



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 14 grudnia 2020 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zwalczaniu dopingu w sporcie

(druk nr 280)

I. Cel i przedmiot ustawy

Uchwalona przez Sejm nowelizacja ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1872) wprowadza zmiany dostosowujące przepisy ustawy do znowelizowanej wersji Światowego Kodeksu Antydopingowego oraz Standardów Międzynarodowych, które zostały przyjęte podczas Światowej Konferencji Dopingowej w 2019 r. w Katowicach.

Aby zrealizować wskazany cel opiniowana ustawa modyfikuje definicje „okresu podczas zawodów” oraz „dopingu”. W odniesieniu do pierwszego pojęcia ustawa zmienia sposób ustalania momentu, od którego rozpoczyna się okres podczas zawodów wprowadzając sztywny termin - godzinę 23.59 w dniu poprzedzającym zawody, przy czym samo rozumienie zawodów nie uległo zmianie. Dotychczas przepis przewidywał, że okres podczas zawodów rozpoczyna się na 12 godzin przed zawodami.

Obowiązująca definicja dopingu w sporcie została uzupełniona o nową przesłankę. Za doping w sporcie będzie uznawane działanie zmierzające do zniechęcenia osoby zgłaszającej naruszenie przepisów antydopingowych lub grożenie takiej osobie przez zawodnika lub inną osobę (nowy pkt 11 w art. 3 ust. 1). Jednocześnie zmodyfikowano przesłankę z art. 3 ust. 1 pkt 3 stanowiącą, że za doping w sporcie zostanie uznane zachowanie polegające na unikaniu pobrania próbki fizjologicznej, niewyrażeniu zgody na pobranie próbki fizjologicznej lub niezgłoszeniu się na to pobranie bez ważnego uzasadnienia, po uprzednim powiadomieniu zawodnika o wytypowaniu go do pobrania próbki fizjologicznej przez osobę upoważnioną do

jej pobrania. W ramach przesłanek uznawanych za doping w sporcie zmienione zostało także rozumienie współpracy, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy. Za doping w sporcie uznaje się współpracę z osobą pomagającą w przygotowaniu do współzawodnictwa sportowego, która została ukarana karą dyskwalifikacji w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej za doping w sporcie albo została skazana lub dowiedziono jej udziału w zachowaniu uznawanym za doping w postępowaniu karnym, dyscyplinarnym lub dotyczącym odpowiedzialności zawodowej, jak również współpracę z przedstawicielem lub pośrednikiem takich osób, jeżeli zawodnik lub osoba podejmująca taką współpracę nie udowodni, że współpraca nie była związana ze sportem, z wykonywaniem pracy zawodowej, albo że nie można było jej uniknąć.

Ustawa zmierza do zapewnienia niezależności instytucjonalnej i operacyjnej Panelu Dyscyplinarnego poprzez usunięcie z zadań Rady Polskiej Agencji Antydopingowej uprawnienia do opiniowania kandydatur na członków Panelu Dyscyplinarnego (zmiana w zakresie art. 12 pkt 5), modyfikację art. 35 ust. 1, który zgodnie z nowym brzmieniem nie będzie wskazywał, że Panel Dyscyplinarny działa przy Polskiej Agencji Antydopingowej, a także uniemożliwienie udziału Dyrektora Agencji w posiedzeniach Panelu Dyscyplinarnego (zmiana w zakresie art. 40 ust. 6).

Zgodnie z dodanym art. 36 ust. 2 pkt 8 członek Panelu Dyscyplinarnego ma spełniać wymagania w zakresie bezstronności, niezależności oraz zapobiegania konfliktowi interesów, zawarte w Światowym Kodeksie Antydopingowym oraz właściwych dokumentach o charakterze międzynarodowym określonych przez Światową Agencję Antydopingową. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, wymagania dotyczące bezstronności, niezależności i zapobiegania konfliktowi interesu są obecnie określone w Międzynarodowym Standardzie do spraw Zarządzania Wynikami (ISRM). W konsekwencji zmieniony został także art. 41 ust. 1 stanowiący podstawę do wyłączenia członka Panelu od udziału w sprawie, w której zachodzi konflikt interesów lub istnieje uzasadniona wątpliwość co do bezstronności tego członka.

