



Warszawa, 4. 08. 2014 r.

III.801.1.2014.TO

**Pan  
Bartłomiej SIENKIEWICZ**

**Minister Spraw Wewnętrznych**

*szanowny Panie Ministrze*

Uprzejmie informuję, do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi, dotyczące dyskryminacji kobiet, przy naborze do służby w Policji. Problematyka skarg koncentruje się na jednakowych testach sprawności fizycznej dla kobiet i mężczyzn w procesie rekrutacyjnym, nieuwzględniających różnic biologicznych pomiędzy obiema płciami. Skarżący wyrażają wątpliwości, co do zgodności obowiązujących w tym zakresie przepisów z Konstytucją, prawem wtórnym Unii Europejskiej oraz z ustawą z dnia 3 grudnia 2010r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.).

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich podjął postępowanie wyjaśniające w przedmiocie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz.U. poz. 432 ze zm.). Analizując obowiązujące przepisy Rzecznik zwrócił się do ombudsmanów (w tym wojskowych) innych państw, jak również do organów ds. równego traktowania państw członkowskich Unii Europejskiej skupionych w europejskiej sieci Equinet z prośbą o odpowiedź na następujące pytania:

- czy w Państwa krajach wymagania kwalifikacyjne do służby w Policji, Siłach Zbrojnych, Straży Granicznej czy służbach specjalnych są jednakowe dla kandydatów (kobiet i mężczyzn)?

- czy w kontekście zasady równości płci realizowane są w Państwa krajach programy mające na celu zwiększenie liczby kobiet w Siłach Zbrojnych czy służbach mundurowych?

Z uzyskanych odpowiedzi wymagania kwalifikacyjne do służby m.in. w Policji przedstawiają się następująco:

### **Holandia**

Rząd holenderski prowadzi politykę, która ma zachęcać kobiety do pracy w siłach zbrojnych, w tym do pracy w policji. W związku z powyższym, **warunki testu sprawnościowego** (który ma kluczowe znaczenie, jeżeli chodzi o dostęp do służb mundurowych) **zostały sformułowane w sposób korzystniejszy dla kobiet**, dając im więcej czasu na jego ukończenie. Niezdanie testu sprawnościowego jest jednak jednoznaczne z brakiem możliwości podjęcia pracy, niezależnie od wyników innych testów (na inteligencję, czy też testów psychologicznych).

### **Dania**

Dania wskazuje na dwa przypadki, kiedy mamy do czynienia z różnicami w wymaganiach (pomiędzy kobietami a mężczyznami), które muszą spełniać osoby ubiegające się o pracę w służbach mundurowych. Po pierwsze, jest to wzrost (kobiety co najmniej 164 cm, mężczyźni co najmniej 172 cm). Druga **różnica dotyczy testów sprawnościowych**. Policja wskazuje, że jest to konieczne ze względu na różnice fizjologiczne i biochemiczne pomiędzy płciami. Niedawno jednak wymogi zostały zmienione i są takie same w stosunku do kobiet i mężczyzn.

### **Austria**

W Austrii podejmuje się działania zachęcające kobiety do podejmowania pracy w służbach mundurowych. Celem jest, aby odsetek kobiet w każdym z rodzajów służb wynosił 50%. Zarówno Austriackie Federalne Siły Zbrojne, jak i policja austriacka stawia **różne** wymogi kobietom i mężczyznom, np. dotyczące testów sprawnościowych. Warto jednak zwrócić uwagę, że limity dla mężczyzn są ustalone zgodnie z „przeciętną kondycją mężczyzny”, natomiast w stosunku do kobiet, choć limity są niższe, to ustalane powyżej „przeciętnej kondycji kobiety”.

### **Łotwa**

Na Łotwie, aby móc pracować w służbach mundurowych obowiązkowo musi zostać spełniony szereg przesłanek, m. in. obywatelstwo, odpowiedni stan zdrowia, cechy psychologiczne, zdolność

do czynności prawnych czy nieskazanie za przestępstwo umyślne. Wymagania dotyczące sprawności fizycznej są **różne** dla kobiet i mężczyzn oraz z rozróżnieniem na wiek. Łotwa nie prowadzi jednak statystyk dotyczących udziału kobiet w służbach mundurowych, nie podejmuje również działań, które przyczyniłyby się do zwiększenia takiego udziału.

