



Warszawa, 12-01-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

III.022.34.2025.AKK/XI.071.1.2025.ASZ

Pani

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

Ministra Rodziny, Pracy i Polityki

Spółecznej

eDoręczenia

Szanowna Pani Minister,

w związku z przekazanym w dniu 16 grudnia 2025 r. projektem ustawy o wzmocnieniu stosowania prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości (UC 127; dalej: „projekt”)¹ wraz z prośbą o wyrażenie opinii, przedstawiam uprzejmie co następuje.

Projekt ma na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/970² w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o

¹ Dostęp pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12405300/katalog/13175852#13175852> [data dostępu: 30 grudnia 2025 r.].

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/970 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub za pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania (Dz. Urz. UE L 132 z 10.05.2023, str. 21).

takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania.

Zmiany wprowadzone niniejszym projektem zasadniczo mają służyć ułatwieniu dostępu do danych dotyczących wielkości wynagrodzenia pracy określonego rodzaju lub na danym stanowisku oraz informacji niezbędnych do skutecznego dochodzenia roszczeń dotyczących równego wynagrodzenia, w szczególności informacji na temat poziomów wynagrodzenia poszczególnych kategorii pracowników, którzy wykonują taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości.

Projekt posługuje się pojęciem „organu do spraw równości”, któremu powierza określone zadania i przyznaje określone kompetencje.

Zgodnie z art. 2 pkt 10 projektu organ do spraw równości oznacza „organ realizujący zadania związane z egzekwowaniem prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości, we współpracy z Państwową Inspekcją Pracy, organem monitorującym oraz partnerami społecznymi”.

Organ do spraw równości jest zatem jednym z trzech organów – obok Państwowej Inspekcji Pracy i organu monitorującego, któremu projekt powierza (w ślad za dyrektywą 2023/970) realizację zadań związanych z egzekwowaniem prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości.

Jak wyjaśniono w Ocenie Skutków Regulacji towarzyszącej projektowi organ do spraw równości, któremu projekt powierza określone kompetencje, to organ wyznaczony na mocy art. 20 dyrektywy 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 prac, Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 23; dalej: „dyrektywa 2006/54”). Takie rozumienie organu do spraw równości jest zgodne z jego definicją z art. 3 lit. I dyrektywy 2023/970, którego implementacji służy art. 2 pkt 10 projektu.

Na gruncie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. 2010 nr 254 poz. 1700; dalej: „ustawa o równym traktowaniu”)³ organem do spraw równości

³ Zob. także Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2024, s. 571.

na gruncie projektu jest w polskich warunkach ustrojowych Rzecznik Praw Obywatelskich. Jak wynikało z art. 26 ustawy o równym traktowaniu, w zakresie jej regulacji, wprowadziła ona zmiany do ustawy o RPO mające na celu implementację m.in. dyrektywy 2006/54. Uzasadnienie projektu ustawy wskazywało zaś, że „**Rzecznik Praw Obywatelskich** będzie (...) realizował politykę przestrzegania zasady równego traktowania **jako organ niezależny**”⁴.

O tym, że organem do spraw równości w rozumieniu projektu jest organ dotychczas pełniący tę funkcję (Rzecznik Praw Obywatelskich) świadczy także wyjaśnienie wskazane w Ocenie Skutków Regulacji, iż „**Organ do spraw równości, oraz organ monitorujący, otrzymają po 10 etatów w związku z realizacją nowych zadań** wynikających z implementacji Dyrektywy. **Przypisanie zadań do istniejących organów będzie rozwiązaniem bardziej oszczędnym niż tworzenie od podstaw nowych instytucji.** Realizacja nowych zadań wymaga jednak zwiększenia liczby zatrudnionych pracowników”.

Należy zauważyć, że motyw 47 dyrektywy 2023/970 podkreśla, że zaangażowanie organów ds. równości w sposób zasadniczy przyczynia się do skutecznego stosowania zasady równości wynagrodzeń. Uprawnienia i zakres zadań krajowych organów ds. równości powinny zatem być adekwatne, aby w pełni obejmować dyskryminację płacową ze względu na płeć, w tym przejrzystość wynagrodzeń lub wszelkie inne prawa i obowiązki określone w niniejszej dyrektywie.

