



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 31/07/2019

XI.518.33.2019.AS

Pan  
Rafał Trzaskowski  
Prezydent m. st. Warszawa  
pl. Bankowy 3/5  
00-950 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Prezydencie,

W ostatnich tygodniach byliśmy świadkami wyjątkowego wydarzenia – ósmej edycji Mistrzostw Świata w Piłce Nożnej Kobiet 2019. Mistrzostwa fanów i fanki piłki nożnej inspirowały nie tylko doskonałymi umiejętnościami piłkarek z całego świata, ale także płynącymi z wielu stron głosami za równouprawnieniem kobiet i mężczyzn w sporcie. Śledząc przebieg debaty publicznej dotyczącej tego zagadnienia, jak również kolejne etapy postępowania z powództwa 28 piłkarek amerykańskiej kadry narodowej wytoczonego amerykańskiemu związkowi piłki nożnej<sup>1</sup> skłoniły mnie do podjęcia szczegółowej analizy tej kwestii także w Polsce. Mając na uwadze zaangażowanie Pana Prezydenta w przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć oraz implementację programu „Warszawa dla kobiet”, pozwolę sobie w niniejszym wystąpieniu krótko przedstawić wyniki ww. analizy i zasygnalizować zdiagnozowane problemy. Mam również nadzieję, że przytoczone rekomendacje organów międzynarodowych będą dla Pana interesujące i pozwolą wypracować niezbędne rozwiązania w zakresie wspierania aktywności sportowej kobiet na terenie Warszawy.

<sup>1</sup> Artykuł pt. *World champion U.S. women's soccer players sue federation for gender discrimination*, dostępny przy: <https://www.reuters.com/article/us-soccer-usa/world-champion-u-s-womens-soccer-players-sue-federation-for-gender-discrimination-idUSKCN1QI1TM>

Artykuł pt. *U.S. women's head coach Ellis supports players' lawsuit*, dostępny przy:

<https://www.reuters.com/article/us-soccer-usa/soccer-u-s-womens-head-coach-ellis-supports-players-lawsuit-idUSKBN1QQ005>

Artykuł pt. *U.S. Soccer agrees to mediation with women's team over pay, gender discrimination: WSJ*, dostępny przy: <https://www.reuters.com/article/us-soccer-usa/u-s-soccer-agrees-to-mediation-with-womens-team-over-pay-gender-discrimination-wsj-idUSKCN1TM2A4>

W pierwszej kolejności pragnę wskazać, że dane zebrane spośród 28 państw członkowskich Unii Europejskich są jednoznaczne – **dziewczęta i kobiety zdecydowanie rzadziej niż chłopcy i mężczyźni podejmują aktywność sportową**. Na poziomie europejskim sport w miarę regularnie uprawia blisko 44% mężczyzn i 36% kobiet. Do niepodjęcia żadnej aktywności sportowej przyznaje się 40% mężczyzn i 52% kobiet. Różnice w partycypacji sportowej mężczyzn i kobiet najsilniej ujawniają się w grupach młodszych wiekowo. Szczególnej uwagi wymaga sytuacja nastolatków i młodych kobiet w wieku od 15-24 lat – 33% kobiet w tej grupie wiekowej nigdy nie ćwiczy lub nie uprawia sportu. W tej samej grupie wiekowej żadnej aktywności fizycznej nie podejmuje tylko 15% chłopców i młodych mężczyzn<sup>2</sup>. Tendencja ta znajduje swoje potwierdzenie także w Polsce – dane Głównego Urzędu Statystycznego wskazują, że w 2016 r. zdecydowaną większość ćwiczących w klubach sportowych, podobnie jak w poprzednich latach, stanowili mężczyźni – 74,8%. **Udział dziewcząt wśród młodzieży ćwiczącej ogółem (71,3%) był zdecydowanie niższy i kształtował się na poziomie podobnym, jak udział kobiet wśród ogółu ćwiczących – wyniósł zaledwie 28,4%**<sup>3</sup>.

