



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 97 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 683-686) • © PISM • NR EGZ. PISM 3.20

DOKUMENTY ROBOCZE

Unia Europejska i sport – aspekty prawne

Jacek Foks

Przepisy prawa wspólnotowego jedynie w ograniczonym zakresie znajdują zastosowanie w działalności sportowej, wykonywanej na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej. Do kompetencji prawodawstwa krajowego należy regulacja takich zagadnień jak m.in. struktura administracyjna (zarówno państwowa, jak i samorządowa) w dziedzinie sportu, forma prawna oraz funkcjonowanie klubów i związków sportowych, status prawny zawodników, sędziów oraz innych osób bezpośrednio związanych ze sportem, zwalczanie niedozwolonego dopingu w sporcie. Ponadto szereg szczegółowych kwestii uregulowanych jest w przepisach wewnętrznych narodowych związków sportowych i komitetów olimpijskich, które w tym zakresie powinny być zgodne z postanowieniami aktów prawnych wydawanych przez międzynarodowe organizacje sportowe. W traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie (w tym w Traktacie ustanawiającym Wspólnoty Europejskie z 1957 r., dalej – TWE), oraz Traktacie o Unii Europejskiej z 1992 r. (dalej – TUE) nie znajdują się przepisy bezpośrednio odnoszące się do działalności sportowej. Na poziomie źródeł prawa wspólnotowego pierwszy postanowienia dotyczące sportu zostały wprowadzone w Deklaracji nr 29, stanowiącej załącznik do Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej (Traktatu Amsterdamskiego) z 1997 r. Natomiast przepisy prawa pochodnego (dyrektywy) regulują kwestie związane m.in. ze strzelectwem, jeździectwem, wzajemnym uznawaniem dyplomów trenerskich oraz produkcją sprzętu sportowego.

Sport, zarówno w znaczeniu ekonomicznym, jak i społeczno-kulturowym, stanowi obszar zainteresowania organów UE: Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Duże znaczenie w kreowaniu norm postępowania w dziedzinie sportu posiada orzecznictwo

Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej – ETS), który już wielokrotnie rozpatrywał sprawy z zakresu szeroko rozumianego prawa sportowego. Z uwagi na uznanie przez ETS sportu jako działalności gospodarczej w rozumieniu Art. 2 TWE, do dziedziny tej stosuje się przepisy regulujące Jednolity Rynek: zasadę swobodnego przepływu osób, swobodnego przepływu towarów i usług, swobodnego przepływu kapitału. Pośrednio działalność sportowa jest częścią tzw. polityk wspólnotowych: zdrowia (sprawy związane ze zwalczaniem niedozwolonego dopingu w sporcie), audiowizualnej (kwestie transmisji telewizyjnych z najważniejszych imprez sportowych), edukacji i młodzieży oraz prawa konkurencji.

Aktem o najwyższej mocy prawnej w dziedzinie sportu, mimo jego szczególnego charakteru, jest Deklaracja w Sprawie Sportu (zał. nr 29 do Traktatu Amsterdamskiego). Jak stanowi tekst Deklaracji: „Konferencja [międzyrządowa państw członkowskich UE – J.F.] podkreśla społeczne znaczenie sportu, a w szczególności jego rolę w pogłębianiu tożsamości i zbliżaniu do siebie ludzi. Konferencja wzywa więc organy Unii Europejskiej do wysłuchania stowarzyszeń sportowych podczas rozpatrywania istotnych kwestii wpływających na sport. W związku z powyższym, szczególną uwagę należy zwrócić na cechy szczególne sportu amatorskiego”. Niektóre zagadnienia związane ze sportem zostały uregulowane w aktach prawa wspólnotowego pochodnego, w szczególności w dyrektywach. Prawo wspólnotowe szczegółowo reguluje zasady wzajemnego uznawania przez państwa członkowskie dyplomów ukończenia szkół, uczelni wyższych oraz innych świadectw posiadanych kwalifikacji. Przepisy te odnoszą się również do osób prowadzących działalność w sporcie, m.in.: trenerów, instruktorów, menedżerów, nauczycieli wychowania fizycznego (Dyrektywy 89/48/EEC, 92/51/EEC oraz 1999/42/EC). W Dyrektywie 91/477/EEC zostały szczegółowo uregulowane przepisy dotyczące kontroli nabywania i posiadania broni palnej (w tym używanej w strzelectwie sportowym) oraz zasad jej przewozu przez granice państw członkowskich (m.in. w celu uczestnictwa w zawodach sportowych). Przepisy wspólnotowe określają także zasady uprawiania sportu jeździeckiego (Dyrektywy 90/426/EEC, 90/427/EEC oraz 90/428/EEC). Ponadto określają standardy, którym powinien odpowiadać sprzęt sportowy produkowany w państwach członkowskich UE (Dyrektywy 89/686/EEC, 93/68/EEC oraz 93/95/EEC), w tym obuwie sportowe (Dyrektywy 89/398/EEC i 94/11/EC).

