizycznym, które są świadczone na rzecz osób uprawiających sport lub uczestniczących w wychowaniu fizycznym przez organizacje nienastawione na osiągnięcie zysku, ma na celu wspieranie takiej aktywności szerokich warstw społeczeństwa<sup>67</sup>.

Z wyroku w sprawie C-90/16 można wyprowadzić wniosek, że art. 165 ust. 1 akapit drugi TFUE nie powinien być traktowany jako pomocnicza podstawa prawna dla działań w innych dziedzinach integracji, nawet mających związek ze sportem, w których Unia ma kompetencje oparte na odrębnych postanowieniach traktatowych, w szczególności kompetencje wyłączne lub dzielone z państwami członkowskimi. Tytuł XII TFUE („Edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport”) zawiera podstawy prawne polityk samodzielnych pod względem przedmiotowym w stosunku do pozostałych polityk unijnych. Polityki oparte na postanowieniach Tytułu XII nie mają przy tym charakteru horyzontalnego<sup>68</sup>, nie muszą być brane pod uwagę przy ustalaniu i realizacji innych polityk, w przeciwieństwie do np. ochrony środowiska<sup>69</sup> lub ochrony konsumentów<sup>70</sup> i wbrew temu, czego można było oczekiwać w świetle treści Deklaracji z Nicei. Reforma oparta na Traktacie z Lizbony przyniosła wartość dodaną w systemie Unii, który wzbogacił się o nowe kompetencje, a zatem o możliwość podejmowania działań na poziomie ponadnarodowym w tych obszarach, w których wcześniej nie było to dopuszczalne. Granice nowych kompetencji wyznacza europejski zasięg czy też europejski wymiar przedsięwzięć sportowych, co rodzi dwojakiego rodzaju konsekwencje. Po pierwsze, chodzi o bardzo szczególną kategorię przedsięwzięć, a po drugie – inicjatywy niemające tego przymiotu pozostają poza zakresem kompetencji Unii, co je znacząco zawęża.

Należy zwrócić uwagę, że po ponad trzech miesiącach od wejścia w życie Traktatu z Lizbony Trybunał Sprawiedliwości podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko, zgodnie z którym w kontekście celów UE uprawianie sportu jest przedmiotem

---

<sup>66</sup> Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347 z 11.12.2006, s. 1).

<sup>67</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26.10.2017 r. w sprawie C-90/16 *The English Bridge Union Limited przeciwko Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs*, EU:C:2017:814, pkt 16, 17 i 23. Por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości: z 21.02.2013 r. w sprawie C-18/12 *Město Žamberk przeciwko Finanční ředitelství v Hradci Králové*, EU:C:2013:95, pkt 17 i 23; z 19.12.2013 r. w sprawie C-495/12 *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs przeciwko Bridport and West Dorset Golf Club Limited*, EU:C:2013:861, pkt 20.

<sup>68</sup> S. Weatherill, *EU Sports Law: The Effect of the Lisbon Treaty*, w: S. Weatherill, *European Sports. Collected Papers*, The Hague 2014, s. 520.

<sup>69</sup> Zob. art. 11 TFUE.

<sup>70</sup> Zob. art. 12 TFUE.

prawa Unii tylko w takim zakresie, w jakim uznaje się je za działalność gospodarczą. W ten sposób, gdy działalność sportowa ma charakter odpłatnego świadczenia pracy lub świadczenia usług za wynagrodzeniem, co ma miejsce w przypadku działalności sportowej wykonywanej przez półzawodowców lub zawodowców, zostaje ona w szczególności objęta zakresem stosowania art. 45 i następnych TFUE lub art. 56 i następnych TFUE. Trybunał przypomniał, że biorąc pod uwagę znaczącą wagę społeczną działalności sportowej, w szczególności piłki nożnej w Unii, za słuszny należy uznać cel polegający na wspieraniu naboru i szkolenia młodych piłkarzy. Aby zbadać, czy system, który ogranicza prawo do swobodnego przepływu graczy, jest właściwy dla zapewnienia realizacji tego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, należy wziąć pod uwagę cechy szczególne sportu w ogólności, a piłki nożnej w szczególności, jak również ich funkcje społeczne i wychowawcze. Znaczenie tych elementów potwierdza ponadto fakt, że zostały one wymienione w art. 165 ust. 1 akapit drugi TFUE<sup>71</sup>.