Niższa partycypacja kobiet w sporcie dotyczy wszystkich dyscyplin sportowych, choć największe różnice dotyczą dyscyplin tradycyjnie utożsamianych z mężczyznami. Dostępne badania wskazują, że dominująca pozycja mężczyzn w sporcie jest zatem uwarunkowana kulturowo – aktywność sportowa tradycyjnie wiązana była z cechami postrzeganymi jako „tradycyjnie męskie”, tj. siłą fizyczną, odpornością, szybkością, gotowością do współzawodnictwa i konfrontacji. Powyższe stereotypowe przekonania są ciągle obecne w wielu społeczeństwach i wciąż negatywnie oddziałują na sytuację dziewcząt i kobiet w sporcie. Literatura z zakresu socjologii sportu wskazuje, że z tego powodu dziewczęta i kobiety wybierają aktywność w tych dziedzinach sportu, które nie godzą w konwencjonalną koncepcję kobiecości, tj. kojarzone są raczej z równowagą, elastycznością i gracją, niż z siłą szybkością i wytrzymałością<sup>4</sup>.

Wskazana tendencja ma charakter globalny, a doskonałym przykładem jest tu piłka nożna – według danych FIFA w Niemczech zarejestrowano blisko 5,5 miliona piłkarzy i 800 tysięcy piłkarek, w Anglii 1,3 miliona piłkarzy i 98 tysięcy piłkarek, we Francji 1,7 miliona piłkarzy i 49 tysięcy piłkarek<sup>5</sup>. **Piłka nożna jest sportem wybieranym głównie przez chłopców i mężczyzn także w Polsce** – chłopcy i mężczyźni stanowią 94,2% ćwiczących.

<sup>2</sup> *Special Eurobarometer 472 on sport and physical activity*, grudzień 2017, s. 11, dostępny: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/82432>.

<sup>3</sup> GUS, *Kultura fizyczna w Polsce w latach 2015 i 2016*, Warszawa 2017, s. 23, dostępny:

[https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5495/1/4/1/kultura\\_fizyczna\\_w\\_polsce\\_w\\_latach\\_2015\\_i\\_2016.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5495/1/4/1/kultura_fizyczna_w_polsce_w_latach_2015_i_2016.pdf)

<sup>4</sup> R. Włoch, *Sport kobiet w Polsce: zaproszenie do diagnozy*, „Człowiek i społeczeństwo”, t. XXXVI, z. 1, 2013.

<sup>5</sup> *FIFA Big Count 2006: '270 million people active in football'*, FIFA Communication Division, Information Services, 31 maja 2007 r., s.10, dostępny: [https://www.fifa.com/mm/document/fifafacts/bcoffsurv/bigcount\\_statspackage\\_7024.pdf](https://www.fifa.com/mm/document/fifafacts/bcoffsurv/bigcount_statspackage_7024.pdf).

**Dziewcząt i kobiet uprawiających tę grę sportową było tylko 5,8%<sup>6</sup>, podczas gdy dziewczęta i kobiety stanowią 53,8% ćwiczących piłkę siatkową i ponad 40% ćwiczących sporty zimowe i wodne<sup>7</sup>.**

Literatura przedmiotu wskazuje, że lista przyczyn wykluczenia i samowykluczenia dziewcząt i kobiet z aktywności sportowej jest długa i obejmuje szereg istotnych problemów. Najczęściej wymienia się wskazany już wyżej problem utożsamienia sportu z męskością, strukturalne i kulturowe ograniczenie dostępu do dyscyplin sportowych postrzeganych jako „niekobiece”, **niewystarczający dostęp do infrastruktury sportowej, systemów wsparcia sportu kobiecego**, czy nierówności w nagradzaniu osiągnięć sportowych<sup>8</sup>. **Powyższa kwestia zaistniała również na kanwie jednej ze skarg indywidualnych skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu ds. równego traktowania.**