### **Słowenia**

Uzyskane dane dotyczą jedynie odsetka kobiet w policji, który wynosi około 24%, jednakże w terenie wynosi tylko około 14. Wskazuje się jednak, że kobiety są wyjątkowo skuteczne i w wielu działaniach efektywniejsze niż mężczyźni.

### **Irlandia**

W Irlandii, aby móc pracować w służbach mundurowych należy spełnić warunki testu sprawnościowego, który ze względu na inne uwarunkowania kobiet i mężczyzn jest **inny** odpowiednio dla każdej płci. I tak np. odległość 2,4 km ma być pokonana przez mężczyzn maksymalnie w czasie 11 minut i 40 sekund, a przez kobiety w 13 minut i 10 sekund.

### **Niemcy**

W Niemczech również wymagania są **różne** dla kobiet i mężczyzn. Przykładowo mężczyzna zobowiązany jest skakać w dal, na co najmniej 1,95 m, a kobieta na 1,57. Ponadto, siły zbrojne i policja prowadzą specjalistyczne programy, dzięki którym łatwiej pogodzić pracę i życie rodzinne, np. poprzez elastyczny czas pracy.

### **Czechy**

W Czechach wymagania do pracy w służbach mundurowych są **takie same** dla kobiet, jak i dla mężczyzn. Czeski rząd nie prowadzi również żadnych specjalnych programów, które przyczyniałyby się do zwiększenia liczby kobiet w służbach.

### **Cypr**

Na Cyprze wymagania są **różne** dla kobiet i mężczyzn. Rzecznik nie zgodził się na ustalenie jednolitych kryteriów, ponieważ w jego ocenie takie działanie doprowadziłoby do bezpośredniej dyskryminacji ze względu na płeć. I tak przykładowo: skok w dal (2,5 m – mężczyźni, 1,5 m – kobiety), skok wzwyż (1 m – mężczyźni, 0,7 m – kobiety), bieg (1000 m – mężczyźni, 800 m – kobiety, przy maksymalnym czasie 5 minut 20 sekund).

### **Grecja**

Grecki Rzecznik poinformował, że **wspólne standardy dla obu płci stanowią dyskryminację** pośrednią, stawiając kobiety w niekorzystnej sytuacji (wymagania te powodują, iż blisko 80% kobiet nie jest w stanie im sprostać). Wymagania, choć na pierwszy rzut oka wydają się neutralne stanowią naruszenie prawa greckiego i prawa unijnego w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet, i należy podjąć działania, które zmienią obowiązujący stan prawny.

### **Finlandia**

Wymogi kwalifikacyjne do służby w Policji, Straży Granicznej, Sił Zbrojnych są takie same dla kobiet i mężczyzn. 24% całej administracji policyjnej stanowią kobiety z tego 14% funkcjonariuszki Policji (dane z 2012 r.). Z danych na koniec 2013 r. wynika, że ok.75% pracowników cywilnych oraz 4% żołnierzy Straży Granicznej to kobiety. Z uwagi na obowiązujący w Finlandii obowiązek odbywania zasadniczej służby wojskowej 80,5% Sił Zbrojnych Finlandii stanowią mężczyźni oraz 19.5% kobiety (na stanowiskach cywilnych 46%). Na lata 2012 – 2015 uchwalony został rządowy program na rzecz równości płci. Obejmuje on w szczególności zagadnienia legislacji, godzenie pracy z życiem rodzinnym, awansowanie i promowanie kobiet w karierze zawodowej, badania i edukację w zakresie równości płci, zwalczanie przemocy domowej, przemocy (w tym seksualnej) wobec kobiet.

