



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja

**Druk nr 565**

Warszawa, 25 stycznia 2012 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Ryszarda Kalisza.

(-) Romuald Ajchler; (-) Leszek Aleksandrak; (-) Marek Balt; (-) Anna Bańkowska; (-) Jacek Czerniak; (-) Eugeniusz Czykwin; (-) Dariusz Joński; (-) Ryszard Kalisz; (-) Tomasz Kamiński; (-) Zbigniew Matuszczak; (-) Leszek Miller; (-) Grzegorz Napieralski; (-) Cezary Olejniczak; (-) Artur Ostrowski; (-) Stanisława Prządka; (-) Małgorzata Sekuła-Szmajdzińska; (-) Jerzy Wenderlich; (-) Bogusław Wontor; (-) Stanisław Wziątek; (-) Zbyszek Zaborowski; (-) Ryszard Zbrzyzny.

## USTAWA

z dnia.....2012 r.

### **o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji**

#### Rozdział I. Przepisy ogólne

Art. 1. 1. Ustanawia się Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji.

2. Rzecznik do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, zwany dalej "Rzecznikiem", stoi na straży przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dyrektywach Unii Europejskiej oraz ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umowach międzynarodowych.

3. Rzecznik przeciwdziała dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej, zarówno w publicznej jak i prywatnej sferze życia społecznego.

Art. 2. 1. Ilekroć w ustawie jest mowa o zasadzie równego traktowania, oznacza to zakaz stosowania dyskryminacji bezpośredniej oraz pośredniej z powodów, o których mowa w art. 1 ust 3.

2. Dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce, gdy z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej osoba traktowana jest mniej korzystnie niż inna osoba jest, była lub byłaby traktowana w porównywalnej sytuacji.

3. Dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka stawia w szczególnie niekorzystnej sytuacji osobę, o której mowa w art. 2. ust 2 w porównaniu z innymi osobami, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka znajdują obiektywne uzasadnienie usprawiedliwione słusznym celem, a środki do osiągnięcia tego celu są odpowiednie i konieczne.

4. Nie stanowią naruszenia zasady równego traktowania działania podejmowane przez określony czas, zmierzające do wyrównywania szans lub rekompensaty

niekorzystnego położenia, związanego z jednym z powodów wymienionych w art. 1.ust 3.

Art. 3. W przypadku zarzutu dyskryminacji, osoba uznająca się za pokrzywdzoną przez niezastosowanie wobec niej zasady równego traktowania wskazuje przed sądem lub innym właściwym organem fakty, na podstawie których można przypuszczać, że zaistniała sytuacja bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji, a obowiązkiem osoby, wobec której wysunięto zarzut jest udowodnienie, że nie nastąpiło naruszenie zasady równego traktowania.

## Rozdział II. Rzecznik do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji

Art. 4. 1. Rzecznika powołuje Sejm, za zgodą Senatu, na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów.

2. Osoba zgłoszona na stanowisko Rzecznika powinna mieć rekomendację co najmniej 3 organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej, zarówno w publicznej jak i prywatnej sferze życia społecznego.

2. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na Rzecznika określa uchwała Sejmu.

3. Uchwałę Sejmu o powołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu.

4. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu, o której mowa w ust. 1. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody.

5. Jeżeli Senat nie wyrazi zgody na powołanie Rzecznika, Sejm powołuje na to stanowisko inną osobę. Przepisy ust. 1-4 stosuje się odpowiednio.

6. Dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu złożenia ślubowania przez nowego Rzecznika.

Art. 5. Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Rzecznik składa przed Sejmem następujące ślubowanie:

"Obejmując stanowisko Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji ślubuję uroczyście, że przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków dochowam wierności postanowieniom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będę stać na straży zasady równego traktowania i przestrzegania zakazu dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia etnicznego, narodowości, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej. Ślubuję, że powierzone mi obowiązki będę wypełniać sumiennie i bezstronnie".

Art. 6. 1. Kadencja Rzecznika trwa 5 lat, licząc od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem.

2. Ta sama osoba nie może być Rzecznikiem dłużej niż przez dwie kolejne kadencje.

3. Kadencja Rzecznika wygasa w razie jego śmierci, odwołania lub utraty obywatelstwa.

Art. 7. Na stanowisko Rzecznika może być powołany ten, kto łącznie spełnia następujące warunki:

- 1) jest obywatelem polskim i zamieszkuje na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) wyróżnia się wysokim autorytetem moralnym oraz wrażliwością na problemy społeczne, w szczególności problemy dyskryminacji,
- 3) posiada wyższe wykształcenie z zakresu nauk humanistycznych, społecznych lub prawnych oraz odpowiednie doświadczenie zawodowe,
- 4) nie był karany za przestępstwo.

Art. 8. 1. Rzecznik jest w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych; w zakresie wykonywania swoich zadań podlega tylko ustawie.

2. Rzecznik nie może być, bez uprzedniej zgody Sejmu, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności.

3. Rzecznik nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania.
4. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.
5. Rzecznik nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych.
6. Rzecznik w czasie sprawowania urzędu nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego, ani do stowarzyszenia lub organizacji pozarządowej działających na rzecz równego traktowania osób, szczególnie narażonych na dyskryminację z powodów, o których mowa w art. 1 ust 3 oraz prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością urzędu.

Art. 9. 1. Sejm, za zgodą Senatu, odwołuje Rzecznika przed upływem kadencji, na wniosek Marszałka Sejmu albo 35 posłów jeżeli:

- 1) zrzekł się on sprawowania urzędu,
  - 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonych orzeczeniem lekarskim,
  - 3) sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu,
  - 4) został skazany prawomocnym wyrokiem za popełnienie przestępstwa.
2. Uchwałą Sejmu o odwołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu.
3. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na odwołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu, o której mowa w ust. 2. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca, oznacza wyrażenie zgody.

Art. 10. Do zakresu zadań Rzecznika należy:

1. promowanie zasady równego traktowania wszystkich osób niezależnie od ich płci, pochodzenia rasowego lub etnicznego, narodowości, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej, a także podejmowanie

działań mających na celu eliminowanie dyskryminacji z powodów, o których mowa w art. 1 ust.3.,

2. zapewnienie ofiarom dyskryminacji z powodów, o których mowa w art.1 ust. 3 indywidualnej pomocy w składaniu skarg oraz dochodzeniu roszczeń,
3. prowadzenie niezależnych badań dotyczących zjawiska dyskryminacji z powodów, o których mowa w art.1 ust. 3,
4. publikowanie raportów i formułowanie rekomendacji w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji z powodów, o których mowa w art.1 ust.3.

Art. 11. Rzecznik w szczególności:

1. Inicjuje i monitoruje działania na rzecz przestrzegania zasady równego traktowania oraz zapobiegania i zwalczania dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej,
2. Dokonuje analiz i ocen sytuacji społecznej osób narażonych na dyskryminację z powodów, o których mowa w pkt.1, a w szczególności monitoruje układy zbiorowe, kodeksy właściwego postępowania i inne dokumenty pod kątem przestrzegania zasady równego traktowania, zbiera przykłady dobrych praktyk, inicjuje wymianę doświadczeń w tym zakresie,
3. Promuje, upowszechnia i propaguje problematykę równego traktowania oraz wiedzę na temat dyskryminacji z powodów, o których mowa w pkt.1, a także na temat metod i strategii jej przeciwdziałania m.in. poprzez publikacje własne, opiniowanie programów szkolnych, programów szkoleń dla pracowników administracji publicznej oraz wymiaru sprawiedliwości, a także opracowywanie i opiniowanie założeń akcji uwrażliwiających społeczeństwo na problematykę dyskryminacji,
4. Opracowuje projekty aktów prawnych w zakresie spraw należących do właściwości Rzecznika oraz występuje do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w związku z tymi projektami,

5. Przeprowadza analizy i oceny rozwiązań prawnych pod kątem respektowania zasady równego traktowania wszystkich osób niezależnie od ich płci, pochodzenia rasowego lub narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej, również w świetle obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa międzynarodowego,
6. Opiniuje projekty aktów prawnych i innych dokumentów oddziałujących na sytuację osób narażonych na dyskryminację z powodów, o których mowa w pkt.1,
7. Zasięga opinii i wspiera działalność grup, organizacji i środowisk działających na rzecz osób dyskryminowanych z powodów, o których mowa w pkt.1, współpracuje z tymi organizacjami przy wykonywaniu swych zadań,
8. Współdziała w tworzeniu oraz koordynowaniu rządowych programów na rzecz równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji z powodów, o których mowa w pkt.1, a także monitoruje realizację takich programów i opracowuje kryteria ich ewaluacji,
9. Uczestniczy w pracach międzynarodowych organizacji i instytucji zajmujących się problematyką dyskryminacji, dostarcza im informacji, również statystycznych, na temat rozmiarów i przejawów zjawiska dyskryminacji z powodów, o których mowa w pkt. 1,
10. Współdziała z Ministrem Spraw Zagranicznych w przygotowaniu sprawozdań i raportów z realizacji wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych dotyczących równego traktowania,
11. Udziela informacji dotyczących aktów prawnych obowiązujących w zakresie równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji z powodów, o których mowa w pkt.1, a także informacji o możliwościach składania skarg oraz dochodzenia roszczeń,
12. Świadczy pomoc prawną lub wskazuje inne możliwości uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej osobie podnoszącej zarzut dyskryminacji z powodów, o których mowa w pkt.1, jeżeli osoba ta udokumentuje, że znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji finansowej, pomoc taka jest świadczona po przeprowadzeniu wstępnego postępowania wyjaśniającego, które

uprawdopodobniło prawdziwość zarzutu; może ona polegać, w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych oraz opracowywaniu projektów pism procesowych,

13. Bierze udział, za zgodą osoby zarzucającej dyskryminację z powodów, o których mowa w pkt.1, w postępowaniu mającym na celu polubowne załatwienie sprawy.
14. W szczególnie uzasadnionych wypadkach zwraca się do uprawnionego oskarżyciela o wszczęcie postępowania w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu lub w sprawach o wykroczenia albo bierze udział w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym na prawach przysługujących prokuratorowi.

Art. 12. Rzecznik podejmuje działania przewidziane w art. 11 ust.12 i 13 na wniosek ofiar, świadków dyskryminacji lub z własnej inicjatywy, biorąc w szczególności pod uwagę informacje wskazujące na naruszenie praw.

Art. 13. 1 Przy wykonywaniu swoich zadań Rzecznik współdziała z właściwymi organami administracji publicznej, instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi.

2. Rzecznik może w szczególności :

- 1) zwrócić się do organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji o złożenie wyjaśnień i udzielenie niezbędnych informacji, a także o udostępnienie akt i dokumentów, w tym zawierających dane osobowe,
- 2) zwrócić się do właściwych organów, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i innych organizacji lub instytucji o podjęcie działań z zakresu ich kompetencji lub usprawnienie trybu załatwiania spraw dotyczących dyskryminacji z powodów, o których mowa w art. 1 ust. 3.

3. Organy, instytucje i organizacje, do których Rzecznik zwraca się ze sprawami określonymi w ust. 1 i 2, są obowiązane ustosunkować się do nich w terminie 30 dni od daty ich otrzymania.



Art. 14. Organy opracowujące projekty aktów prawnych są obowiązane do uzyskiwania opinii i stanowiska Rzecznika w zakresie spraw należących do jego właściwości.

Art. 15. 1. Rzecznik przedstawia właściwym organom władzy publicznej, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony przed dyskryminacją z powodów, o których mowa w art. 1 ust.3.

2. Rzecznik może występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych mających na celu zapewnienia równego traktowania i eliminację dyskryminacji z powodów, o których mowa w art. 1 ust.3.

3. Organy, instytucje i organizacje, do których Rzecznik zwrócił się z wnioskami określonymi w ust. 1 i 2, są obowiązane ustosunkować się do tych wniosków w terminie 30 dni od daty ich otrzymania.

Art. 16. 1. Rzecznik przedstawia corocznie Sejmowi i Senatowi informację o swojej działalności i opinię o stanie przestrzegania zasady równego traktowania oraz rekomendacje działań mających na celu eliminację dyskryminacji z powodów, o których mowa w art. 1 ust. 3.

2. Informacja, o której mowa w ust. 1. jest podawana do wiadomości publicznej.

Art. 17. 1. Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, zwanego dalej Biurem.

2. Organizację, zadania i zasady działania Biura określa statut, który nadaje Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika .

Art. 18. Rzecznik tworzy, uwzględniając konieczność zapewnienia równego dostępu do pomocy pokrzywdzonym z powodu dyskryminacji, delegatury swojego urzędu oraz określa ich siedziby, właściwość terytorialną i rzeczową.

Art. 19. Rzecznik może zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii.

Art. 20. Wydatki związane z funkcjonowaniem Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji są ujmowane w ustawie budżetowej i pokrywane z budżetu państwa.

Art. 21. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

## UZASADNIENIE

Obowiązująca od 2011 roku ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. O wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania miała za zadanie wdrożenie zasad prawa antydyskryminacyjnego, obowiązującego wszystkie kraje Unii Europejskiej. Nie jest jednak aktem prawnym poprzez wprowadzenie ,którego Polska zapewnia ochronę przed dyskryminacją w zakresie opisanym w dyrektywach UE, a przez to nie tylko nie jest zgodna ze wszystkimi wymogami prawa europejskiego, ale przede wszystkim nie zapewnia właściwej ochrony obywatelkom i obywatelom RP. Na jej braki wielokrotnie zwracały uwagę organizacje pozarządowe zajmujące się przeciwdziałaniem dyskryminacji z różnych przyczyn, które utworzyły nawet specjalną koalicję pn. Koalicja na Rzecz Równych Szans grupującą ponad 40 podmiotów, której celem jest podejmowanie działań na rzecz stworzenia prawa realnie wdrażającego wszystkie wymogi dyrektyw antydyskryminacyjnych.

Główne zastrzeżenia dotyczące obowiązującej ustawy to:

- duża ilość wyjątków od zasady równego traktowania, co powoduje między innymi, że na przykład osoby LGBT (lesbijki, geje, osoby biseksualne i transseksualne) ustawa pozostawiła poza ochroną przed dyskryminacją w takich sferach jak edukacja, dostęp do dóbr i usług czy zabezpieczenie społeczne, podczas gdy prawa w tych obszarach gwarantuje osobom dyskryminowanym ze względu na narodowość, rasę czy płeć, podobne zastrzeżenia dotyczące wyłączenia spod ochrony przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność zgłosiły organizacje osób działających na rzecz praw niepełnosprawnych oraz organizacje pomagające osobom skarżącym się z powodu dyskryminacji ze względu na wyznawanie;
- podział zobowiązań dotyczących zwalczania dyskryminacji pomiędzy 2 organy państwa, z których tylko jeden – Rzecznik Praw Obywatelskich – jest organem niezależnym, jak tego wymagają przepisy dyrektyw, co osłabia sprawność systemu zapobiegania i zwalczania dyskryminacji. Zastrzeżenia do tego rozwiązania zgłosił także Rzecznik Praw Obywatelskich, który zabiegał nawet o zawieszenie działania ustawy wobec nieprzygotowania RPO do zadań mu powierzonych;

- pozostawianie możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu dyskryminacji wyłącznie w kompetencjach sądów powszechnych, co nie wypełnia zasady powszechności i łatwości dochodzenia roszczeń, jak wskazują dyrektywy, ze względu na konieczność wnoszenia opłat przez osoby skarżące się na dyskryminację oraz przewlekłość postępowań przed sądami.

W związku z tym ustawa w takim kształcie daje ryzyko, że będą nadal prowadzone lub wszczynane kolejne postępowania przeciwko Polsce przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w sprawie niewdrożenia antydyskryminacyjnych dyrektyw UE. Sposobem na usunięcie tych zagrożeń jest powołanie nowego, zgodnego z przepisami antydyskryminacyjnymi Unii Europejskiej organu państwa, którego jedynym zadaniem będzie zapewnienie realnej ochrony obywateli i obywateli przed dyskryminacją z różnych przyczyn oraz budowanie systemu zwalczania dyskryminacji i poszerzanie ochrony przed dyskryminacją.

1. Równość wszystkich obywateli jest fundamentalną zasadą współczesnych społeczeństw demokratycznych. Społeczność międzynarodowa podejmuje działania mające na celu wzmocnienie infrastruktury prawnej i instytucjonalnej gwarantującej przestrzeganie zasady równości oraz ochronę przed dyskryminacją. Ich wyrazem jest m.in. przyjęcie protokołu 12. do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy, rozszerzającego ochronę przed dyskryminacją na gruncie tej Konwencji, zawarcie klauzuli antydyskryminacyjnej w art. 13. Traktatu o Wspólnotach Europejskich oraz w art. 21. Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a także wielu innych dokumentów mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji z różnych powodów. Jako przykład mogą służyć w szczególności akty prawne i dokumenty dotyczące eliminacji dyskryminacji z powodu płci np. Konwencja ONZ w sprawie dyskryminacji w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu (1958 r.) Konwencja ONZ w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (z 1979 roku), Konwencja o prawach politycznych kobiet (1952 r.) Deklaracja ONZ w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet (1967), Dokument IV Światowej Konferencji ONZ w sprawach kobiet „Platforma Działania Pekin 1995”, oraz z przyczyn innych niż płeć np.: Konwencja Rady Europy o Ochronie Mniejszości

Narodowych, dyrektywy równościowe Unii Europejskiej czy też unijne Wspólne Działanie w sprawie Zwalczania Rasizmu i Ksenofobii (z dnia 15.07.1996 r.). Konieczność likwidacji dyskryminacji z przyczyn etnicznych i rasowych jest również podkreślana w licznych dokumentach z konferencji międzynarodowych np. Europejskiej Konferencji przeciwko Rasizmowi, Antysemityzmowi i Nietolerancji, która odbyła się w 2000 r. w Strasburgu, czy Światowej Konferencji Przeciw Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z nim Nietolerancji, która miała miejsce w Durbanie w 2001 r.). Polska uczestniczyła w tych konferencjach, rząd podpisując dokumenty końcowe, zobowiązał się do wdrażania ich postanowień. Skonkretyzowaniu zadań i strategii w obszarze zwalczania dyskryminacji oraz ich wdrażania poświęcone są liczne programy realizowane w krajach UE np. Wspólnotowy Program Działań na rzecz Zwalczania Dyskryminacji na lata 2001 – 2006 oraz Wspólnotowe Programy na rzecz równości płci. Zagadnienia te poruszone zostały także w „Milenijnych Celach Rozwoju” przygotowanych przez ONZ, w których zawarto wskaźniki umożliwiające obiektywną ocenę postępu w osiąganiu równości w skali globalnej. Trzeci spośród ośmiu Milenijnych Celów Rozwoju mówi o promowaniu równości płci i wzmocnieniu pozycji kobiet (*empowering women*),

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 32. 1. *Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.*

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Art. 33 Konstytucji RP podkreśla szczególne znaczenie równouprawnienia kobiet i mężczyzn art. 33. *Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo 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.*

W dokumentach międzynarodowych podkreśla się, że oprócz generalnych postanowień zawartych w konstytucjach krajowych istnieje potrzeba wprowadzenia

szczegółowych rozwiązań dotyczących równości wszystkich obywateli i niedyskryminacji z jakiegokolwiek powodu.

Ustawa o Rzeczniku ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji wypełnia zobowiązania wynikające z prawa wspólnotowego zawartego w dyrektywach dotyczących równego traktowania z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej, zarówno w publicznej jak i prywatnej sferze życia społecznego. Wiąże się to w szczególności z potrzebą dostosowania polskiego prawa do postanowień zawartych w dyrektywach UE:

1. Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.
2. Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa.
3. Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.
4. Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniającej Dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.
6. Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług.

7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana).

Dyrektywy wskazując konieczność realizowania przez państwa członkowskie polityki równościowej szczególną uwagę przykładają do tworzenia systemowych rozwiązań pozwalających na zwalczanie dyskryminacji, podkreślają konieczność istnienia wyspecjalizowanych organów służących promowaniu zasady równego traktowania, monitorujących realizację polityki równościowej i udzielających pomocy w dochodzeniu roszczeń z tytułu dyskryminacji. Zwraca się w nich równocześnie uwagę na zagwarantowanie niezależności takich instytucji, co przemawia przeciwko ich usytuowaniu w strukturach rządowych. Wprawdzie w zaleceniach tych dopuszcza się, że organy te mogą być włączone w strukturę ogólnej, usytuowanej na poziomie krajowym, instytucji stojącej na straży przestrzegania praw człowieka, pod warunkiem jednak wyodrębnienia ich kompetencji i specjalizacji.

Projekt ustawy, zakładający utworzenie niezależnego, powoływanego przez Sejm, urzędu Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, spełnia wymogi nałożone przez wymienione dokumenty.

3. W projekcie ustawy znalazł się zakaz stosowania zarówno pośredniej jak i bezpośredniej dyskryminacji oraz definicje obu rodzajów dyskryminacji. Proponowana definicja dyskryminacji bezpośredniej, zawarta w art. 2 ust. 2 stanowiąca, że dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce, gdy z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej osoba traktowana jest mniej korzystnie niż inna osoba, była jest lub byłaby traktowana w porównywalnej sytuacji zgodna jest z art. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/73/UE z 23 września 2002 r. zmieniającej Dyrektywę Rady nr 76/207/EWG o wprowadzaniu zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w kwestii dostępu do zatrudnienia, szkolenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, a także z art. 2 ust 2 (a)

Dyrektywy nr 2000/78 WE Rady Unii Europejskiej z dnia 27.11.2000. w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu. Zawarta w projekcie definicja dyskryminacji pośredniej stanowiąca, że dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka stawia w szczególnie niekorzystnej sytuacji osobę, o której mowa w art. 2. ust 2 w porównaniu z innymi osobami, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka znajdują obiektywne uzasadnienie usprawiedliwione słusznym celem, a środki do osiągnięcia tego celu są odpowiednie i konieczne jest zgodna z przepisami tych Dyrektyw.

Projekt ustawy zawiera też postanowienie, w myśl którego działania podejmowane przez określony czas, zmierzające do wyrównywania szans oraz rekompensowania niekorzystnego położenia związanego z jednym z powodów wymienionych w ustawie, nie stanowią naruszenia zasady równego traktowania. Przyjęcie takiego rozwiązania, mającego na celu faktyczne zapewnienie pełnej równości, zgodne jest z art. 7 ust 1 Dyrektywy 2000/78 WE – Rady Unii Europejskiej z dnia 27.11.2000 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu.

Dyrektywy, zarówno dotyczące równości płci, jak też nakazujące przeciwdziałanie dyskryminacji z przyczyn innych niż płeć zawierają zasadę, zgodnie z którą osoba skarżąca się na dyskryminację jedynie wskazuje fakty, na podstawie których można przypuszczać, że zaistniała sytuacja bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji, natomiast ciężar dowodu, że nie nastąpiło naruszenie zasady równego traktowania jest obowiązkiem osoby lub instytucji, wobec której wysunięto zarzut. Taka zasada dotycząca ciężaru dowodu znalazła się w art. 10 Dyrektywy 2000/78/WE Rady Unii Europejskiej z dnia 27.11.2000 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu oraz w art. 8 Dyrektywy 2000/ 43/ WE Rady Unii Europejskiej z dnia 20.06.2000 r. wprowadzającej zasadę równego traktowania osób bez względu na rasę i pochodzenie etniczne. Urzeczywistnienie tej zasady stanowi przepis art. 3 projektu ustawy.



4. Zarówno wspomniane Dyrektywy jak i praktyka krajów Unii Europejskiej wskazują, że szczególny nacisk kładziony jest na istnienie i sprawne działanie urzędów, które mają promować zasadę równości i zapobiegać dyskryminacji. Opublikowany w maju 2002 r. raport, powstały na zlecenie Komisji Europejskiej, dotyczący wyspecjalizowanych organów działających w krajach Unii dla promowania równości lub/i zwalczania dyskryminacji wskazuje, że istnieją tam różne rozwiązania i modele takich organów. Pierwszy zakłada, że sprawy dyskryminacji i równości, bez względu na jej powody włącza się do kompetencji jednego organu. W modelu istnieje kilka wyspecjalizowanych urzędów i instytucji zajmujących się promowaniem równości i zwalczaniem dyskryminacji. Warto przy tym podkreślić, że dyskusje nad zaletami i wadami obu modeli w krajach Unii Europejskiej nadal trwają. Ustawa o Rzeczniku ds. Przeciwdziałania dyskryminacji odpowiada pierwszemu z tych rozwiązań. Projekt ustawy w art. 1 wprowadza urząd Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, który stoi na straży przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej. Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania idą więc w kierunku powierzenia Rzecznikowi prowadzenia spraw związanych z dyskryminacją ww. przyczyn.

