



Warszawa, 07-03-2022 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**XI.022.1.2022.ASZ**

**Pani**

**Marlena Małąg**

**Minister Rodziny i Polityki  
Społecznej**

ePUAP

Szanowna Pani Minister!

W związku z przekazaniem Rzecznikowi Praw Obywatelskich, pismem z dnia 15 lutego 2022 r. (znak: DPP-I.0210.2.2.2022.MP), do zaopiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (UC118) (dalej jako: „projekt”), działając na podstawie art. 16 ust. 1 w zw. z art. 17b pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, t.j. ze zm.), przedstawiam uprzejmie stanowisko w odniesieniu do planowanych zmian.

Na wstępie chciałbym zapewnić Panią Minister o moim przekonaniu – również jako niezależnego organu do spraw równego traktowania – o konieczności podejmowania działań legislacyjnych, które pozwolą na **osiągnięcie rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn w sferze zatrudnienia**. Niewątpliwie jedną z głównych przeszkód ku temu pozostaje podwójne obciążenie kobiet: pracą zawodową i obowiązkami domowymi. Potwierdzają to dane statystyczne dotyczące przerw w

---

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700  
Infolinia obywatelska 800 676 676  
biurorzecznika@brpo.gov.pl  
bip.brpo.gov.pl

pracy zawodowej związane z opieką nad dziećmi w wieku poniżej 15 lat – przerwy te dotyczą niemal wyłącznie populacji kobiet (6 661 tys., tj. 97,1%), mężczyźni niezwykle rzadko korzystają z tego typu rozwiązań – zbiorowość ta liczyła w 2018 r. w sumie 197 tys. osób<sup>1</sup>.

Ta nierówność w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym utrwała stereotypy związane z płcią oraz pogłębia różnice między kobietami i mężczyznami w dziedzinie pracy i opieki. Tymczasem zgodnie z motywem 11 dyrektywy 2019/1158 w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów<sup>2</sup>, której implementacji służy projekt, „polityki równego traktowania powinny mieć na celu rozwiązanie problemu stereotypów dotyczących zarówno męskich, jak i żeńskich zawodów i ról”. Dlatego z satysfakcją odnotowuję wiele rozwiązań ujętych w projekcie, które mogą przyczynić się do realizacji tego postulatu, tym bardziej, że odpowiadają one szeregowi rekomendacji formułowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich od wielu lat, w szczególności zaś **uniezależnienia uprawnień rodzicielskich pracownika – ojca od tego, czy przysługują one matce**<sup>3</sup>.

**Z zadowoleniem przyjmuję planowane wprowadzenie** – w ramach wydłużonego **urlopu rodzicielskiego – nieprzenoszalnej części** tego urlopu w wymiarze do 9 tygodni **dla każdego z rodziców** (art. 1 pkt 22 lit. b) projektu - art. 182<sup>1a</sup> § 2<sup>1</sup> Kodeksu pracy). Wyrażam nadzieję, że to **rozwiązanie zachęci ojców do korzystania z urlopu rodzicielskiego** na większą skalę niż ma to miejsce obecnie. Z tego uprawnienia w zdecydowanej większości korzystają bowiem pracownice. Wśród kobiet, które pracują lub pracowały w przeszłości najczęściej wskazywanym okresem przerwy związanym z opieką nad dziećmi jest czas od pół roku do roku włącznie – taki

---

<sup>1</sup> Dane za GUS, Praca a obowiązki rodzinne w 2018 roku, dostęp pod adresem:

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/praca-a-obowiazki-rodzinne-w-2018-roku,25,3.html>.

<sup>2</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE, Dz. Urz. L 188, 12.7.2019, s. 79–93.

<sup>3</sup> Raport RPO „Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy. Analiza i zalecenia”, dostęp pod adresem:

[https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN\\_RZECZNIKA\\_PRAW\\_OBYWATELSKICH\\_2015\\_nr\\_7.pdf](https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/BIULETYN_RZECZNIKA_PRAW_OBYWATELSKICH_2015_nr_7.pdf)

czas zadeklarowało 13,5% (tj. 1 412 tys. osób) tej zbiorowości<sup>4</sup>, a więc czas urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego. Przedmiotowe rozwiązanie – **promując bardziej zrównoważony model opieki na dzieckiem – ułatwi** tym samym **powrót matek na rynek pracy** po przerwach związanych z korzystaniem z urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego.