Ustawa modyfikuje także przepisy regulujące działalność Polskiego Laboratorium Antydopingowego wprowadzając obowiązek stosowania dokumentów technicznych określonych przez Światową Agencję Antydopingową podczas analiz antydopingowych próbek fizjologicznych zawodników oraz podczas działań związanych z zapewnieniem prawidłowych wyników analitycznych (art. 47v). Ustawa przewiduje również zastąpienie

określonych dotychczas w art. 47f ust. 1 pkt 1 wymogów, które powinna spełniać osoba powoływana na stanowisko dyrektora Polskiego Laboratorium Antydopingowego, w zakresie posiadania stopnia naukowego oraz doświadczenia zawodowego, warunkiem spełniania wymogów określonych w międzynarodowym standardzie wymagań dla laboratoriów określonym przez Światową Agencję Antydopingową. Korekta ta ma zapobiec częstym zmianom ustawy w sytuacji zmiany przepisów międzynarodowych.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 r., z wyjątkiem zmiany zawartej w art. 1 pkt 7 noweli (uchylenie obowiązku stwierdzania przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej ustania członkostwa w Panelu Dyscyplinarnym), która wchodzi w życie z dniem 2 stycznia 2021 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 21. posiedzeniu w dniu 27 listopada 2020 r. Projekt ustawy (druk sejmowy nr 762) stanowił przedłożenie rządowe. Marszałek Sejmu w dniu 19 listopada 2020 r. skierował powyższy projekt do prac w Komisji Kultury Fizycznej Sportu i Turystyki. Komisja przeprowadziła pierwsze czytanie na posiedzeniu w dniu 26 listopada 2020 r., wprowadzając do tekstu projektu ustawy dwie poprawki (druk sejmowy nr 774). Poprawki te miały na celu uzupełnienie regulacji zmienianego art. 38 nowelizowanej ustawy w zakresie kompetencji ministra właściwego do spraw kultury fizycznej w odniesieniu do członków Panelu Dyscyplinarnego oraz ustalenie terminu wejścia w życie tej zmiany na dzień 2 stycznia 2021 r.

Drugie czytanie odbyło się w dniu 27 listopada 2020 r., po czym niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania. Sejm uchwalił ustawę przy 439 głosach za, 6 przeciwnych i 4 wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

1. Mając na względzie dalszy harmonogram prac legislacyjnych nad ustawą: rozpatrzenie ustawy przez Senat, ewentualne przyjęcie poprawek i stanowisko Sejmu w odniesieniu do uchwały Senatu, czas na podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia, a także czas na jej publikację, oraz mając na względzie konstytucyjne terminy przysługujące uprawnionym organom w procesie stanowienia prawa, należy zauważyć, iż

ustalenie dnia 1 stycznia 2021 r. jako terminu wejścia w życie ustawy budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, ze względu na naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2) w zakresie obowiązku zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Zgodnie z art. 121 ust. 2 Konstytucji Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Przedmiotowa ustawa zostanie rozpatrzona przez Senat w dniach 16-18 grudnia br., a ewentualne przyjęcie poprawek (odrzucenie ustawy), wiązać się będzie z koniecznością przekazania ustawy Sejmowi w celu ustosunkowania się do stanowiska Senatu, co dodatkowo skróci 21-dniowy termin na rozpatrzenie ustawy przez Prezydenta, przysługujący mu na mocy art. 122 ust. 2 Konstytucji.

Z kolei skorzystanie przez Prezydenta z przysługującego mu uprawnienia rozpatrzenia ustawy w pełnym terminie spowodowałoby wejście ustawy z mocą wsteczną, co skutkowałoby niedochowaniem konstytucyjnych wymogów dotyczących zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

Warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 17 lipca 2019 r. (Kp 2/18) stwierdził, że określenie daty wejścia w życie ustawy z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi terminu podjęcia decyzji w przedmiocie podpisania ustawy stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, iż ustawodawca uchybił standardowi demokratycznego państwa prawnego w aspekcie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, a tym samym naruszył art. 2 Konstytucji.

Nie kwestionując celowości nowelizacji ani konieczności terminowego wywiązania się ze zobowiązań wynikających z przyjętych umów międzynarodowych, ze względu na zastrzeżenia przedstawione powyżej, należy postulować wydłużenie okresu *vacatio legis*.

