

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Anny Kordik pt. „Równość szans kobiet i mężczyzn w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”

I. Wybór tematu i metody badawcze

Zasada równości pojawia się w licznych aktach prawa międzynarodowego i w prawie krajowym ale nie oznacza to, iż wszystkie jej aspekty zostały tam precyzyjnie zdefiniowane. Także w doktrynie czy orzecznictwie sądowym nie ma ona jednoznacznej i ugruntowanej treści. Przeciwnie. W literaturze naukowej prezentowane są rozmaite, czasem wykluczające się koncepcje równości czy niedyskryminacji. Zwłaszcza symetryczny bądź asymetryczny charakter niedyskryminacji budzi spory wśród komentatorów. Poglądy dostrzegające w określonych przepisach prawa symetryczną ochronę prawną wybranych grup porównawczych, np. kobiet i mężczyzn, odrzucane są przez autorów zarzucających temu podejściu utrwalanie faktycznej, historycznie ukształtowanej nierówności oraz różnorodnych uprzedzeń. Z kolei zdaniem zwolenników koncepcji ochrony asymetrycznej, należy w większym stopniu uwzględniać rozłożone w czasie skutki wykluczenia bądź upośledzenia pewnych grup.

Na tym tle pojawiają się szczególnego rodzaju konstrukcje pozwalające np. na tzw. pozytywną dyskryminację, zakładającą oparte na prawie wsparcie dla osób należących do grup odczuwających negatywne skutki dawnej bądź współczesnej faktycznej dyskryminacji. Otwiera się zatem szerokie pole do dyskusji nad tym, czy możliwe jest zastosowanie kryterium różnicującego, takiego jak np. płeć czy rasa (kolor skóry) na korzyść grup uznanych za upośledzone. Z perspektywy zasady równości rozumianej formalnie byłoby to niedopuszczalne ale jeżeli osadzi się koncepcję równości w kontekście materialnym, uwzględniającym aktualny stan stosunków społecznych, to podejmowanie środków mających na celu m.in. promowanie równości szans dla kobiet i mężczyzn, w szczególności poprzez usuwanie istniejących nierówności, byłoby usprawiedliwione.

W prawie polskim ogólną zasadę równości wyraża art. 32 Konstytucji RP, a w ujęciu szczegółowym także inne jej przepisy. Proklamowanie w przepisach prawa zasady równości nie

przesądza o skutecznej realizacji owej zasady. Konieczne jest zapewnienie efektywnych środków prawnych służących jej respektowaniu. Doktorantka przyjęła, że w spektrum badawczym należy umieścić działalność polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), który zgodnie z art.208 ust. 1 Konstytucji RP stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych. Analizując działania podejmowane przez RPO Autorka szuka potwierdzenia swej tezy, iż zasada równości szans nie jest oddzielnym „bytem” prawnym względem ogólnej zasady równości oraz równego traktowania. Na podstawie przeprowadzonych badań zamierza opowiedzieć na pytanie czy działania RPO przyczyniają się do zrozumienia na czym polega równość szans. Całościowym rezultatem prezentowanej dysertacji ma być próba stworzenia modelu zasady równości szans i zdefiniowania tej zasady (s. 5).

Nie ulega zatem wątpliwości, że podjęta przez mgr Annę Kordik problematyka stanowi ważne zagadnienie prawne i społeczne, stwarza dobre pole do analizy naukowej a wybór tematu rozprawy jest trafny i zasługuje na uznanie.

Za prawidłowe należy uznać metody badawcze, którymi Autorka posłużyła się w pracy. Należą do nich metoda dogmatyczno-prawna, historyczno-prawna oraz prawno-porównawcza.

## II. Konstrukcja rozprawy.

Mgr Anna Kordik dostosowała konstrukcję pracy do celu, który sobie postawiła. Praca składa się z pięciu rozdziałów, które poprzedza Wstęp a całość podsumowuje Zakończenie.

We Wstępie Autorka sformułowała hipotezę badawczą, postawiła pytania, na które zamierzała odpowiedzieć w dysertacji, wskazała cele badawcze oraz zastosowaną w pracy metodologię.