Powołanie przez Trybunał Sprawiedliwości postanowień traktatowych dotyczących polityki sportowej nastąpiło więc w celu potwierdzenia zasadności przyjęcia określonych kryteriów na potrzeby testu proporcjonalności, obejmującego badanie adekwatności danego środka do zakładanego celu, niezbędności danego środka do osiągnięcia tego celu oraz istnienie mniej restrykcyjnej alternatywy (proporcjonalność *sensu stricto*)<sup>72</sup>. W wyborze elementów testu i jego kryteriów organy stosujące prawo mają swobodę w granicach dokonanych ustaleń faktycznych<sup>73</sup>. W przypadku celu polegającego na wspieraniu naboru i szkolenia młodych piłkarzy oraz służącego jego realizacji środka ograniczającego prawo do swobodnego przepływu piłkarzy Trybunał Sprawiedliwości potraktował cechy i funkcje sportu wymienione w art. 165 ust. 1 akapit drugi TFUE jako dodatkową wskazówkę interpretacyjną w stosunku do tego, co sam wcześniej i obecnie wskazał jako części składowe testu proporcjonalności. Uprawianie sportu jest więc przedmiotem prawa Unii nadal jedynie w takim zakresie, w jakim uznaje się je za działalność gospodarczą. Należy dodatkowo uwzględnić znaczącą wagę społeczną działalności sportowej. Pod tym względem niczego nie zmieniła reforma dokonana Traktatem z Lizbony.

## ZAKOŃCZENIE

Reforma kompetencyjna UE w dziedzinie sportu, przeprowadzona na podstawie Traktatu z Lizbony, nie miała rewolucyjnego charakteru, służyła raczej potwierdzeniu *status quo*, gdy chodzi o podział kompetencji między Unią i jej państwami członkow-

<sup>71</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.03.2010 r. w sprawie C-325/08 *Olympique Lyonnais SASP przeciwko Olivierowi Bernardowi, Newcastle UFC*, EU:C:2010:143, pkt 27 i 28.

<sup>72</sup> D. Miąsik, w: A. Wróbel (red.) *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. I, Warszawa 2010, s. 206-207.

<sup>73</sup> Por. A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, System Informacji Prawnej Lex, 2009.

skimi. Do 2009 r. Wspólnoty Europejskie i UE nie posiadały kompetencji w dziedzinie sportu jako takiego. Wybrane aspekty działalności sportowej były rozpatrywane, regulowane i rozstrzygane na podstawie przepisów traktatowych dotyczących innych dziedzin integracji europejskiej, takich jak edukacja, zdrowie lub swobody gospodarcze. Wszystko, co wiązało się ze szczególnym charakterem sportu, a zatem z jego istotą, pozostawało poza zakresem przedmiotowym prawa wspólnotowego i unijnego. Wraz z wejściem w życie art. 165 TFUE klauzula szczególnego charakteru sportu uzyskała wyraźną podstawę prawną, gdyż Unia została zobowiązana do uwzględniania szczególnego charakteru sportu przy podejmowaniu działań w ramach swoich kompetencji wspierających, koordynujących i uzupełniających. Nietrudno zauważyć jednak, że w ten sposób jednoznaczny nakaz stosowania klauzuli szczególnego charakteru sportu odnosi się wyłącznie do specyficznej i wąskiej kategorii działań Unii. Ponadto, pojęcie szczególnego charakteru sportu nie zostało zdefiniowane w art. 165 TFUE, a więc jego znaczenie i zakres muszą być wyprowadzane z całokształtu okoliczności danej sprawy<sup>74</sup>, co w niczym nie odbiega od dotychczasowej praktyki rozpoznawania spraw na gruncie prawa unijnego.

Należy więc zgodzić się z opinią M. Jamesa, że mimo otwarcia drogi do zwiększonej roli Unii w dziedzinie sportu, potencjalny wpływ art. 165 TFUE na aktywność tej organizacji jest niejasny. Szczególny charakter sportu pozostaje czynnikiem rozstrzygającym przy ustalaniu, czy prawo Unii ma zastosowanie w konkretnej sytuacji, czy też nie<sup>75</sup>. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika jednak, że obszary, do których mają zastosowanie reguły sportowe, są zbyt szerokie i zbyt zróżnicowane, by można było poddać je kategoryzacji<sup>76</sup>. Sposób regulacji sportu na poziomie ponadnarodowym przyjęty w TFUE, z wykorzystaniem generalnej klauzuli szczególnego charakteru sportu, jak również odesłaniem do pozaprawnej zasady dobrowolności oraz funkcji społecznej i edukacyjnej, wydaje się zatem jedynym możliwym rozwiązaniem. Z punktu widzenia praw jednostki nie jest to jednak sytuacja korzystna, ponieważ nie daje jasności co do tego, kiedy można powoływać się na prawa podstawowe uznane w Karcie, np. prawo każdego do poszanowania jego integralności fizycznej i psychicznej, jak również kiedy można oczekiwać zapewnienia przez Unię (ewentualnie dążenia przez nią do zapewnienia) ochrony tego dobra w przypadku osób podejmujących aktywność sportową.