Na gruncie projektu zadania organu do spraw równości obejmują w szczególności:

- a) występowanie w imieniu pracownika na jego wniosek do pracodawcy o informacje dotyczące jego indywidualnego poziomu wynagrodzenia oraz średnich poziomów wynagrodzenia w podziale na płeć w odniesieniu do kategorii pracowników wykonujących jednakową pracę jak on lub pracę o jednakowej wartości jak jego praca (art. 8 ust. 3 projektu);
- b) występowanie z wnioskiem do pracodawcy, o stanowiące element sprawozdania z luki płacowej, informacje dotyczące luki płacowej ze względu na płeć wśród pracowników w podziale na kategorie pracowników, według wynagrodzenia wynikającego z osobistego zaszeregowania pracownika określonego stawką godzinową lub miesięczną oraz składników uzupełniających lub zmiennych

⁴ Dostęp na stronie <https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3386> [data dostępu: 29 grudnia 2025 r.].

- dotyczące ostatniego roku kalendarzowego (art. 22 ust. 2 projektu) i za okres poprzednich 4 lat (art. 22 ust. 4 projektu);
- c) występowanie z wnioskiem do pracodawcy o udzielenie dodatkowych szczegółowych wyjaśnień w zakresie przekazanych informacji objętych sprawozdaniem z luki płacowej (art. 24 ust. 1 w zw. z art. 22 ust. 4 projektu),
 - d) współpraca z pracodawcą w przypadku konieczności zaradzenia różnicom w wynagrodzeniach, gdy wcześniej organ do spraw równości wystąpił o przekazanie dodatkowych, szczegółowych wyjaśnień w zakresie przekazanych informacji objętych sprawozdaniem z luki płacowej (art. 24 ust. 4 projektu),
 - e) występowanie do pracodawcy z wnioskiem o przekazanie informacji ze wspólnej oceny wynagrodzeń (art. 31 ust. 1 projektu),
 - f) udział we wdrażaniu środków wynikających ze wspólnej oceny wynagrodzeń, w przypadku gdy pracodawca lub strona pracownicza zwróci się do tego organu z wnioskiem o udział we wdrażaniu tych środków (art. 32 ust. 4 projektu),
 - g) przekazywanie organowi monitorującemu danych dotyczących liczby i rodzajów otrzymywanych skarg związanych z zasadą równego traktowania w zatrudnieniu w zakresie prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub pracę o jednakowej wartości (art. 38 projektu),
 - h) występowanie o informacje, o których mowa w art. 8, 14, 22, 24, 28, 30 i 32 projektu, jeśli ich przekazanie pracownikowi prowadziłoby do ujawnienia wynagrodzenia pracownika możliwego do zidentyfikowania (art. 34 ust. 1 projektu).

Z drugiej strony należy mieć na uwadze, że projekt nie wskazuje organu, któremu ten status nadaje, co powoduje niejasności interpretacyjne, które powinny zostać wyeliminowane w toku procesu legislacyjnego.

Ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich zamierza zmienić także opiniowany projekt⁵, jednak nie zawiera poza odnośnikiem żadnej zmiany tej ustawy. Przepisy opiniowanego projektu nie odnoszą się wprost do Rzecznika Praw Obywatelskich, poza wskazaniem w odnośniku 2, że projektowaną ustawą zmienia się oprócz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.; dalej: „kodeks postępowania cywilnego”), ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.; dalej: „kodeks pracy”) i ustawy

⁵ Odnośnik 2: „Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, ustawę z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy”.

z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2024 r. poz. 1712 ze zm.; dalej: „ustawa o PiP”) także ustawę z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.; dalej: „ustawa o RPO”). Jednak projekt, w ślad za deklarowanym wprowadzeniem zmian do ustawy o RPO, nie wymienia tychże w Rozdziale 7 (właściwie Rozdział 8 – błąd w numeracji po stronie projektodawcy) „Przepisy zmieniające, dostosowujące i przepisy końcowe”.