W krajach Unii Europejskiej organy i instytucje odpowiedzialne za przeciwdziałanie i zwalczanie dyskryminacji mają zróżnicowane kompetencje. Niektóre z nich wyposażone są w uprawnienia quasi sądowe, inne takich uprawnień nie mają, a jedynie w różnej formie wspierają i towarzyszą ofiarom dyskryminacji, które zdecydowały się wnieść sprawę do sądu. Projekt ustawy nie daje Rzecznikowi uprawnień określanych w raporcie jako quasi-sądowe, a więc kompetencji rozstrzygania spraw. Art. 11 p. 13 umożliwia natomiast Rzecznikowi udzielenie szczególnego rodzaju pomocy prawnej, w postaci postępowania polubownego *„bierze udział, za zgodą osoby zarzucającej dyskryminację z powodów, o których mowa w pkt.1, w postępowaniu mającym na celu polubowne załatwienie sprawy.* Co jest zgodne z

art. 6 Dyrektywy 2002/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. Jest to rozwiązanie prospołeczne, szczególnie ważne ze względu na powszechną dostępność (postępowanie nieodpłatne dla osób dyskryminowanych), szybkość (sprawy przed sądami powszechnymi trwają w Polsce długo), zawiera także element edukacji społecznej w zakresie rozwiązywania konfliktu na drodze ugody.

Projekt daje Rzecznikowi uprawnienia, ale też nakłada na niego obowiązki, związane z promowaniem zasady równego traktowania wszystkich osób niezależnie od płci, pochodzenia rasowego lub etnicznego, narodowości, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej.

Nakłada również na Rzecznika obowiązek zapewnienia ofiarom dyskryminacji indywidualnej pomocy w dochodzeniu ich skarg.

Zobowiązuje ponadto Rzecznika do systematycznego prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, publikowania niezależnych raportów i formułowania rekomendacji dotyczących dyskryminacji z wymienionych w ustawie powodów. Jest to zgodne z art. 13 Dyrektywy 2000/43 WE Rady Unii Europejskiej z dnia 20.06.2000 r. wprowadzającej zasadę równego traktowania osób bez względu na rasę i pochodzenie etniczne oraz z art. 8a p. b i c Dyrektywy 2002/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. Uprawnienia w tym zakresie pozwolą również powołanemu Rzecznikowi na współdziałanie z Europejskim Centrum Monitoringu Rasizmu i Ksenofobii ( EUMC) z siedzibą w Wiedniu, ustanowionym na podstawie rozporządzenia Rady Unii (WE) 1035/97 z dnia 02.06.1997 r., a w szczególności na włączenie się do systemu informacyjnego tego Centrum (RAXEM), który pozwala na bieżące śledzenie i badanie rozmiarów zjawiska rasizmu i ksenofobii oraz jego charakterystycznych przejawów. Umożliwi wymianę doświadczeń na temat metod i strategii eliminacji tego zjawiska oraz ocenę ich skuteczności. Jest to szczególnie ważne dla Polski i Polaków w warunkach globalizacji, otwarcia granic i zwiększonego przepływu osób. Obowiązkiem Polski

jest stworzenie systemu zabezpieczenia i ochrony przed dyskryminacją wybierających nasz kraj jako miejsce osiedlenia się obcokrajowców. Stojąc na straży realizacji prawa do ochrony przed dyskryminacją osób innych ras i innego niż polskie pochodzenia etnicznego Rzecznik swoimi działaniami powinien także przyczynić się do uznania przez społeczeństwo wielokulturowości za ważną i pozytywną cechę współczesnych demokracji.

Rzecznik jako organ przeciwdziałający dyskryminacji z powodu płci podejmie bezpośrednią współpracę z powołanym w 2005 roku Europejskim Instytutem ds. Płci z siedzibą w Wilnie oraz z organami ds. równości płci we wszystkich krajach UE. Będzie to służyć nie tylko wymianie informacji i doświadczeń ale, także przyczyni się do zwiększenia świadomości społecznej w tym obszarze.

Szeroko zostały również określone uprawnienia Rzecznika z jednej strony co do współdziałania z rządem, przede wszystkim w zakresie inicjowania, koordynacji, monitorowania oraz ewaluacji programów rządowych na rzecz równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji z powodów płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej, z drugiej zaś strony z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji z w. w. powodów.

5. Szacujemy, że koszt wdrożenia ustawy dla budżetu państwa wyniesie ok. 7 mln. zł. Na tę kwotę składają się koszty funkcjonowania Rzecznika ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji wraz z jego Biurem, z uwzględnieniem kosztów wynajmu powierzchni biurowej, wyposażenia biura, opłat mediów oraz podróży służbowych. W Biurze Rzecznika zatrudnionych będzie ok. 25 osób. Przedstawiony szacunek kosztów obejmuje także koszty udzielania pomocy prawnej opisanej w projekcie w pierwszym roku funkcjonowania Rzecznika.

6. Przedłożony projekt ustawy nie był poddany konsultacjom społecznym w rozumieniu art. 34 ust 3 Regulaminu Sejmu RP.

7. Przedmiot projektowanej regulacji jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej; w szczególności regulują go dyrektywy:

1. Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy
2. Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa
3. Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne
4. Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniającej Dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy
6. Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana).

Warszawa, 7 lutego 2012 r.

BAS-WAPEiM-258/12

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu RP

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Kalisz)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2009 r., Nr 5, poz. 47) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy przewiduje ustanowienie nowego organu państwa, jakim ma być Rzecznik do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, zwany dalej „Rzecznikiem”. Rzecznik ten, zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 projektu ustawy, ma stać na straży przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dyrektywach Unii Europejskiej i ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umowach międzynarodowych. Ma też przeciwdziałać dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku oraz orientacji seksualnej, zarówno w publicznej jak i prywatnej sferze życia społecznego.

Projekt ustawy, w art. 2, definiuje pojęcia dyskryminacji bezpośredniej i dyskryminacji pośredniej, a w art. 3 określa przepisy dotyczące ciężaru dowodu stosowane w przypadku sformułowania zarzutu dyskryminacji. W art. 4-9 projektu ustawy przyjęto tryb powoływania Rzecznika, warunki, które musi spełniać osoba powoływana na to stanowisko, a także zakres zadań Rzecznika, obowiązek współdziałania Rzecznika z właściwymi organami administracji publicznej, instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi (art. 10-19).

**2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem**

Zagadnienia zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną są uregulowane przepisach traktatowych. Artykuł 2

Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), stanowiący o wartościach, na których opiera się Unia wymienia, obok poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego – poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Artykuł ten stanowi, że wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn.

Podstawy prawne do przyjmowania aktów prawa wtórnego mających przeciwdziałać dyskryminacji zostały uwzględnione w art. 19 i art. 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Artykuł 19 ust. 1 TfUE postanawia, że bez uszczerbku dla innych postanowień traktatów i w granicach kompetencji, które traktaty powierzyły Unii Rada, stanowiąc jednymyślnie, i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Art. 19 w ust. 2 TfUE upoważnia Radę i Parlament Europejski do przyjmowania środków zachęcających, które mają wspierać działania podejmowane przez państwa członkowskie w celu przyczyniania się do osiągania celów antydyskryminacyjnych, o których mowa w ust. 1 tego artykułu. Środki te nie mogą jednak prowadzić do harmonizacji przepisów krajowych. Artykuł 19 TfUE nie wywiera skutku bezpośredniego, co oznacza, że nie może być samodzielną podstawą dla dochodzenia przez jednostki roszczeń wywodzonych z zakazanych, dyskryminujących zachowań opartych na kryteriach płci, rasy, pochodzenia etnicznego, religii lub światopoglądu, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej. Artykuł ten zawiera wyłącznie normy kompetencyjne, które upoważniają unijne organy prawodawcze do przyjmowania środków niezbędnych w celu zwalczania dyskryminacji.

Bezpośredni skutek wywołuje natomiast art. 151 TfUE, nakładający na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości. Artykuł zawiera również normy kompetencyjne. Zgodnie z jego ust. 3, Parlament Europejski i Rada są upoważnione do przyjmowania środków zmierzających do zapewnienia równości szans i równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy.

Na podstawie poprzednich wersji art. 19 i art. 151 TfUE, uwzględnionych odpowiednio w art. 13 i art. 141 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), przyjęto dyrektywy antydyskryminacyjne, w tym:

- 1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz. Urz. UE L 180 z 15.7.2010, str. 1)

- 2) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.7.2006, str. 23).
- 3) dyrektywę Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, str. 37),
- 4) dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.7.2000, str. 22; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne: rozdz. 20, t. 1, str. 23),
- 5) dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 2.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne: rozdz. 5, t. 4, str. 79),

Artykuł 13 dyrektywy Rady 2000/43/WE, art. 12 dyrektywy Rady 2004/113/WE, art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE, oraz art. 20 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54 zobowiązują państwa członkowskie do utworzenia organu krajowego (organów krajowych), których zadaniem jest wspieranie równego traktowania osób bez względu na kryteria dyskryminacyjne określone w każdej z dyrektyw. Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, że do kompetencji tych organów będzie należało m.in.:

- a) świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg dotyczących dyskryminacji,
- b) prowadzenie niezależnych badań nad dyskryminacją,
- c) publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat wszystkich problemów związanych z dyskryminacją, oraz
- d) wymiana dostępnych informacji z właściwymi organami europejskimi, takimi jak Europejski Instytut ds. Równości Płci.

### **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Utworzenie Rzecznika oraz powierzenie mu zadań określonych w projekcie ustawy jest zgodne z dyrektywą Rady 2000/43/WE, dyrektywą Rady 2004/113/WE, dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE. Realizacja celów ustalonych przez dyrektywy może zostać osiągnięta przez powierzenie wykonywania zadań istniejącym organom państwa (np. Rzecznikowi Praw Obywatelskich (art. 208 ust. 1 Konstytucji) lub Pełnomocnikowi Rządu do

spraw Równego Traktowania<sup>1</sup>) lub też ustanowienie nowych organów. Kwestia sposobu realizacji celów dyrektywy została pozostawiona autonomii organizacyjnej państw członkowskich. Zasadność ustanowienia nowego organu powinna być jednak dokonywana z uwzględnieniem krajowych warunków konstytucyjnych. W przypadku Polski ustawodawca powinien rozważyć zasadność powoływania nowego organu państwa w sytuacji, gdy art. 208 ust. 1 Konstytucji RP powierza Rzecznikowi Praw Obywatelskich realizację zadań związanych z ochroną praw i wolności człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Kwestia ta była podnoszona na gruncie poprzedniej wersji projektu ustawy, rozpatrywanej w ostatniej kadencji Sejmu (zob. druk 2808, opinia BAS-WAU iP-434/10 z dnia 24 marca 2010 r.).

Definicje dyskryminacji bezpośredniej i dyskryminacji pośredniej, zawarte w art. 2 ust. 3 i 4 projektu ustawy są zgodne z definicjami tych pojęć, sformułowanymi w art. 3 lit a) i b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE, art. 2 ust. 2 dyrektywy Rady 2000/43/WE, art. 2 ust. 2 dyrektywy Rady 2000/78/WE, art. 2 lit. a) i b) dyrektywy 2004/113 oraz art. 2 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE.

Artykuł 3 projektu ustawy dotyczący ciężaru dowodu, który przewiduje, że obowiązkiem osoby, które zarzuca się zakazane dyskryminacyjne traktowanie jest udowodnienie, że do naruszenia zasady równego traktowania nie doszło, jest zgodny z art. 8 Rady 2000/43/WE, art. 10 dyrektywy Rady 2000/78/WE, art. 9 dyrektywy Rady 2004/113/WE oraz art. 19 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE.

Artykuł 7 pkt 1 projektu ustawy ustanawia wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez Rzecznika. Przepis ten należy ocenić z punktu widzenia art. 45 TfUE statuującego swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Wymaga ona zniesienia wszelkich form dyskryminacji w zakresie zatrudnienia pracowników pochodzących z państw członkowskich ze względu na obywatelstwo. Swoboda ta nie dotyczy jednak zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TfUE). Zgodnie z zasadą interpretacyjną, że wyjątki należy interpretować zawężająco, Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie przyjmuje wąskie rozumienie pojęcia administracji publicznej. Odnosi on to pojęcie do miejsc pracy, które obejmują uczestnictwo w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji, których przedmiotem jest ochrona ogólnego interesu państwa lub innych zbiorowości publicznych i które z tego względu zakładają istnienie szczególnej więzi solidarności między pracownikiem a państwem, jak również wzajemności praw i obowiązków, które są podstawą więzi obywatelstwa (wyrok z 17 grudnia 1980 r. w sprawie 149/79 *Komisja p. Belgii*, ECR 1982 r., s. 1845). Mając na uwadze zakres zadań

---

<sup>1</sup>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania (Dz. U. Nr 75, poz. 450).



