



Warszawa, 31-07-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.518.33.2019.ASZ

Pan

Kamil Bortniczuk

Minister Sportu i Turystyki

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze!

Na wstępie chciałbym podziękować za przesłanie projektowanych zmian w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1599, ze zm.; dalej jako: „ustawa o sporcie”)¹. Wziąwszy pod uwagę, że podejmują one podnoszony przeze mnie od dawna, także w korespondencji z Panem Ministrem², problem przemocy w środowisku sportowym, w szczególności warunkowanej czynnikami związanymi z płcią, z dużym zadowoleniem przyjmuję tę inicjatywę.

Jako konstytucyjny organ ochrony praw człowieka oraz niezależny organ do spraw równego traktowania w rozumieniu art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2023 r. poz. 970, t.j.; dalej jako: „ustawa o równym traktowaniu”) jestem przekonany, że władze publiczne powinny podejmować działania na rzecz stworzenia dla każdego, w szczególności – kobiet i mężczyzn, bezpiecznych i równych warunków aktywności sportowej, niezależnie od jej poziomu i charakteru. Działania te powinny

¹ Projekt z dnia 29 czerwca 2023 r.

² Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 maja 2022 r., znak: XI.071.4.2022.ASZ.

uwzględniać dobre praktyki wypracowane także na poziomie międzynarodowym, których przykład stanowią Zalecenia i plan działania Grupy wysokiego szczebla ds. równości płci w sporcie (2022) pt. „Promowanie równości płci w sporcie”³ (dalej: „Zalecenia GWS”), znajdujące po części odzwierciedlenie w przekazanym przez Pana Ministra projekcie.

W kontekście projektu ustawy nowelizującej ustawę o sporcie, na szczególne podkreślenie zasługuje obligatoryjny charakter obowiązków przyjęcia przez klub sportowy, związek sportowy i polski związek sportowy regulaminu, określającego zasady przeciwdziałania dyskryminacji, mobbingowi i innym nadużyciom wobec zawodników i innych osób uczestniczących we współzawodnictwie sportowym oraz powołania w ramach wewnętrznej struktury organizacyjnej polskiego związku sportowego pełnomocnika do spraw przeciwdziałania dyskryminacji, mobbingowi i innym nadużyciom wobec zawodników i innych osób uczestniczących we współzawodnictwie sportowym (projektowany przepis – odpowiednio – art. 42a ust. 2 i art. 42b). Niewątpliwie ich skuteczność podnoszą konsekwencje, z którymi projekt wiąże niezrealizowanie tych obowiązków przez ich adresatów. Klub sportowy, związek sportowy lub polski związek sportowy (ani żaden inny podmioty – projektowany art. 42d), który nie przyjął regulaminu, nie może ubiegać się o finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań ze środków budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych, w tym nie może ubiegać się o wsparcie, o którym mowa w art. 28 i art. 29 ustawy o sporcie (projektowany art. 42a ust. 11). Nieprzyjęcie przez polski związek sportowy regulaminu w terminie, o którym mowa w ust. 6 projektu ustawy nowelizującej skutkuje wygaśnięciem kadencji zarządu polskiego związku sportowego (projektowany art. 42a ust. 7), natomiast polski związek sportowy, który nie powołał pełnomocnika, nie może ubiegać się o finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań ze środków budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych, w tym nie może ubiegać się o wsparcie, o którym mowa w art. 28 i art. 29 ustawy o sporcie (projektowany art. 42b ust. 2).

Warto zauważyć, że projektowane rozwiązania, jak również przewidziane projektem wprowadzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej osób dopuszczających się dyskryminacji i przemocy, pozostają spójne z Zaleceniami GWS w zakresie powiązania

³ Dostęp pod adresem: <https://sport.ec.europa.eu/news/commission-published-high-level-groups-recommendations-to-achieve-gender-equality-in-sport> [dostęp: 25 lipca 2023 r.].

finansowania związków sportowych z wdrażaniem odpowiednio udokumentowanych i skutecznych polityk w zakresie przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć. W mojej ocenie, z projektowanego art. 42a ust. 4 ustawy o sporcie powinno jasno wynikać, że odpowiedzialność dyscyplinarną aktualizują nie tylko zachowania niepożądane noszące znamiona czynów przestępczych, penalizowanych na gruncie wskazanych w nim przepisów kodeksu karnego, ale także inne działania niepożądane, których dotyczy nowelizacja, w tym o charakterze dyskryminacyjnym.

