



Warszawa, 13 listopada 2001 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej Zoll

RPO/385357/01/I/AW

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

WNIOSEK
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę

o stwierdzenie niezgodności art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. Nr 25, poz. 113 ze zm.), w zakresie, w jakim pomija sportowców niepełnosprawnych, zdobywców medali na igrzyskach paraolimpijskich, z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

UZASADNIENIE

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi od niepełnosprawnych sportowców, którzy sygnalizują, iż przepis art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, przyznający medalistom igrzysk olimpijskich świadczenia pieniężne z budżetu państwa, a pomijający medalistów igrzysk paraolimpijskich, jest dyskryminujący w stosunku do niepełnosprawnych sportowców. Autorzy listów wskazują, iż przepis ten niesprawiedliwie różnicuje osiągnięcia olimpijczyków i paraolimpijczyków, naruszając w ten sposób konstytucyjną zasadę równości wobec prawa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich autorzy skarg słusznie powołują się na naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Konstrukcja przepisu art. 28a powołanej ustawy o kulturze fizycznej, na mocy którego reprezentantom Polski na igrzyskach zimowych lub letnich, którzy zdobyli co najmniej jeden medal olimpijski, ukończyli 35 rok życia i nie uprawiają wyczynowo sportu, mają obywatelstwo polskie, mają stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej - przysługuje świadczenie pieniężne z budżetu państwa, niesprawiedliwie różnicuje osiągnięcia pełnosprawnych i niepełnosprawnych sportowców, naruszając w sposób oczywisty zasadę równości wobec prawa, jak również związaną z nią zasadę sprawiedliwości społecznej.

II. Ze sformułowanej w art. 32 Konstytucji RP zasady równości wynika dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania wszystkich obywateli. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowej linii orzeczniczej mocno akcentował, iż z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie

podmioty charakteryzujące w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1997 r. - K. 22/97). Ponadto, według Trybunału Konstytucyjnego, równość oznacza, że każdy może stać się adresatem każdej normy przyznającej określone prawa (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 1987 r. - P. 2/87), zaś wszelkie zróżnicowanie w prawie dopuszczalne jest wtedy, gdy jest usprawiedliwione (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1989 r. - K. 6/89).

Jednocześnie zaznaczyć należy, że dla zapewnienia równości w sensie materialnym, systemy prawne posługują się mechanizmem dyferencjacji. Zróżnicowanie sytuacji prawnej pewnej kategorii osób, przez ich uprzywilejowanie, zmierza właśnie do zapewnienia faktycznej równości, do wyrównania szans osób biednych, słabych, niepełnosprawnych. Jak podkreśla się w literaturze i orzecznictwie, w pewnych przypadkach różnicowanie jest wprost powinnością warunkującą osiągnięcie faktycznej równości (J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 276), a ponadto jest przejawem dążenia ustawodawcy do nadania systemowi prawa „racjonalnego charakteru oraz uczynienia jego rozstrzygnięć w miarę jak najbardziej sprawiedliwymi” (W. Senetra: Prawo pracy. Zarys Wykładu, Tom I, Białystok 1994, s. 184). Zapewnienie równości i sprawiedliwości, w wypadku wymienionej kategorii osób, wymaga odrębnych uregulowań uwzględniających specyficzne ich wymagania i potrzeby, przez co dochodzi do wyrównania szans życiowych i zawodowych. Trzeba również stwierdzić, że działania w tym kierunku są obowiązkiem demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

III. Okres lat dziewięćdziesiątych minionego wieku charakteryzuje się szczególną aktywnością legislacyjną i organizacyjną na rzecz osób niepełnosprawnych. Wprowadzono szereg przepisów do wielu aktów prawnych mających służyć osobom niepełnosprawnym, tak aby stały się beneficjentami wszystkich praw, które przysługują osobom pełnosprawnym. Wprowadzanie tych przepisów było podyktowane potrzebą stworzenia mechanizmów wyrównania szans osób niepełnosprawnych, posłużenia się przez ustawodawcę mechanizmem dyferencjacji w celu stworzenia osobom niepełnosprawnym warunków do korzystania w pełni z praw przysługujących wszystkim obywatelom.

Taki cel miała również uchwalona przed czterema laty Karta Praw Osób Niepełnosprawnych (uchwałą Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r., Monitor Polski Nr 50, poz. 475), która poza zdefiniowaniem prawa osób niepełnosprawnych do niezależnego i samodzielnego, aktywnego i wolnego od przejawów dyskryminacji życia, zawarła katalog dziesięciu praw, wskazując tym samym na najważniejsze obszary, w których niezbędne jest stworzenie mechanizmów wyrównania szans osób niepełnosprawnych. I tak wśród wyszczególnionych przez Kartę dziesięciu praw osób niepełnosprawnych znajduje się prawo do „pełnego uczestnictwa w życiu publicznym, społecznym, kulturalnym, artystycznym, sportowym oraz rekreacji i turystyce odpowiednio do swych zainteresowań i potrzeb”.