Rzecznika określony w art. 10 i 11 projektu ustawy, obejmujący m.in. opiniowanie projektów aktów prawnych, współpracę w tworzeniu rządowych programów przeciwdziałania dyskryminacji, a także świadczenie pomocy prawnej osobom podnoszącym zarzut dyskryminacji, zwracanie się do oskarżyciela o wszczęcia postępowania w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu lub w sprawach o wykroczenia i uczestniczenie w postępowaniach cywilnych lub prawnych na prawach przysługujących prokuratorowi należy uznać, że wymóg posiadania przez Rzecznika obywatelstwa polskiego jest zgodny z art.45 ust. 4 TfUE.

#### **4. Konkluzje**

Projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

*Szef Kancelarii Sejmu*

*Lech Czapla*

Warszawa, 7 lutego 2012 r.

BAS– WAPEiM–259/12

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu RP

**Opinia**  
**w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw**  
**Przeciwdziałania Dyskryminacji (przedstawiciel wnioskodawców: poseł**  
**Ryszard Kalisz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii**  
**Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu**

Projekt ustawy przewiduje ustanowienie nowego organu państwa, jakim ma być Rzecznik do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, zwany dalej „Rzecznikiem”. Rzecznik ten, zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 projektu ustawy, ma stać na straży przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dyrektywach Unii Europejskiej i ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umowach międzynarodowych. Ma też przeciwdziałać dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku oraz orientacji seksualnej, zarówno w publicznej jak i prywatnej sferze życia społecznego.

Projekt ustawy, w art. 2, definiuje pojęcia dyskryminacji bezpośredniej i dyskryminacji pośredniej, a w art. 3 uwzględnia przepisy dotyczące ciężaru dowodu stosowane w przypadku sformułowania zarzutu dyskryminacji. W art. 4-9 projektu ustawy określono tryb powoływania Rzecznika, warunki, które musi spełniać osoba powoływana na to stanowisko, a także zakres zadań Rzecznika, obowiązek współdziałania Rzecznika z właściwymi organami administracji publicznej, instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi (art. 10-19).

Przepisy unijne zobowiązują państwa członkowskie do utworzenia organu krajowego (organów krajowych) wspierających działania z zakresu równego traktowania osób. Przepisy te zawarte są m.in. w:

- a) dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz. Urz. UE L 180 z 15.7.2010, str. 1),
- b) dyrektywie Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie

- rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.7.2000, str. 22; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne: rozdz. 20, t. 1, str. 23),
- c) dyrektywie Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, str. 37) oraz
  - d) dyrektywie 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.7.2006, str. 23)

Ustanowienie Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji stanowi wykonanie obowiązku wynikającego ze wskazanych dyrektyw. Należy zatem uznać, że opiniowany projekt ustawy wykonuje prawo Unii Europejskiej.

#### **4. Konkluzje**

Projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art.95a Regulaminu Sejmu.

*Szef Kancelarii Sejmu*

*Lech Czapla*

Warszawa, 17 kwietnia 2012 r.

**Ryszard KALISZ**

KP SLD

Pani

**Ewa KOPACZ**

Marszałek Sejmu RP

Na podstawie art. 36 ust. 4 Regulaminu Sejmu RP - w imieniu wnioskodawców - wnoszę załączoną autopoprawkę (projekt ustawy wraz z uzasadnieniem) do zgłoszonego przez grupę posłów KP SLD projektu ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji. Autopoprawka uwzględnia uwagi wskazane w piśmie Pana Marszałka Cezarego Grabarczyka z dnia 16 lutego br., a także opinię Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu z dnia 31 stycznia 2012 r.

Przedstawiciel wnioskodawców

# USTAWA

z dnia.....2012 r.

## o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji

### Rozdział I. Przepisy ogólne

- Art. 1. 1. Ustanawia się Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji.
2. Rzecznik do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, zwany dalej "Rzecznikiem", stoi na straży przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dyrektywach Unii Europejskiej, ustawie z dnia 3 grudnia 2010r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700) oraz ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umowach międzynarodowych.
3. Rzecznik przeciwdziała dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej.

- Art. 2. 1. Ilekroć w ustawie jest mowa o zasadzie równego traktowania, oznacza to zakaz stosowania dyskryminacji bezpośredniej oraz pośredniej z powodów, o których mowa w art. 1 ust 3.
2. Dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce, gdy z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej osoba traktowana jest mniej korzystnie niż inna osoba jest, była lub byłaby traktowana w porównywalnej sytuacji.
3. Dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka stawia w szczególnie niekorzystnej sytuacji osobę, o której mowa w art. 2. ust 2 w porównaniu z innymi osobami, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka znajdują obiektywne uzasadnienie usprawiedliwione słusznym celem, a środki do osiągnięcia tego celu są odpowiednie i konieczne.

4. Nie stanowią naruszenia zasady równego traktowania działania podejmowane przez określony czas, zmierzające do wyrównywania szans lub rekompensaty niekorzystnego położenia, związanego z jednym z powodów wymienionych w art. 1.ust 3.

Art. 3. W przypadku zarzutu dyskryminacji, osoba uznająca się za pokrzywdzoną przez niezastosowanie wobec niej zasady równego traktowania wskazuje przed sądem lub innym właściwym organem fakty, na podstawie których można przypuszczać, że zaistniała sytuacja bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji, a obowiązkiem osoby, wobec której wysunięto zarzut jest udowodnienie, że nie nastąpiło naruszenie zasady równego traktowania.

## Rozdział II. Rzecznik do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji

Art. 4. 1. Rzecznika powołuje Sejm, za zgodą Senatu, na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów.

2. Osoba zgłoszona na stanowisko Rzecznika powinna mieć rekomendację co najmniej 3 organizacji pozarządowych zajmujących się przeciwdziałaniem dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej.

2. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów na Rzecznika określa uchwała Sejmu.

3. Uchwałę Sejmu o powołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu.

4. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu, o której mowa w ust. 1. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody.

5. Jeżeli Senat nie wyrazi zgody na powołanie Rzecznika, Sejm powołuje na to stanowisko inną osobę. Przepisy ust. 1-4 stosuje się odpowiednio.

6. Dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu złożenia ślubowania przez nowego Rzecznika.

Art. 5. Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków Rzecznik składa przed Sejmem następujące ślubowanie:

"Obejmując stanowisko Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji ślubuję uroczyście, że przy wykonywaniu powierzonych mi obowiązków dochowam wierności postanowieniom Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, będę stać na straży zasady równego traktowania i przestrzegania zakazu dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia etnicznego, narodowości, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej. Ślubuję, że powierzone mi obowiązki będę wypełniać sumiennie i bezstronnie".

Art. 6. 1. Kadencja Rzecznika trwa 5 lat, licząc od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem.

2. Ta sama osoba nie może być Rzecznikiem dłużej niż przez dwie kolejne kadencje.

3. Kadencja Rzecznika wygasa w razie jego śmierci, odwołania lub utraty obywatelstwa.

Art. 7. Na stanowisko Rzecznika może być powołany ten, kto łącznie spełnia następujące warunki:

- 1) jest obywatelem polskim i zamieszkuje na stałe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) wyróżnia się wysokim autorytetem moralnym oraz wrażliwością na problemy społeczne, w szczególności problemy dyskryminacji,
- 3) posiada wyższe wykształcenie z zakresu nauk humanistycznych, społecznych lub prawnych oraz odpowiednie doświadczenie zawodowe,
- 4) nie został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.

Art. 8. 1. Rzecznik jest w swojej działalności niezależny od innych organów państwowych; w zakresie wykonywania swoich zadań podlega tylko ustawie.

2. Rzecznik nie może być, bez uprzedniej zgody Sejmu, pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności.

3. Rzecznik nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania.
4. O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego.
5. Rzecznik nie może zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, ani wykonywać innych zajęć zawodowych.
6. Rzecznik w czasie sprawowania urzędu nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego, ani do stowarzyszenia lub organizacji pozarządowej działających na rzecz równego traktowania osób, szczególnie narażonych na dyskryminację z powodów, o których mowa w art. 1 ust 3 oraz prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością urzędu.

Art. 9. 1. Sejm, za zgodą Senatu, odwołuje Rzecznika przed upływem kadencji, na wniosek Marszałka Sejmu albo 35 posłów jeżeli:

- 1) zrzekł się on sprawowania urzędu,
  - 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby lub utraty sił, stwierdzonych orzeczeniem lekarskim,
  - 3) sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu,
  - 4) został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne.
2. Uchwałę Sejmu o odwołaniu Rzecznika Marszałek Sejmu przesyła niezwłocznie Marszałkowi Senatu.
3. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na odwołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia otrzymania uchwały Sejmu, o której mowa w ust. 2. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca, oznacza wyrażenie zgody.

Art. 10. Do zakresu zadań Rzecznika należy:

1. promowanie zasady równego traktowania wszystkich osób niezależnie od ich płci, pochodzenia rasowego lub etnicznego, narodowości, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej, a także podejmowanie



działań mających na celu eliminowanie dyskryminacji z powodów, o których mowa w art. 1 ust.3.,

2. pomoc ofiarom dyskryminacji z powodów, o których mowa w art.1 ust. 3 w udzieleniu bezpłatnej pomocy prawnej oraz informacji prawnej w celu ochrony ich praw,
3. prowadzenie niezależnych badań dotyczących zjawiska dyskryminacji z powodów, o których mowa w art. 1 ust. 3,
4. publikowanie raportów i formułowanie rekomendacji w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji z powodów, o których mowa w art.1 ust.3.

Art. 11. Rzecznik w szczególności:

1. inicjuje i monitoruje działania na rzecz przestrzegania zasady równego traktowania oraz zapobiegania i zwalczania dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej,
2. dokonuje analiz i ocen sytuacji społecznej osób narażonych na dyskryminację z powodów, o których mowa w pkt.1, a w szczególności monitoruje układy zbiorowe, kodeksy właściwego postępowania i inne akty prawne pod kątem przestrzegania zasady równego traktowania, zbiera przykłady dobrych praktyk, inicjuje wymianę doświadczeń w tym zakresie,
3. promuje, upowszechnia i propaguje problematykę równego traktowania oraz wiedzę na temat dyskryminacji z powodów, o których mowa w pkt.1, a także na temat metod i strategii jej przeciwdziałania m.in. poprzez publikacje własne, opiniowanie programów szkolnych, programów szkoleń dla pracowników administracji publicznej oraz wymiaru sprawiedliwości, a także opracowywanie i opiniowanie założeń akcji uwrażliwiających społeczeństwo na problematykę dyskryminacji,
4. opracowuje projekty aktów prawnych w zakresie spraw należących do właściwości Rzecznika oraz występuje do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w związku z tymi projektami,

5. przeprowadza analizy i oceny rozwiązań prawnych pod kątem respektowania zasady równego traktowania wszystkich osób niezależnie od ich płci, pochodzenia rasowego lub narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej, również w świetle obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa międzynarodowego,
6. opiniuje projekty aktów prawnych oddziałujących na sytuację osób narażonych na dyskryminację z powodów, o których mowa w pkt.1,
7. zasięga opinii i wspiera działalność grup, organizacji i środowisk działających na rzecz osób dyskryminowanych z powodów, o których mowa w pkt.1, współpracuje z tymi organizacjami przy wykonywaniu swych zadań,
8. monitoruje tworzenie oraz funkcjonowanie rządowych programów na rzecz równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji z powodów, o których mowa w pkt.1,
9. uczestniczy w pracach międzynarodowych organizacji i instytucji zajmujących się problematyką dyskryminacji, dostarcza im informacji, również statystycznych, na temat rozmiarów i przejawów zjawiska dyskryminacji z powodów, o których mowa w pkt. 1,
10. monitoruje działalność Ministra Spraw Zagranicznych w zakresie przygotowywania sprawozdań i raportów z realizacji wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych dotyczących równego traktowania,
11. udziela informacji dotyczących aktów prawnych obowiązujących w zakresie równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji z powodów, o których mowa w art. 10 ust. 2, a także informacji o możliwościach składania skarg oraz dochodzenia roszczeń,
12. świadczy bezpłatną pomoc prawną osobie podnoszącej zarzut dyskryminacji z powodów, o których mowa w art. 10 ust. 2, polegająca w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych oraz opracowywaniu projektów pism procesowych lub wskazuje inne możliwości uzyskania takiej pomocy prawnej,

13. bierze udział, za zgodą osoby zarzucającej dyskryminację z powodów, o których mowa w pkt.1, we właściwym postępowaniu mającym na celu polubowne załatwienie sprawy.