Z zadowoleniem należy także przyjąć, że projekt ustawy – obok rozwiązań sankcjonujących działania dyskryminujące i przemocowe - wskazuje także na obowiązek podejmowania działań prewencyjnych przez organizacje sportowe, w szczególności polegających na szkoleniach, edukacji i podnoszeniu świadomości (projektowany art. 42a ust. 3 pkt 1 i 4). Niezbędność tego typu działań w procesie budowania środowiska wolnego od przemocy i dyskryminacji nie budzi wątpliwości. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał na znaczenie tego typu środków wielokrotnie⁴. Potwierdzają je także wyniki badania Parlamentu Europejskiego, opublikowane w raporcie „Fighting discrimination in sport”⁵, z którego wynika, że w ocenie większości ankietowanych właściwszym niż twarde sankcje mechanizmem zwalczania dyskryminacji lub molestowania w sporcie są kampanie przeciwko określonym przejawom nietolerancji w tym środowisku (36% v. 70% ankietowanych). Należy pamiętać, że budowanie równości w sporcie wymaga, by kampanie społeczne przedstawiały kobiety i mężczyzn uprawiających sport w sposób wolny od stereotypowo przypisanych im ról płciowych. To właśnie stereotypy są wskazywane jako jedna z głównych przeszkód równego udziału kobiet i mężczyzn w tej sferze aktywności⁶. Wyzwaniem implikowanym interseksjonalnością wielu przejawów dyskryminacji, pozostaje także podnoszenie świadomości na temat przemocy ze

⁴ Zob. m.in. raport „Kwoty i co dalej? Udział kobiet w życiu politycznym w Polsce. Analiza i zalecenia”, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/udzial-kobiet-w-zyciu-politycznym-w-polsce> [dostęp: 25 lipca 2023 r.]; raport „Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna”, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ochrona-przed-dyskryminacja-w-polsce-stan-prawny-i-swiadomosc-spooleczna> [dostęp: 25 lipca 2023 r.].

⁵ Dostęp pod adresem: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696163/EPRS_BRI\(2021\)696163_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696163/EPRS_BRI(2021)696163_EN.pdf) [dostęp: 25 lipca 2023 r.].

⁶ Zob. Sytuacja kobiet w polskim sporcie wyczynowym..., op. cit. oraz Zalecenia GWS.

względu na płeć w sporcie z uwzględnieniem szczególnie narażonych na nią podgrup: sportowców LGBT i sportowców z niepełnosprawnościami, sportowców z rodzin imigrantów lub znajdujących się na ścieżce rozwoju⁷.

Mając na względzie ustawową kompetencję Rzecznika Praw Obywatelskich do promowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób oraz wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją (art. 17b ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz.U. z 2023 r. poz. 1058, t.j.; dalej: „ustawa o RPO”) pozwolę sobie niżej wskazać także kwestie, które moim zdaniem warte są wzięcia pod uwagę na etapie projektowania zmian legislacyjnych dotyczących równości w sporcie.