W aktualnym stanie prawnym, jak wynika z art. 19 ustawy o równym traktowaniu, Rzecznik Praw Obywatelskich jako niezależny organ do spraw równości wykonuje zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach, przede wszystkim – ustawie o RPO. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tejże Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania.

Kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu do spraw równości obejmują, po pierwsze, rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków – w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela, w tym prawa do równego traktowania, Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 ustawy o RPO). **Wskazać jednocześnie należy na wątpliwości co do możliwości oddziaływania Rzecznika na stosunki między podmiotami prywatnymi, przedstawiane przez niego wielokrotnie, w tym w wystąpieniach dotyczących unijnych standardów dla organów do spraw równości⁶. Konstytucja nie przyznaje bowiem prawa wystąpienia do Rzecznika z wnioskiem o ochronę swoich praw w sprawach dotyczących naruszenia praw lub wolności przez podmioty prawa prywatnego (art. 80 Konstytucji).**

Ponadto do zakresu działania Rzecznika, dotyczącego realizacji zasady równego traktowania, należy również promowanie, analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób, prowadzenie niezależnych badań dotyczących

⁶ Zob. np. wystąpienia RPO, znak: XI.070.1.2023, z dnia 01 marca 2023 r. do Pełnomocnik Rządu do Spraw Równego Traktowania oraz z dnia 27 lutego 2025 r. do Ministry do spraw Równości, dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zmiany-dyrektywy-ue-organy-ds-rownosci-uwagi-rpo-kolejne> [data dostępu: 30 grudnia 2025 r.].

dyskryminacji, a także opracowywanie i wydawanie niezależnych sprawozdań i zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją (art. 17b ustawy o RPO).

Zamiar przyznania Rzecznikowi Praw Obywatelskich nowych zadań opiniowanym projektem powinien zostać wyrażony w sposób niebudzący wątpliwości, w szczególności przez odnośną zmianę ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, wyrażoną *explicite* w rozdziale projektu wprowadzającym przepisy zmieniające, dostosowujące i przepisy końcowe, z uwzględnieniem charakteru i zakresu konstytucyjnego mandatu Rzecznika Praw Obywatelskich. Prawidłowo skonstruowany zakres kompetencji RPO jako organu ds. równości jest kwestią kluczową dla zapewnienia skuteczności instytucjonalnego wymiaru ochrony przed dyskryminacją w różnych dziedzinach, niezależnie od sfery – publicznej czy prywatnej.

Odnosząc się do zagadnienia dotyczącego organu do spraw równości, o którym mowa w art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2025 r. poz. 1452), wskazać należy, że ustawa nie może rozszerzać zadań RPO poza treść art. 208 ust.

1 Konstytucji, tak jak wskazywano to w procesie legislacyjnym w sprawie projektu ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tak: P. Czarny, opinia prawna z dnia 18 października 2010 r. w sprawie projektu ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (aspekty ustrojowe), dostępna na stronie internetowej: [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/BA3F486FE2B7B890C12577C100406E7A/\\$file/i1768-10_.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/BA3F486FE2B7B890C12577C100406E7A/$file/i1768-10_.rtf); dostęp: 5 stycznia 2026 r.).

Pragnę zwrócić uwagę, że takie stanowisko zostało przedstawione Pani Minister w piśmie z dnia 10 września 2025 r.⁷ poprzez wskazanie, iż ograniczone kompetencje Rzecznika w zakresie reagowania na dyskryminację w kontekście relacji horyzontalnych zostały podkreślone w art. 11 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, z którego wynika, że w zakresie realizacji zasady równego traktowania między podmiotami prywatnymi Rzecznik może jedynie poprzestać na wskazaniu

⁷ XI.071.1.2025.MK - odpowiedź na pismo z dnia 4 września 2025 r. (znak: DPP-I.0210.9.2025), skierowane przez Pana Liwiusza Laskę – Dyrektora Generalnego MRPiPS oraz Przewodniczącego Zespołu do spraw wdrożenia dyrektywy 2023/970.