2. Dodawany w art. 3 w ust. 1 pkt 11 stanowi, że za doping w sporcie uznaje się *„poza manipulowaniem lub usiłowaniem manipulowania, o którym mowa w pkt 5, działanie zawodnika lub innej osoby zmierzające do zniechęcenia osoby zgłaszającej naruszenie przepisów antydopingowych lub grożenie osobie zgłaszającej naruszenie przepisów antydopingowych”*. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej (§ 11) w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażeniu norm prawnych. W związku z tym,

proponuje się wykreślenie wyrazów, które stanowią powtórzenie normy prawnej zawartej we wcześniejszym przepisie.

Należy przypuszczać, iż zakaz podejmowania działań zmierzających do zniechęcenia osoby zgłaszającej naruszenie przepisów antydopingowych lub grożenie takiej osobie dotyczy **każdego**, co sugeruje sformułowanie „zawodnik i **inna osoba**”. Jeżeli taka jest intencja autorów przepisu proponuje się jednoznaczne wskazanie adresatów tej normy.

Propozycje poprawek

w art. 1 w pkt 2 w lit. a w tiret drugim, w pkt 11 skreśla się wyrazy „poza manipulowaniem lub usiłowaniem manipulowania, o którym mowa w pkt 5,”;

w art. 1 w pkt 2 w lit. a w tiret drugim, w pkt 11 skreśla się wyrazy „zawodnika lub innej osoby”;

3. W związku z dodaniem nowej przesłanki uznania zachowania w niej opisanego za doping w sporcie (działanie zmierzające do zniechęcenia osoby zgłaszającej naruszenie przepisów antydopingowych lub grożenie takiej osobie przez zawodnika lub inną osobę - art. 3 ust. 1 pkt 11) należy rozważyć, czy nie istnieje potrzeba uzupełnienia zadań Polskiej Agencji Antydopingowej w zakresie prowadzenia czynności wyjaśniających zmierzających do ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej za doping w sporcie w przypadku zaistnienia tej przesłanki.

Propozycja poprawki

w art. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) w art. 5 w ust. 1:

- a) w pkt 3a po wyrazach „art. 3 ust. 1 pkt 5-9” dodaje się wyrazy „i 11”,
- b) uchyla się pkt 7;”

4. Ustawa odsyła do:

- a) reguł określonych w Światowym Kodeksie Antydopingowym (art. 35 ust. 1, art.36 ust. 2 pkt 8, art. 41 ust. 1),
- b) dokumentów o charakterze międzynarodowym określonych przez Światową Agencję Antydopingową (art. 36 ust. 2 pkt 8, art. 41 ust. 1),

- c) międzynarodowego standardu wymagań dla laboratoriów określonego przez Światową Agencję Antydopingową (art. 47f ust. 1 pkt 1)
- d) standardów i dokumentów międzynarodowych określonych przez Światową Agencję Antydopingową (art. 47v ust. 1 i 2).

W oparciu o treść przywołanych przepisów nie jest możliwe ustalenie, jakiej rangi dokumenty stanowią podstawę praw i obowiązków adresatów norm oraz prawidłowe do nich odesłanie. Należy zauważyć, że Zasady techniki prawodawczej dopuszczają odsyłanie do postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe (§ 4 ust. 2 i 3 ZTP), konieczne jest jednak jednoznaczne wskazanie przepisów, do których się odsyła (§ 156 ZTP).

5. Ustawa nie zawiera żadnych przepisów przejściowych, pomimo że jej wejście w życie będzie miało wpływ na stosunki prawne powstałe pod działaniem dotychczasowych przepisów. Nakaz ustanawiania przepisów przejściowych wyczerpująco regulujących kwestie intertemporalne wymienione w § 30 ZTP jest regułą wynikającą z ważnych zasad konstytucyjnych, takich jak zasada poprawnej legislacji, zasada ochrony praw nabytych, zasada niedziałania prawa wstecz czy zasada pewności prawa. Brak takich przepisów w sytuacji, która wymaga ich ustanowienia, jest jednym z poważniejszych przypadków naruszenia zasad techniki prawodawczej, które mogą skutkować stwierdzeniem niekonstytucyjności ustawy.

Analiza opiniowanej ustawy wskazuje na konieczność jednoznacznego odniesienia się w szczególności do będących w toku postępowań dyscyplinarnych dotyczących dopingu w sporcie, ze względu na zmianę definicji dopingu w sporcie.

Propozycja poprawki

po art. 1 dodaje się art. 1a w brzmieniu:

„Art. 1a. Do postępowań w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej za doping w sporcie, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”.

Renata Bronowska

Główny legislator