Odnosząc się do już wskazanych wyżej kwestii, należy zauważyć, że ich ujęcie w projekcie wydaje się nazbyt ogólne. W projektowanym art. 42a ust. 1 brakuje m.in. uszczegółowienia sposobów przeciwdziałania dyskryminacji przez kluby i związki sportowe. Ponadto artykuł 42b projektu nie formułuje wymogów co do kryteriów wyboru czy zadań i kompetencji pełnomocnika do spraw przeciwdziałania dyskryminacji, mobbingowi i innym nadużyciom wobec zawodników i innych osób uczestniczących we współzawodnictwie sportowym. Niewątpliwie osoby pełniące funkcję pełnomocników powinny mieć wiedzę i doświadczenie w zakresie rozpoznawania symptomów i przeciwdziałania przemocy i dyskryminacji, w tym ze względu na płeć. Wydaje się, że wyodrębnieniu tego elementu w strukturze organizacyjnej związku sportowego powinno towarzyszyć wyposażenie go w kompetencje do odpowiedniego reagowania na przejawy przemocy i dyskryminacji, a także obowiązek ich zgłaszania zgodnie z przyjętą procedurą rozpatrywania nadużyć. Ta ostatnia powinna dawać gwarancję bezpieczeństwa osobie doświadczającej tego typu niepożądanych zachowań, a w stosownych przypadkach – możliwość skorzystania przez nią z usług wsparcia, a także obiektywnego rozpatrzenia jej sprawy. W tym zakresie projekt nie zawiera żadnych rozwiązań, ograniczając się jedynie do wskazania, iż zasady zgłaszania nadużyć powinny zostać określone przez regulamin (projektowany art. 42a ust. 3 pkt 3).

Po wtóre, projekt ustawy skupia się wyłącznie na problemie przemocy i wykorzystania seksualnego. Należy zatem podkreślić, że nierówności w sporcie są problemem znacznie szerszym. Podnosiłem tę kwestię m.in. w wystąpieniu do Pana Posła Jakuba Rutnickiego, Przewodniczącego Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i

⁷ Zob. Zalecenia GWS.

Turystyki Sejmu RP z dnia 5 lipca 2022 r., znak: XI.815.50.2022.ASZ, które uprzejmie przekazuję Panu Ministrowi w załączeniu. Wymieniłem w nim takie wyzwania nierówności płci w sporcie – prócz molestowania, molestowania seksualnego i przemocy seksualnej – jak niższa partycypacja dziewcząt i kobiet w sporcie, niedoreprezentowanie kobiet w sportowych ciałach kierowniczych i w procesie decyzyjnym, różnice w finansowaniu sportu kobiet, w tym nagradzaniu i wynagradzaniu dziewcząt i kobiet, seksistowski sposób przedstawiania aktywności sportowej kobiet przez media, czy utrwalone stereotypowe przekonania na temat ról społecznych kobiet i mężczyzn, w tym przypisywanie kobietom głównie funkcji rodzicielskich i opiekuńczych. Na te problemy wskazuje także raport z badania zleconego przez Pana Ministra pt. „Sytuacja kobiet w polskim sporcie wyczynowym” (Warszawa 2020). Uważam, że warto wykorzystać nowelizację ustawy o sporcie do ich systemowego rozwiązania, czemu służyć powinny nie tylko środki ukierunkowane na przeciwdziałanie i zwalczanie dyskryminacji, ale także promujące równość płci w sporcie. Powinny one mieć przy tym charakter kompleksowy i być skorelowane z istniejącym mechanizmem antydyskryminacyjnym.

Projekt ustawy nowelizującej ustawę o sporcie mógłby również proponować, aby regulaminy klubów i związków sportowych zawierały szerszy zakres rozwiązań wskazywanych w Zaleceniach GWS, ale także rekomendowanych w raporcie „Sytuacja kobiet w polskim sporcie wyczynowym”. W szczególności wartościowe byłoby zobowiązanie klubów i związków sportowych do podjęcia takich działań, jak m.in: opracowanie planów działania zorientowanych na promowanie równości płci, zapewnianie równego dostępu do zasobów (takich jak ośrodki sportowe, sprzęt i odzież), gwarantowanie dziewczętom i kobietom równych możliwości rywalizacji w sporcie na każdym poziomie (np. poprzez wprowadzanie programów zwalczających nierówności między płciami), wprowadzenie celów dotyczących reprezentacji kobiet w organach decyzyjnych, ustalenie celów w zakresie rekrutacji i rozwoju kobiet na stanowisku trenerów i sędziów, wprowadzenie zasad równych warunków pracy kobiet i mężczyzn, w tym równego wynagrodzenia za organizowane przez nich wydarzenia, promowanie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym czy publikowanie danych na temat równości płci w rocznych sprawozdaniach związków sportowych.

