



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Prof. UW dr hab. Marek ZUBIK

RPO-583174-I/08/MK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 7/03/2008r.

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

W odpowiedzi na pismo z dnia 15 lutego 2008 r. (ozn.: DKR-02100-140/GW/08) w sprawie projektu ustawy *o równym traktowaniu* uprzejmie informuję, iż Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża zadowolenie z faktu podjęcia prac legislacyjnych w tym obszarze oraz pozytywnie ocenia przyjętą koncepcję. Zdaniem Rzecznika brak było bowiem przekonującego uzasadnienia dla przewidywanego wcześniej powołania odrębnego organu (urzędu) ds. równego traktowania (opinia z dnia 15 października 2007 r. przedłożona Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej).

W związku ze złożonym zapytaniem, przedstawiam stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie dotyczącym projektowanych zmian przepisów regulujących działalność organu ochrony prawa w Polsce.

W przesłanym projekcie ustawy *o równym traktowaniu* w przepisach zmieniających (art. 25) proponuje się zmianę art. 1 ust. 3 ustawy *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* poprzez dodanie na końcu przepisu wyrazów „*oraz zasady równego traktowania*”.

Pragnę uprzejmie zwrócić uwagę, że być może, ze względu na ekonomikę legislacyjną, bardziej celowa byłaby taka nowelizacja ustawy *o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, która uwzględniałaby jednocześnie wiele innych umów międzynarodowych lub aktów prawa europejskiego - poza wymienionymi już w przypisie 1 do projektu ustawy - w zakresie wolności i praw człowieka i obywatela.

Obok wskazanej w projekcie dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy czy też dyrektywy 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, należy uwzględnić inne zobowiązania państwa, wynikające np. z Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego,

niehumannego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 192), który w art. 3 nakłada obowiązek wskazania podmiotu, instytucji czy organu, który wykonywałby pewne zadania w obszarze wskazanym w tytule protokołu (Rzecznik Praw Obywatelskich pełni obecnie funkcje krajowego mechanizmu prewencji).

Wobec powyższego, pozwalam sobie poddać pod rozagę projektodawcy koncepcję, w myśl której nowelizowany art. 1 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* zawierałby przepisy cedujące wprost na Rzecznika funkcje organu właściwego w sprawach wolności i praw człowieka i obywatela (w tym, przepis wskazujący w sposób szczególny niektóre obszary jego działania).

Na gruncie prawa krajowego Rzecznik Praw Obywatelskich posiada status takiego organu. Jednakże przepisy międzynarodowe i europejskie, a szczególnie organy międzynarodowe i różne instytucje europejskie, domagają się wyraźnego wskazania organu właściwego w sprawach wolności i praw człowieka i obywatela w poszczególnych obszarach. Wynika stąd konieczność częstych nowelizacji lub uchwalania nowych ustaw. Dlatego też zaproponowana zostaje odpowiednia zmiana art. 1 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich*. Dodawane przepisy w zasadzie nie nakładają na Rzecznika nowych zadań. Z Konstytucji, jak i z ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* wynika bowiem, iż Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela - bez żadnych wyjątków - a więc zakres działań tego organu obejmuje wszystkie wolności i prawa, określone w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Projektowane przepisy (art. 1 ust. 2b i 2c - w załączeniu) pozwalają jednak powiązać, czy też podkreślić powiązanie, zakresu działań Rzecznika z tymi jego zadaniami, które są także wymienione w prawie ponadnarodowym i międzynarodowym, o którym mowa w art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji. Wskutek nowelizacji nastąpiłoby dookreślenie zadań Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w ramach zobowiązań międzynarodowych i wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Ponadto, przy tytule ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* należy umieścić odpowiedni odnośnik, który będzie wskazywać akty, które w ten sposób są wykonywane/implementowane (byłby to katalog tożsamy z przytoczonym w odnośniku nr 1 projektu ustawy o *równym traktowaniu*, z ewentualnymi uzupełnieniami, w tym zwłaszcza w/w Protokołem do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumannego lub poniżającego traktowania albo karania).

Reasumując: wydaje się, że odpowiednia nowelizacja art. 1 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* będzie czynić zadość przyjętym już zobowiązaniom międzynarodowym, a jednocześnie pozwoli uniknąć w przyszłości wielu, często tylko redakcyjnych lub kazuistycznych, zmian.