14. zwraca się do uprawnionego oskarżyciela o wszczęcie postępowania w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu lub w sprawach o wykroczenia albo bierze udział w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym na prawach przysługujących prokuratorowi.

Art. 12. Rzecznik podejmuje działania przewidziane w art. 11 ust.12 i 13 na wniosek ofiar, świadków dyskryminacji lub z własnej inicjatywy, biorąc w szczególności pod uwagę informacje wskazujące na naruszenie praw.

Art. 13. 1 Przy wykonywaniu swoich zadań Rzecznik współdziała z właściwymi organami administracji publicznej, instytucjami oraz organizacjami, w tym pozarządowymi.

2. Rzecznik może w szczególności :

1) zwrócić się do organów władzy publicznej, instytucji oraz organizacji pozarządowych o złożenie wyjaśnień i udzielenie niezbędnych informacji, a także o udostępnienie akt i dokumentów, w tym zawierających dane osobowe,

2) zwrócić się do właściwych organów, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i innych instytucji lub organizacji o podjęcie działań z zakresu ich kompetencji lub usprawnienie trybu załatwiania spraw dotyczących dyskryminacji z powodów, o których mowa w art. 1 ust. 3.

3. Organy, instytucje i organizacje, do których Rzecznik zwraca się ze sprawami określonymi w ust. 1 i 2, są obowiązane ustosunkować się do nich w terminie 30 dni od daty ich otrzymania.

Art. 14. Organy opracowujące projekty aktów prawnych są obowiązane do uzyskiwania opinii i stanowiska Rzecznika w zakresie spraw należących do jego właściwości.

Art. 15. Rzecznik może zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii.

Art. 16. 1. Rzecznik przedstawia właściwym organom władzy publicznej, instytucjom i organizacjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony przed dyskryminacją z powodów, o których mowa w art. 1 ust.3.

2. Rzecznik może występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych mających na celu zapewnienia równego traktowania i eliminację dyskryminacji z powodów, o których mowa w art. 1 ust.3.

3. Organy, instytucje i organizacje, do których Rzecznik zwrócił się z wnioskami określonymi w ust. 1 i 2, są obowiązane ustosunkować się do tych wniosków w terminie 30 dni od daty ich otrzymania.

Art. 17. 1. Rzecznik przedstawia corocznie Sejmowi i Senatowi informację o swojej działalności i opinię o stanie przestrzegania zasady równego traktowania oraz rekomendacje działań mających na celu eliminację dyskryminacji z powodów, o których mowa w art. 1 ust. 3.

2. Informacja, o której mowa w ust. 1. jest podawana do wiadomości publicznej.

Art. 18. 1. Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, zwanego dalej Biurem.

2. Organizację, zadania i zasady działania Biura określa statut, który nadaje Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika .

3. Rzecznik może powołać zastępcę Rzecznika. Rzecznik odwołuje zastępcę Rzecznika.

4. Do zastępcy Rzecznika oraz pracowników Biura Rzecznika stosuje się odpowiednio przepisy o pracownikach urzędów państwowych.

Art. 19. Rzecznik tworzy, uwzględniając konieczność zapewnienia równego dostępu do pomocy pokrzywdzonym z powodu dyskryminacji, delegatury swojego urzędu oraz określa ich siedziby, właściwość terytorialną i rzeczową.

Art. 20. Wydatki związane z funkcjonowaniem Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji są ujmowane w ustawie budżetowej i pokrywane z budżetu państwa.

Art. 21. W ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700) wprowadza się następujące zmiany:

1) Art. 18 otrzymuje brzmienie:

„Art. 18. Wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania powierza się Rzecznikowi do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji oraz Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania”.

2) Art. 19 otrzymuje brzmienie:

„Art. 19. Rzecznik do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji wykonuje zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach”.

Art. 22. W ustawie z dnia 31 lipca 1981r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2011r. Nr 79, poz. 430) w art. 2 w pkt 2 po wyrazach „Rzecznika Praw Dziecka” dodaje się „Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji,”.

Art. 23. W ustawie z dnia 16 września 1982r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001r. Nr 86, poz. 953) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 w ust. 1 po pkt 7a dodaje się pkt 7b w brzmieniu:

„7b) Biurze Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji,”,

2) w art. 36 w ust. 5 po pkt 9b dodaje się pkt 9c w brzmieniu:

„9c) Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji – dla urzędników Biura Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji,”,

3) w art. 48:

- a) w ust. 1a wyrazy „pkt 1, 2, 3b, 6 – 7a, 9 i 13” zastępuje się wyrazami „pkt 1, 2, 3b, 6 – 7a, 7b, 9 i 13,”
- b) w ust. 2 wyrazy „6 - 7a” zastępuje się wyrazami „6 – 7a i 7b”,
- c) w ust. 3 wyrazy „pkt 1, 2, 3b, 6 – 7a, 9 i 13” zastępuje się wyrazami „ 1, 2, 3b, 6 -7a, 7b, 9 i 13”.

Art. 24. W ustawie z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) wprowadza się następujące zmiany:

1. w tytule ustawy odejmuje się odnośnik nr 1 w brzmieniu:

„1) Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

- 1) dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.7.2000, str. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, str. 23);
- 2) dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, str.37);
- 3) dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana) (Dz. Urz. UE L 204 26.07.2006, str. 23).”;

2. w art. 1 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1 ust. 2. Rzecznik Praw Obywatelskich, zwany dalej „Rzecznikiem”, stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych.”;

3. w art. 1 po ust. 2a dodaje się ust. 2b w brzmieniu:

„2b. W sprawach przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji współpracuje z Rzecznikiem do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji.”

4. art. 8 otrzymuje brzmienie:  
„Art. 8. Rzecznik podejmuje czynności przewidziane w ustawie, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela.”
5. w art. 9 po pkt 2a dodaje się pkt 2b w brzmieniu:  
„2b) na wniosek Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji,”.
6. w art. 11 skreśla się ust. 2.
7. art. 17a otrzymuje brzmienie:  
„Art. 17a. Rzecznik współdziała ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami oraz z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.”
8. skreśla się art. 17b.
9. w art. 18 skreśla się pkt 2.
10. W art. 19 ust. 1 otrzymuje brzmienie:  
„Art. 19 ust. 1. Rzecznik corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności oraz o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela.”

Art. 25. W ustawie z dnia 9 maja 1996r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2011r. Nr 7, poz. 29 z późn. zm.) w art. 30 w ust. 1 po wyrazach „w Biurze Rzecznika Praw Dziecka”, dodaje się wyrazy „w Biurze Rzecznika do Spraw Dyskryminacji,”.

Art. 26. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn.zm.) w art. 139 ust.2 po wyrazach „Rzecznika Praw Dziecka”, dodaje się wyrazy „Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji,”.

Art. 27. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

## UZASADNIENIE

Celem ustawy jest pełne wdrożenie do polskiego systemu prawnego zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji ustalonej w Konstytucji RP, prawie Unii Europejskiej oraz ustawie z dnia 3 grudnia 2010r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254, poz. 1700).

Obowiązująca od 2011 roku ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. miała za zadanie wdrożenie zasad prawa antydyskryminacyjnego, obowiązującego wszystkie kraje Unii Europejskiej. Nie jest jednak aktem prawnym poprzez wprowadzenie, którego Polska zapewnia ochronę przed dyskryminacją w zakresie opisanym w dyrektywach UE, a przez to nie tylko nie jest zgodna ze wszystkimi wymogami prawa europejskiego, ale przede wszystkim nie zapewnia właściwej ochrony obywatelom RP. Ustawa ta została tak skonstruowana, by od strony formalnej Polska nie odpowiadała za niewdrożenie przepisów. Jednocześnie w sensie praktycznym ustawa nadal nie chroni obywateli przed dyskryminacją ponieważ przyjęte w niej rozwiązania na to nie pozwalają. Opisany w dyrektywach organ państwa odpowiedzialny za ochronę powinien być niezależny w zakresie świadczenia pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg oraz być niezależnym w zakresie prowadzenia badań dotyczących dyskryminacji a także publikacji raportów i wydawania zaleceń na temat wszystkich problemów związanych z dyskryminacją.

Nie można powiedzieć, że Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania ma przymioty niezależności (Pełnomocniczka E. Radziszewska twierdziła, że równe traktowanie nie jest tożsame ze zobowiązaniem do ochrony przed dyskryminacją). Jako organ rządowy realizuje program partyjny koalicji rządzącej PO-PSL lub w przyszłości innej.

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ państwa powstał jeszcze w okresie PRL i jego działalność nastawiona jest głównie na ochronę praw obywatelskich, a nie ochronę tzw. „miękkich, osobistych praw człowieka”. Zgodnie z Konstytucją RPO



broni obywateli tylko przed naruszeniem ich praw przez władze publiczne (Art. 80 Konstytucji: Każdy ma prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej.). Tymczasem dyrektywy wymagają ochrony przed dyskryminacją, także ze strony podmiotów prywatnych. Dyrektywa 2000/43/WE w art. 13 ust. 2 mówi, organ ds. równości powinien „świadczyc niezależną pomoc ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg”, co oznacza udzielenie konkretnej pomocy. Tymczasem RPO Irena Lipowicz uważa, że ma prawo wyboru spraw. Stwierdziła ona : „ Dysponuję ekspertyzą prawną, z której wynika, że rozumienie tego przepisu w taki sposób, że rzecznik ma obowiązek działania w każdej sprawie, naruszałoby konstytucyjną zasadę, że RPO „jest niezależny od innych organów państwowych”.

Należy zgodzić się z opinią Biura Analiz Sejmowych, że Konstytucja zawiera tylko przepisy dotyczące RPO i RPD, a nie ma w niej mowy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji. Jednakże należy zauważyć, iż po pierwsze w dacie przyjmowania Konstytucji w dniu 2 kwietnia 1997 r. w Polsce nikt nawet nie myślał o przystąpieniu do Unii Europejskiej i przyjmowaniu jej prawa, a po drugie nie ma w niej np. w ogóle mowy o Generalnym Inspektorze Ochrony Danych Osobowych (**GIODO**), czy o **prokuraturze (tylko dwa wyrazy w art. 191 pkt 1 dotyczące składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego)**. Czy to oznacza, że GIODO, czy prokuratura nie są potrzebne i mniej ważne np. od KRRiTV jako organie konstytucyjnym. Wynika z tego, że parlament może nie zmieniając Konstytucji wprowadzać do polskiego systemu prawa nowe organy np. kontroli państwowej i ochrony prawa oczywiście spełniając warunki prawne i systemowe. Nadto należy zauważyć, że powołanie ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrażaniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania stanowi pewne ograniczenie możliwości działania Rzecznika Praw Obywatelskich, gdyż zakres działania tego Pełnomocnika, organu politycznego, w pewnej części pokrywa się z zakresem działania RPO, jako organu niezależnego.

Państwa członkowskie UE przyjęły bardzo różne rozwiązania instytucjonalnego przeciwdziałania dyskryminacji. Niektóre powołały organy kolegialne (komisje lub rady ds. zwalczania dyskryminacji), inne organy jednoosobowe (rzecznik lub komisarz ds. równości funkcjonują w Szwecji, Litwie, Łotwie, czy na Węgrzech). Nowatorskim rozwiązaniem wydaje się być przykład Bułgarii, gdzie Komisja ds. Zwalczania dyskryminacji orzeka w kilkusobowych składach niezależnych komisarzy powoływanych przez krajowy parlament i prezydenta. Podobnie kolegialne rozwiązania przyjęto m.in. w Rumunii, Holandii, Danii i Wielkiej Brytanii

Koalicja na Rzecz Równych Szans grupującą ponad 40 podmiotów, której celem jest podejmowanie działań na rzecz stworzenia prawa realnie wdrażającego wszystkie wymogi dyrektyw antydyskryminacyjnych przedstawiła dalsze zastrzeżenia dotyczące ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r.