Rada UE ma charakter organu międzyrządowego, w jej skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich w randze ministrów (tzn. w przypadku, gdy przedmiotem obrad są sprawy z zakresu sportu, w jej skład wchodzi ministrowie rządów państw członkowskich odpowiedzialni za tę dziedzinę). Rada jest głównym organem prawodawczym Wspólnot, a jej posiedzenia mają charakter formalny bądź nieformalny. Spotkania o charakterze formalnym kończą się rozpoczęciem procesu legislacyjnego, skutkującego wydaniem aktów prawnych (dyrektyw lub rozporządzeń) lub przyjęciem dokumentów końcowych danego posiedzenia (rezolucji lub konkluzji), które dotychczas dotyczyły głównie: sportu młodzieżowego, zwalczania dopingu w sporcie, praw do transmisji telewizyjnych z imprez sportowych oraz kontaktów sportowych z państwami objętymi sankcjami polityczno-ekonomicznymi przez UE. Posiedzenia o charakterze nieformalnym odbywają się kilka razy w ciągu roku i mogą dotyczyć spraw związanych ze sportem, zarówno podlegających regulacji prawa wspólnotowego, jak również wykraczających poza ten zakres. W Parlamencie Europejskim sprawy sportu znajdują się w gestii Komitetu ds. Kultury, Młodzieży, Edukacji, Mediów i Sportu. Komitet przygotowuje projekty opinii i raportów dotyczące sportu, które po zatwierdzeniu przez Parlament, są przekazywane Radzie UE i Komisji, jako dokumenty oficjalne Parlamentu. W dotychczasowej praktyce Komitet ten zajmował się m.in. następującymi kwestiami dotyczącymi sportu: zwalczaniem dopingu, sportem młodzieżowym, prawami do transmisji telewizyjnych z imprez sportowych oraz prawem transferowym w piłce nożnej. Sprawami sportu w strukturze Komisji Europejskiej zajmuje się Dyrektoriat Generalny Edukacji i Kultury, który składa się z 5 dyrektoriatów, w tym Dyrektoriatu C – Kultury, polityki audiowizualnej i sportu. W ramach Dyrektoriatu C funkcjonuje 5 wydziałów,

w tym Wydział Sportu – bezpośrednio odpowiedzialny za sprawy związane z tą dziedziną. Zakres zadań Wydziału Sportu obejmuje: współdziałanie Komisji z innymi organami UE w zakresie spraw związanych ze sportem, współpracę z organami administracyjnymi państw członkowskich odpowiedzialnymi za sport, współpracę z międzynarodowymi organizacjami sportowymi, organizowanie spotkań z udziałem przedstawicieli UE i podmiotów funkcjonujących w sporcie, w tym od 1991 r. Europejskiego Forum Sportowego. Podobnie jak w przypadku Rady UE i Parlamentu, Komisja zajmowała się dotychczas następującymi zagadnieniami z zakresu sportu: sportem młodzieżowym, bezpieczeństwem podczas imprez sportowych, europejskimi rozgrywkami klubowymi w piłce nożnej, zatrudnieniem w sektorze sportowym, zwalczaniem dopingiu w sporcie oraz prawami telewizyjnymi do transmisji z imprez sportowych. Zadaniem Komitetu Ekonomiczno-Społecznego jest udzielanie opinii Radzie i Komisji z zakresu dziedzin reprezentowanych przez jego członków. W kwestiach związanych ze sportem, Komitet zajmuje się głównie sprawami dotyczącymi stosowania prawa pracy oraz przepisów imigracyjnych, dotyczących sportowców z państw nieczłonkowskich UE. Komitet Regionów (KR) jest organem bardzo podobnym do Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, z tą różnicą, iż składa się z przedstawicieli wspólnot lokalnych i regionalnych. Komitet Regionów przygotował kilka opinii dotyczących sportu, m.in. na temat rozwoju sportu młodzieżowego oraz równouprawnienia płci w programach UE dotyczących sportu. W strukturze KR istnieje Komisja Kultury i Edukacji, zajmująca się także sprawami związanymi ze sportem.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości, jako główny organ sądowy Wspólnot Europejskich, już wielokrotnie rozstrzygał sprawy z zakresu szeroko rozumianej działalności sportowej. W pierwszej z nich (*Walrave and Koch v. UCI*, 1974) po raz pierwszy uznał, iż sport wykonywany w celach zarobkowych jest rodzajem działalności gospodarczej w rozumieniu Art. 2 Traktatu EWG (ob. TWE). Zarówno w tej sprawie, jak i w następnej (*Dona v. Mantero*, 1976) orzekł, iż zasadę niedyskryminacji narodowej należy stosować także w odniesieniu do sportowców oraz, że przepisy organizacji sportowych (krajowych i międzynarodowych) powinny określać zasady uprawiania sportu w celach zarobkowych, zgodnie z postanowieniami prawa wspólnotowego. Przedmiotem postępowań ETS związanych ze sportem były także kwestie związane z uprawnieniami trenerskimi (*Unectef v. Heylens*, 1987) oraz transmisji telewizyjnych z imprez sportowych (*Scottish Football Association v. Commission of the European Communities*, 1994). Najbardziej znanym orzeczeniem ETS (nie tylko w zakresie sportu) jest wyrok z 15 grudnia 1995 r. wydany w tzw. „sprawie Bosmana” (*Union Royale Belge des Societes de Football Association, RC Liegeois, UEFA v. Jean-Marc Bosman*, 1995). W wyniku jego wydania, doszło do rewolucyjnych zmian w prawie transferowym Międzynarodowej Federacji Związków Piłki Nożnej (FIFA) oraz zasad udziału obcokrajowców w rozgrywkach klubów piłkarskich. W dwóch następnych sprawach (*Christelle Delière v. Asbl Ligue francophone de judo and others*, 1999 oraz *Jyri Lehtonen and Castors Canada Dry Namur-Braine v. Fédération Royale des Sociétés de Basket-ball and Ligue Belge-Belgische Liga*, 1999) ETS (w opinii Rzeczników Generalnych) orzekł, iż prawo wspólnotowe nie stoi w sprzeczności z postanowieniami krajowych związków oraz międzynarodowych organizacji sportowych, dotyczącymi zasad udziału w imprezach międzynarodowych według kryteriów *stricte* sportowych (np. osiągniętych wyników).