IV. Wynikające z Karty Praw Osób Niepełnosprawnych prawo do pełnego uczestnictwa w życiu sportowym znajduje odzwierciedlenie w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, który stanowi, że obywatele bez względu na wiek, płeć, wyznanie, rasę oraz stopień i rodzaj niepełnosprawności - korzystają z równego prawa do różnych form kultury fizycznej. Ponadto w ustawie o kulturze fizycznej znajduje się szereg innych przepisów mających na celu wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych - art. 10 ust. 3 stanowiący, że ograniczenie, zgodnie z którym w danej

dyscyplinie sportu może działać tylko jeden polski związek sportowy, nie ma zastosowania do związków zrzeszających sportowców niepełnosprawnych; art. 12 przewidujący możliwość utworzenia, w celu zapewnienia udziału reprezentacji polskich sportowców niepełnosprawnych w igrzyskach paraolimpijskich oraz reprezentowania kraju w Międzynarodowym Komitecie Paraolimpijskim, Polskiego Komitetu Paraolimpijskiego, który jest związkiem stowarzyszeń i innych osób prawnych, których celem statutowym jest organizacja, upowszechnianie oraz działalność na rzecz rozwoju sportu osób niepełnosprawnych; art. 51 ust 1 w myśl którego wszystkie nowobudowane i modernizowane obiekty sportowe powinny być dostępne dla osób niepełnosprawnych. Warto też podkreślić, że art. 28 ustawy, przewidujący możliwość przyznawania sportowcom wyróżnień i nagród ze środków budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego, nie daje podstaw do wyłączenia zawodników niepełnosprawnych.

V. Na tle tak przedstawionych rozwiązań prawnych na rzecz osób niepełnosprawnych, wprowadzony ustawą z dnia 4 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o kulturze fizycznej (Dz. U. Nr 96, poz. 1106) przepis art. 28a przyznający świadczenia z budżetu państwa jedynie sportowcom pełnosprawnym, a pomijający niepełnosprawnych sportowców, nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia. Niepełnosprawni sportowcy charakteryzują się podobnymi cechami istotnymi, co sportowcy pełnosprawni: reprezentują Polskę na igrzyskach olimpijskich zarówno letnich jak i zimowych, zdobywają medale olimpijskie, a wysiłek i ciężka praca, jaką niepełnosprawni sportowcy muszą włożyć, by osiągnąć satysfakcjonujące wyniki w różnych dyscyplinach, niejednokrotnie przerasta pracę sportowców w pełni sprawnych. Jednak pomimo istnienia wspólnych cech istotnych, niepełnosprawni olimpijczycy zostali pozbawieni uprawnień do otrzymywania świadczeń pieniężnych z budżetu państwa. Nadto,

kwestionowany przepis art. 28a dyskryminuje tę grupę obywateli, w stosunku do których władze publiczne zobowiązały się podjąć niezbędne działania przewidziane prawem, aby wyrównać szanse utracone wskutek niepełnosprawności. Zatem konstrukcja art. 28a wprowadza odwrotny mechanizm dyferencjacji, zamiast różnicować przez uprzywilejowanie, różnicuje przez dyskryminację. Takie kryterium różnicowania nie jest więc ani racjonalne, ani też nie znajduje swojego uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości. Nie pozostaje także w związku z żadnymi innymi wartościami czy normami konstytucyjnymi, które mogłyby uzasadniać odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Ponadto przepis art. 28a narusza, a nawet odwraca, związaną z zasadą równości, zasadę proporcjonalności. Jest też zaprzeczeniem urzeczywistnienia zasad sprawiedliwości społecznej, a więc jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Dodać należy, że dyskryminacyjny charakter art. 28a ustawy o kulturze fizycznej stanowi jednocześnie naruszenie art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która łącznie z przepisami Konstytucji wyznacza standard ochrony praw w demokratycznym państwie prawa, którym jest Rzeczpospolita Polska.

VI. Problem dyskryminującego przepisu art. 28a był przedmiotem wielokrotnych wystąpień Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych do Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu. Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych zwracał się z prośbą o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany przepisu art. 28a ust. 1 w sposób umożliwiający przyznanie świadczenia pieniężnego medalistom igrzysk paraolimpijskich. Niestety, jak wynika z prowadzonych na ten temat dyskusji i korespondencji, rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do otrzymania świadczeń pieniężnych spowodowałoby duże skutki finansowe, których rzekomo budżet państwa nie jest w stanie sfinansować ani obecnie ani w najbliższej przyszłości.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich powoływanie się jedynie na brak środków pieniężnych w budżecie państwa jest niedopuszczalnym argumentem różnicującym sytuację pełnosprawnych i niepełnosprawnych sportowców i w żaden sposób nie uzasadnia wyłączenia niepełnosprawnych sportowców z kręgu medalistów otrzymujących powyższe świadczenie.

VII. Reasumując należy stwierdzić, iż zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionowany przepis art. 28a ustawy o kulturze fizycznej, w zakresie w jakim wyłącza prawo do świadczenia pieniężnego sportowców niepełnosprawnych, zdobywców medali na igrzyskach paraolimpijskich, stoi w sprzeczności z art. 2, 32 Konstytucji RP oraz art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Naruszenie powołanych przepisów jest w tym przypadku tym bardziej dotkliwe, gdyż narusza prawa tej grupy obywateli, wobec których władze Rzeczypospolitej Polskiej mają szczególne, wynikające z norm konstytucyjnych, ustaw oraz przyjętych uchwał obowiązki.

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował działania w celu wyeliminowania niezgodności z Konstytucją przepisu art. 28a ustawy o kulturze fizycznej. W tej sprawie zwrócił się w dniu 27 września 2001 r. do Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Sportu o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych w kierunku zapewnienia konstytucyjności przedmiotowemu przepisowi. Ponieważ do tej pory Rzecznik Praw Obywatelskich nie otrzymał odpowiedzi na powyższe wystąpienie, skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego stało się koniecznością.

/-/ Andrzej Zoll