Są to:

- duża ilość wyjątków od zasady równego traktowania, co powoduje między innymi, że na przykład osoby LGBT (lesbijki, geje, osoby biseksualne i transseksualne) ustawa pozostawiła poza ochroną przed dyskryminacją w takich sferach jak edukacja, dostęp do dóbr i usług czy zabezpieczenie społeczne, podczas gdy prawa w tych obszarach gwarantuje osobom dyskryminowanym ze względu na narodowość, rasę czy płeć, podobne zastrzeżenia dotyczące wyłączenia spod ochrony przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność zgłosiły organizacje osób działających na rzecz praw niepełnosprawnych oraz organizacje pomagające osobom skarżącym się z powodu dyskryminacji ze względu na wyznawanie;
- podział zobowiązań dotyczących zwalczania dyskryminacji pomiędzy 2 organy państwa, z których tylko jeden – Rzecznik Praw Obywatelskich – jest organem niezależnym (o czym także wyżej), jak tego wymagają przepisy dyrektyw, co osłabia sprawność systemu zapobiegania i zwalczania dyskryminacji. Zastrzeżenia do tego rozwiązania zgłosił także Rzecznik Praw

Obywatelskich, który zabiegał nawet o zawieszenie działania ustawy wobec nieprzygotowania RPO do zadań mu powierzonych;

- pozostawianie możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu dyskryminacji wyłącznie w kompetencjach sądów powszechnych, co nie wypełnia zasady powszechności i łatwości dochodzenia roszczeń, jak wskazują dyrektywy, ze względu na konieczność wnoszenia opłat przez osoby skarżące się na dyskryminację oraz przewlekłość postępowań przed sądami. Nadto należy zauważyć, że rozumienie „ochrony przed dyskryminacją np.. z powodu płci” nie jest przez sądy zawsze właściwe. Przykładem może być zarejestrowanie przez Sąd Okręgowy w 2011r. znaku „zakaz pedałowania”, co jest jaskrawym dyskryminowaniem osób homoseksualnych. Dlatego projekt ustawy przewidział specjalną (prostsza i bezpłatną) procedurę postępowania przed Rzecznikiem, co może zwolnić obywatela ze skorzystania z drogi sądowej.

W związku z tym należy stwierdzić, że ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. w obowiązującym kształcie nie daje gwarancji, że nie będą nadal prowadzone lub wszczynane kolejne postępowania przeciwko Polsce przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w sprawie niewdrożenia antydyskryminacyjnych dyrektyw UE.

Sposobem na usunięcie tych zagrożeń jest powołanie nowego, zgodnego z przepisami antydyskryminacyjnymi Unii Europejskiej organu państwa, którego jedynym zadaniem będzie zapewnienie realnej ochrony obywaterek i obywateli przed dyskryminacją z różnych przyczyn oraz budowanie systemu zwalczania dyskryminacji i poszerzenie ochrony przed dyskryminacją.

Równość wszystkich obywateli jest fundamentalną zasadą współczesnych społeczeństw demokratycznych. Społeczność międzynarodowa podejmuje działania mające na celu wzmocnienie infrastruktury prawnej i instytucjonalnej gwarantującej przestrzeganie zasady równości oraz ochronę przed dyskryminacją. Ich wyrazem jest m.in. przyjęcie protokołu 12. do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy, rozszerzającego ochronę przed dyskryminacją na gruncie tej

Konwencji, zawarcie klauzuli antydyskryminacyjnej w art. 13. Traktatu o Wspólnotach Europejskich oraz w art. 21. Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a także wielu innych dokumentów mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji z różnych powodów. Jako przykład mogą służyć w szczególności akty prawne i dokumenty dotyczące eliminacji dyskryminacji z powodu płci np. Konwencja ONZ w sprawie dyskryminacji w zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu (1958 r.) Konwencja ONZ w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (z 1979 roku), Konwencja o prawach politycznych kobiet (1952 r.) Deklaracja ONZ w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet (1967), Dokument IV Światowej Konferencji ONZ w sprawach kobiet „Platforma Działania Pekin 1995”, oraz z przyczyn innych niż płeć np.: Konwencja Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych, dyrektywy równościowe Unii Europejskiej czy też unijne Wspólne Działanie w sprawie Zwalczania Rasizmu i Ksenofobii (z dnia 15.07.1996 r.). Konieczność likwidacji dyskryminacji z przyczyn etnicznych i rasowych jest również podkreślana w licznych dokumentach z konferencji międzynarodowych np. Europejskiej Konferencji przeciwko Rasizmowi, Antysemityzmowi i Nietolerancji, która odbyła się w 2000 r. w Strasburgu, czy Światowej Konferencji Przeciw Rasizmowi, Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z nim Nietolerancji, która miała miejsce w Durbanie w 2001 r.). Polska uczestniczyła w tych konferencjach, rząd podpisując dokumenty końcowe, zobowiązał się do wdrażania ich postanowień. Skonkretyzowaniu zadań i strategii w obszarze zwalczania dyskryminacji oraz ich wdrażania poświęcone są liczne programy realizowane w krajach UE np. Wspólnotowy Program Działań na rzecz Zwalczania Dyskryminacji na lata 2001 –2006 oraz Wspólnotowe Programy na rzecz równości płci. Zagadnienia te poruszone zostały także w „Milenijnych Celach Rozwoju” przygotowanych przez ONZ, w których zawarto wskaźniki umożliwiające obiektywną ocenę postępu w osiąganiu równości w skali globalnej. Trzeci spośród ośmiu Milenijnych Celów Rozwoju mówi o promowaniu równości płci i wzmocnieniu pozycji kobiet (*empowering women*),

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 32. 1. *Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.*

Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Art. 33 Konstytucji RP podkreśla szczególne znaczenie równouprawnienia kobiet i mężczyzn art. 33. *Kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Kobieta i mężczyzna mają w szczególności równe prawo 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.*

W dokumentach międzynarodowych podkreśla się, że oprócz generalnych postanowień zawartych w konstytucjach krajowych, istnieje potrzeba wprowadzenia szczegółowych rozwiązań dotyczących równości wszystkich obywateli i niedyskryminacji z jakiegokolwiek powodu.

Ustawa o Rzeczniku ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji wypełnia zobowiązania wynikające z prawa wspólnotowego zawartego w dyrektywach dotyczących równego traktowania z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej, zarówno w publicznej jak i prywatnej sferze życia społecznego. Wiąże się to w szczególności z potrzebą dostosowania polskiego prawa do postanowień zawartych w dyrektywach UE:

1. Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.
2. Dyrektywa Rady 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa.

3. Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.
4. Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.
5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniającej Dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.
6. Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług.
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przedredagowana).

Dyrektywy wskazując konieczność realizowania przez państwa członkowskie polityki równościowej szczególną uwagę przykładają do tworzenia systemowych rozwiązań pozwalających na zwalczanie dyskryminacji, podkreślają konieczność istnienia wyspecjalizowanych organów służących promowaniu zasady równego traktowania, monitorujących realizację polityki równościowej i udzielających pomocy w dochodzeniu roszczeń z tytułu dyskryminacji. Zwraca się w nich równocześnie uwagę na zagwarantowanie niezależności takich instytucji, co przemawia przeciwko ich usytuowaniu w strukturach rządowych. Wprawdzie w zaleceniach tych dopuszcza się, że organy te mogą być włączone w strukturę ogólnej, usytuowanej na poziomie krajowym, instytucji stojącej na straży przestrzegania praw człowieka, pod warunkiem jednak wyodrębnienia ich kompetencji i specjalizacji.

Projekt ustawy, zakładający utworzenie niezależnego, powoływanego przez Sejm, urzędu Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, spełnia wymogi nałożone przez wymienione dokumenty.

W projekcie ustawy znalazł się zakaz stosowania zarówno pośredniej jak i bezpośredniej dyskryminacji oraz definicje obu rodzajów dyskryminacji. Proponowana definicja dyskryminacji bezpośredniej, zawarta w art. 2 ust. 2 stanowiąca, że dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce, gdy z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej osoba traktowana jest mniej korzystnie niż inna osoba, była jest lub byłaby traktowana w porównywalnej sytuacji zgodna jest z art. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/73/UE z 23 września 2002 r. zmieniającej Dyrektywę Rady nr 76/207/EWG o wprowadzaniu zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w kwestii dostępu do zatrudnienia, szkolenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, a także z art. 2 ust 2 (a) Dyrektywy nr 2000/78 WE Rady Unii Europejskiej z dnia 27.11.2000. w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu. Zawarta w projekcie definicja dyskryminacji pośredniej stanowiąca, że dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka stawia w szczególnie niekorzystnej sytuacji osobę, o której mowa w art. 2. ust 2 w porównaniu z innymi osobami, chyba że taki przepis, kryterium lub praktyka znajdują obiektywne uzasadnienie usprawiedliwione słusznym celem, a środki do osiągnięcia tego celu są odpowiednie i konieczne jest zgodna z przepisami tych Dyrektyw.

Projekt ustawy zawiera też postanowienie, w myśl którego działania podejmowane przez określony czas, zmierzające do wyrównywania szans oraz rekompensowania niekorzystnego położenia związanego z jednym z powodów wymienionych w ustawie, nie stanowią naruszenia zasady równego traktowania. Przyjęcie takiego rozwiązania, mającego na celu faktyczne zapewnienie pełnej równości, zgodne jest z art. 7 ust 1 Dyrektywy 2000/78 WE – Rady Unii Europejskiej z dnia 27.11.2000 r. w

sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu.

Dyrektywy, zarówno dotyczące równości płci, jak też nakazujące przeciwdziałanie dyskryminacji z przyczyn innych niż płeć zawierają zasadę, zgodnie z którą osoba skarżąca się na dyskryminację jedynie wskazuje fakty, na podstawie których można przypuszczać, że zaistniała sytuacja bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji, natomiast ciężar dowodu, że nie nastąpiło naruszenie zasady równego traktowania jest obowiązkiem osoby lub instytucji, wobec której wysunięto zarzut. Taka zasada dotycząca ciężaru dowodu znalazła się w art. 10 Dyrektywy 2000/78/WE Rady Unii Europejskiej z dnia 27.11.2000 r. w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu oraz w art. 8 Dyrektywy 2000/ 43/ WE Rady Unii Europejskiej z dnia 20.06.2000 r. wprowadzającej zasadę równego traktowania osób bez względu na rasę i pochodzenie etniczne. Urzeczywistnienie tej zasady stanowi przepis art. 3 projektu ustawy. Zarówno wspomniane Dyrektywy jak i praktyka krajów Unii Europejskiej wskazują, że szczególny nacisk kładziony jest na istnienie i sprawne działanie urzędów, które mają promować zasadę równości i zapobiegać dyskryminacji. Opublikowany w maju 2002 r. raport, powstały na zlecenie Komisji Europejskiej, dotyczący wyspecjalizowanych organów działających w krajach Unii dla promowania równości lub/i zwalczania dyskryminacji wskazuje, że istnieją tam różne rozwiązania i modele takich organów. Pierwszy zakłada, że sprawy dyskryminacji i równości, bez względu na jej powody włącza się do kompetencji jednego organu. W modelu istnieje kilka wyspecjalizowanych urzędów i instytucji zajmujących się promowaniem równości i zwalczaniem dyskryminacji. Warto przy tym podkreślić, że dyskusje nad zaletami i wadami obu modeli w krajach Unii Europejskiej nadal trwają.

Ustawa o Rzeczniku ds. Przeciwdziałania dyskryminacji odpowiada pierwszemu z tych rozwiązań. Projekt ustawy w art. 1 wprowadza urząd Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, który stoi na straży przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia



narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej zarówno w sferze publicznej jak i prywatnej. Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania idą więc w kierunku powierzenia Rzecznikowi prowadzenia spraw związanych z dyskryminacją z wyżej wymienionych przyczyn.

Jak wcześniej stwierdzono w krajach Unii Europejskiej organy i instytucje odpowiedzialne za przeciwdziałanie i zwalczanie dyskryminacji mają zróżnicowane kompetencje. Niektóre z nich wyposażone są w uprawnienia quasi sądowe, inne takich uprawnień nie mają, a jedynie w różnej formie wspierają i towarzyszą ofiarom dyskryminacji, które zdecydowały się wnieść sprawę do sądu. Projekt ustawy nie daje Rzecznikowi uprawnień określanych w raporcie jako quasi-sądowe, a więc kompetencji rozstrzygania spraw. Art. 11 ust. 13 projektu ustawy umożliwia natomiast Rzecznikowi udzielenie szczególnego rodzaju pomocy prawnej, w postaci postępowania polubownego *„bierze udział, za zgodą osoby zarzucającej dyskryminację z powodów, o których mowa w ust. 1, we właściwym postępowaniu mającym na celu polubowne załatwienie sprawy, co jest zgodne z art. 6 Dyrektywy 2002/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r.* Jest to rozwiązanie prospołeczne, szczególnie ważne ze względu na powszechną dostępność (postępowanie nieodpłatne dla osób dyskryminowanych), szybkość (sprawy przed sądami powszechnymi trwają w Polsce długo), zawiera także element edukacji społecznej w zakresie rozwiązywania konfliktu na drodze ugody.