Skargę wniósł klub sportowy działający pn. Diamonds Academy, który prowadzi treningi piłkarskie dla dziewczynek w wieku od 4 do 16 lat, z wykorzystaniem boisk Orlik podległych Ośrodkowi Sportu i Rekreacji w dzielnicy Mokotów<sup>9</sup>, zarzucając **dyskryminację drużyny dziewczęcej w dostępie do obiektu OSiR**. Jak wynika z dokumentacji zgromadzonej przez Biuro RPO w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego, pomiędzy reprezentantami klubów piłkarskich Diamonds Academy, UKS Orlik Mokotów, TS „Gwardia Warszawa”, którzy dotychczas korzystali z mokotowskich boisk, zaistniały **poważne wątpliwości dotyczące tego, w jaki sposób rozdysponować jednostki treningowe pomiędzy drużyny**. Z analizy akt sprawy wynika, że dotychczasowy sposób przydzielania jednostek treningowych konkretnym drużynom – na podstawie wniosków przesyłanych przez trenerów klubów i ustalany w drodze nieformalnego porozumienia pomiędzy klubami i Dyrektorem OSiR – do dnia dzisiejszego nie pozwolił na osiągnięcie konsensusu między zainteresowanymi stronami.

Mając na uwadze postawiony zarzut dyskryminacji ze względu na płeć w sprawie podjęto nieudaną próbę wdrożenia działań wyrównawczych – wprowadzono parytet przyznający 50% jednostek treningowych dla dziewcząt, lecz spotkał on się z silnym sprzeciwem pozostałych klubów i po kilku dniach został wycofany. Wydaje się, że spór pomiędzy stronami – mimo organizowanych spotkań pojednawczych, powołania komisji do spraw podziału jednostek treningowych oraz zaangażowania mediatora w celu wypracowania kompromisowego rozwiązania konfliktu – pogłębiał **brak dostatecznie czytelnych zasad przyznawania boisk piłkarskich, np. w postaci regulaminu, który wskazywałby kryteria rozstrzygania ewentualnych wątpliwości przedstawicieli klubów.**

<sup>6</sup> GUS, *Kultura fizyczna w Polsce...*, s. 24-25.

<sup>7</sup> *Ibid.* s. 27.

<sup>8</sup> R. Włoch, *Sport kobiet w Polsce*, s. 63-64.

<sup>9</sup> Dalej: OSiR.

Wydaje się, że kolejną osią sporu był również brak pewności klubu Diamonds Academy co do tego, że dotychczasowy przyznawania jednostek treningowych w należyty sposób uwzględni fakt, że organizuje on zajęcia wyłącznie dla dziewcząt – grupy, która w dyscyplinie piłki nożnej jest tradycyjnie marginalizowana. Wskazać należy, że obawy klubu w tym zakresie należy uznać za zrozumiałe, zwłaszcza w świetle ogólnej tendencji, że olbrzymia większość zajęć organizowanych na Orlikach w skali Polski jest skierowana do chłopców zainteresowanych piłką nożną<sup>10</sup>. Warto przywołać tu wyniki badania zrealizowanego w listopadzie i grudniu 2011 r. na zlecenie Ministerstwa Sportu i Turystyki, które wskazywały wprost, że „cieniem na ogólnie optymistycznej wizji Orlików jako miejsca integrującego lokalne społeczności kładzie się fakt (najczęściej) nieświadomego wykluczania lub samowykluczania niektórych grup społecznych, zwłaszcza osób starszych i niepełnosprawnych oraz kobiet i dziewcząt”<sup>11</sup>, oraz dane R. Włoch, zgodnie z którymi aż 93% zajęć organizowanych na Orlikach to piłka nożna, której odbiorcami są chłopcy<sup>12</sup>.

