



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 19-01-2022 r.

VII.715.87.2021.GZ

**Pan
Kamil Bortniczuk
Minister Sportu i Turystyki**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

pragnę uprzejmie poinformować, że do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi obywateli na praktykę związków sportowych. Jak wynika z treści skarg związki sportowe uzależniają dopuszczenie zawodników do udziału w rozgrywkach sportowych i akcjach szkoleniowych od posiadania zaświadczenia o nieobowiązkowym szczepieniu (tzw. paszportu covidowego) lub negatywnego wyniku testu na COVID-19 wykonanego na własny rachunek. Dotyczy to także kadry szkoleniowej, medycznej i personelu pomocniczego. Jak wskazują skarżący, obowiązek ten został wprowadzony m. in. przez Polski Związek Piłki Nożnej, Polski Związek Strzelectwa Sportowego, Polski Związek Narciarstwa, Polski Związek Kendo, Polski Związek Brydża Sportowego.

Skarżący uważają, że takie działania związków naruszają chronione konstytucyjnie prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP), prawo do ochrony informacji o jednostce (art. 51 Konstytucji RP) a także prawo do ochrony zdrowia (art. 68 Konstytucji RP). Wskazują również, że związki nie refundują kosztów wymaganych testów na COVID-19 dla osób nie posiadających zaświadczenia o poddaniu się nieobowiązkowemu szczepieniu przeciwko COVID-19, co ich zdaniem narusza chroniony konstytucyjnie zakaz niedyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP).

Udział w zawodach organizowanych przez związki, a także praca na rzecz związków nie jest co do zasady w zgłaszanych przypadkach zawężona jedynie do osób zaszczepionych. Jednak – jak wynika z kierowanych do Rzecznika skarg – zdarzają się sytuacje, w których kluby sportowe nie honorują negatywnych testów, żądając certyfikatów szczepień.

W związku z napływającymi skargami, Rzecznik zwracał się do klubów sportowych z prośbą o udzielenie wyjaśnień. Jak wynika z poczynionych ustaleń niektóre kluby sportowe upatrują prawo do wprowadzania rygorów sanitarnych w delegacji wskazanej w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. *o sporcie* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1133 ze zm.), uprawniającej związki do ustanawiania i realizacji m. in. reguł organizacyjnych w organizowanym przez związki współzawodnictwie sportowym oraz w postanowieniach statutów związków, w zakresie w jakim nakładają one obowiązek ustanawiania przepisów bezpieczeństwa w sporcie i podejmowania działań, zapewniających bezpieczne warunki uprawiania wszystkich dyscyplin sportu. W ocenie związków sportowych powyższe przepisy uprawniają związki do ustanawiania i realizacji m. in. reguł organizacyjnych w współzawodnictwie sportowym i do przetwarzania danych dotyczących stanu zdrowia zawodników i pracowników związków w zakresie posiadania aktualnego certyfikatu potwierdzającego fakt zaszczepienia lub ozdowieńca bądź posiadania negatywnego wyniku testu antygenowego lub testu PCR.

Przyznane polskim związkom sportowym wyłączne prawo do ustanawiania i realizacji reguł sportowych, organizacyjnych i dyscyplinarnych we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez związek nie budzi wątpliwości. Na te reguły organizacyjne mają wpływ również międzynarodowe federacje sportowe. Ponadto obowiązek ustanawiania przepisów bezpieczeństwa w danym sporcie i podejmowania działań, zapewniających bezpieczne warunki uprawiania wszystkich dyscyplin sportu należy do związku. **Wprowadzane przez związki reguły organizacyjne powinny pozostawać jednak w zgodzie z prawem powszechnie obowiązującym, w szczególności z Konstytucją RP.**

W obecnej sytuacji działania podejmowane przez związki, chociaż merytorycznie uzasadnione potrzebą ochrony zdrowia, nie znajdują – jak się wydaje - wystarczającego umocowania w prawie sportowym. Z art. 37 ust. 1 ustawy o sporcie wynika, że zawodnik uczestniczący we współzawodnictwie sportowym organizowanym przez polski związek

sportowy jest obowiązany do uzyskania orzeczenia lekarskiego o stanie zdrowia umożliwiającym bezpieczne uczestnictwo w tym współzawodnictwie. Zgodnie ze wskazaną delegacją w art. 37 ust. 2 o sporcie, w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie kwalifikacji lekarzy uprawnionych do wydawania zawodnikom orzeczeń lekarskich o stanie zdrowia oraz zakresu i częstotliwości wymaganych badań lekarskich niezbędnych do uzyskania tych orzeczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 812) określono zakres i częstotliwość badań lekarskich i nie obejmują one badania ani testowania pod kątem zachorowania na COVID-19.

Z kolei § 2 ust. 29 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 861 ze zm.) wymienia podmioty, którym są udostępniane dane przetwarzane w unijnych cyfrowych zaświadczeniach COVID w celu weryfikacji statusu zdrowotnego posiadacza zaświadczenia. Wśród tych podmiotów nie są wymienione kluby sportowe czy też związki sportowe.

Związki sportowe upatrują prawo do nakładania powyższych rygorów sanitarnych w stosunku do kadry szkoleniowej, medycznej i personelu pomocniczego biorącego w akcjach szkoleniowych w art. 66 ust. 1 Konstytucji RP z którego wynika, że pracodawca jest zobowiązany zapewnić bezpieczne warunki świadczenia pracy a wyrażające się nie tylko w realizacji powszechnie obowiązujących przepisów, ale i zagwarantowaniu faktycznego bezpieczeństwa, gdyż tylko wtedy może się uchylić od ponoszenia odpowiedzialności za powstałą z tego tytułu szkodę pracownika.

Rzecznik dostrzega obawę związków przed ponoszoną odpowiedzialnością, jak również podziela stanowisko, że związki sportowe jako pracodawcy są zobowiązane m. in. na mocy Konstytucji RP do zapewnienia swoim pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Należy jednak wskazać, że zgodnie z art. 66 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP sposób realizacji tego prawa oraz obowiązki pracodawcy określa ustawa. Natomiast zgodnie z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Ponadto, w świetle zaś art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne

w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Pragnę podkreślić, że dotychczas Rzecznik zwracał w tym kontekście uwagę odpowiednim organom państwa, podkreślając obowiązek ustawowego uregulowania wszelkich ograniczeń praw osób niezaszczepionych w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 51 ust. 2 Konstytucji RP (zob. wystąpienia RPO do: Ministra Sportu, Ministra Zdrowia, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Edukacji i Nauki, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, dostępne na stronie internetowej: <https://bip.brpo.gov.pl/pl>¹). Dotychczas jednak nie dokonano zmian legislacyjnych.

Rzecznik dostrzega, że ustawa o sporcie jest oparta na założeniu, że polskie związki sportowe oraz związki sportowe są prywatnymi podmiotami poruszającymi się w ramach przysługującej im autonomii, podlegają w pełni wymaganiom wynikającym z przepisów prawa, są poddane nadzorowi ze strony ministra właściwego do spraw kultury fizycznej bądź innych uprawnionych organów, a jednocześnie funkcjonują stosunkowo niezależnie od międzynarodowych federacji sportowych.

Jak wskazuje E. J. Krześniak w komentarzu do ustawy o sporcie², w polskiej doktrynie panuje zgoda co do tego, że ani normy organizacyjne, ani normy dyscyplinarne ani reguły gry nie są prawem w rozumieniu Konstytucji RP. Powstaje więc pytanie o charakter tych norm. Jedną z wczesnych definicji reguł sportowych zaproponował A.J. Szwarc. Według niego, jako reguły sportowe „określa się najczęściej [...] ogólne zasady regulujące sposób uprawiania poszczególnych dyscyplin sportowych, przebieg walki czy gry sportowej, normy stanowione pod groźbą stosowania pewnych reguł” [A.J. Szwarc, *Karnoprawne funkcje reguł sportowych*, Poznań 1977, s. 61]. Sam autor za reguły sportowe uważał z kolei „tylko te wypowiedzi, wyrażenia i wskazania, które są generalnymi normami postępowania dotyczącymi zachowań będących uprawianiem sportu, będących formą udziału w walce lub

¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-niezaszczepieni-sport-ograniczenia-interwencja-bortniczuk>
https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO_do_MRPiT_29.04.2021.pdf
https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-10/Do_PRM_szczepienia_3.10.2021_0.pdf
https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-11/RPO_do_MZ_szczepienia_2.11.2021.pdf
https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RPO_do_MEiN_12.08.2021.pdf

² E. J. Krześniak [w:] *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 13. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587833004/630444/krzesniak-eligiusz-j-ustawa-o-sporcie-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2021-12-20 12:42)

grze sportowej, które są normami adresowanymi do sportowców, to znaczy do uczestników walki czy gry” [A.J. Szwarc, Karnoprawne funkcje..., s. 63].

Odwołanie w ustawie o sporcie do statutów oraz regulaminów organizacji międzynarodowych i krajowych oznacza jedynie tyle, że te postanowienia mogą pełnić różne prawnie relewantne funkcje w systemie powszechnie obowiązującego prawa, w tym zwłaszcza dwie – regulowanie stosunków sportowych (samodzielnie) oraz konkretyzowanie (a więc w tym zakresie jedynie pomocniczo) ogólnych regulacji ustawowych; w tym ostatnim przypadku normy związków sportowych i innych organizacji będą więc odgrywać rolę swoistych podstawowych aktów wykonawczych [A. Kijowski, *Stosunki prawne sportowców...*, s. 54]³.

Regulaminy polskich związków sportowych i związków sportowych mogą zostać uznane za tzw. *soft law*. Sam fakt istnienia tego rodzaju równoległego zestawu norm niemających wprawdzie charakteru norm prawnych, ale zbliżonych do nich konstrukcyjnie i wpływających niewątpliwie na sytuację konkretnych osób i podmiotów, oznacza potencjalnie konflikty. Oczywiście pierwszeństwo zawsze powinny mieć normy prawne⁴.

Przyczyną podejmowania przez organizatorów różnego rodzaju decyzji dotyczących ograniczeń dla osób niezaszczepionych przeciw COVID-19 jest zrozumiała troska o życie i zdrowie uczestników imprez sportowych i szkoleń. Są to wartości, które uzasadniają wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności lub praw. Jednak wszelkie ograniczenia wprowadzane w tym zakresie powinny mieć właściwą podstawę prawną, skoro mogą być ustanowione tylko w ustawie (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o udzielenie Rzecznikowi Praw Obywatelskich wyjaśnień w przedstawionej sprawie.

Jednocześnie proszę o udzielenie odpowiedzi na wcześniejsze wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 listopada 2021 r. (sygn. VII.715.51.2021.GZ) dotyczące ograniczenia możliwości dostępu do wydarzeń sportowych. Uprzejmie informuję, że zgodnie

³ Tamże.

⁴ Tamże.

z art. 15 ust. 2 zd. 1 ustawy o RPO organ, organizacja lub instytucja, do których zostało skierowane wystąpienie, obowiązane są bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajętych stanowisku.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/