Projekt daje Rzecznikowi uprawnienia, ale też nakłada na niego obowiązki, związane z promowaniem zasady równego traktowania wszystkich osób niezależnie od płci, pochodzenia rasowego lub etnicznego, narodowości, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej.

Nakłada również na Rzecznika obowiązek zapewnienia ofiarom dyskryminacji indywidualnej pomocy w dochodzeniu ich skarg.

Zobowiązuje ponadto Rzecznika do systematycznego prowadzenia niezależnych badań dotyczących dyskryminacji, publikowania niezależnych raportów i formułowania rekomendacji dotyczących dyskryminacji z wymienionych w ustawie powodów. Jest to zgodne z art. 13 Dyrektywy 2000/43 WE Rady Unii Europejskiej z dnia 20.06.2000 r. wprowadzającej zasadę równego traktowania osób bez względu na rasę i pochodzenie etniczne oraz z art. 8a p. b i c Dyrektywy 2002/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. Uprawnienia w tym zakresie pozwolą również powołanemu Rzecznikowi na współdziałanie z Europejskim Centrum Monitoringu Rasizmu i Ksenofobii ( EUMC) z siedzibą w Wiedniu, ustanowionym na podstawie rozporządzenia Rady Unii (WE) 1035/97 z dnia 02.06.1997 r., a w szczególności na włączenie się do systemu informacyjnego tego Centrum (RAXEM), który pozwala na bieżące śledzenie i badanie rozmiarów zjawiska rasizmu i ksenofobii oraz jego charakterystycznych przejawów. Umożliwi wymianę doświadczeń na temat metod i strategii eliminacji tego zjawiska oraz ocenę ich skuteczności. Jest to szczególnie ważne dla Polski i Polaków w warunkach globalizacji, otwarcia granic i zwiększonego przepływu osób. Obowiązkiem Polski jest stworzenie systemu zabezpieczenia i ochrony przed dyskryminacją wybierających nasz kraj jako miejsce osiedlenia się obcokrajowców. Stojąc na straży realizacji prawa do ochrony przed dyskryminacją osób innych ras i innego niż polskie pochodzenia etnicznego Rzecznik swoimi działaniami powinien także przyczynić się do uznania przez społeczeństwo wielokulturowości za ważną i pozytywną cechę współczesnych demokracji.

Rzecznik jako organ przeciwdziałający dyskryminacji z powodu płci podejmie bezpośrednią współpracę z powołanym w 2005 roku Europejskim Instytutem ds. Płci z siedzibą w Wilnie oraz z organami ds. równości płci we wszystkich krajach UE. Będzie to służyć nie tylko wymianie informacji i doświadczeń ale, także przyczyni się do zwiększenia świadomości społecznej w tym obszarze.

Szeroko zostały również zakreślone uprawnienia Rzecznika z jednej strony co do współdziałania z rządem, przede wszystkim w zakresie inicjowania, monitorowania oraz ewaluacji programów rządowych na rzecz równego traktowania oraz

przeciwdziałania dyskryminacji z powodów płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku, niepełnosprawności lub orientacji seksualnej, z drugiej zaś strony z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji z w. w. powodów.

Autorzy projektu szacują koszt wdrożenia ustawy dla budżetu państwa na kwotę około 7 mln. zł. Na tę kwotę składają się koszty funkcjonowania Rzecznika ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji wraz z jego Biurem, z uwzględnieniem kosztów wynajmu powierzchni biurowej, wyposażenia biura, opłat mediów oraz podróży służbowych. W Biurze Rzecznika zatrudnionych będzie ok. 25 osób. Przedstawiony szacunek kosztów obejmuje także koszty udzielania pomocy prawnej opisanej w projekcie w pierwszym roku funkcjonowania Rzecznika. O wymieniony koszt należy pomniejszyć koszty funkcjonowania biura Rzecznika Praw Obywatelskich, które w pewnym stopniu musiałoby ono ponieść.

Przedłożony projekt ustawy nie był poddany konsultacjom społecznym w rozumieniu art. 34 ust. 3 zdanie drugie Regulaminu Sejmu RP. Przedmiot projektowanej regulacji jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej; w szczególności regulują go wcześniej wymienione dyrektywy.

Warszawa, 2 maja 2012 r.

BAS–WAPEiM–1021/12

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu RP

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Kalisz)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 poz. 32), sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy przewiduje ustanowienie nowego organu państwa, jakim ma być Rzecznik do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, zwany dalej „Rzecznikiem”. Rzecznik ten, zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 projektu ustawy, ma stać na straży przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dyrektywach Unii Europejskiej, ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254 poz. 1700) i ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umowach międzynarodowych. Ma też przeciwdziałać dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku lub orientacji seksualnej.

Projekt ustawy, w art. 2, definiuje pojęcia dyskryminacji bezpośredniej i dyskryminacji pośredniej, a w art. 3 określa przepisy dotyczące ciężaru dowodu stosowane w przypadku sformułowania zarzutu dyskryminacji. W art. 4-9 projektu ustawy przyjęto tryb powoływania Rzecznika, warunki, które musi spełniać osoba powoływana na to stanowisko, a także zakres zadań Rzecznika, obowiązek współdziałania Rzecznika z właściwymi organami administracji publicznej, instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi (art. 10-19).

**2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem**

Zagadnienia zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub

orientację seksualną są uregulowane przepisach traktatowych. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), stanowiący o wartościach, na których opiera się Unia wymienia, obok poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego – poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Artykuł ten stanowi, że wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn. Analogiczne postanowienia zawiera art. 21 Karty Praw Podstawowych przewidując w ust. 1, że zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Podstawy prawne do przyjmowania aktów prawa wtórnego mających przeciwdziałać dyskryminacji zostały uwzględnione w art. 19 i art. 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Artykuł 19 ust. 1 TfUE postanawia, że bez uszczerbku dla innych postanowień traktatów i w granicach kompetencji, które traktaty powierzyły Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie, i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Art. 19 w ust. 2 TfUE upoważnia Radę i Parlament Europejski do przyjmowania środków zachęcających, które mają wspierać działania podejmowane przez państwa członkowskie w celu przyczyniania się do osiągania celów antydyskryminacyjnych, o których mowa w ust. 1 tego artykułu. Środki te nie mogą jednak prowadzić do harmonizacji przepisów krajowych. Artykuł 19 TfUE nie wywiera skutku bezpośredniego, co oznacza, że nie może być samodzielną podstawą dla dochodzenia przez jednostki roszczeń wywodzonych z zakazanych, dyskryminujących zachowań opartych na kryteriach płci, rasy, pochodzenia etnicznego, religii lub światopoglądu, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej. Artykuł ten zawiera wyłącznie normy kompetencyjne, które upoważniają unijne organy prawodawcze do przyjmowania środków niezbędnych w celu zwalczania dyskryminacji. Bezpośredni skutek wywołuje natomiast art. 151 TfUE, nakładający na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości. Artykuł zawiera również normy kompetencyjne. Zgodnie z jego ust. 3, Parlament Europejski i Rada są upoważnione do przyjmowania środków zmierzających do zapewnienia równości szans i równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy.

Na podstawie poprzednich wersji art. 19 i art. 151 TfUE, uwzględnionych odpowiednio w dawnych art. 13 i art. 141 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), przyjęto wiele dyrektyw antydyskryminacyjnych, w tym:

- 1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz. Urz. UE L 180 z 15.7.2010, str. 1)
- 2) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.7.2006, str. 23).
- 3) dyrektywę Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, str. 37),
- 4) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniającą dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz. Urz. UE L 269 z 5.10.2002, str. 15)
- 5) dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.7.2000, str. 22; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne: rozdz. 20, t. 1, str. 23),
- 6) dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 2.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne: rozdz. 5, t. 4, str. 79),

Artykuł 13 dyrektywy Rady 2000/43/WE, art. 12 dyrektywy Rady 2004/113/WE, art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE, oraz art. 20 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54 zobowiązują państwa członkowskie do utworzenia organu krajowego (organów krajowych), których zadaniem jest wspieranie równego traktowania osób bez względu na kryteria dyskryminacyjne określone w każdej z dyrektyw. Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, że do kompetencji tych organów będzie należało m.in.:

- a) świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg dotyczących dyskryminacji,
- b) prowadzenie niezależnych badań nad dyskryminacją,
- c) publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat wszystkich problemów związanych z dyskryminacją, oraz

- d) wymiana dostępnych informacji z właściwymi organami europejskimi, takimi jak Europejski Instytut ds. Równości Płci.

### **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Utworzenie Rzecznika oraz powierzenie mu zadań określonych w projekcie ustawy jest zgodne z dyrektywą Rady 2000/43/WE, dyrektywą Rady 2004/113/WE, dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE. Realizacja celów ustalonych przez dyrektywy może zostać osiągnięta przez powierzenie wykonywania zadań istniejącym organom państwa (np. Rzecznikowi Praw Obywatelskich (art. 208 ust. 1 Konstytucji) lub Pełnomocnikowi Rządu do spraw Równego Traktowania<sup>1</sup>) lub też ustanowienie nowych organów. Kwestia sposobu realizacji celów dyrektywy została pozostawiona autonomii organizacyjnej państw członkowskich. Niektóre państwa członkowskie powierzają kwestie antydyskryminacyjne w kompetencje jednego organu krajowego, inne natomiast decydują, że poszczególnymi zagadnieniami z tej dziedziny zajmować się będą wyspecjalizowane organy<sup>2</sup>.

Wobec pozostawienia, mocą dyrektyw, państwom członkowskim autonomii organizacyjnej w zakresie realizacji celów tych aktów prawnych, zasadność ustanowienia Rzecznika powinna być dokonywana z uwzględnieniem krajowych warunków prawnych. Polski ustawodawca powinien zatem rozważyć zasadność powołania nowego organu w sytuacji, gdy problematyką antydyskryminacyjną zajmują się już Rzecznik Praw Obywatelskich i Pełnomocnik Rządu do spraw Równego Traktowania. Astrahując od oceny, czy i w jakim zakresie podmioty te realizują obowiązki ustalone w dyrektywach antydyskryminacyjnych, ewentualnej decyzji o powołaniu kolejnego organu działającego w tej dziedzinie powinno towarzyszyć jasne określenie podziału zadań i związanej z tym odpowiedzialności.

Definicje dyskryminacji bezpośredniej i dyskryminacji pośredniej, zawarte w art. 2 ust. 3 i 4 projektu ustawy są zgodne z definicjami tych pojęć, sformułowanymi w art. 3 lit a) i b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE, art. 2 ust. 2 dyrektywy Rady 2000/43/WE, art. 2 ust. 2 dyrektywy Rady 2000/78/WE, art. 2 lit. a) i b) dyrektywy 2004/113 oraz art. 2 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE.

Artykuł 3 projektu ustawy dotyczący ciężaru dowodu, który przewiduje, że obowiązkiem osoby, której zarzuca się zakazane dyskryminacyjne traktowanie jest udowodnienie, że do naruszenia zasady równego traktowania

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania (Dz. U. Nr 75, poz. 450).

<sup>2</sup> M. Koss-Goryszewska, *Polska polityka antydyskryminacyjna wobec mniejszości narodowych, etnicznych i rasowych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1740718487.pdf>

nie doszło, jest zgodny z art. 8 Rady 2000/43/WE, art. 10 dyrektywy Rady 2000/78/WE, art. 9 dyrektywy Rady 2004/113/WE oraz art. 19 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE.

Artykuł 7 pkt 1 projektu ustawy ustanawia wymóg posiadania obywatelstwa polskiego przez Rzecznika. Przepis ten należy ocenić z punktu widzenia art. 45 TfUE statuującego swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii. Wymaga ona zniesienia wszelkich form dyskryminacji w zakresie zatrudnienia pracowników pochodzących z państw członkowskich ze względu na obywatelstwo. Swoboda ta nie dotyczy jednak zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TfUE). Zgodnie z zasadą interpretacyjną, że wyjątki należy interpretować zawężająco, Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie przyjmuje wąskie rozumienie pojęcia administracji publicznej. Odnosi on to pojęcie do miejsc pracy, które obejmują uczestnictwo w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji, których przedmiotem jest ochrona ogólnego interesu państwa lub innych zbiorowości publicznych i które z tego względu zakładają istnienie szczególnej więzi solidarności między pracownikiem a państwem, jak również wzajemności praw i obowiązków, które są podstawą więzi obywatelstwa (wyrok z 17 grudnia 1980 r. w sprawie 149/79 *Komisja p. Belgii*, ECR 1982 r., s. 1845). Mając na uwadze zakres zadań Rzecznika określony w art. 10 i 11 projektu ustawy, obejmujący m.in. opiniowanie projektów aktów prawnych, współpracę w tworzeniu rządowych programów przeciwdziałania dyskryminacji, a także świadczenie pomocy prawnej osobom podnoszącym zarzut dyskryminacji, zwracanie się do oskarżyciela o wszczęcie postępowania w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu lub w sprawach o wykroczenia i uczestniczenie w postępowaniach cywilnych lub prawnych na prawach przysługujących prokuratorowi należy uznać, że wymóg posiadania przez Rzecznika obywatelstwa polskiego jest zgodny z art.45 ust. 4 TfUE.