Ze względu na okoliczności sprawy, tj. nasilający się spór między stronami oraz fakt, że kolejne propozycje podziału jednostek treningowych nie spotkały się z akceptacją żadnej z drużyn, **Dyrektor OSiR zwrócił się do Biura Sportu i Rekreacji Urzędu m. st. Warszawy z prośbą o rekomendacje dotyczące rozwiązania konfliktu i przedstawienie projektu regulaminu uwzględniającego potrzebę wspierania partycypacji dziewcząt w sporcie.** Niestety, jak wynika z dokumentacji przedstawionej Rzecznikowi w ramach postępowania wyjaśniającego, powyższy **problem nie spotkał się z właściwą reakcją władz miasta – mokatowski OSiR w odpowiedzi na prośbę o pomoc we wdrożeniu wrażliwego na płeć systemu podziału jednostek treningowych nie otrzymał należytego wsparcia.**

Po zapoznaniu się z treścią opracowanego przez Biuro Sportu i Rekreacji Urzędu m. st. Warszawy projektu regulaminu korzystania z kompleksu boisk sportowych<sup>13</sup>, przedstawionego na moją prośbę przez Zastępczynię Dyrektora OSiR, z zaskoczeniem stwierdzam, że ów **projekt nie zawiera żadnych postanowień dotyczących prowadzenia działań wyrównawczych wobec grup tradycyjnie marginalizowanych w sporcie.** Projekt regulaminu **nie zawiera również odpowiednich kryteriów rozstrzygnięcia ewentualnych sytuacji konfliktowych** – § 10 pkt 4 nakazuje jedynie zorganizowanie spotkania w celu uzgodnień w przypadkach, w których więcej niż jeden podmiot zgłosi rezerwację tego samego terminu. Takie działania – jak pokazuje chociażby opisana powyżej sprawa – są dalece niewystarczające.

<sup>10</sup> Zob. *Raport z badania jakościowego i ilościowego, dotyczącego potencjału rozwoju programów miękkich na infrastrukturze sportowej powstałej w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”*, s. 31, dostępny: <http://www.lider.szs.pl/download/2013/opr.pdf>

<sup>11</sup> *Ibid.* s. 18.

<sup>12</sup> R. Włoch, *Sport kobiet w Polsce*, s. 58.

<sup>13</sup> Regulamin korzystania z kompleksu boisk sportowych „Moje Boisko - Orlik 2012 / Syrenka”.

Mając powyższe okoliczności na uwadze pragnę zaznaczyć, że **stereotypowe role tradycyjnie przypisywane kobietom i mężczyznom mogą powstrzymywać dziewczęta i kobiety przed realizacją swoich pasji i aspiracji zawodowych związanych z piłką nożną.** Moje zaniepokojenie budzą także inne aspekty tego negatywnego zjawiska – **obawa dyskryminacji, która powstrzymuje dziewczęta i kobiety przed podejmowaniem aktywności fizycznej pozbawia je także innych korzyści, m.in. pozytywnego wpływu sportu na zdrowie, ale także ich życie społeczne.** Brak zaangażowania w sport ogranicza także szanse na rozwój osobisty, rozwinięcie umiejętności radzenia sobie z przeciwnościami i własnymi słabościami, poczucia pewności siebie i kontroli nad własnym życiem<sup>14</sup>.