Oprócz ekonomicznego charakteru uprawiania sportu (w odniesieniu do podstawowych zasad Jednolitego Rynku), dziedzina ta pośrednio jest przedmiotem także innych polityk i działań WE: ochrony konkurencji, ochrony zdrowia, polityki audiowizualnej, edukacji i młodzieży. Zagadnienia związane ze sportem w przedmiocie ochrony konkurencji dotyczą w szczególności: zakładania nowych klubów sportowych, licencji zawodniczych, sędziowskich i klubowych, organizacji imprez sportowych i praw do ich transmisji telewizyjnych, sprzedaży biletów wstępu na najważniejsze imprezy sportowe, kryteriów udziału zawodników w imprezach sportowych (zgodnie z rzecznictwem ETS kluby, związki i organizacje sportowe, jeśli prowadzą działalność

o charakterze zarobkowym, traktowane są tak jak inne przedsiębiorstwa). Oprócz kwestii dotyczących zwalczania dopingu w sporcie, z polityką zdrowotną UE związane są działania mające na celu ograniczenie reklam wyrobów tytoniowych podczas imprez sportowych lub związanych z działalnością sportową. Natomiast częścią polityki audiowizualnej są zagadnienia związane z transmisjami telewizyjnymi z imprez sportowych (w szczególności igrzysk olimpijskich oraz międzynarodowych rozgrywek w piłce nożnej). Organy UE prowadzą działania mające na celu popularyzację sportu wśród dzieci i młodzieży, w szczególności poprzez specjalne programy finansowane przez UE („Leonardo da Vinci” czy prowadzony w latach 1995–1998 program EURATHLON).

Zagadnienia związane ze sportem były przedmiotem negocjacji o członkostwo Polski w UE, w kilku tzw. obszarach negocjacyjnych: „Swobodny przepływ osób”, „Edukacja, kształcenie i młodzież” oraz „Swobodny przepływ kapitału”. Zgodnie z polskim stanowiskiem negocjacyjnym w tych obszarach, Rząd RP przyjął 31 grudnia 2002 r. jako datę zakończenia procesu harmonizacji i implementacji prawa wspólnotowego. Należy zaliczyć do niego konieczność dostosowania aktów prawnych, regulujących warunki wykonywania zawodów w RP, do zasad wzajemnego uznawania kwalifikacji, określonych w Dyrektywach 89/48/EEC i 92/51/EEC. W przypadku obszaru negocjacyjnego „Edukacja, kształcenie i młodzież”, negocjacje rozpoczęto i zakończono tego samego dnia – 10 listopada 1998 r., gdyż na *acquis communautaire* składają się w nim głównie programy współpracy oraz akty prawne niższego rzędu, nie posiadające mocy bezwzględnie obowiązującej. Dostosowanie polskiego prawa do prawa wspólnotowego w obszarze „Swobodny przepływ kapitału” wymagało nowelizacji ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej – podstawowego aktu prawnego regulującego funkcjonowanie sportu w Polsce. W tym celu konieczna była zmiana postanowień dwóch przepisów: Art. 32 ust. 3, zgodnie z którym co najmniej 70% kapitału akcyjnego w sportowej spółce akcyjnej powinno znajdować się w posiadaniu podmiotów krajowych oraz Art. 32 ust. 2, na mocy którego sportowa spółka akcyjna powinna mieć siedzibę na terytorium Polski. Przepisy te zostały skreślone, na podstawie Art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o kulturze fizycznej. Z uwagi na niewielki stopień regulacji działalności sportowej w prawie wspólnotowym, nie należy się spodziewać w pierwszych latach członkostwa RP w UE konieczności dokonywania zmian w polskim ustawodawstwie wyłącznie z tego powodu.