#### **4. Konkluzje**

Projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:  
dr Justyna Łacny  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

*Akceptował:*  
*Szef Kancelarii Sejmu*

*Lech Czapla*



Warszawa, 2 maja 2012 r.

BAS– WAPEiM–1022/12

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu RP

**Opinia**  
**w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw**  
**Przeciwdziałania Dyskryminacji (przedstawiciel wnioskodawców: poseł**  
**Ryszard Kalisz) w wersji uwzględniającej autopoprawkę jest projektem**  
**ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a**  
**Regulaminu Sejmu**

Projekt ustawy przewiduje ustanowienie nowego organu państwa, jakim ma być Rzecznik do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, zwany dalej „Rzecznikiem”. Rzecznik ten, zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 projektu ustawy, ma stać na straży przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania (Dz. U. Nr 254 poz. 1700), dyrektywach Unii Europejskiej i ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umowach międzynarodowych. Ma też przeciwdziałać dyskryminacji z powodu płci, rasy, pochodzenia narodowego i etnicznego, religii i przekonań, wieku oraz orientacji seksualnej, zarówno w publicznej jak i prywatnej sferze życia społecznego.

Projekt ustawy, w art. 2, definiuje pojęcia dyskryminacji bezpośredniej i dyskryminacji pośredniej, a w art. 3 uwzględnia przepisy dotyczące ciężaru dowodu stosowane w przypadku sformułowania zarzutu dyskryminacji. W art. 4-9 projektu ustawy określono tryb powoływania Rzecznika, warunki, które musi spełniać osoba powoływana na to stanowisko, a także zakres zadań Rzecznika, obowiązek współdziałania Rzecznika z właściwymi organami administracji publicznej, instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi (art. 10-19).

Przepisy unijne zobowiązują państwa członkowskie do utworzenia organu krajowego (organów krajowych) wspierających działania z zakresu równego traktowania osób. Przepisy te zawarte są m.in. w:

- 1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG (Dz. Urz. UE L 180 z 15.7.2010, str. 1)
- 2) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz

równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.7.2006, str. 23).

- 3) dyrektywę Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 21.12.2004, str. 37),
- 4) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 r. zmieniającą dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz. Urz. UE L 269 z 5.10.2002, str. 15)
- 5) dyrektywę Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz. Urz. WE L 180 z 19.7.2000, str. 22; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne: rozdz. 20, t. 1, str. 23),
- 6) dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 2.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne: rozdz. 5, t. 4, str. 79),

Ustanowienie Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji stanowi wykonanie obowiązku wynikającego ze wskazanych dyrektyw. Należy zatem uznać, że opiniowany projekt ustawy wykonuje prawo Unii Europejskiej.

Projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art.95a Regulaminu Sejmu.

Autor:  
dr Justyna Łacny  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych

*Akceptował: Szef Kancelarii Sejmu*

*Lech Czapla*



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 7 marca 2012 r.

**BSA III - 021- 71/12**

**SEKRETARIAT SZEFA KS**

L.dz. ....  
Data wpływu 00 03 2012

**Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze!*

W odpowiedzi na pismo z dnia 15 lutego 2012 r., GMS-WP-173-57/12 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji**.

Z poważaniem

*Stanisław Dąbrowski*  
**Stanisław DĄBROWSKI**



**SĄD NAJWYŻSZY**  
**BIURO STUDIÓW I ANALIZ**  
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

Warszawa, dnia 7 marca 2012 r.

**BSA III-021-71/12**

**Uwagi**  
**do poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania**  
**Dyskryminacji**

Opiniowany projekt przewiduje ustanowienie Rzecznika do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji (dalej jako Rzecznik) jako organu stojącego na straży przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji.

Wątpliwości wywołuje sposób wyznaczenia zakresu kompetencji Rzecznika w art. 1 ust. 2 projektu w zakresie dotyczącym prawa Unii Europejskiej. W przedstawionym do zaopiniowania brzmieniu przepis ten stanowi, że Rzecznik „stoi na straży przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji określonych w Konstytucji, dyrektywach Unii Europejskiej oraz ratyfikowanych umowach międzynarodowych”. Źródłem zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji w prawie Unii Europejskiej są nie tylko dyrektywy wydawane na podstawie art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) ale także sam Traktat (art. 157 TFUE) oraz zasady ogólne prawa Unii Europejskiej (wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 listopada 2005 r. w sprawie C-144/04 *Mangold*, Zb. Orz. 2005, s. I-9981, pkt 74 i 75) i – mające taką samą moc prawną jak TFUE – postanowienia art. 20 i 21 Karty Praw Podstawowych. Ograniczenia kompetencji Rzecznika do stania na straży przestrzegania zasady równego traktowania i zakazu dyskryminacji w zakresie wynikającym – w obszarze prawa unijnego - jedynie z dyrektyw powoduje, że nie będzie mógł on korzystać z przysługujących mu uprawnień, gdy źródłem zasady równego traktowania lub zakazu dyskryminacji w konkretnym przypadku nie będzie jedna z dyrektyw unijnych, lecz TFUE lub zasada ogólna prawa unijnego. Mając na względzie przedstawione w

uzasadnieniu projektu cele ustawy należy rozważyć zastąpienie zwrotu „dyrektywach Unii Europejskiej” sformułowaniem „prawie Unii Europejskiej”.

Rozważenia wymaga sposób wyliczenia niedozwolonych kryteriów różnicujących z art. 1 ust. 3. W projekcie wymieniono w sposób enumeratywny następujące kryteria: 1) płeć, 2) rasa, 3) pochodzenie narodowe i etniczne, 4) religia i przekonania, 5) niepełnosprawność, 6) wiek oraz 7) orientacja seksualna. Zastrzeżenia dotyczą kryteriów nr 3 i 4. Aktualne brzmienie oznacza bowiem, że kryteriami dyskryminującymi może być tylko łącznie występujące w danej sprawie kryterium pochodzenia „narodowego i etnicznego” lub „religii i przekonań”. W konsekwencji, projekt nie uznaje za dyskryminację zróżnicowanego traktowania ze względu na samo pochodzenie narodowe lub wyznawaną religię.

Należy również zasugerować weryfikację kryteriów różnicujących wymienionych w art. 10 projektu, ponieważ nie zawsze są one spójne z kryteriami wymienionymi w art. 1 ust. 3. W art. 10 ust. 1 mowa o „pochodzeniu rasowym lub etnicznym” i „narodowości”, podczas gdy art. 1 ust. 3 stanowi o „rasie” oraz „pochodzeniu narodowym i etnicznym”.

Kolejne wątpliwości wywołuje ustawowa definicja zasady równego traktowania z art. 2 ust. 1 projektu, zgodnie z którą pod pojęciem zasady równego traktowania rozumie się „zakaz stosowania dyskryminacji”. W ten sposób przepis wyjaśniający znaczenie pojęć, używanych w ustawie normującej utworzenie, kompetencje i sposób działania organu przeciwdziałającego dyskryminacji, ustanawia jednocześnie zakaz dyskryminacji z powodów wymienionych w art. 1 ust. 3 projektu. Taki zabieg nie wydaje się właściwy z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji. Z uwagi na intencje projektodawców (ustanowienie zakazu dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej – uzasadnienie projektu, s. 15) zasadne wydaje się rozważenie wyodrębnienie odrębnego przepisu (lub jednostki redakcyjnej art. 2), ustanawiającego zakaz dyskryminacji ze względu na kryteria wymienione w art. 1 ust. 3 projektu.

Niecelowe wydaje się wyliczenie w art. 10 pkt 1 projektu kryteriów różnicujących, branych pod uwagę przez Rzecznika przy promowaniu zasady równego traktowania, skoro kryteria te zostały wymienione w art. 1 ust. 3, a w postanowieniach art. 10 pkt 2-4 projektu ograniczono się do odesłania do art. 1 ust. 3 projektu. Z kolei w art. 11 projektu kryteria różnicujące z art. 1 ust. 3 wymieniono w pkt 1, do którego następnie odsyłają kolejne punkty art. 11.

Wydaje się również, że w art. 12 sformułowanie „naruszenie praw” należy zastąpić zwrotem „naruszenie zasady równego traktowania”, ponieważ projekt ustawy nie przyznaje w aktualnym brzmieniu żadnych uprawnień (poza ewentualnym prawem do równego traktowania wywodzonym z definicji zasady równego traktowania z art. 2 ust. 1).



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**BSA III - 021- 193/12**

Warszawa, dnia 25 maja 2012 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu ..... 28. 05. 2012

**Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze!*

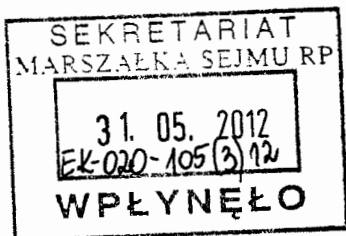
W odpowiedzi na pismo z dnia 17 maja 2012 r., GMS-WP-173-145/12 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy nie zgłasza uwag do **autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji**.

Z poważaniem

*Stanisław Dąbrowski*  
**Stanisław DĄBROWSKI**

Poseł na Sejm  
Rzeczypospolitej Polskiej  
Ryszard Kalisz

Warszawa, 29 maja 2012 r.



Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu RP

Szanowna Pani Marszałek,

Na podstawie art. 36 ust. 4, w związku z art. 34 ust. 2 pkt 7 Regulaminu Sejmu RP, składam uzupełnienie uzasadnienia autopoprawki do projektu ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji, o następujący zapis:

*„Wnioskodawcy projektu ustawy oświadczają, że jest on zgodny z prawem Unii Europejskiej.”*

Z poważaniem

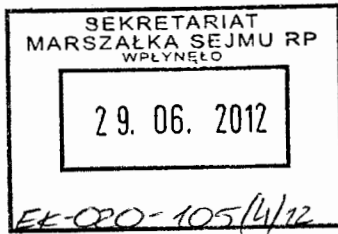




SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 29 czerwca 2012 r.

Komisja Ustawodawcza  
UST-00 - 73 /12



Pani  
Ewa KOPACZ  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

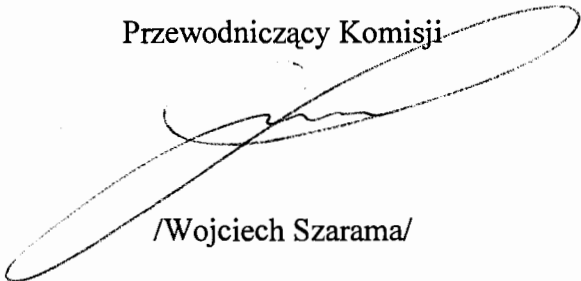
Szanowna Pani Marszałek

Przekazuję – przyjętą na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 2012 r. – opinię Komisji Ustawodawczej:

- o poselskim projekcie ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji wraz z autopoprawką (przedstawiciel wnioskodawców poseł Ryszard Kalisz).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji

  
/Wojciech Szarama/

**OPINIA nr 84**  
**Komisji Ustawodawczej**

**w sprawie poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania  
Dyskryminacji wraz z autopoprawką**

przyjęta na posiedzeniu  
w dniu 28 czerwca 2012 r.

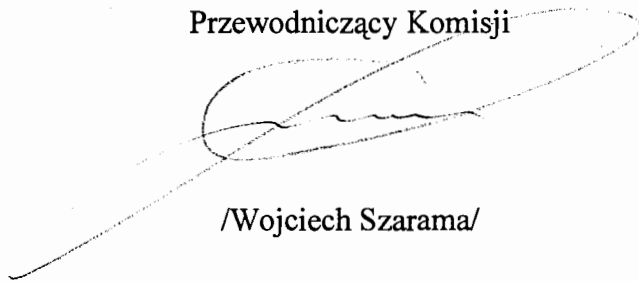
**dla Marszałka Sejmu**

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 2012 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu RP, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu ustawy z Konstytucją RP - poselski projekt ustawy o Rzeczniku do Spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji wraz z autopoprawką (przedstawiciel wnioskodawców poseł Ryszard Kalisz).

Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za niedopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji

  
/Wojciech Szarama/