W związku z tym, jako Rzecznik Praw Obywatelskich i jednocześnie niezależny organ ds. równego traktowania<sup>15</sup> pragnę przypomnieć, jak istotne jest, aby **władze publicznie proaktywnie działały na rzecz udziału dziewcząt w sporcie, także podczas planowania działań strategicznych.** Taki obowiązek władz publicznych wynika z konstytucyjnej zasady równości wyrażonej w art. 32 i 33 Konstytucji RP, a także licznych aktów prawa międzynarodowego. Kluczowe znaczenie mają tutaj także postanowienia Konwencji Ogólne Narodów Zjednoczonych 18 grudnia 1979 r.<sup>16</sup>. Istotne są zwłaszcza **pozytywne obowiązki władz publicznych** określone w art. 5a, art. 10g oraz art. 13c CEDAW, które nakładają na władze publiczne zobowiązania do zmiany społecznych i kulturowych wzorców zachowania mężczyzn i kobiet w celu osiągnięcia likwidacji przesądów i zwyczajów lub innych praktyk, opierających się na przekonaniu o niższości lub wyższości jednej z płci albo na stereotypach roli mężczyzny i kobiety, likwidacji dyskryminacji kobiet, aby zapewnić im równe prawa z mężczyznami w dziedzinie kształcenia, w tym równe możliwości aktywnego uczestniczenia w sporcie i wychowaniu fizycznym oraz likwidacji dyskryminacji w stosunku do kobiet w innych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego w celu zapewnienia im, na zasadzie równości mężczyzn i kobiet, takich samych praw, a w szczególności prawa do uczestniczenia w działalności rekreacyjnej, sportowej oraz we wszystkich formach życia kulturalnego.

Z perspektywy równego uczestnictwa kobiet i mężczyzn w sporcie na uwagę zasługują również instrumenty przyjęte na poziomie unijnym, m.in. **Rezolucja Parlamentu Europejskiego o kobietach i sporcie (2002/2280(INI))<sup>17</sup>, zalecenia Rady Europejskiej ws.**

<sup>14</sup> R. Włoch, *Sport kobiet w Polsce*, s. 65-66.

<sup>15</sup> Funkcja powierzona Rzecznikowi Praw Obywatelskich na mocy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219; dalej: ustawa o równym traktowaniu).

<sup>16</sup> Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71 zał. (dalej: CEDAW).

<sup>17</sup> *European Parliament resolution on women and sport (2002/2280(INI))*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2003-0269+0+DOC+XML+V0//EN>.

równości płci w sporcie<sup>18</sup>, czy **Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie europejskiego wymiaru sportu (2011/2087(INI))**<sup>19</sup>. Szczególnie cenne wskazówki zawierają również zalecenia **Komitetu Ministrów Rady Europy o zasadzie gender mainstreamingu w sporcie CM/Rec(2015)2**<sup>20</sup>, które kompleksowo podejmują zagadnienie równouprawnienia kobiet i mężczyzn w sferze sportu. Zalecenia nacisk kładą na uwzględnienie perspektywy płci m.in. przy podejmowaniu działań legislacyjnych, kształtowaniu polityki i programów, prowadzeniu akcji zwiększających świadomość społeczną, gromadzeniu danych statystycznych i prowadzeniu działalności badawczej. Istotnymi elementami są również zachęta do stosowania języka wolnego od seksizmu we wszystkich materiałach wydawanych/rozpowszechnianych przez władze publiczne, jak również regularne okresowe monitorowanie stanu wdrożenia zaleceń.

Warto wskazać, że wskazane wyżej dokumenty podkreślają istotę, tj. by **zasada równouprawnienia kobiet i mężczyzn nie stanowiła tylko formalnej gwarancji, ale także znalazła swoje odzwierciedlenie w praktyce. Szczególnie znaczenie mają tutaj działania pozytywne ze strony władz publicznych skierowane do grup marginalizowanych** – w pewnych szczególnych i wyjątkowych sytuacjach odmienne traktowanie jest konieczne, aby wyrównać faktyczne nierówności. Preferencyjne traktowanie przedstawicieli określonej grupy, jak np. przedstawicieli określonej płci w takich wyjątkowych sytuacjach poprzez tworzenie oferty dostosowanej do potrzeb grupy dyskryminowanej i rozwijającej określone umiejętności, czyli tzw. „uprzywilejowanie wyrównawcze”, jest w pełni akceptowane na gruncie przepisów prawa konstytucyjnego, unijnego oraz międzynarodowego. Także ustawa o równym traktowaniu zawiera tego rodzaju postanowienie, z którego warto w praktyce korzystać<sup>21</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć w sporcie może wiązać się z dużymi wyzwaniem. Niemniej jednak, w mojej opinii, jest to wyzwanie warte wysiłku – sport może być doskonałym środkiem zmiany społecznej w zakresie równouprawnienia kobiet i mężczyzn, ponieważ opiera się na wartościach fair-play, niedyskryminacji i pracy zespołowej. Uwzględnienie perspektywy płci w sporcie pozwala stworzyć dla dziewcząt i kobiet przestrzeń, w której mogą one nabyć i rozwijać