Uprzejmie informuję, że Rzecznik Praw Obywatelskich uważa za zbędne dodawanie art. 11 ust. 2, zwłaszcza w proponowanym brzmieniu. Należy bowiem uwzględnić, że art. 11 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* ma zastosowanie we wszystkich, kierowanych do Rzecznika sprawach, w tym dotyczących naruszenia zasady równego traktowania. Ponadto, niewłaściwym rozwiązaniem wydaje się wyłączenie możliwości zadecydowania przez Rzecznika, czy w danej sprawie faktycznie zaistniały przesłanki uzasadniające podjęcie określonych czynności. Zatem, również w sytuacji, gdy wniosek dotyczy zasady równego traktowania Rzecznik powinien mieć możliwość wszechstronnej oceny sprawy, a po zapoznaniu się z wnioskiem, postąpić zgodnie z art. 11 pkt 4, tj. nie podjąć sprawy - zawiadamiając o tym wnioskodawcę i osobę, której sprawa dotyczy. Należy uwzględnić, że w takich przypadkach petent otrzymuje wyjaśnienia uzasadniające decyzję Rzecznika. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich postuluje odstąpienie od zmian w art. 11 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich*.

Byłoby pożądane - w związku z nowelizacją ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* - uwzględnienie innych koniecznych zmian w przedmiotowej ustawie. Włączenie ich do projektu ustawy o *równym traktowaniu* jest zasadne także z uwagi na względy ekonomiki legislacyjnej.

Proponuje się poszerzenie kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawach toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz międzynarodowym lub ponadnarodowym organem sądowym działającym na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską dotyczącej wolności lub praw człowieka i obywatela. W obecnym stanie prawnym Rzecznik może wystąpić z własnym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego lub przyłączyć się do sprawy toczącej się na podstawie skargi konstytucyjnej. Nie ma jednak możliwości przyłączenia się do spraw wszczętych na wnioski innych podmiotów. Proponowane przepisy mają na celu naprawę tego, wydaje się, przeoczenia.

Dodatkowo, zasadne wydaje się przyznanie Rzecznikowi prawa występowania przed międzynarodowym lub ponadnarodowym organem sądowym działającym na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską w charakterze *amicus curiae*.

Uwzględniając powyższe należałoby wprowadzić odpowiednie zmiany w art. 16 ust. 2 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich*, a w konsekwencji również w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o *Trybunale Konstytucyjnym* (Dz. U. nr 102 poz. 643 z późn. zm.).

Ustawa o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* wymaga również zmian dotyczących organizacji struktury wspierającej Rzecznika w wykonywaniu powierzonych zadań oraz dostosowania niektórych jej przepisów do obecnie stosowanej terminologii. W związku

z tym proponuje się wprowadzenie zmian mających na celu uelastycznienie funkcji i zadań zastępców Rzecznika Praw Obywatelskich, unormowanie funkcji Szefa Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz uzgodnienie brzmienia przepisu ustawy z regulacjami prawa finansowego (w art. 21 zastąpienie określenia „budżet centralny” określeniem „budżet państwa”).

Nazwa i status stanowiska kierownika Biura Rzecznika powinna być dostosowana do wykształconego już podobnego stanowiska w tego typu urządach, tzn. urządach obsługujących centralne konstytucyjne organy państwa (np. Biuro Trybunału Konstytucyjnego). Proponuje się więc nadanie mu nazwy Szefa Biura i zrównanie niektórych warunków zatrudnienia z podsekretarzem stanu. Podobne stanowiska, np. Szef Biura TK, Szef Kancelarii Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, są zrównane z sekretarzem stanu. Jednakże ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. *o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe* z sekretarzem stanu zrównuje zastępców Rzecznika Praw Obywatelskich, dlatego też w przypadku Szefa Biura Rzecznika właściwa jest raczej ranga podsekretarza stanu.

Proponowany sposób realizacji poszczególnych postulatów legislacyjnych został wskazany w załączniku do niniejszego pisma.

Pragnę również zwrócić uwagę, że proponowane zmiany wymagają odpowiedniego zredagowania przepisów przejściowych.

Będę wdzięczny za uwzględnienie przedstawionych uwag oraz poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o ostatecznym brzmieniu przyjętego przez Radę Ministrów projektu ustawy *o równym traktowaniu*. Jednocześnie wyrażam gotowość udzielenia wszelkich dodatkowych wyjaśnień dotyczących przedmiotu wystąpienia.

Łączę wyrazy szacunku

Prof. UW dr hab. Marek Zubik