### **Szwecja**

Wymogi kwalifikacyjne do służby w Policji są jednakowe dla kobiet i mężczyzn. **Skala oceny sprawności fizycznej jest jednak zróżnicowana dla obu płci.** Jest to związane z ich budową biologiczną. Wymagania sprawności fizycznej są niższe dla kobiet niż dla mężczyzn. Jeżeliby zastosować niższą skalę dla mężczyzn, wówczas do służby zostałyby przyjętych więcej mniej sprawnych fizycznie mężczyzn. Jeżeliby natomiast przyjąć wyższą skalę dla kobiet, wówczas do służby trafiłoby mniej bardziej sprawnych fizycznie kobiet. Dlatego też wymagania sprawności fizycznej są jednakowe dla obu płci. Uwzględniają bowiem medycznie potwierdzone różnice w budowie biologicznej. Zróżnicowane skale ocen sprawności fizycznej kobiet i mężczyzn pozwalają na sprawiedliwą weryfikację rzeczywistych możliwości obu płci.

### **Bośnia i Hercegowina**

Wymogi kwalifikacyjne do służby w Siłach Zbrojnych Bośni i Hercegowiny (BiH) są jednakowe dla kobiet i mężczyzn. Jednak skala sprawności fizycznej jest zróżnicowana, uzasadniona różnicami biologicznymi obu płci. Obecnie w Siłach Zbrojnych BiH zatrudnionych jest ok. 6,5% kobiet,

z czego ok. 5,4% żołnierzy. Na lata 2010 – 2015 przyjęto plan mający na celu zwiększenie liczby kobiet w Siłach Zbrojnych BiH do 10%.

Podsumowując, z powyższego zestawienia wynika, że w większości krajów realizowane są działania zachęcające kobiety do podejmowania pracy w służbach mundurowych. Działania te polegają m.in. na zróżnicowaniu wymogów sprawności fizycznej kobiet i mężczyzn, co uwzględnia różnice fizjologiczne pomiędzy płciami, w tym średni poziom sprawności fizycznej reprezentantów obu płci. Jednolite kryteria w tym zakresie, mogą zostać przyjęte za dyskryminację (por. w szczególności stanowisko Ombudsmana Cypru i Grecji). Wymogi kwalifikacyjne mogą być uznane za jednakowe wyłącznie, gdy skala oceny sprawności fizycznej uwzględnia biologiczne różnice obu płci (por. stanowisko Polisen/National Police Board, Szwecja). W związku z powyższym istnieją przesłanki do kwestionowania obowiązujących w Polsce kryteriów naboru do służby, w niektórych formacjach (w szczególności w Policji i PSP).

Biologiczną budowę kobiet i mężczyzn zdają się odróżniać przepisy pragmatyki służbowej policjantów. Na podstawie art. 61a w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.) wydane zostało zarządzenie Nr 418 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie zakresu oraz szczegółowych warunków, trybu przeprowadzania oraz zasad oceniania sprawności fizycznej policjantów (Dz. Urz. KGP Nr 3 poz. 217). Stosownie do treści § 1 ust. 2 pkt 1 i 4 zarządzenia test (sprawności fizycznej) polega na wykonaniu w ciągu jednego dnia czterech prób sprawnościowych:

- próby 1 - do oceny siły eksplozywnej - rzut oburącz znad głowy do przodu piłką lekarską o ciężarze:
  - 2 kg dla kobiet,
  - 3 kg dla mężczyzn;

(...)

- próby 4 - do oceny wytrzymałości - bieg na dystansie:
  - 800 m dla kobiet,
  - 1000 m dla mężczyzn.

Podobnie art. 79 ust. 1 ustawy o Policji odsyła – w zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą – m.in. do art. 176 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.), który z uwagi na **właściwości fizyczne kobiety** oraz jej rolę macierzyńską, otacza

kobiety szczególną ochroną. Istotnym elementem tej ochrony, zapewniającym pracownicy niedopuszczenie do nadmiernego lub szkodliwego dla jej zdrowia wysiłku, jest zakaz zatrudniania kobiet przy pracach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla ich zdrowia<sup>1</sup>.