Jego skuteczność zależy w dużej mierze od wymiaru finansowego. Potwierdza to motyw 29 dyrektywy 2019/1158, uzasadniający przyznanie pracownikom uprawnienia do odpowiedniego świadczenia pieniężnego także podczas urlopu rodzicielskiego potrzebą maksymalizacji zachęt – w szczególności dla mężczyzn – skorzystania z niego. W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę Pani Minister, iż wprowadzie **projekt ustala wysokość zasiłku macierzyńskiego za cały okres urlopu rodzicielskiego na poziomie 70% podstawy wymiaru zasiłku dla uprawnionego rodzica**, to jednak przewiduje (art. 8 projektu), że **w razie złożenia przez pracownicę stosownego wniosku** nie później niż 21 dni po porodzie miesięczny **zasiłek macierzyński** za okres urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego **wyniesie 81,5%** podstawy wymiaru zasiłku (projektowany art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. Dz.U. 2021 poz. 1133, t.j. ze zm.; dalej jako: „u.ś.p.u.s.”). **Podobne rozwiązanie nie znajduje *expressis verbis* zastosowania w przypadku pracownika – ojca:** pracownikowi – ojcu dziecka przysługuje zasiłek w wysokości 70% podstawy wymiaru zasiłku (projektowany art. 31 ust. 3f u.ś.p.u.s.). W mojej ocenie rozwiązanie takie wprowadza rozróżnienie ze względu na płeć pracownika – rodzica w wysokości przysługującego zasiłku macierzyńskiego. Takie zróżnicowane traktowanie pracownic i pracowników może powodować, że decyzja o skorzystaniu z wymiaru urlopu rodzicielskiego przekraczającego nieprzenaszalny 9-tygodniowy okres tegoż będzie – przy uwzględnieniu luki płacowej na niekorzyść kobiet – podejmowana częściej przez kobiety niż mężczyzn, utrzymując aktualnie odnotowywany trend wypychania kobiet z rynku pracy w przypadku realizacji obowiązków rodzicielskich. Takie konsekwencje projektu byłyby trudne do pogodzenia z ratio legis jego i dyrektywy 2019/1158.

---

<sup>4</sup> GUS, Praca a obowiązki rodzinne w 2018 roku..., op. cit.

Dążenie do jej pełnej i prawidłowej implementacji wymaga **usunięcia ekonomicznych czynników zniechęcających kobiety do pełnego uczestnictwa w rynku pracy, a mężczyzn do podejmowania obowiązków opiekuńczych.**

**Obawy o skuteczność realizacji celu projektowanych rozwiązań**, jakim powinno być ograniczenie nieodpłatnej pracy w rodzinie wykonywanej przez kobiety i pozostawienie im więcej czasu na pracę za wynagrodzeniem przez zwiększenie korzystania przez ojców z rozwiązań w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, **budzi także skrócenie okresu, w którym będzie możliwe skorzystanie przez pracownika – ojca z urlopu ojcowskiego z 24. do 12. miesięcy** od dnia urodzenia dziecka (art. 1 pkt 28 lit. a) projektu - w art. 182<sup>3</sup> § 1 Kodeksu pracy). Dyrektywa 2019/1158 wprowadzi wiąże to prawo z narodzinami dziecka, jednak wyraźnie wskazuje także na jego uzasadnienie i charakter, w świetle których projektowana zmiana **wyda się być niezasadna**. Taki urlop ma bowiem umożliwić tworzenie więzi między ojcami i dziećmi, a jego celem powinno być sprawowanie opieki. Okres na wykorzystanie urlopu ojcowskiego powinien być także ujmowany w perspektywie maksymalnego wieku dziecka, z którym dyrektywa 2019/1158 wiąże możliwość realizacji prawa do urlopu rodzicielskiego (8 lat, art. 5). Wiek ten jest określany przez państwa członkowskie mając na uwadze zapewnienie, aby każde z rodziców mogło wykonywać swoje prawo do urlopu rodzicielskiego skutecznie i na równych zasadach. Analogiczne przesłanki powinny być brane pod uwagę przez państwa członkowskie przy określaniu wieku dziecka, do ukończeniu którego pracownik ma prawo do urlopu ojcowskiego. W świetle powyższego skrócenie okresu, w którym będzie możliwe skorzystanie przez pracownika – ojca z urlopu ojcowskiego stanowić może przejaw błędu w procesie implementacji dyrektywy 2019/1158. **Państwa członkowskie nie mogą bowiem wykorzystywać obowiązku implementowania dyrektywy do obniżenia zagwarantowanej już w ich porządkach prawnych ochrony** z powodów innych niż potrzeba jej implementacji, która, w mojej ocenie, nie zachodzi. Ów zakaz potwierdza art. 16 ust. 2 dyrektywy 2019/1158, stanowiący, iż „wdrażanie niniejszej dyrektywy nie stanowi podstaw, by

uzasadnić obniżenie ogólnego poziomu ochrony pracowników w obszarach objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy”.