O ile ochrona praw podstawowych jest zapewniona w odniesieniu do działalności sportowej uznawanej za działalność gospodarczą, a zatem w ramach, co do zasady, zawodowej lub półzawodowej działalności sportowej, o tyle istnienie i zakres ochrony praw podstawowych w przypadku aktywności sportowców amatorów będą trudne do stwierdzenia i określenia, jako odnoszące się wyłącznie do wspieranych jednocześnie przez Unię i państwa członkowskie europejskich przedsięwzięć w zakresie spor-

<sup>74</sup> Por. I. Kainer, *Sportveranstalterrecht – Ein neuer Immaterialgüterrecht?*, Tübingen 2014, s. 363.

<sup>75</sup> M. James, *Sports Law*, Basingstoke 2017, s. 19.

<sup>76</sup> R.C.R. Siekmann, *Introduction to International and European Sports Law. Capita Selecta*, The Hague 2012, s. 104.

tu. Przykładem wspólnego wspierania może być wdrażanie na poziomie narodowym unijnych instrumentów finansowych, takich jak program kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu *Erasmus+* na okres 1 stycznia 2014 r. – 31 grudnia 2020 r.<sup>77</sup> Klauzule szczególnego charakteru sportu, struktur sportowych opartych na zasadzie dobrowolności oraz funkcji społecznej i edukacyjnej sportu będą więc raczej częściej kierować w stronę obszarów, w których prawo Unii nie ma zastosowania, niż odwrotnie.

Uznanie prawa do sportu dla wszystkich za prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym wpłynęłoby na sposób stosowania przez instytucje unijne art. 165 TFUE, jak również na stosowanie wydanych na jego podstawie przepisów prawa wtórnego Unii, do czego są właściwe zarówno instytucje unijne, jak i państwa członkowskie. Unia mogłaby przynajmniej „zachęcać” państwa członkowskie do ustanowienia prawa do aktywności sportowej, a te ostatnie musiałyby zagwarantować je w ramach projektów wspieranych przy udziale Unii. Na ten krok twórcy reformy lizbońskiej nie zdecydowali się jednak. Z tego względu znaczenie reformy kompetencyjnej Unii Europejskiej w dziedzinie sportu w sferze praw podstawowych jednostki jest marginalne. Reforma ta odzwierciedla rozumienie sportu jako narzędzia polityki, w tym przypadku o zasięgu europejskim, nie zaś sportu jako sfery praw i wolności jednostki.

Reforma oparta na Traktacie z Lizbony zmieniła zatem – jak ujął to S. Weatherill – wszystko i nic. Autor ten nie pomylił się, gdy w 2014 r. pisał, że niejasna natura nowych postanowień traktatowych oddaje znaczną władzę w ręce Trybunału Sprawiedliwości i Komisji Europejskiej, by dokonały wyboru co do sposobu wykonywania kompetencji unijnych, lecz najbardziej prawdopodobnym wynikiem jest brak zmiany. Obecnie nie ma żadnej wątpliwości, że Unia posiada legitymację do odgrywania roli wspomagającej w dziedzinie sportu. TFUE zawiera przepisy wzmacniające dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości wykładnię swobód przepływu osób i usług oraz zasad konkurencji w szczególnym kontekście działalności sportowej. W tym zakresie Traktat z Lizbony potwierdził istniejącą praktykę<sup>78</sup>. Tam zaś, gdzie było puste pole, ponieważ Unia nie dotrzymywała kroku przeobrażeniom społecznym w zakresie aktywności fizycznej o charakterze masowym, nie przyniósł pożądaných zmian.