<sup>18</sup> Council of Europe, *Conclusions on gender equality in sport*, Brussels, 20 May 2014, <https://www.consilium.europa.eu/media/28261/142712.pdf>.

<sup>19</sup> *European Parliament resolution of 2 February 2012 on the European dimension in sport (2011/2087(INI))*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0025+0+DOC+XML+V0//EN>.

<sup>20</sup> *Recommendation CM/Rec(2015)2 of the Committee of Ministers to member States on gender mainstreaming in sport*, <https://www.olympic.cz/upload/files/CoE-Recommendation-Gender-mainstreaming.pdf>.

<sup>21</sup> Art. 11 ustawy o równym traktowaniu stanowi: Nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania podejmowanie działań służących zapobieganiu nierównemu traktowaniu lub wyrównywaniu niedogodności związanych z nierównym traktowaniem, u podstaw których leży jedna lub kilka przyczyn, o których mowa w art. 1 – w tym płęć.

cechy, które mają kluczowe znaczenie dla wzmocnienia kobiet – pewności siebie, efektywnej komunikacji, zdolności przywódczych.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 17b pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r. poz. 2179, z późn. zm.), zwracam się do Pana Prezydenta z uprzejmą prośbą o przeprowadzenie analizy dostępności obiektów sportowych podległych m.st. Warszawa pod kątem potrzeb grup tradycyjnie marginalizowanych i – w razie potrzeby – opracowania lokalnej polityki wspierania ich partycypacji. Jednocześnie zachęcam do zaprojektowania rozwiązań z zakresu uprzywilejowań wyrównawczych oraz podjęcia działań zwiększających świadomość społeczną na temat dyskryminacji w sporcie. Będę również zobowiązany za ustosunkowanie się do zawartych w niniejszym wystąpieniu rekomendacji i przedstawienie stanowiska dotyczącego możliwości ich wdrożenia.

Dodatkowo zwracam się z prośbą o rozważenie monitorowania działań prowadzonych przez Ośrodki Sportu i Rekreacji w poszczególnych dzielnicach – w tym zwłaszcza OSiR Mokotów, który jako pierwszy mierzy się z opisanym wyżej wyzwaniem – w zakresie udostępniania obiektów sportowych podmiotom szkolącym dzieci i młodzież, a przede wszystkim wprowadzania i stosowania mechanizmów wyrównujących szanse dziewcząt i kobiet oraz innych grup dyskryminowanych, sprzyjających wzmocnieniu ich partycypacji w sporcie.

Mam nadzieję, że podjęcie przez Pana Prezydenta kroków w tym obszarze pozwoli nie tylko w pełni wykorzystać antydyskryminacyjny potencjał sportu, ale także kształtować obraz Warszawy jako miejsca wychodzącego naprzeciw potrzebom grup dotychczas marginalizowanym. Wypracowane dobre praktyki z pewnością będą też inspiracją dla innych wspólnot samorządowych.

Łączę wyrazy szacunku,

Adam Bodnar

Do wiadomości:

— Pani Katarzyna Wilkołaska-Żurowska, Pełnomocniczka Prezydenta m. st. Warszawy ds. Kobiet