W pierwszym rozdziale Doktorantka omówiła instytucję ombudsmana jako organu ochrony praw człowieka, z uwzględnieniem historycznego rozwoju tej instytucji w świecie oraz przedstawiła szczególne cechy instytucji polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. W rozdziale drugim mgr Anna Kordik ukazała sposób ujęcia instytucji RPO w projektach konstytucyjnych oraz w nowelizacji ustawy o RPO. Kluczową dla zrozumienia relacji pomiędzy takimi zasadami jak równość, równe traktowanie, równość szans, dyskryminacja czy też uprzywilejowanie wyrównawcze jest treść rozdziału trzeciego. Tu także Autorka zawarła analizę polskiej ustawy

antydiskryminacyjnej. W rozdziale czwartym znalazły omówienie międzynarodowe, europejskie oraz unijne standardy ochrony zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn. Bezpośrednim nawiązaniem do tytułu rozprawy są rozważania zawarte w rozdziale piątym, poświęcone działalności RPO w zakresie realizacji zasady równości szans kobiet i mężczyzn. W szczególności Doktorantka zbadała sposób implementacji unijnych dyrektyw równościowych do prawa polskiego.

W kończącym rozprawę Zakończeniu mgr Anna Kordik podsumowała prowadzone wcześniej rozważania, przedstawiła poczynione ustalenia, zweryfikowała postawioną hipotezę badawczą i zaproponowała wnioski *de lege ferenda*.

Tym samym układ pracy jest przejrzysty i logiczny, a treść poszczególnych rozdziałów stopniowo zbliża Autorkę do całościowego ujęcia badanej problematyki.

### III. Treść pracy.

Rozprawę otwiera Wstęp, w którym mgr Anna Kordik zapowiedziała, iż zamierza odpowiedzieć na pytanie, czy istniejące normy prawne wyznaczające kierunki działań Rzecznika Praw Obywatelskich pozwalają stwierdzić, że mamy do czynienia z już ukształtowanym modelem równości szans, czy też model ten nie został jeszcze wypracowany w ramach działalności RPO.

W rozdziale pierwszym Autorka przedstawiła historię instytucji ombudsmana, kładąc oczywiście nacisk na szwedzkie doświadczenia, początkowo z „kanclerzem sprawiedliwości” a potem z umocowanym w konstytucji urzędem ombudsmana. Następnie Doktorantka ukazała okoliczności ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce oraz szczególne cechy tej instytucji. Zdaniem Autorki szeroko pojęte atrybuty i zakres kompetencji RPO uzasadniają przyrównywanie polskiego ombudsmana do modelu skandynawskiego (s. 24 dysertacji).

Rozdział drugi zawiera obszerną analizę projektów zmian konstytucyjnych przewidujących powołanie RPO oraz nakreślenie ewolucji ustrojowo-prawnej instytucji RPO w nawiązaniu do postanowień obowiązującej Konstytucji RP i przepisów ustawowych, z uwzględnieniem nowelizacji ustawy o RPO z 2010 r. Doktorantka krytycznie ocenia brak w polskim prawie wyraźnych podstaw normatywnych do analizowania, monitorowania i wspierania zasady równego traktowania. Zwraca także uwagę na praktyczne problemy wynikające z

niedostatecznego finansowania działalności RPO. Warte rozważenia są w tej sytuacji podnoszone w literaturze postulaty stworzenia samodzielnego organu ds. równości bądź powołania w ramach struktur RPO oddzielnej komórki właściwej w zakresie realizacji zasad równego traktowania i zapewnienie tym jednostkom należytego finansowania i zaplecza kadrowego.

W rozdziale trzecim Autorka przedstawia swoje ustalenia badawcze dotyczące sposobu rozumienia zasady równości szans kobiet i mężczyzn. Wychodzi od zestawienia zasady równości, równego traktowania z zasadą równości szans kobiet i mężczyzn. Ukazując ewolucję zasady równości uwzględnienia społeczną naukę Kościoła katolickiego, dorobek nauki filozofii ale także koncepcje widoczne w poglądach ruchów feministycznych. Istotne znaczenie dla tytułowego zagadnienia ma analiza niejednokrotnie rozbieżnych poglądów doktryny na temat zasady równości.

Np. w cenionym i wielokrotnie powoływanym przez Autorkę Komentarzu do Konstytucji RP (Warszawa 2016, red. M. Safjan, L. Bosek) przedstawiane jest stanowisko, zgodnie z którym zarówno treść art. 32, jak i następującego po nim art. 33 Konstytucji RP nie mogą być podstawą do wyinterpretowania uprawnienia organów państwa do podejmowania działań mających na celu niwelowanie istniejących pozaprawnych różnic między podmiotami prawa. Zdaniem komentatorów, gdyby ustrojodawca chciał nałożyć na państwo obowiązek realizacji równości na płaszczyźnie faktycznej, obowiązek taki przewidziałby wprost w przepisach polskiej Konstytucji, tak jak to ma miejsce w konstytucjach Niemiec, Szwajcarii czy Włoch (s. 832 Komentarza).

Z kolei w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalne jest uprzywilejowanie wyrównawcze mające na celu zmniejszenie nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym pomiędzy kobietami i mężczyznami (zob. np. wyrok TK z 6.7.1999 r. P 9/98).

Wyrażane w doktrynie poglądy nie wykluczają stosowania uprzywilejowania wyrównawczego w sferze praw socjalnych natomiast uznają za wątpliwe sięganie do tego instrumentu w sferze praw politycznych i osobistych. Większość wypowiedzi na ten temat autorów uważa, iż jaskrawym odstępstwem od zasady równego traktowania byłoby ustanawianie tzw. parytetów (kwot), nawet gdyby sięgnąć do zasady sprawiedliwości społecznej, przywoływanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W tej sytuacji całkowicie zrozumiałe jest przeprowadzenie przez Doktorantkę szczegółowej analizy art. 32 i 33 Konstytucji RP z perspektywy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądów nauki. Wskazuje na normatywną różnicę w treści art. 32 i 33 wyrażającą się w tym, że art. 32 w sposób formalny odnosi się do rozumienia zasady równości, natomiast art. 33 normuje materialną równość tj. równouprawnienie. Autorka dostrzega tu aprobatę dla podejmowania działań pozytywnych, tzw. wyrównujących na rzecz kobiet i mężczyzn choć, jak podkreśla, gwarancje te nie wynikają *expressis verbis* z postanowień ustawy zasadniczej (s. 70 dysertacji).

Za literaturą przedmiotu Doktorantka stwierdza, że: „rozumienie równości szans można sprowadzić do formuły, iż kobieta jak i mężczyzna ma mieć stworzone odpowiednie warunki, na zasadzie równości w płaszczyźnie prawa do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń – czyli wszystkich dziedzin życia” (s. 72 dysertacji).

Naturalną reakcją na zjawisko uprzywilejowania wyrównawczego jest pytanie o ewentualne dyskryminacyjne skutki takiego uprzywilejowania. Trybunał Konstytucyjny uznając, iż pod pojęciem uprzywilejowania wyrównawczego należy rozumieć uzasadnione społecznie lub biologicznie zróżnicowanie w prawach kobiet i mężczyzn, skutkujące preferencyjnym traktowaniem kobiet w celu zapewnienia im rzeczywistego równouprawnienia (wyrok K 15/97) wskazał, że regulacje ustanawiające tego typu uprzywilejowanie wyrównawcze nie mogą być traktowane jako unormowania dyskryminujące lub faworyzujące, zakazane na tle zasady równości (wyrok K 35/99).

Wydaje się, że skoro Autorka zadeklarowała korzystanie z metody prawno-porównawczej mogła uwzględnić w swych rozważaniach budzące wiele emocji amerykańskie doświadczenia z tzw. akcją afirmatywną (*affirmative action*) przyznającą pewne przywileje mniejszościom rasowym m.in. w procedurze przyjęć na studia. Praktyce tej zarzuca się, iż jej skutkiem jest pozytywna dyskryminacja sprzeczna z formalną zasadą równości. Pozwy składane przez osoby dotknięte tego rodzaju dyskryminacją wielokrotnie znajdowały swój finał w Sądzie Najwyższym. Zapadające wyroki były niejednoznaczne, począwszy do sprawy *Regents of the University of California v. Bakke* 438 U.S. 265 (1978), w której Sąd Najwyższy zakwestionował wprowadzenie faworyzujący mniejszości rasowe system kwotowy przy przyjęciu na studia ale pozostawił pole

dla innego typu programów przyznających pewne korzyści takim mniejszościom. Do tej pory problem nie znalazł satysfakcjonującego rozwiązania i od czasu do czasu wraca na sale sądowe. Niedawno w wyroku z czerwca 2023 r. w sprawie *Students for Fair Admissions Inc. v. President & Fellows of Harvard College, Students for Fair Admissions Inc. v. University of North Carolina* 600 U.S. (2023) Sąd Najwyższy większością głosów 6 do 3 uznał, że kandydaci na studia mogą być oceniani wyłącznie na podstawie ich indywidualnych osiągnięć a nie ze względu na rasę. Osoby należące do mniejszości rasowych także mają wątpliwości co do zasadności akcji afirmatywnej. Zwracają np. uwagę, że nawet, gdy dzięki własnej pracy i zdolnościom uzyskują bardzo dobre wyniki na studiach, w powszechnej opinii uchodzą za beneficjentów niesprawiedliwych przywilejów, dyskryminujących innych. Na taki stygmatyzujący efekt zwrócił nawet uwagę w swej *concurring opinion* Clarence Thomas, sędzia Sądu Najwyższego USA - Afroamerykanin.

Rozdział czwarty poświęcony został omówieniu międzynarodowych, europejskich i unijnych standardów ochrony zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn. Uwzględnienie tych standardów w rozprawie jest w pełni uzasadnione, gdyż Polska konstytucyjnie zobowiązana jest do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) a jako państwo członkowskie Unii Europejskiej powinna podejmować wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów unijnych lub aktów instytucji Unii (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej). Ogólne regulacje zasady równości zostały zawarte w uniwersalnym prawie międzynarodowym (Karta Narodów Zjednoczonych, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet), przy czym podstawy do wdrażania w życie idei równości szans i jednakowego traktowania na rynku pracy Doktorantka dostrzega w postanowieniach Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej przeciwdziałania dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu. W regionalnym systemie Rady Europy znajdujemy potwierdzenie dorobku uniwersalnego prawa międzynarodowego w treści art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w Protokole 12 do Konwencji.

Znacznie więcej odniesień do zasady równości szans kobiet i mężczyzn znajdujemy w Unii Europejskiej. Przede wszystkim zgodnie z art. 23 Karty Praw Podstawowych UE należy zapewnić równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach, w tym w zakresie zatrudnienia, pracy i wynagrodzenia przy czym zasada równości nie stanowi przeszkody w utrzymywaniu lub

przyjmowaniu środków zapewniających specyficzne korzyści dla osób płci niedostatecznie reprezentowanej. Autorka słusznie podkreśla, że w unijnym prawie pochodnym szczególnie znaczenie ma dyrektywa 2006/54/WE z 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy.

Kwestią wzajemnych relacji między zasadą niedyskryminacji a programami wspierania równych szans kobiet i mężczyzn zajął się także Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który zgodnie z art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów. W swym orzecznictwie stoi na stanowisku, że prawo Unii nie narusza środków mających na celu promowanie równości szans kobiet i mężczyzn, w szczególności poprzez usuwanie istniejących nierówności. Dopuszczalne są zatem środki – pozornie dyskryminujące – o ile zmierzają do usunięcia lub zmniejszenia faktycznych nierówności występujących w określonych realiach społecznych. Jednocześnie z orzecznictwa tego wynika, iż przepisy krajowe nie mogą przyznawać w sposób automatyczny i bezwarunkowy pierwszeństwa kandydatkom płci żeńskiej, mającym takie same kwalifikacje jak ich konkurenci płci męskiej. Należy bowiem uwzględniać szczególne sytuacje o charakterze osobistym wszystkich kandydatów oraz przeprowadzić analizę zgodności podjętego działania z zasadą proporcjonalności. Autorka słusznie przywołuje w tym kontekście wyroki TSUE w sprawie C-450/93 *Kalanke* oraz w sprawie C-409/95 *Marschall* (s. 140 dysertacji).

Treść ostatniego, piątego rozdziału nawiązuje bezpośrednio do tematu rozprawy. Doktorantka poddaje szczegółowej analizie działalność RPO w zakresie realizacji równości szans kobiet i mężczyzn, począwszy od jego aktywności w procesie implementacji do prawa polskiego unijnych dyrektyw równościowych. RPO korzystając z zamówionych przez siebie ekspertyz wskazywał błędy w polskim ustawodawstwie implementacyjnym, polegające m.in. na niezapewnieniu skutecznych, proporcjonalnych i odstraszących sankcji za naruszenie zasady równego traktowania. Autorka, krytycznie oceniając luki w jednej z ustaw wdrożeniowych (ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), odnajduje prawidłowe uregulowanie kwestii równości szans w treści przepisów polskiego kodeksu pracy określających zasady dostępu do zatrudnienia w tym awansu zawodowego i szkolenia zawodowego, warunków pracy, w tym wynagrodzenia. Zwraca uwagę na użyte w kodeksie pracy stwierdzenie, iż nie stanowią naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu działania podejmowane przez określony czas, zmierzające do wyrównywania szans wszystkich lub

znacznej liczby pracowników wyróżnionych z jednej lub kilku przyczyn w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu m.in. na płeć.

Nie zmienia to jednak faktu, iż RPO nie posiada wystarczających kompetencji np. w zakresie świadczenia niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg dotyczących dyskryminacji.

Niedoskonałości ustawodawstwa wdrożeniowego skłoniły RPO do sformułowania przytoczonych w rozprawie zaleceń, mających przyczynić się do urealnienia ochrony przed dyskryminacją a w konsekwencji zapewnienia skutecznej realizacji ogólnej zasady równości, równego traktowania oraz równych szans (s. 170-172 dysertacji).

Treść punktu trzeciego (rozdziału piątego), poświęconego monitorowaniu i analizowaniu zasady równych szans przez RPO dowodzi szerokiej i pogłębionej wiedzy Doktorantki na temat aktywności RPO w zakresie przeciwdziałania przemocy ze względu na płeć, dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość, pochodzenie etniczne, religię, wyznanie, światopogląd, wiek, płeć, niepełnosprawność czy orientację seksualną.

Odpowiadając na pytanie zadane we Wstępie Autorka stwierdza, że model równych szans opiera się na wskazanych przez ustawodawcę determinantach tj. promowaniu, analizowaniu, monitorowaniu i wspieraniu równych szans. Rzecznik Praw Obywatelskich działa na rzecz wyrównywanie tych szans pomiędzy kobietami i mężczyznami (s. 238 dysertacji).

W Zakończeniu Doktorantka podsumowuje wyniki swoich badań i dochodzi do wniosku, że pomimo braku wyraźnych podstaw ustawowych Rzecznik Praw Obywatelskich, działając jako organ stojący na straży równego traktowania, przyczynia się do realizacji zasady równości szans. Przekonująco brzmi przedstawiony przez Autorkę wniosek *de lege ferenda*, by ustawodawca dodał do treści art. 17 b ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, po słowach: „realizacji równego traktowania” sformułowanie: „oraz równości szans”.

#### IV. Ocena całościowa.

Podjęcie się przez Doktorantkę zbadania tytułowej problematyki stanowiło poważne wyzwanie naukowe, ze względu na merytoryczną złożoność zagadnienia oraz kontrowersje



społeczne i prawne towarzyszące działaniom przewidującym wyrównywanie szans (uprzywilejowanie wyrównawcze, akcję afirmatywną).

Mgr Anna Kordik podołała temu wyzwaniu. Zebrała i przeanalizowała ogromny materiał źródłowy, wszechstronnie i z dużą erudycją zbadała należącą do różnych dyscyplin literaturę przedmiotu, przedstawiła własne poglądy i sformułowała ustalenia badawcze.

Doktorantka prawidłowo posługuje się przypisami i dobrze opanowała warsztat naukowy.

Natomiast krytycznie należy ocenić język, jakim się posługuje. Autorka robi błędy zarówno w języku polskim jak i w języku łacińskim. Przykładowo pisze: „z powodu na płeć” zamiast „ze względu na płeć” (s. 74), „poczytne miejsce” zamiast „poczesne miejsce” (s. 137). Wielokrotnie używa sformułowania: „*sensu stricte*” zamiast „*sensu stricto*” ewentualnie „*stricte*”.

Niezrozumiałe są takie np. sformułowania: „przepisy powyższej ustawy nie będą respektowane do strefy życia prywatnego i rodzinnego” (s. 78), „powyższy projekt, iż przez okres trzech lat powędrował do lamusa” (s. 82). Zagadkowe jest nazwanie Rady Europy „kooperatywą” (s. 121).

## V. Konkluzje

Pomimo powyższych krytycznych uwag, recenzowana rozprawa zasługuje na pozytywną ocenę. Koncepcja pracy jest jasna, przemyślana i konsekwentnie realizowana. Autorka wykazuje wszechstronność i głęboką znajomość omawianych zagadnień.

Stwierdzam zatem, że przedstawiona do recenzji praca prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną, stanowi oryginalne rozwiązanie określonego w tytule problemu naukowego, świadczy o umiejętności samodzielnego prowadzenia przez Doktorantkę badań naukowych a zatem w pełni odpowiada wymogom stawianym rozprawom doktorskim w art. 187 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r. poz. 1668 ze zm.) w związku z czym wnioskuję o jej przyjęcie oraz o dopuszczenie mgr Anny Kordik do dalszych stadiów postępowania w przewodzie doktorskim.

Krzysztof Wójtowicz