**Dr hab. prof. nadzw. WSB Izabela Wróbel**, Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu (i\_wrobel@wr.onet.pl)

**Słowa kluczowe:** reforma lizbońska, kompetencje UE, sport zawodowy i amatorski, prawa podstawowe, prawo do sportu

**Keywords:** the Lisbon reform, EU competences, professional and amateur sport, fundamental rights, the right to sport

<sup>77</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1288/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające *Erasmus+*: unijny program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu oraz uchylające decyzje nr 1719/2006/WE, 1720/2006/WE i 1298/2008/WE (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 347 z 20.12.2013 r., s. 50).

<sup>78</sup> S. Weatherill, *EU Sports Law...*, s. 524.



## ABSTRACT

*The purpose of the article is to determine the importance of the Lisbon reform in the field of sport with regard to the fundamental rights of the individual, in particular the right to sport. The hypothesis that the European Union's competence in sport, whether professional or amateur, has only a marginal effect or has no effect in strengthening or extending the rights of the individual practising or wanting to practise a sport in one or more EU Member States is examined. In the context of the legal system of the Union, the problem that needs to be examined is the existence (recognition) of fundamental rights in the field of sport itself, and in the second place the scope of these rights and their possible evolution. In view of the characteristics of the Union's legal system, which is based on the transfer of competences by its Member States, the starting point of the analysis is the primary law of the Union regarding its competence in the field of sport, and then the provisions of that law that apply strictly to fundamental rights. Dogmatic analysis also includes the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. The conclusion that follows from the research is that the significance of the EU competence reform in the field of sport with reference to the individual's fundamental rights is marginal.*



## NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: [wydawnictwo@iz.poznan.pl](mailto:wydawnictwo@iz.poznan.pl)

**Bogumił Rudawski**

### **Grabież mienia w Kraju Warty 1939-1945. Działalność Urzędu Powierniczego w Poznaniu**

Instytut Zachodni

Poznań 2018

ISBN 978-83-61736-77-6

ISSN 0860-2913

281 ss., fotografie

Aneks z wykazem firm skonfiskowanych przez Urząd Powierniczy w Poznaniu

Streszczenie w języku angielskim

Autor korzystając z ogromnej bazy źródłowej zgromadzonej podczas kwerendy w archiwach państwowych w Polsce i w Niemczech przedstawia zjawisko grabieży mienia, „które było powszechnym doświadczeniem wojennej rzeczywistości lat 1939-1945 w Polsce. Grabież trwała nieustannie przez cały okres okupacji i była zaplanowanym elementem niszczenia egzystencji ludzi. Już od początku okupacji nakładano na obywateli polskich różne ograniczenia majątkowe oraz zajmowano ich mienie na drodze rekwizycji i konfiskat. Grabież mienia w Kraju Warty, podobnie jak na całym obszarze Polski zajętej przez III Rzeszę, miała charakter masowy i przybrała dwie zasadnicze formy – rabunku pozainstytucjonalnego, w którym aktywni byli przez cały okres okupacji niemieccy funkcjonariusze oraz niemieccy cywile oraz grabieży oficjalnej, ujętej w struktury organizacyjne. Bardziej dotkliwa okazała się ta druga forma wywłaszczeń dokonywana przez specjalnie w tym celu ustanowione instytucje niemieckiej administracji państwowej, które organizowały i przeprowadzały konfiskaty majątku Polaków. Spośród nich najważniejszą instytucją był Główny Urząd Powierniczy Wschód (Haupttreuhandstelle Ost, HTO), który objął swym działaniem polskie ziemie inkorporowane do Niemiec oraz częściowo Rzeszę Niemiecką. HTO posiadał sieć ekspozytur – Urzędów Powierniczych, które działały w poszczególnych jednostkach ziem wcielonych. Dla Kraju Warty ustanowiono Urząd Powierniczy w Poznaniu (Treuhandstelle Posen) wraz z filią w Łodzi.

Grabieżcza polityka administracji powierniczej spowodowała zupełne zniszczenie podstaw gospodarki prywatnej i przedwojennej struktury własnościowej. Bezwzględna gospodarcza eksploatacja objęła wszystkie dziedziny życia społeczno-gospodarczego i zrujnowała w wysokim stopniu polski dorobek narodowy oraz prywatny większości polskich rodzin. Do szkód materialnych należy dodać szkody moralne. Polacy wykluczeni z uczestnictwa w życiu politycznym, kulturalnym i gospodarczym byli wykorzystywani w niemieckich przedsiębiorstwach jako tania siła robocza.