

Warszawa, dnia 10 grudnia 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich
do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego prawa medalistów
igrzysk paraolimpijskich do świadczeń pieniężnych z budżetu państwa
z art. 28a ustawy o kulturze fizycznej (K.41/01)

Skarżący zarzuca we wniosku niezgodność art. 28 a ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. Nr 25, poz. 113 z późn. zm.), w zakresie w jakim pomija sportowców niepełnosprawnych, zdobywców medali na igrzyskach paraolimpijskich, z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP oraz 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Zaskarżony przepis brzmi:

Reprezentantom Polski na igrzyskach olimpijskich zimowych lub letnich, którzy:

- 1) zdobyli co najmniej jeden medal olimpijski,
 - 2) ukończyli 35 rok życia i nie uprawiają wyczynowo sportu,
 - 3) mają obywatelstwo polskie,
 - 4) mają stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - 5) nie byli karani za przestępstwo umyślne
- przysługuje świadczenie pieniężne z budżetu państwa, zwane dalej „świadczeniem”.

Moim zdaniem, argumenty podniesione w uzasadnieniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich są zasadne.

Argument o niezgodności z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, można podeprzeć wieloma orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego. Zasada ta polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, czyli bez różnicowań

faworyzujących ani dyskryminujących. Jednocześnie, zasada ta zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej.

Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (t.j. z 2001 r., Dz. U. Nr 81 poz. 889 z późn.zm.) w art. 1 ust. 1 wyraźnie stanowi, że obywatele, bez względu na (...) stopień i rodzaj niepełnosprawności - korzystają z równego prawa do różnych form kultury fizycznej. Realizuje tę zasadę wiele przepisów, np.

* art. 12 ustawy, który umożliwia powstanie Polskiego Komitetu Paraolimpijskiego oraz

* przepisy rozporządzeń wykonawczych Ministra Edukacji Narodowej:

z dnia 4 stycznia 2001 r. (Dz. U. Nr 5, poz. 48), wydanego na podstawie art. 22 ust. 6 ustawy, w sprawie zasad i trybu przyznawania, wstrzymywania i cofania oraz wysokości stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej i olimpijskiej, dotyczącego także kadry paraolimpijskiej i związku sportowego zrzeszającego sportowców niepełnosprawnych;

z dnia 14 marca 2001 r. (Dz. U. Nr 26, poz. 282), wydanego na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy, w sprawie rodzajów wyróżnień i wysokości nagród za osiągnięcie wysokich wyników sportowych we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym oraz szczegółowych zasad i trybu ich przyznawania, w którym pod pojęciem „polski związek sportowy” rozumie także związek sportowy zrzeszający sportowców niepełnosprawnych;

z dnia 2 maja 2001 r. (Dz. U. Nr 56, poz. 582), wydanego na podstawie art. 46 ust. 3, w sprawie szczegółowych zasad, warunków i trybu przyznawania i pozbawiania licencji sędziego sportowego, stosującego się także do osób zamierzających wykonywać funkcję sędziego sportowego w określonej dziedzinie sportu w ramach współzawodnictwa sportowego prowadzonego przez związek sportowy zrzeszający sportowców niepełnosprawnych;

* przepisy zarządzeń Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki:

z dnia 7 listopada 1996 r. (M.P. Nr 76, poz. 699) wydanego na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy, w sprawie rodzajów wyróżnień i wysokości nagród za osiągnięcie wysokich wyników sportowych we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym oraz zasad i trybu ich przyznawania, stosującego się także - poprzez

użycie określenia „polski związek sportowy” - do związku sportowego zrzeszającego sportowców niepełnosprawnych;

z dnia 18 grudnia 1996 r. (M.P. Nr 85, poz. 761), wydanego na podstawie art. 22 ust. 6 ustawy, w sprawie zasad i trybu przyznawania, wstrzymywania i cofania oraz wysokości stypendiów sportowych dla członków kadry narodowej i olimpijskiej, stosującego się do stosującego się także do związku sportowego zrzeszającego sportowców niepełnosprawnych Igrzysk Paraolimpijskich;

z dnia 11 grudnia 1996 r. (M.P. z 1997 r. nr 4, poz. 30), wydanego na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy, w sprawie zasad i trybu odznaczania, wyróżniania i nagradzania osób wyróżniających się szczególną aktywnością i uzyskujących wybitne osiągnięcia w dziedzinie kultury fizycznej, mającego zastosowanie także do Igrzysk Paraolimpijskich.

Jak wynika z powyższego, wiele przepisów realizuje konstytucyjną zasadę równości, natomiast przepis 28 a ustawy o kulturze fizycznej różnicuje podmioty prawa w sposób nieuzasadniony. Trybunał Konstytucyjny uznał¹, że jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Odstępstwo takie jest dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione trzy warunki:

po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą mieć one związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma;

po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych;

po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.