wnioskodawcy przysługujących mu środków działania⁸. Powyższe uwagi pozostają aktualne na gruncie prac związanych z wdrożeniem dyrektywy 2023/970, zgodnie z którą prawo krajowe może zobowiązać organ ds. równości do realizacji szeregu zadań odnoszących się także do podmiotów prywatnych. Oznacza to, że z punktu widzenia wspomnianych ograniczeń konstytucyjnych nie wszystkie obowiązki przewidziane we wdrażanej dyrektywie w zakresie egzekwowania prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości, mogą zostać nałożone na Rzecznika.

Pragnę podkreślić, że **Rzecznik Praw Obywatelskich nie uchyla się od realizacji obowiązków związanych ze wzmocnieniem prawa do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości. Obowiązki te jednak, pozostając w zgodzie z treścią art. 80 Konstytucji, Rzecznik może realizować wyłącznie wobec organów władzy publicznej oraz podmiotów wykonujących władztwo publiczne.** W związku z tym uprzejmie proszę o uwzględnienie tego ograniczenia w toku dalszych prac realizowanych przez Panią Minister i Radę Ministrów.

Odnosząc się natomiast do treści projektu należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 5 ust. 2 projektu. Zgodnie z nim „Prawo do jednakowego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości nie stoi na przeszkodzie temu, aby pracodawcy **różnie** wynagradzali pracowników wykonujących jednakową pracę lub pracę o jednakowej wartości, o ile kierują się obiektywnymi, neutralnymi pod względem płci oraz wolnymi od uprzedzeń kryteriami, takimi jak: **osiągnięcia** i kompetencje.

Pojęcie „osiągnięcia” jest pojęciem niedookreślonym. Nie wiadomo, czy chodzi o jednorazowe osiągnięcie, czy stałe osiągnięcia ponad zwykły standard pracy i obowiązków. W praktyce za ponadstandardowe osiągnięcia pracownicy otrzymują zwykle nagrody bądź premie.

Wydaje się, że wyraz „osiągnięcia” należałoby zastąpić wyrazem „kwalifikacje”. **Kwalifikacje** – to formalne potwierdzenie wiedzy (dyplomy, certyfikaty), które pokazują, że można coś zrobić, podczas gdy **kompetencje** – to rzeczywiste zdolności i

⁸ Przepis ten został dodany w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2024 r. poz. 1175).

cechy (umiejętności miękkie i twarde), które pozwalają faktycznie i skutecznie wykonywać zadania w praktyce.

Kwalifikacje są dowodem, a kompetencje to umiejętności zastosowania wiedzy, przy czym kompetencje miękkie (np. komunikacja, praca w zespole) są często kluczowe dla sukcesu, obok kwalifikacji twardych (np. znajomość języków obcych, znajomość oprogramowania).

Poza powyższym należy wskazać, że zapewnienie skutecznych narzędzi ochrony praw pracowników, powinno wydaje się zostać wprowadzone, tak by kwestie równości wynagrodzenia były załatwiane na wcześniejszym etapie. Dopiero brak reakcji ze strony pracodawcy powinno powodować konieczność powiadomienia instytucji zewnętrznych. W razie niesatysfakcjonującego rozstrzygnięcia, pracownicy mogą zwracać się o ocenę i pomoc do opinii publicznej czy parlamentarzystów.

Mając na uwadze powyższe, należy podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich musi zapewniać w pierwszym rzędzie skuteczną realizację zadań konstytucyjnych, obciążenie Rzecznika Praw Obywatelskich dodatkowymi kompetencjami przy obecnym rozmiarze zespołu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przy pracy nad znacznym zbiorem danych przesłanych w różnych formatach oraz konieczności prowadzenia licznej korespondencji może niekorzystnie wpływać na wykonywanie nałożonych zadań.

Z wyrazami szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- 1) **Pan dr Maciej Berek** - Minister nadzoru nad wdrażaniem polityki rządu
- 2) **Pani Katarzyna Kotula** - Ministra do spraw Równości, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów