



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI  
**ZASTĘPCA PROKURATORA  
GENERALNEGO**  
PROKURATOR KRAJOWY

Warszawa, dnia

2010 r.

PR-III-076-3/2009

**Pani Posel**

**Izabela Katarzyna Mrzygłocka**

**Przewodnicząca Rady Ochrony Pracy  
przy Sejmie RP**

W nawiązaniu do pisma nr ROP/7/VIII/09(2) z dnia 13 lutego 2009 r. oraz pisma z dnia 20 lutego 2009 r. nr ROP/7/09(3) – uprzejmie przekazuję opracowaną w Biurze Postępowania Przygotowawczego Prokuratury Krajowej informację na temat „oceny zjawiska dyskryminacji w zatrudnieniu – ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, wyznawaną religię, narodowość, przekonania polityczne i przynależność związkową”.

Dołączam również wersję elektroniczną informacji, co umożliwi wydrukowanie jej w dowolnej ilości egzemplarzy i zamieszczenie na stronie internetowej Rady.

Proponuję, aby w posiedzeniu Rady uczestniczyli przedstawiciele Głównego Inspektoratu Pracy, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – PIB.

PR-III-076-3/09

### **Informacja**

**na temat oceny zjawiska dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, wyznawaną religię, narodowość, przekonania polityczne i przynależność związkową (na podstawie danych nadesłanych przez prokuratury apelacyjne)**

W oparciu o przyjęty – do opracowania powyższej problematyki – okres statystyczny obejmujący sprawy zarejestrowane we wszystkich jednostkach organizacyjnych prokuratury od stycznia 2008 r. do 30 września 2009 r., kwalifikowane z art. 218 § 1 k.k. i art. 35 ust. 2 oraz 35 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854 ze zm.), przy uwzględnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2008 r. sygn. akt P 50/07 (Dz.U. Nr 90, poz. 562) orzekającego o niezgodności art. 35 ust. 2 – cyt. wyżej ustawy – z art. 42 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2-4 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – ustalono co następuje.

Łącznie zarejestrowanych zostało – w skali kraju – 50 spraw z omawianej kategorii.

Powyższe nastąpiło w oparciu o zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstw dyskryminacji w zatrudnieniu, złożone przez pokrzywdzonych i inne podmioty.

Zdecydowana większość zawiadomień pochodziła od osób bezpośrednio pokrzywdzonych przestępstwem.

Odnotowana liczba 31 zawiadomień złożonych przez wyżej wymienionych – stanowi 62% ogólnej liczby zarejestrowanych spraw.

W 17 sprawach zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw – złożone zostały przez organizacje związkowe i inne instytucje – co stanowi 34% ogólnej liczby.

Jedynie w 2 sprawach, zawiadomienie o przestępstwie pochodziło od organów inspekcji pracy (okręg apelacji katowickiej i łódzkiej) – co stanowi 4% w stosunku do ogólnej liczby odnotowanych spraw.

W 21 sprawach przyjęto kwalifikację prawną z art. 35 ust. 2 lub z art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o związkach zawodowych (42%);

- w 20 sprawach czyny zakwalifikowano z art. 218 § 1 k.k. (40% wszystkich spraw), w tym w 8 sprawach podnoszono zarzut dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na płeć i w 1 przypadku – ze względu na wiek,
- w 9 sprawach przyjęto łączną kwalifikację czynu z art. 218 § 1 k.k. i art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o związkach zawodowych – co stanowi 18%.

Z podanej wyżej ogólnej liczby zarejestrowanych spraw – 41 spraw zakończonych zostało merytorycznie, w tym:

- 27 spraw umorzono (54%), z której to liczby:
  - 13 spraw – na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k. (wobec braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia czynu lub uznając, iż czynu nie popełniono
  - 14 spraw – na podstawie art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k. (wobec uznania, iż czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego).

Z dokonanych ustaleń wynika, iż jedynie w 1 sprawie skierowany został do sądu akt oskarżenia – co stanowi 2% w stosunku do ogólnej liczby zarejestrowanych spraw omawianej kategorii.

Podobnie, odnotowano wysoki wskaźnik (26%) spraw zakończonych odmową wszczęcia postępowań przygotowawczych (13 spraw).

Spośród podanej liczby spraw zakończonych odmową wszczęcia postępowań przygotowawczych, bądź ich umorzeniem – w 18 sprawach decyzje merytoryczne zostały zaskarżone przez strony postępowania.

W żadnej ze spraw, decyzja kończąca postępowanie nie została zaskarżona przez Państwową Inspekcję Pracy, bądź jej terenowe organy.

Na podaną liczbę 18 zażaleń – w 14 sprawach sądy nie uwzględniły złożonych środków odwoławczych, utrzymując w mocy zaskarżone decyzje.

Natomiast w 3 przypadkach – sąd uwzględnił złożone zażalenia i przekazał sprawy do uzupełnienia postępowania przygotowawczego.

Dotychczas nie zostało rozpoznane 1 zażalenie (okręg apelacji poznańskiej).

Jak wynika z przytoczonych wyżej danych statystycznych – sprawy dotyczące dyskryminacji w zatrudnieniu nie należą do licznych, w porównaniu do ogólnej liczby odnotowanych przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową określonych w rozdziale XXVIII Kodeksu karnego i art. 225 k.k.

Przykładowo, w okręgu apelacji katowickiej - spraw odnoszących się do omawianej kategorii, w analizowanym przedziale czasowym – zarejestrowano 4, (w tym 1 postępowanie zainicjowane zostało złożonym przez Państwową Inspekcję Pracy zawiadomieniem o przestępstwie).

Dla zobrazowania mało reprezentatywnej puli tego rodzaju spraw – należy przytoczyć fakt, iż w opisanym wyżej okręgu apelacyjnym i w zbliżonym przedziale czasowym, przestępstw z art. 218 – 221 k.k. zarejestrowano 559, z której to liczby odnotowano aż 395 przestępstw popełnionych na szkodę pracowników supermarketów.

Analiza podjętych decyzji merytorycznych, kończących postępowania ich umorzeniem lub odmową wszczęć – daje podstawę do stwierdzenia, iż następowały one w wyniku dokonanych ustaleń, iż działania podejmowane przez pracodawców, w stosunku do pracowników, nie miały charakteru dyskryminacji, lecz wynikały z przyczyn ekonomicznych lub stanowiły realizację uprawnień przełożonych.

Do najczęściej spotykanych – w zawiadomieniach o przestępstwach – zarzutów zaliczyć należy zaniżanie wynagrodzenia, nieprzestrzeganie norm czasu pracy, zachowanie pracodawcy polegające na poniżającym i lekceważącym traktowaniu, utrudnianie z korzystania z prawa do urlopu, utrudnianie kontynuowania studiów, poniżające traktowanie, wypłacanie najniższej premii uznaniowej z powodu przynależności do organizacji związkowej, nakłanianie do rezygnacji z przynależności do związku zawodowego, brak podwyżek za pracę dla członków związku, nieudzielanie pożyczek z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Specyfika tego rodzaju spraw częstokroć wywoływała trudności dowodowe, które wobec stwierdzenia braku związku pomiędzy opisywanymi przez zawiadamiających zachowaniami ze strony pracodawcy - nie pozbawionymi stosunku emocjonalnego i niejednokrotnie świadczącego o konflikcie o charakterze personalnym – nie mogły być rozpatrywane w kategoriach naruszenia dyspozycji art. 218 k.k., czy też przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.).

Przykładowo, w sprawie – z zawiadomienia organizacji związkowej – dotyczącej pomówienia o postępowanie, które mogło narazić tę organizację na utratę zaufania niezbędnego do wykonywania działalności związkowej, poprzez upublicznienie pisma tej organizacji skierowanego do innego podmiotu za pomocą środków masowego komunikowania się, przez jego wywieszenie na

tablicy ogłoszeniowej w niepełnej wersji tekstowej – tj. o przestępstwo z art. 212 § 2 k.k. – postępowanie umorzono, wobec braku interesu społecznego w objęciu czynu ściganego z oskarżenia prywatnego ściganiem z urzędu.

Natomiast w przypadku złożonego zawiadomienia, dotyczącego przekroczenia uprawnień przez pracodawcę, polegającego na złośliwym i uporczywym naruszaniu przez niego praw pracowników, wyrażającego się w dokonywaniu szeregu przesunięć kadrowych oraz szykanowaniu pracowników z uwagi na ich przynależność do organizacji związkowej (art. 231 § 1 k.k. i art. 218 § 1 k.k. i art. 35 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych w zw. z art. 11 § 2 k.k.) – postępowanie zostało umorzone, wobec braku znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.).

Dokonane w toku postępowania przygotowawczego ustalenia wykazywały, iż pomiędzy pracodawcą a grupą pracowników (95 osób), których dotyczyły przesunięcia kadrowe, doszło do konfliktu spowodowanego rozbieżnością pomiędzy dążeniami pracodawcy, jego koncepcją funkcjonowania i organizacji pracy, a wyobrażeniami pracowników.

Działania pracodawcy nie zmierzały zatem do celowego, wynikającego ze złej woli, nastawienia do podległych pracowników, lecz podyktowane były chęcią usprawnienia pracy urzędu.

Niejednokrotnie powodem, dla którego postępowanie przygotowawcze nie dostarczyło podstaw do skierowania sprawy z aktem oskarżenia do sądu – był brak świadków zdarzenia (rozmowy w gabinecie pracodawcy), rozwiązanie stosunku pracy w wyniku obiektywnych okoliczności (zła ocena przełożonego).

Dokonując oceny małej skuteczności organów ścigania w omawianej kategorii spraw, należy mieć na uwadze, iż na powyższy skutek nie pozostawała bez wpływu pewnego rodzaju różnorodność interpretacji, co do zakresu znamion czynu zabronionego z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 854, ze zm.) oraz brak

ukształtowanej, jednolitej praktyki – spowodowanej ogólnikowymi wskazaniem ustawodawcy co do określenia zachowań ze strony pracodawcy, które stanowią czyn zabroniony, zagrożony sankcją karną.

Powyższe – zgodnie z intencją Trybunału Konstytucyjnego, wyrażoną w wyroku z dnia 13 maja 2008 r. – nie spełniało konstytucyjnego wymogu określoności, wynikającego z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Wobec powyższego postępowanie przygotowawcze i ocena dokonanych ustaleń – nasuwały wątpliwości dowodowe, zwłaszcza w zakresie określenia granicy ingerencji pracodawców w sfery działalności związkowej a także oceny granicy działalności związkowej.

Nawet przy stwierdzonych przypadkach pozytywnej współpracy organów ścigania z organami inspekcji pracy, w ramach prowadzonych postępowań przygotowawczych (przykładowo w sprawie Ds 122/08 Prokuratury Rejonowej w Radomsku z zawiadomienia Państwowej Inspekcji Pracy dotyczącego dyskryminowania Przewodniczącego Związku Zawodowego z powodu przynależności związkowej) – postępowanie prowadzone w kierunku art. 35 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych - zakończone zostało jego umorzeniem. Przytoczona przez prokuratora w uzasadnieniu decyzji, argumentacja faktyczna i prawna – spowodowały, iż Państwowa Inspekcja Pracy odstąpiła od złożenia zażalenia, uznając zasadność tejże decyzji.

Powyższe niewątpliwie świadczy o tym, iż pomimo dużego procentu umorzonych spraw z omawianej kategorii – z dużą rozwagą i wnikliwością podejmowane są decyzje kończące postępowania.

Dane przedłożone przez prokuratury apelacyjne – pozwalają na dokonanie oceny, iż współpraca z Państwową Inspekcją Pracy i jej terenowymi organami układa się pozytywnie.

Opracowano  
w Biurze Postępowania Przygotowawczego  
Prokuratury Krajowej

**PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY  
GŁÓWNY INSPEKTORAT PRACY**

***OCENA ZJAWISKA DYSKRYMINACJI W ZATRUDNIENIU***

**Warszawa, 2009 r.**



Dyskryminacja w powszechnym odczuciu to gorsze traktowanie jakiejś osoby, w stosunku do innych osób, które znajdują się w takiej samej lub podobnej sytuacji. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał, że pracownicy, którzy są podobni, powinni być traktowani podobnie (workers who are alike should be treated alike). Jeśli nie są traktowani podobnie, są traktowani w sposób nierówny. Jednakże nie każde nierówne traktowanie jest dyskryminacją. O dyskryminacji mówimy wtedy, gdy zachowanie to jest krzywdzące, nieuzasadnione. Zwykle dyskryminacja następuje w oparciu o kryteria, na które sama dyskryminowana osoba nie ma wpływu (wiek, płeć, niepełnosprawność).

Obowiązek równego traktowania pracowników, wynikający z przepisów konstytucyjnych (art. 33) oraz ogólnych zasad prawa pracy (art. 11<sup>2</sup> i 11<sup>3</sup> k.p.), został skonkretyzowany dopiero w przepisach zawartych w rozdziale IIa, dodanym do działu pierwszego kodeksu pracy ustawą z dnia 24 sierpnia 2001r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Do dnia wejścia w życie nowych przepisów brak stosownych procedur i ułatwień dowodowych sprawiał, że dyskryminacyjne postępowanie podmiotu zatrudniającego pozostawało z reguły bezkarne. Od 1 stycznia 2002 r. – m.in. dzięki objęciu terminem „dyskryminacja” jej kwalifikowanych form (dyskryminacja pośrednia), szczegółowemu określeniu wyjątków od zasady jednakowego traktowania kobiet i mężczyzn, przeniesieniu ciężaru dowodu na stronę pozwaną w razie uprawdopodobnienia przez stronę pozywającą faktu dyskryminacji, wprowadzeniu sankcji za praktyki dyskryminacyjne oraz ustanowieniu ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy, które stanowiłoby szykanę pracodawcy za skorzystanie z ochrony – stworzono realną możliwość reagowania na przejawy naruszania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu.

Kolejna zmiana Kodeksu pracy dostosowująca polskie przepisy do wymogów prawa wspólnotowego ustawą z dnia 14 listopada 2003 r., pociągnęła za sobą rezygnację z dotychczasowego sformułowania „równe traktowanie kobiet i mężczyzn” na rzecz „równego traktowania w zatrudnieniu” oraz rozbudowanie katalogu wymienionych *expressis verbis* niedopuszczalnych kryteriów różnicowania

pracowników. Od 1 stycznia 2004 r. regulacje dotyczące zakazu dyskryminacji ze względu na płeć rozszerzono na przypadki dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, a także ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony albo w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Od 1 stycznia 2004 r. pojęcie dyskryminacji ze względu na płeć obejmuje także molestowanie seksualne, rozumiane jako każde nieakceptowane zachowanie o charakterze seksualnym lub odnoszące się do płci pracownika, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności lub poniżenie albo upokorzenie pracownika.

Ustawodawca dodaje, iż na zachowanie to mogą się składać fizyczne, werbalne lub pozawerbalne elementy. Wydaje się, że tak długi okres oczekiwania na prawne uregulowanie kwestii molestowania w miejscu pracy wynika z faktu, iż jest to materia niezwykle delikatna, trudno poddająca się obiektywnej weryfikacji – jak zawsze, gdy prawo wkracza w sferę dóbr osobistych człowieka. Obecnie osoba molestowana może szukać ochrony prawnej na drodze sądowej zarówno w oparciu o przepisy prawa pracy, prawa cywilnego (wystąpienie na drogę cywilną, której konsekwencją może być zasądzenie odszkodowania za naruszenie godności osobistej), jak i prawa karnego (przeprowadzenie sprawy karnej przeciwko sprawcy molestowania seksualnego w oparciu o art. 199 Kodeksu karnego – nadużycie stosunku zależności).

Pracodawca może uwolnić się od zarzutu naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu o ile udowodni, że kierował się obiektywnymi powodami.

Kolejną zmianą podyktowaną koniecznością dostosowania polskich rozwiązań antydyskryminacyjnych do standardów unijnych było zniesienie górnej granicy odszkodowania zasądanego od pracodawcy, który naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu (do 31 grudnia 2003 r. odszkodowanie nie mogło przekroczyć sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę).

Warto zaznaczyć, że w art. 94 dodano punkt 2b nakazujący pracodawcy dążyć do uczynienia zakładu pracy środowiskiem wolnym od dyskryminacji w zatrudnieniu.

Dopiero we wskazanych wyżej datach Państwowa Inspekcja Pracy uzyskała uprawnienie realnego, władczego wkraczania w sferę oceny relacji na płaszczyźnie pracodawca – pracownik, pod kątem równego traktowania w zatrudnieniu. Nie oznacza to jednak, że zagadnienia te nie były przedmiotem zainteresowania Inspekcji, tym bardziej, że wobec planów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, implementacja unijnych uregulowań w tym zakresie była nieuchronna.

W 1995 r. w Pekinie odbyła się światowa konferencja w Sprawach Kobiet, która zakończyła się przyjęciem Deklaracji Pekinńskiej i Platformy Działania. Celem Konferencji było uzgodnienie ogólnoświatowych założeń umożliwiających osiągnięcie poprawy sytuacji kobiet oraz ich równoprawnego uczestnictwa we wszystkich sferach życia społecznego. Deklaracja pekińska zobowiązała rządy poszczególnych krajów ją przyjmujących do podjęcia działań zmierzających do poprawy sytuacji i awansu kobiet.

Środkiem umożliwiającym realizację dyrektyw i dokumentów końcowych Konferencji w Polsce był zatwierdzony w połowie 1997 r. Krajowy Program Działań na rzecz Kobiet. Program ten stanowił realizację dobrowolnego zobowiązania Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do wykonania dyrektyw Konferencji, wyrażonego ich przyjęciem bez zastrzeżeń i wyłączeń, we wrześniu 1995 r.

Jesienią 1995 r. Rada Ministrów złożyła deklarację woli wprowadzenia znaczących zmian uznanych za niezbędne dla poprawy sytuacji kobiet w Polsce – „Rekomendacje do Programu Działań na Rzecz Kobiet”.

Wykonanie niektórych zadań Programu przypisano Państwowej Inspekcji Pracy, która miała je realizować samodzielnie, bądź we współpracy z innymi organami.

Zatem jeszcze na gruncie przepisów obowiązujących przed nowelizacją Kodeksu pracy Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadziła kontrole rozpoznawcze dyskryminacji w zakresie dyskryminacji ze względu na płeć. W 1999 r. podjęto pierwszą próbę identyfikacji niekorzystnych zjawisk poprzez rozeznanie obszarów najczęściej występujących naruszeń zakazu dyskryminacji.

Począwszy od 2003 r. poszerzono spektrum badanych zagadnień między innymi o kwestie równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie awansowania, dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, warunków zatrudnienia, zatrudniania w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy oraz w godzinach nadliczbowych. Celem badania było uchwycenie istniejących różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn w stosunkach pracy, stąd też wybrane zagadnienia były badane z zastosowaniem kryterium poziomu wykształcenia, dodatkowych kwalifikacji, stażu pracy, wieku, zajmowanego stanowiska.

Wyniki badań wskazywały, że:

- kobiety w Polsce stanowiły wyraźną mniejszość na wyższych stanowiskach kierowniczych. Niekorzystny stosunek dotyczył zarówno sektora publicznego, jak i - w większym stopniu - prywatnego. Przewagę kobiet zanotowano jedynie w zakładach sektora publicznego zatrudniających do 100 pracowników.
- nie zaobserwowano widocznych różnic pomiędzy kobietami i mężczyznami w zakresie dostępu, poprzez awans, do wyższych stanowisk kierowniczych.
- kobiety na tym samym stanowisku, przy porównywalnych obowiązkach zarabiałały mniej niż mężczyźni i dwukrotnie rzadziej piastowały wyższe stanowiska kierownicze.
- nie zanotowano dyskryminowania pracowników w zakresie kształtowania warunków pracy, zarówno w odniesieniu do pracy w niedogodnych dla pracowników godzinach, jak i pracy w godzinach nadliczbowych
- kobiety częściej niż mężczyźni wykorzystywały uprawnienia przysługujące rodzicom z racji wychowywania potomstwa.

## **Działania Państwowej Inspekcji Pracy na rzecz równości w zatrudnieniu**

W aktualnej sytuacji Państwowa Inspekcja Pracy skupia się na 3 aspektach działań zmierzających do egzekwowania przestrzegania przepisów o równym traktowaniu w zatrudnieniu:

- prewencji,
- poradnictwie,
- prowadzeniu kontroli pracodawców, którzy zostali obwinieni o stosowanie praktyk dyskryminacyjnych.

Działania prewencyjne to przede wszystkim informacja kierowana w formie ulotek i broszur do możliwie najszerszego kręgu odbiorców o treści regulacji antydyskryminacyjnych, uprawnieniach osób dyskryminowanych oraz organach, instytucjach i organizacjach pozarządowych, zarówno działających lokalnie jak i centralnie, mogących osobom zainteresowanym udzielić pomocy prawnej i psychologicznej.

Poradnictwo kierowane jest do osób, które zgłaszają zaistnienie konkretnego problemu. Pokrywa się ono zakresem z działaniami prewencyjnymi, ma jednak zdecydowanie zindywidualizowany charakter. W przypadku osób sugerujących molestowanie seksualne, proponuje się kontakt z organami ścigania, bądź poprzez złożenie zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa do prokuratury, bądź w ramach prowadzonej na poziomie okręgowych inspektoratów pracy współpracy z organami ścigania.

Z kolei działalność kontrolna ma na celu dokonanie oceny, czy faktycznie, w konkretnym przypadku, doszło do stosowania praktyk dyskryminacyjnych. Oczywiście, ze względu na delikatność materii, nie zawsze jest to możliwe.

W postępowaniu kontrolnym związanym z badaniem nierównego traktowania czy molestowania seksualnego przedmiotem zainteresowania inspektora pracy pozostają jedynie okoliczności obiektywne, związane bezpośrednio z naruszeniem przepisów prawa pracy, możliwe do zweryfikowania poprzez dostępne inspektorowi

środki dowodowe. Okoliczności subiektywne, związane z rozumieniem zagadnienia przez osobę zgłaszającą problem, nie dające się zweryfikować na drodze postępowania kontrolnego nie mogą podlegać ocenie. Z tego względu, w bardzo wielu przypadkach pomoc inspektora pracy może ograniczyć się do zażegnania konfliktu, bądź niedopuszczenia do jego eskalacji, nie załatwiając sprawy z punktu widzenia petenta.

W praktyce przejawy dyskryminacji w pracy możemy rozpatrywać na trzech etapach:

a) poszukiwania kandydata do pracy (formułowanie ogłoszeń prasowych, prowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej, podejmowanie ostatecznej decyzji o zatrudnieniu),

b) trwania stosunku pracy (kształtowania warunków pracy i płacy, w tym także wysokości wynagrodzeń, kierowania na szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe pracownika),

c) rozwiązywania stosunku pracy (podejmowania decyzji kto i z jakiego powodu zostanie zwolniony, także w trakcie zwolnień z przyczyn nie dotyczących pracowników np. zmiany struktury organizacyjnej pracodawcy, likwidacji niektórych działów z przyczyn ekonomicznych, leżących po stronie pracodawcy).

Z natury cech, ze względu na które można podzielić dyskryminację, wynika, że nie wszystkie z nich będą stanowiły podstawę dyskryminacji na każdym z wymienionych etapów. I tak można spodziewać się, że dyskryminacja ze względu na wiek czy niepełnosprawność wystąpi najczęściej na etapie przyjmowania do pracy i rozwiązywania umowy, ze względu na przynależność związkową – trwania i rozwiązywania stosunku pracy z kolei ze względu na płeć – może wystąpić na każdym etapie.

Na każdym z etapów istnieje możliwość interwencji, choć, jak już wspomniano, ograniczonej. Przejawy dyskryminacji są najłatwiejsze do uchwycenia na etapie pierwszym i trzecim, ze względu na istnienie materialnych dowodów w postaci ogłoszeń czy pism rozwiązujących umowę o pracę.

Pamiętać jednak należy, że na decyzje pracodawcy o zatrudnieniu, zwolnieniu, awansie, wysokości wynagrodzenia itp. wpływa wiele czynników, z których nie wszystkie poddają się obiektywnej ocenie zewnętrznej, dokonywanej przez organ kontrolny a stanowią ważny aspekt wykonywanej pracy. To czynniki takie jak osobowość, umiejętności interpersonalne, umiejętność organizacji pracy, łatwość nawiązywania kontaktów czy inne mające znaczenie przy wykonywaniu konkretnej pracy, bądź współpracy z konkretnymi osobami.

### **Poszukiwanie kandydatów do pracy.**

Państwowa Inspekcja Pracy realizuje zadania w zakresie kontroli legalności zatrudnienia oraz kontroli działalności agencji zatrudnienia od 1 lipca 2007 r., na mocy ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. Nr 89, poz. 589 ze zm.), w tym również kontrolę przestrzegania przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zadania w powyższym zakresie – przejęte od poszczególnych wojewodów – obejmują m.in.:

- kontrolę prowadzenia agencji zatrudnienia zgodnie z warunkami określonymi w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- ściganie wykroczeń wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz udział w postępowaniu w tych sprawach w charakterze oskarżyciela publicznego.

Weryfikacja przestrzegania przez agencje zatrudnienia przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy realizowana jest w formie kompleksowej kontroli danej agencji (odrębny temat kontrolny w ramach Programu Działania Państwowej Inspekcji Pracy). Jednym z zagadnień badanych w trakcie takiej kontroli jest przestrzeganie przez agencję zasady zakazu dyskryminacji ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie lub przynależność związkową osób, dla których agencja poszukuje zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (art. 19c ww. ustawy).

W trakcie kontroli inspektor pracy zobowiązany jest zbadać treść ogłoszeń o pracy i innych dokumentów, pod kątem zamieszczania w nich kryteriów dyskryminujących.

Przy kontroli tego problemu inspektor opiera się także na zeznaniach osoby, której agencja odmówiła poszukiwania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej (o ile było możliwe ustalenie takiej osoby), ewentualnie na zeznaniach osób obecnych w trakcie rekrutacji. Dokonuje się też przesłuchania w charakterze strony osób reprezentujących agencję. Dowody w sprawie mogą również stanowić inne dokumenty, np. informacja skierowana do osoby ubiegającej się o pracę, zawierająca przyczynę odmowy poszukiwania zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Po stwierdzeniu naruszenia warunków prowadzenia agencji zatrudnienia określonych w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, inspektor pracy stosuje odpowiednie środki prawne, tj.:

- wystąpienie do kontrolowanej agencji,
- wniosek o ukaranie do sądu, m.in. za wykroczenia z art. 121 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Jednocześnie okręgowy inspektor pracy powiadamia marszałka właściwego województwa o naruszeniu warunków prowadzenia agencji zatrudnienia, do których należy również przestrzeganie zasady zakazu dyskryminacji określonej w art. 19c powołanej ustawy. Skutkiem takiego zawiadomienia może być wykreślenie przez marszałka województwa danego podmiotu (agencji) z rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia. Stosownie bowiem do art. 19m pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, marszałek województwa wykreśla, w drodze decyzji, podmiot wpisany do rejestru w przypadku naruszenia przez ten podmiot warunków prowadzenia agencji zatrudnienia określonych w art. 19, 19b-19d oraz art. 85 ust. 2-5 tej ustawy.

Kontrole przeprowadzone przez inspektorów pracy od dnia 1 lipca 2007 r. w ramach tematu „Przestrzeganie przez agencje zatrudnienia przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy” wskazują, że najczęstsze przejawy dyskryminacji w ogłoszeniach o pracy polegają na kierowaniu ofert do osób w



określonym przedziale wiekowym, zazwyczaj wyłącznie do ludzi młodych (np. „studentów na stanowiska kasjerów, asystentów kasjera i kolportera gazetek”), do osób określonej płci (przykładowo „kobiety do zbioru truskawek”, „kobieta na portiernię”, „2 kobiety do plewienia i grabienia”) lub adresowaniu oferty jedynie do osób narodowości polskiej (zatrudnianie na statkach marynarzy narodowości polskiej). Zatem zwykle dyskryminacja następuje w oparciu o kryteria, na które sama dyskryminowana osoba nie ma wpływu.

W okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2009 r. inspektorzy pracy przeprowadzili łącznie 864 kontrole przestrzegania przez agencje zatrudnienia przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Nieprzestrzeganie zasady zakazu dyskryminacji, o której mowa w art. 19c ustawy, stwierdzono w 27 agencjach zatrudnienia (3% agencji poddanych kontroli). W rozbiciu na poszczególne lata było to odpowiednio: 10 agencji – w II połowie 2007 r., 8 – w 2008 r. oraz 9 w I połowie 2009 r.

Naruszenia przepisów wykazano wobec co najmniej 174 osób (w większości przypadków inspektor pracy nie ma możliwości ustalenia tożsamości osób, które zapoznały się z treścią ogłoszenia zawierającego kryteria dyskryminujące i zrezygnowały ze starania się o pracę).

W wyniku przeprowadzonych kontroli do 27 agencji zatrudnienia skierowano wystąpienia zawierające ogółem 28 wniosków dotyczących przestrzegania zasady zakazu dyskryminacji, które w 11 przypadkach dotyczyły dyskryminacji ze względu na płeć, w 15 – ze względu na wiek i w 2 – ze względu na narodowość.

W związku ze stwierdzeniem wykroczeń z art. 121 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do sądów skierowano 8 wniosków o ukaranie, a w jednym przypadku, na podstawie art. 41 Kodeksu wykroczeń, zastosowano środek oddziaływania wychowawczego. W zakończonych przez sądy postępowaniach w 4 przypadkach została orzeczona kara grzywny w wysokości 3000 zł, a w jednym – w kwocie 200 zł.

W omawianym okresie zostały zarejestrowane jedynie 3 skargi dotyczące naruszenia przez agencje zatrudnienia zasady niedyskryminacji, które po rozpatrzeniu uznano za bezzasadne.

Przestrzeganie zasad równego traktowania w procesie rekrutacji prowadzonym przez inne podmioty niż agencje zatrudnienia (pracodawców, przedsiębiorców itd.) jest badane w ramach kontroli tematycznych obejmujących legalność zatrudnienia i innej pracy zarobkowej. W zakresie dotyczącym niedyskryminacji kontrole te polegają na ujawnianiu przypadków wykroczeń określonych w art. 123 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, polegających na odmowie zatrudnienia kandydata na wolnym miejscu zatrudnienia lub miejscu przygotowania zawodowego ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, pochodzenie etniczne, wyznanie lub orientację seksualną.

Inspektorzy pracy kontrolują to zagadnienie tylko w sytuacji, gdy – w szczególności na podstawie skarg czy ogłoszeń o pracy zawierających kryteria dyskryminacyjne – powezmą wiadomość o przypadkach odmowy zatrudnienia ze względu na jedno lub więcej kryteriów wyszczególnionych w powyższym przepisie.

W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów inspektor pracy stosuje odpowiednie środki prawne: kieruje wystąpienie do podmiotu kontrolowanego oraz wszczyna postępowanie w sprawach o wykroczenia. Ponadto, zgodnie z art. 37 ust 4 pkt 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, okręgowy inspektor pracy kieruje do właściwego starosty powiadomienie o stwierdzonym przypadku naruszenia przez podmiot kontrolowany przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

W ramach kontroli z zakresu legalności zatrudnienia, prowadzonych w okresie od 1 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2009 r., inspektorzy pracy ujawnili, że w 30 podmiotach nie przestrzegano zasady niedyskryminacji przy zatrudnianiu (w 16 – w 2007 r., w 11 – w 2008 r. i w 3 – w 2009 r.). Nieprawidłowości polegały na zamieszczaniu kryteriów dyskryminacyjnych w ogłoszeniach o pracy bądź na odmowie zatrudnienia kandydata na wolnym miejscu zatrudnienia lub miejscu

przygotowania zawodowego ze względu na płeć lub wiek. Wykazane naruszenia przepisów odnosiły się do 79 osób ubiegających się o pracę.

Do 30 kontrolowanych podmiotów skierowano wystąpienia zawierające wnioski w sprawie przestrzegania nakazu równego traktowania przy zatrudnianiu, które w 21 przypadkach dotyczyły dyskryminacji ze względu na płeć, a w 9 – ze względu na wiek.

W związku ze stwierdzeniem wykroczeń z art. 123 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy inspektorzy pracy skierowali do właściwych sądów 6 wniosków o ukaranie. W 3 przypadkach sądy orzekły karę grzywny w wysokości 3000 zł., w pozostałych nałożono grzywny w wysokości 500, 600 i 1000 zł.

W analizowanym okresie do Państwowej Inspekcji Pracy wpłynęło tylko 11 skarg dotyczących stosowania praktyk dyskryminacyjnych przy zatrudnianiu, z których jedynie 3 uznano za zasadne.

Należy zaznaczyć, że bezpośredni wpływ na liczbę wniosków o ukaranie kierowanych w sprawach o popełnienie wykroczeń, polegających na naruszeniu zasady zakazu dyskryminacji przez podmioty zamieszczające w ogłoszeniach kryteria dyskryminacyjne, są trudności z ustaleniem tożsamości osoby pokrzywdzonej. Jeśli inspektor pracy nie wskaże pokrzywdzonego we wniosku o ukaranie, sąd pozostawia sprawę bez rozpoznania z uwagi na braki formalne wniosku.

W tym kontekście istotny wydaje się wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Feryn C-54/07, w którym Trybunał, przypominając cel dyrektywy Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (DzU L 180, s. 22), uznał, że brak możliwości do zidentyfikowania skarżącego nie pozwala na stwierdzenie, iż nie ma miejsca jakakolwiek dyskryminacja bezpośrednia w rozumieniu dyrektywy. Zatem państwa członkowskie ustanawiają sankcje (skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające) za przejawy dyskryminacji, również w sytuacji braku możliwości do zidentyfikowania pokrzywdzonego. Mogą one polegać na stwierdzeniu

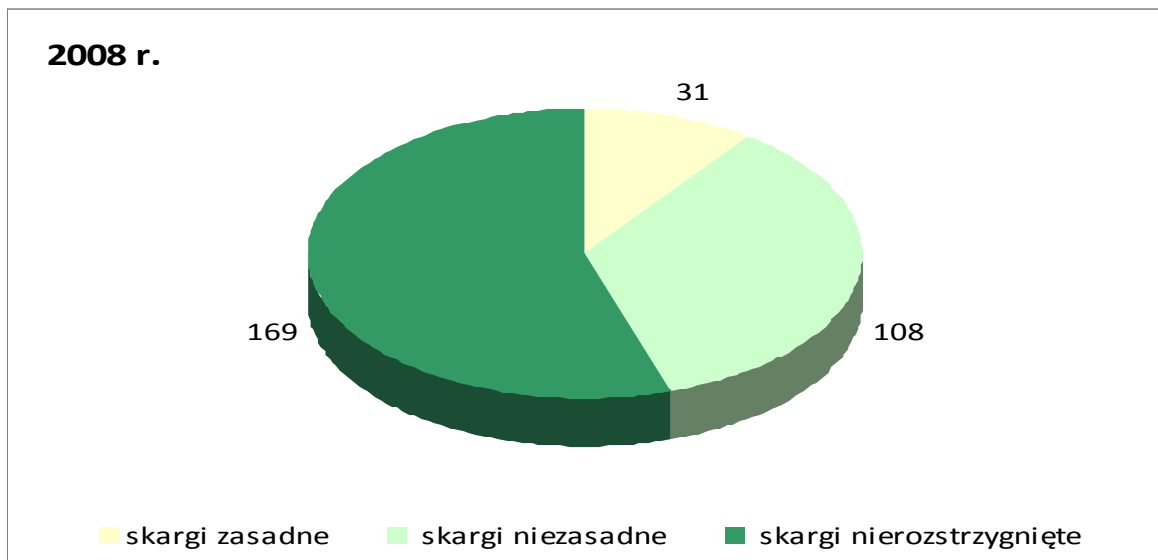
przez właściwy sąd, że dyskryminacja miała miejsce, i odpowiednim upublicznieniu tego stwierdzenia. Mają też prawo nakazywać pracodawcy zaniechania dyskryminującej praktyki lub też zasądzać świadczenia na rzecz podmiotu zaangażowanego w postępowanie.

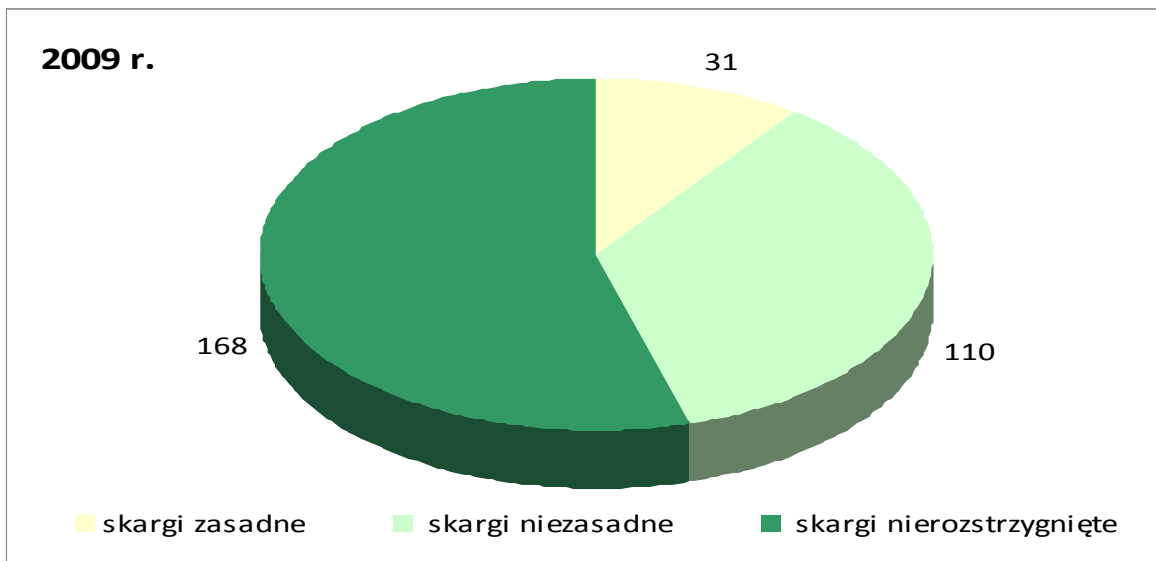
Choć wyrok dotyczy dyrektywy dotyczącej równego traktowania bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, ze względu na meritum sprawy należy uznać, że analogicznie należy potraktować przypadki dyskryminacji ze względu na inne kryteria.

Praktyka sądów stoi w sprzeczności z interpretacją dyrektyw prezentowaną przez ETS.

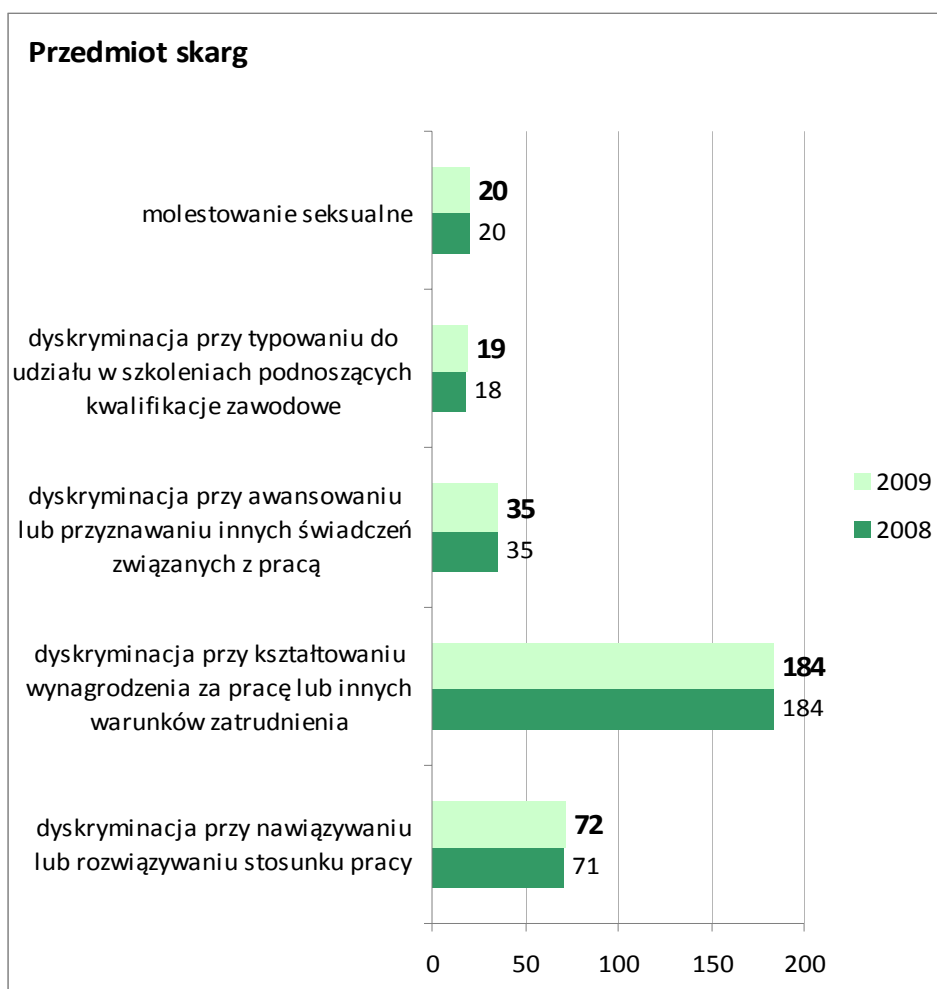
### **Skargi na dyskryminacyjne zachowania pracodawców**

Ogółem do Państwowej Inspekcji Pracy w 2008 r. wpłynęło ponad 34 tysiące skarg, w tym tylko 328 dotyczących dyskryminacji i molestowania seksualnego. Najczęściej skargi zgłaszane są przez pracowników lub byłych pracowników oraz organizacje związkowe.





Skargi w większości dotyczyły dyskryminacji przy nawiązywaniu i rozwiązywaniu stosunku pracy oraz przy kształtowaniu wynagrodzenia za pracę lub innych warunków zatrudnienia. Podobnie wygląda sytuacja w roku 2009 r.



Najczęściej podnoszone są wobec pracodawców zarzuty dyskryminacji przy kształtowaniu wynagrodzenia za pracę lub innych warunków zatrudnienia, jednakże na ogólną liczbę 184 skarg z tego zakresu, inspektorzy pracy potwierdzili zasadność jedynie 19, zaś w 91 przypadkach uznali skargi za bezzasadne.

Napływające do Inspekcji skargi podnoszące zarzut dyskryminacji są szczegółowo badane: jeśli w trakcie postępowania kontrolnego inspektor pracy zbierze dowody potwierdzające zarzuty skarżącego, w wystąpieniu pokontrolnym wnioskuje do pracodawcy o usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Jednakże w zdecydowanej większości przypadków właściwą drogą dla dochodzenia roszczeń z tytułu dyskryminacji jest droga sądowa, gdyż jedynie sąd dysponuje niezbędnym instrumentarium dla przeprowadzenia postępowania dowodowego i ustalenia, czy rzeczywiście mobbing czy dyskryminacja miała miejsce oraz zasądzenia odpowiedniego odszkodowania bądź zadośćuczynienia.

Z doświadczeń inspektorów pracy wynika, iż pracownicy oczekują, aby inspektorzy udowadniali stosowanie przez pracodawcę dyskryminacji. Te oczekiwania w wielu przypadkach nie mogą być spełnione, w szczególności ze względu na brak materialnych dowodów stosowania takich praktyk, zwłaszcza w przypadku molestowania seksualnego.

W wielu skargach zaobserwowano używanie przez pracowników słownictwa nacechowanego emocjonalnie, w niedostatecznym stopniu są opisywane natomiast fakty. W udzielanych skarżącym wyjaśnieniach informowano o możliwości wystąpienia do właściwego sądu z powództwem przeciwko pracodawcy, jak również wnioskowania o przeprowadzenie określonych dowodów wskazujących na praktyki dyskryminacji w zatrudnieniu. Podkreślano zarazem, iż podniesienie zarzutu dyskryminacji powoduje, że to pracodawca ma obowiązek udowodnienia przed sądem, iż różnicując sytuację pracowników kierował się obiektywnymi powodami.

O tym jak trudne w kontroli jest zagadnienie dyskryminacji świadczy liczba skarg, co do których niemożliwe było zajęcie stanowiska w kwestii ich zasadności bądź bezzasadności.

Należy tu zwrócić uwagę na istotną z punktu widzenia ustalenia stanu faktycznego różnicę pomiędzy postępowaniem sądowym a administracyjno – kontrolnym prowadzonym przez inspektora pracy: w postępowaniu przed inspektorem pracy ten ostatni musi dowieść, że pracodawca stosował praktyki dyskryminacyjne, w postępowaniu przed sądem to pracodawca musi udowodnić, że takich praktyk nie stosował.

Ograniczone kompetencje inspektorów pracy w zakresie zwalczania dyskryminacji znalazły odzwierciedlenie w kwestii zastosowanych środków prawnych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami ocena, czy w danym wypadku wystąpiła dyskryminacja pracownika i czy powstało roszczenie o wypłatę odszkodowania należy do sądu pracy. W omawianych sprawach nie jest możliwe stosowanie przez inspektorów pracy sankcji przewidzianych w przepisach o wykroczeniach przeciwko prawom pracowników, nie przewidziano także możliwości wydawania decyzji administracyjnych. Dlatego jedynie w nielicznych przypadkach, gdy z okoliczności sprawy ewidentnie wynikało, iż miała miejsce dyskryminacja, stosowano środki prawne (wystąpienia pokontrolne) wprost regulujące problemy związane z dyskryminacją pracowników bądź przemocą psychiczną w środowisku pracy. Najczęściej inspektorzy, informując skarżących o dokonanych w trakcie kontroli ustaleniach, pouczali ich o możliwości wystąpienia do sądu pracy z powództwem o zasądzenie stosownego odszkodowania od pracodawcy.

Kierowane do pracodawców wystąpienia pokontrolne dotyczyły także realizacji obowiązku udostępnienia pracownikom tekstu przepisów dotyczących równego traktowania w zatrudnieniu w formie pisemnej informacji rozpowszechnionej na terenie zakładu pracy lub zapewnienia pracownikom dostępu do tych przepisów w inny sposób przyjęty u danego pracodawcy, zgodnie z art. 94<sup>1</sup> Kodeksu pracy.

## **Podsumowanie**

Wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa przepisów regulujących kwestie nierównego traktowania oraz stosowania przemocy psychicznej w zatrudnieniu ujęło w ramy prawne zjawiska wprawdzie nie nazwane, lecz od dawna istniejące w

środowisku pracy, dając ich ofiarom narzędzia do walki z bezprawnym zachowaniem pracodawcy. O tym, na ile zainteresowani z tych możliwości korzystają, przesądza m.in. trudna sytuacja na rynku pracy i związana z tym obawa przed utratą pracy oraz wciąż niedostateczna znajomość przepisów prawa pracy.

Konieczna tym samym staje się popularyzacja, zarówno przez Państwową Inspekcję Pracy i organy państwowe jak i partnerów społecznych (związki zawodowe, organizacje pozarządowe) tematyki równościowej wśród pracodawców i pracowników, wyjaśnianie różnic między dyskryminacją i mobbingiem oraz wskazywanie możliwych dróg postępowania w przypadku ich zaistnienia. Rola nie do przecenienia w rozpowszechnianiu postaw społecznie pożądanых przypada mediom, toteż wskazane jest szersze wykorzystanie środków masowego przekazu dla oddziaływania na postrzeganie problemu równości kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu. Postulowane jest także rozwijanie nowych metod przeciwdziałania niepożądanym zjawiskom, np. prowadzenie w wyznaczonych zakładach pracy badań ankietowych i typowanie na tej podstawie zakładów pracy, w których kadra kierownicza byłaby zapraszana na specjalne szkolenia/warsztaty w zakresie rozpoznawania dyskryminacji, przybliżające ich skutki oraz zalecane środki profilaktyczne.

Realne korzyści płynące z wprowadzenia regulacji równościowych będą się pojawiać powoli, narastając stopniowo w miarę ich popularyzacji, a także poprawy sytuacji na rynku pracy. Osiągnięcie wymiernych efektów na polu wyrównywania sytuacji zawodowej pracowników obu płci wydaje się niemożliwe, o ile nie zostaną zintensyfikowane starania o tworzenie możliwości łatwiejszego pogodzenia życia rodzinnego z życiem zawodowym, czy aktywizację zawodową kobiet po przerwie związanej z wypełnianiem funkcji rodzicielskich. Państwowa Inspekcja Pracy podejmuje wszelkie możliwe kroki, by przepisy Kodeksu pracy gwarantujące równość w zatrudnieniu nie stanowiły efektownej, lecz niewiele znaczącej deklaracji, a służyły pracownikom i pracodawcom w kształtowaniu przyjaznego środowiska pracy.

Ze względu na fakt, iż sondaże prowadzone przez organizacje pozarządowe, wskazują, że zjawisko dyskryminacji w stosunkach pracy ma znacznie szerszy zasięg i większą skalę niż wynikająca z informacji napływających w formie skarg do



Państwowej Inspekcji Pracy, przy czym zdecydowanie częściej niż dyskryminacja bezpośrednia występują jej formy pośrednie, należy podnieść ogromne znaczenie działalności prewencyjnej i informacyjnej. Działalność ta w zakresie informacji nie tylko o prawnej definicji dyskryminacji ale jej praktycznych aspektach, jak również o możliwych formach przeciwdziałania nie tylko przez Państwową Inspekcję Pracy, lecz także, a w niektórych sprawach wyłącznie, przez osoby poddawane dyskryminacji, jest niezwykle istotna, celem zwiększenia świadomości społecznej w tym zakresie i generowania zmian podejścia do tego zjawiska.

Wydaje się, że większe zaangażowanie organizacji pozarządowych, które w ramach litygacji strategicznej podejmują się prowadzenia czy monitorowania spraw precedensowych oraz ich nagłaśnianie, także przyczyniłoby się do zmian w tym zakresie, spełniając również walor edukacyjny wobec osób zawodowo związanych z wymiarem sprawiedliwości: sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych.

Dlatego też Państwowa Inspekcja Pracy, oprócz wydania szczegółowych, wewnętrznych zaleceń co do sposobu prowadzenia kontroli i poradnictwa w zakresie dyskryminacji postuluje informowanie osób podnoszących zarzuty dyskryminacji w stosunkach pracy, szczególnie w sytuacjach, gdy jest ona niemożliwa do stwierdzenia w drodze postępowania prowadzonego przed inspektorem pracy, o możliwości zwrócenia się do organizacji pozarządowych o podjęcie działań w ramach litygacji strategicznej, bądź o wystąpienie w toczących się sprawach jako *amicus curiae*.