Ponadto warto podkreślić, iż dyskryminacja w sporcie wiąże się nie tylko z płcią, ale również bardzo często z innymi cechami takimi jak wiek, niepełnosprawność, orientacja seksualna, pochodzenie rasowe, etniczne czy narodowość występującymi łącznie (tzw. intersekcjonalność dyskryminacji) bądź będących samodzielnymi przesłankami dyskryminacji. Bazujące na nich przejawy nierównego traktowania,

zgłaszane Rzecznikowi Praw Obywatelskich, obejmują – by wymienić jedynie przykładowo – górne limity wiekowe dla sędziów piłkarskich, czy odmowę startu w zawodach sportowych ze względu na określoną narodowość. Dlatego przeciwdziałanie dyskryminacji w sporcie powinno zostać skorelowane z istniejącym w ustawodawstwie polskim mechanizmem przeciwdziałania dyskryminacji. Jego ramy wyznaczają przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510, ze zm.; dalej: „kodeks pracy”) i ustawy o równym traktowaniu.

Wskazane akty prawne wprowadzają fragmentaryczną - zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo - ochronę przed dyskryminacją w sporcie: w zatrudnieniu (na gruncie kodeksu pracy – otwarty katalog cech prawnie chronionych w zatrudnieniu pracowniczym i ustawy o równym traktowaniu – zamknięty katalog cech prawnie chronionych, także w zatrudnieniu niepracowniczym) oraz w dostępie do dóbr i usług, o którym mowa w art. 6 ustawy o równym traktowaniu (ograniczoną wyłącznie do płci, rasy, pochodzenia etnicznego lub narodowości). Ta fragmentaryczność implikuje niedopasowanie mechanizmu ochrony przed dyskryminacją w sporcie do rzeczywistych potrzeb, wynikających na przykład z silnego związku przedmiotowej kwestii z wolnością korzystania z dóbr kultury. Uzasadnia to jednocześnie formułowany od lat przez Rzecznika Praw Obywatelskich postulat nowelizacji ustawy o równym traktowaniu⁸. Mogłoby to nastąpić na mocy projektowanej ustawy nowelizującej ustawę o sporcie przez otwarcie katalogu cech prawnie chronionych oraz dziedzin objętych zakazem dyskryminacji na gruncie ustawy o równym traktowaniu⁹, a przynajmniej – dodanie dziedziny sportu do jej przedmiotowego zakresu zastosowania i jednoczesne ujednoczenie katalogu cech prawnie chronionych we wszystkich sferach, w których znajdować będzie zastosowanie wynikający z niej obowiązek równego traktowania i niedyskryminacji. Ten mechanizm funkcjonowałby jako dodatkowy wobec mechanizmu sankcyjnego przewidzianego projektem ustawy, jako że zgodnie z brzmieniem art. 16 ustawy o równym traktowaniu „dochodzenie roszczeń na podstawie niniejszej ustawy nie pozbawia prawa do dochodzenia roszczeń na podstawie przepisów innych ustaw”. Oznaczałoby to, że do wszystkich form dyskryminacji w sporcie, w tym molestowania i molestowania seksualnego, do

⁸ Zob. m.in. raport „Ochrona przed dyskryminacją w Polsce”, op. cit.

⁹ Por. m.in. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania z dnia 10 stycznia 2022 r., znak: XI.070.8.2020.ASZ, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rowne-traktowanie-rzad-odpowiedz> [dostęp: 26 lipca 2023 r.].