Pragnę również zwrócić uwagę Pani Minister na sposób implementacji art. 15 dyrektywy 2019/1158, stanowiącego, iż „bez uszczerbku dla kompetencji inspektoratów pracy lub innych organów egzekwujących prawa pracownicze, w tym partnerów społecznych, państwa członkowskie zapewniają, aby organ lub organy wyznaczone na podstawie art. 20 dyrektywy 2006/54/WE do celów propagowania, analizy, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób, bez dyskryminacji ze względu na płeć, były właściwe w odniesieniu do spraw związanych z dyskryminacją wchodzących **w zakres stosowania niniejszej dyrektywy**”.

Implementujący go art. 15 pkt 2 projektu **wskazuje Rzecznika Praw Obywatelskich** (i Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania) **jako organ właściwy „w sprawach dotyczących równego traktowania w zatrudnieniu w zakresie praw i obowiązków określonych w przepisach prawa pracy**”. Jest to konsekwencją wyznaczenia Rzecznika Praw Obywatelskich na niezależny organ ds. równości w rozumieniu art. 20 dyrektywy 2006/54. Projektowane rozwiązanie, poszerzające katalog zadań Rzecznika Praw Obywatelskich – także poza zakres przewidziany art. 15 dyrektywy 2019/1158 – **przy braku dodatkowych środków finansowych na realizację tego nowego zadania** pogłębi niewspółmierność środków budżetowych, jakie są przyznawane Rzecznikowi jako niezależnemu organowi ds. równego traktowania w relacji do stawianych zadań. Jak było wielokrotnie na przestrzeni ostatnich lat podkreślane, powierzenie przez ustawodawcę Rzecznikowi roli krajowego organu do spraw równego traktowania bez alokowania dodatkowych środków finansowych na jej realizację **przekłada się negatywnie na efektywność instytucji**, konieczność ograniczania zakresu działalności i selekcji priorytetów<sup>5</sup>. Projekt aktualizuje tym samym postulat zwiększenia środków finansowych na działalność RPO w związku z poszerzeniem katalogu jego zadań o zadania krajowego organu do spraw równego traktowania w odniesieniu do spraw związanych z dyskryminacją wchodzącą

---

<sup>5</sup> Zob. RPO o standardach niezależności organu ds. równego traktowania w prawie i w praktyce, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-standardach-niezaleznosci-organu-ds-rownego-traktowania>.

w zakres zastosowania dyrektywy 2019/1158 oraz wyodrębnienia osobnego budżetu na ich realizację w celu podniesienia efektywności funkcjonowania RPO<sup>6</sup>.

Dla skuteczności wykonywania przez RPO jako organu do spraw równego traktowania zadania, o którym mowa w art. 15 pkt 2 projektu, decydujące będą także jego **kompetencje**. Pragnę przypomnieć, że właściwość RPO obejmuje zasadniczo przypadki naruszenia zasady równości w relacjach wertykalnych, a więc na linii jednostka – instytucja publiczna. Zgodnie bowiem z art. 80 Konstytucji każdy ma prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej<sup>7</sup>. W zakresie realizacji zasady równego traktowania między podmiotami prywatnymi Rzecznik może jedynie wskazać wnioskodawcy przysługujące mu środki działania<sup>8</sup>. Żadne przepisy prawa krajowego nie dają Rzecznikowi dodatkowych kompetencji, ani nie formułują obowiązków w zakresie wkraczania w relacje między podmiotami prywatnymi. **Pozostawienie relacji horyzontalnych bez odpowiedniego wsparcia instytucjonalnego, także na gruncie projektu, prowadzi do zróżnicowania dostępu do środków ochrony prawnej pracowników – rodziców** w sprawach o dyskryminację objętych zakresem zastosowania dyrektywy 2019/1158 **w zależności od statusu pracodawcy**. W przypadku pracodawcy będącego podmiotem państwowym otworzy możliwość podjęcia przez RPO działań, o których mowa w art. 12 – 16 ustawy o RPO. Pracownicy zatrudnieni u pracodawców prywatnych zostaną pozbawieni tej możliwości, zachowując jedynie prawo do skorzystania ze skargi do Państwowej Inspekcji Pracy, co wymagałoby uwzględnienia w ocenie skutków projektowanej regulacji także i tego organu wśród podmiotów, na które ona oddziałuje. Należy ponadto zauważyć, że ograniczony zakres podmiotowy mandatu RPO jako organu właściwego w sprawach dotyczących dyskryminacji wydatnie obniży także poziom ochrony przed negatywnym traktowaniem pracowników zatrudnionych

---

<sup>6</sup> Por. raport RPO „Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna”, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/ochrona-przed-dyskryminacja-w-polsce-stan-prawny-i-swiadomosc-spoieczna>.

<sup>7</sup> Zob. także art. 1 ust. 3 ustawy o RPO.

<sup>8</sup> Art. 11 ust. 2 ustawy o RPO: „W zakresie realizacji zasady równego traktowania między podmiotami prywatnymi Rzecznik może podjąć działania, o których mowa w ust. 1 pkt 2”.

przez prywatnych pracodawców w związku ze skorzystaniem przez nich z uprawnień rodzicielskich, obowiązek wprowadzenia której nakłada na państwa członkowskie art. 14 dyrektywy 2019/1158.

W tym miejscu pragnę podnieść kwestię brzmienia – mającego implementować właśnie ten przepis oraz art. 11 dyrektywy 2019/1158 – projektowanego art. 18<sup>3f</sup> Kodeksu pracy<sup>9</sup> (art. 1 pkt 1 projektu<sup>10</sup>). Rozszerzenie zakresu zabronionego negatywnego traktowania (skorzystanie przez pracownika z jakichkolwiek uprawnień przysługujących na podstawie przepisów k.p.) w porównaniu do brzmienia art. 14 dyrektywy (ograniczonego do środków ochrony przed negatywnymi konsekwencjami działań podjętych w celu wyegzekwowania zgodności z wymogami przewidzianymi w dyrektywie 2019/1158) i art. 11 dyrektywy (ograniczonego do ochrony przed niekorzystnym traktowaniem z powodu wystąpienia z wnioskiem o urlop ojcowski, rodzicielski i opiekuńczy) odbiega od ugruntowanego w prawie modelu ochrony przed dyskryminacją jako kwalifikowaną formą nierównego traktowania, zaistniałą ze względu na cechę prawnie chronioną. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby **wymienienie skorzystania z uprawnień rodzicielskich w przykładowym katalogu cech prawnie chronionych w art. 18<sup>3a</sup> k.p.** i w ustawie o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>11</sup>, w zakresie, w jakim znajduje ona zastosowanie do stosunku pracy. Ochrona przed retorsjami pracowników – rodziców zapewniona byłaby wtedy na mocy art. 18<sup>3e</sup> k.p. w jego aktualnym brzmieniu.

Spójny wtedy byłby mechanizm sankcjonujący przejawy nierównego traktowania w związku ze skorzystaniem z uprawnień rodzicielskich i z powodu innych przesłanek zabronionej dyskryminacji. Zarówno w przepisach już obowiązujących (art. 18<sup>3d</sup> k.p., art. 13 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu), jak i projektowanych (art. 1 pkt

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 oraz z 2021 r. poz. 1162; dalej: jako „k.p.”).

<sup>10</sup> Art. 1 pkt 1 projektu: „Art. 18<sup>3f</sup> § 1. Skorzystanie przez pracownika z uprawnień przysługujących na podstawie przepisów Kodeksu pracy nie może być podstawą jakiegokolwiek niekorzystnego traktowania pracownika, a także nie może powodować jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wobec pracownika”.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2020 r. poz. 2156, t.j.; dalej jako: „ustawa o równym traktowaniu”).

1 projektu) obejmuje on odpowiedzialność odszkodowawczą. W związku z tym pragnę przypomnieć, że **sankcja finansowa na gruncie przepisów zabezpieczających prawo do równego traktowania służyć powinna wyrównaniu tak szkody materialnej, jak i doznanych krzywd**. Tym samym powinna łączyć w sobie cechy zadośćuczynienia i odszkodowania, które w prawie polskim są odrębnymi instytucjami<sup>12</sup>. Wzgląd na zasadę pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jednostki wymaga, by ustawodawca krajowy *explicite* wyraził ten charakter sankcji finansowej za naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na skorzystanie z uprawnień rodzicielskich, jak i inne cechy prawnie chronione.

Odnosząc się z zadowoleniem do podjęcia przez Panią Minister inicjatywy wychodzącej naprzeciw problemowi nierównego podziału obowiązków opiekuńczych między kobiety i mężczyzn jako jednej z głównych trudności w osiągnięciu rzeczywistej równości płci, wyrażam nadzieję, że przekazane przeze mnie niniejszym pismem uwagi przyczynią się do pełniejszej realizacji celu dyrektywy 2019/1158, którym jest rzeczywista równość kobiet i mężczyzn pod względem szans na rynku pracy i traktowania w miejscu pracy przez ułatwienie pracownikom będącym rodzicami lub opiekunom godzenia życia zawodowego z rodzinnym. Jednocześnie będę zobowiązany za odpowiednie uwzględnienie uwag dotyczących wzmocnienia instytucji, które będą właściwe w sprawach objętych przedmiotowym projektem, dla zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony jednostek nie tylko *de iure*, ale też *de facto*.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
/-podpisano elektronicznie/

---

<sup>12</sup> Por. raport RPO „Ochrona przed dyskryminacją w Polsce...”, op. cit.