Rozważając swego czasu² regulacje socjalne, różnicujące sytuację prawną kobiet i mężczyzn, Trybunał podniósł, że różnicowanie sytuacji prawnej jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy przemawiają za tym inne, istotne argumenty konstytucyjne, np. zasada sprawiedliwości społecznej i że w płaszczyźnie uprawnień

¹ wyrok z dnia 21 czerwca 2001 r., SK 6/01, z 12 grudnia 1994, K.3/94, z 23 października 1995 r., K. 4/95

² wyrok z dnia 5 grudnia 2000 r., K.35/99

socjalnych konstytucyjnie dopuszczalne jest tzw. uprzywilejowanie wyrównawcze, czyli uprzywilejowanie prawne, mające na celu zmniejszenie nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym. Tak więc, wydaje się, iż można by było uzasadniać specjalne przywileje dla sportowców niepełnosprawnych, właśnie ze względu na ich szczególną sytuację, ale z pewnością nie można zgodzić się z istniejącą sytuacją odwrotną. Taką tezę uzasadnia też twierdzenie Trybunału³, że równość dopuszcza różne traktowanie przez prawo podmiotów różniących się między sobą, z tym że kryterium różnicowania podlegać musi każdorazowej ocenie zasadności różnicowań z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał wskazał⁴, że brak jest powszechnie akceptowanej definicji pojęcia sprawiedliwości społecznej, jakim posłużył się polski ustawodawca konstytucyjny. Trybunał posługuje się w dotychczasowym orzecznictwie rozumieniem sprawiedliwości społecznej jako sprawiedliwości dystrybutywnej (rozdzielczej) oraz wyrównawczej. Bardzo silnie wiąże on przy tym zasadę sprawiedliwości społecznej z zasadą równości, dopuszczając różnicowanie sytuacji prawnej obywateli, ale pod warunkiem, iż jest ono sprawiedliwe i wprowadzając zakaz ustanawiania różnicowań, które byłyby nieuzasadnione (a więc niesprawiedliwe). Trybunał stwierdził też, że zasada równości oznacza nie tylko zakaz nierównego traktowania podmiotów charakteryzujących się tą samą cechą istotną lecz także zakaz jednakowego traktowania podmiotów, które z punktu widzenia cech relewantnej są od siebie całkowicie odmienne.

P. Winczorek⁵ podaje nawet przykład dotyczący niepełnosprawnych, jako ilustrację zasady równości z art. 32 Konstytucji pisząc „nie narusza, na przykład, zasady równości wobec prawa przyznanie szczególnych, w porównaniu z innymi osobami, uprawnień do świadczeń zdrowotnych osobom niepełnosprawnym pod warunkiem, że prawo zagwarantuje wszystkim takim osobom, iż będą korzystać na równych zasadach”, co potwierdza tylko tezę, że gdyby w ustawie ustanowiono szczególne kryteria przyznawania świadczeń dla sportowców niepełnosprawnych, uprzywilejowanych w pewien sposób w stosunku do pozostałych sportowców, nie naruszałoby to zasady równości. Sytuacja odwrotna narusza ją.

³ wyrok z 11 lipca 2000 r., K.30/99

⁴ informacja Trybunału Konstytucyjnego o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1997 r.

⁵ w: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., Liber, Warszawa 2000, s. 50

Trybunał wielokrotnie⁶ zwracał uwagę na związek, jaki zachodzi między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej twierdząc, że odstępstwo od zasady równości musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowania podmiotów podobnych, co m.zd. nie ma miejsca w sytuacji gorszego traktowania sportowców niepełnosprawnych. Kłopoty budżetowe, na które mogą powoływać się twórcy ustawy i wzrost wydatków na cel z art. 28 a, w sytuacji przyznania prawa do świadczenia sportowcom niepełnosprawnym, nie mogą uzasadniać łamania naczelnych zasad demokratycznego państwa prawnego. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych nie narusza konstytucyjnej zasady równości jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy ich urzeczywistnieniu⁷. Taka sytuacja nie ma miejsca w przypadku omawianego przepisu ustawy o kulturze fizycznej.

Trybunał także zważył⁸, że przy interpretacji wyrażonej w art. 32 Konstytucji zasady równości należy liczyć się z zobowiązaniami wynikającymi z aktów międzynarodowych - w tym wypadku z art. 14 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), który stwierdza, że korzystanie z praw i wolności powinno być zagwarantowane bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.

Konkludując powyższe, uważam że art. 28 a ustawy o kulturze fizycznej, w zakresie w jakim pozbawia medalistów paraolimpiad prawa do określonego w ustawie świadczenia narusza konstytucyjne zasady, wyrażone w art. 2 i 32 Konstytucji RP oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Sporządziła: Joanna M. Karolczak

⁶ np. wyrok z dnia 18 grudnia 2000, K.10.2000, 6 maja 1998 r., K. 37/98, 20 października 1998 r., K. 7/98

⁷ wyrok z 18 stycznia 200, K.17/99

⁸ wyrok z 5 grudnia 2000, K.35/99