których zaliczyć należałoby akty przemocy i przemocy seksualnej związane z cechą prawnie chronioną, znajdowałyby zastosowanie korzystniejsze reguły dotyczące ich dowodzenia przed sądem powszechnym (tzw. zasada odwróconego ciężaru dowodu, zgodnie z którą w przypadku uprawdopodobnienia naruszenia zasady równego traktowania ten, któremu zarzucono naruszenie tej zasady, jest obowiązany wykazać, że nie dopuścił się jej naruszenia) oraz odpowiedzialność odszkodowawcza za naruszenie zakazu dyskryminacji w sporcie, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu, stanowiącym, iż „każdy, wobec kogo zasada równego traktowania została naruszona, ma prawo do odszkodowania”. W przypadku dyskryminacji odszkodowanie pełni rolę nie tylko sankcjonującą, ale i prewencyjną. Rozszerzenie ochrony osób doświadczających dyskryminacji w sporcie, a w konsekwencji osób, które udzielają im pomocy, w oparciu o przepisy ustawy o równym traktowaniu pozwoliłoby także na objęcie ich ochroną przed działaniami odwetowymi, na podstawie art. 17 tej ustawy. Proponowane rozwiązanie niwelowałoby także problem wykładni pojęcia dyskryminacji, którym posługuje się przesłany przez Pana Ministra projekt, a którego nie definiuje. Nowelizacja ustawy o równym traktowaniu w rekomendowanym kształcie jest zatem pożądana nie tylko z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej i równości (by wyeliminować różnicowanie przedmiotowe ochrony przed dyskryminacją w zależności od cechy prawnie chronionej), ale także założenia o racjonalności prawodawcy i zasad techniki prawodawczej, nade wszystko zaś – dążenia do zapewnienia skutecznej ochrony przed nierównym traktowaniem.

Analogiczne względy przemawiają także za nowelizacją przepisów regulujących działalność mediów, tak by wyeliminować z przekazu medialnego język seksistowski i zwiększyć udział w nim kobiecego sportu. Wydaje się, że zastosowanie mogłaby znaleźć – *mutatis mutandis* – rekomendacja Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie równych szans kobiet i mężczyzn udziału w życiu politycznym¹⁰. Punkt odniesienia w

¹⁰ Zob. raport „Kwoty i co dalej?”...op. cit.: „Wprowadzenie przepisów z zakresu równości płci (dotyczących m.in. zrównoważonej płciowo reprezentacji gości-polityków, czy równego dostępu polityków i polityczek do czasu antenowego) do ustawodawstwa medialnego w celu wzmocnienia pozytywnego medialnego obrazu kobiet, w tym uczestniczących w polityce. Wpływ mediów – tradycyjnych i nowych – na decyzje wyborcze ujmowany przez pryzmat różnic w sposobie (re)prezentacji kobiet i mężczyzn aktywnych w sferze politycznej wymaga bowiem ustalenia ram prawnych ukierunkowanych na zapewnienie przekazu medialnego wolnego od seksizmu, przemocy, stereotypów, uprzedzeń i dyskryminacji motywowanej płcią oraz regularnego monitoringu stanu równości płci przez organy regulacyjne mediów”.

tej kwestii mogą także stanowić Zalecenia GWS, szczegółowo adresujące problem obecności w mediach sportu kobiet i mężczyzn. Należy pamiętać, że oparte o uprzedzenia relacje medialne mają różne konsekwencje, z których dwie są szczególnie istotne. Po pierwsze, brak widoczności kobiet przekłada się na brak wzorów do naśladowania, co z kolei negatywnie odbija się na uczestnictwie kobiet w sporcie i ich przyszłym zaangażowaniu w inne role, stereotypowo przypisane mężczyznom, takie jak trenowanie czy członkostwo w gremiach decyzyjnych organizacji sportowych. Po drugie, brak widoczności w mediach ma bezpośredni wpływ na wartość ekonomiczną sportu kobiet, utrudniając przyciąganie sponsorów i gwarantowanie równości wynagrodzeń kobiet i mężczyzn uczestniczących w sporcie¹¹.

Podzielając wnioski sformułowane w raporcie "Sytuacja kobiet w polskim sporcie wyczynowym" oraz mając na względzie konieczność podejmowania działań zmierzających do zwiększenia partycypacji kobiet w sporcie wyczynowym, którego jednym, ale nie jedynym warunkiem pozostaje zapewnienie bezpiecznych warunków dla osób uprawiających sport, działając w trybie art. 16 ust. 1 ustawy o RPO, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o wzięcie pod uwagę przedstawionych wyżej uwag w toczącym się procesie legislacyjnym dotyczącym nowelizacji ustawy o sporcie oraz o ustosunkowanie się Pana Ministra do podniesionych w niniejszym piśmie kwestii.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Załącznik:

1/ wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Pana Jakuba Rutnickiego, Przewodniczącego Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Sejmu RP z dnia 5 lipca 2022 r. [znak: XI.815.50.2022.ASZ].

¹¹ Zob. Zalecenia GWS.