Przepisy rozporządzenia, przyjmujące jednakową skalę ocen dla kandydatów i kandydatek do służby w Policji budzą zastrzeżenia z punktu widzenia art. 60 w zw. z art. 32 i 33 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W sposób nieproporcjonalny, ograniczają one bowiem kandydatkom prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, czego rezultatem jest naruszenie prawa do równego traktowania w zatrudnieniu. Ponadto niniejsze ograniczenie, wbrew postanowieniom art. 31 ust. 3 Konstytucji, przyjęło formę aktu wykonawczego, co również w aspekcie formalnoprawnym budzi zastrzeżenia Rzecznika.

Uzasadnianie pozornego zrównania<sup>2</sup> kryteriów sprawności fizycznej szczególną dyspozycyjnością czy specyfiką służby w Policji, PSP, BOR – *in gremio*<sup>3</sup> wywołuje także wątpliwości z punktu widzenia art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. Nr 254, poz. 1700 ze zm.). Zgodnie z jego treścią dyskryminacja pośrednia to sytuacja, w której dla osoby fizycznej m.in. ze względu na płeć, na skutek pozornie neutralnego kryterium występują lub mogłyby wystąpić niekorzystne dysproporcje lub szczególnie niekorzystna dla niej sytuacja, chyba że postanowienie, kryterium lub działanie jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne. Dyskryminacja pośrednia jest przejawem nierównego traktowania, a nierówne traktowanie ze względu na płeć w zakresie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, w tym w szczególności w ramach stosunku pracy albo pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej, jest zakazane zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy. Tym pozornie neutralnym kryterium w niniejszej sprawie jest sprawność fizyczna kandydatów i kandydatek do służby w Policji. Uwzględniając fakt, iż nie wszystkie stanowiska w Policji wymagają jednakowej sprawności fizycznej funkcjonariuszy, celem wprowadzenia jednakowych wymagań sprawności fizycznej nie jest zapewnienie bezpieczeństwa publicznego.

Zasada proporcjonalności była przedmiotem rozważań m.in. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w szczególności orzeczenie *Tanja Krall v. Germany* z dnia 11 stycznia 2000r. (sygn. akt C-285/98). Wskazano tam m.in., że „ (...) z *Traktatu nie wynika ogólna dopuszczalność*

<sup>1</sup> E.Maniewska „Kodeks pracy – komentarz”, Warszawa 2014 Wolters Kluwer,

<sup>2</sup> ustalenie zasad punktacji testu sprawnościowego w taki sposób, że kobiety i mężczyźni, pomimo różnic w budowie biologicznej powinni uzyskać takie same wyniki, aby otrzymać taką samą liczbę punktów.

<sup>3</sup> np. koniecznością pełnienia służby w pionie prewencji – w początkowym okresie służby przygotowawczej,

wylączenia wszelkich przedsięwzięć z zakresu bezpieczeństwa publicznego spod zakresu prawa wspólnotowego. Uznanie istnienia takiego wylączenia mogłoby naruszyć wiążącą naturę prawa wspólnotowego i powszechność jego zastosowania. Pojęcie bezpieczeństwa publicznego, w rozumieniu wskazanych wyżej postanowień traktatu, obejmuje zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne Państw Członkowskich<sup>4</sup>, jak i bezpieczeństwo zewnętrzne<sup>5</sup>. (...) W myśl art. 2 ust. 2 Dyrektywy Państwa Członkowskie mogą wyłączyć z zakresu jej stosowania takie rodzaje zatrudnienia, przy których – ze względu na ich naturę lub kontekst wykonywania – płeć pracownika stanowi czynnik o konstytutywnym charakterze. Zarazem trzeba zauważyć, że skoro przepis ten ustanawia wyłączenie gwarancji praw indywidualnych, to nie podlega wykładni rozszerzającej (...). Jak uznał Trybunał, płeć może stanowić czynnik konstytutywny do zatrudniania na stanowiskach takich, jak strażnik więzienny czy dyrektor więzienia, do wykonywania zadań policyjnych w sytuacjach poważnych zakłóceń porządku publicznego lub służby w specjalnych oddziałach bojowych. (...) Przy ustalaniu zakresu (dopuszczalnych) wyłączeń od prawa jednostki, takiego jak prawo mężczyzn i kobiet do równego traktowania, konieczne jest uwzględnienie także zasady proporcjonalności, jako jednej z zasad podstawowych prawa wspólnotowego (...). Zasada proporcjonalności wymaga, by wyłączenia pozostawały w ramach tego, co jest odpowiednie i konieczne dla uzyskania danego celu i nakazuje harmonizowanie – w możliwie najpełniejszym stopniu – zasady równego traktowania z wymogami bezpieczeństwa publicznego, wyznaczającymi kontekst, w którym wykonywane są zatrudnienia wymienione w tej sprawie. (...) Takie wykluczenie, którego zakres odnosi się do niemal wszystkich służb występujących w Siłach Zbrojnych, nie może być uznane za wyłączenie uzasadnione szczególnym charakterem danego zatrudnienia lub szczególnym kontekstem, w którym jest ono wykonywane. (...)”. Innymi słowy Trybunał wskazuje, że płeć może stanowić czynnik rozstrzygający dla niektórych rodzajów działalności Policji, jednak należy brać również pod uwagę czy przyjęte zasady punktacji testu sprawnościowego zmiernają bezpośrednio do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i czy są konieczne dla zapewnienia tego celu.

Należy podkreślić, że zarówno w Policji, jak również w innych formacjach podległych Panu Ministrowi (w szczególności w Państwowej Straży Pożarnej i w Biurze Ochrony Rządu) są stanowiska, na których wymaga się od funkcjonariuszy szczególnej sprawności fizycznej. W takich okolicznościach to szczególny charakter realizowanych czynności (rodzaj) służbowych winien determinować szczególne wymagania fizyczne, jednakowe dla obu płci. Mianowania na takie

<sup>4</sup> sprawa Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, sygn. akt C-222/84,

<sup>5</sup> sprawa Sirdar v. The Army Board, sygn. Akt C-273/97.

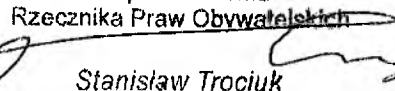
stanowiska winny zostać poprzedzone stosownym, wewnętrznym egzaminem sprawności fizycznej. Powyższe wymagałoby opisanie zagrożeń występujących na poszczególnych stanowiskach służbowych oraz określenie dla nich dodatkowych wymagań kwalifikacyjnych<sup>6</sup>.

Dodatkowo należy przypomnieć, że problematyka dyskryminacji ze względu na płeć przy naborze do służby w Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP), była przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>7</sup> do Pana Ministra w związku ze skargą kandydatki do służby w Państwowej Straży Pożarnej. Ogłoszenie naboru do służby w Komendzie Powiatowej PSP sporządzone zostało w sposób wskazujący na dyskryminację ze względu na płeć. W Komendzie nie było stanowisk przewidzianych dla kobiet. Na pisemne zapytanie o powód przerwania postępowania kwalifikacyjnego Skarżąca uzyskała odpowiedź, że nie dostarczyła wszystkich wymaganych dokumentów (tj. książeczki wojskowej lub kserokopii dokumentu potwierdzającego uregulowany stosunek do służby wojskowej). Ogłoszenie naboru do służby skierowane było wyłącznie do mężczyzn. Zamieszczone w nim kwalifikacje w zakresie wymogów prób wydolnościowych oraz testu sprawności fizycznej pomijały kobiety.

W świetle powyższego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska i ewentualnie, rozważenia możliwości nowelizacji rozporządzenia, w celu zmiany opisanego stanu rzeczy.

Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku, względnie o podjętych decyzjach.

*Z poważaniem*

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

<sup>6</sup> np. obowiązujące przy naborze do SPAP.

<sup>7</sup> pismo z dnia 26 października 2012 r. RPO-707570-III/12