



**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 29 kwietnia 2016 r.

**Zespół do spraw Równego Traktowania**

**XI.816.17.2016.AB**

**Pan Wojciech KACZMARCZYK  
Pełnomocnik Rządu  
ds. Społeczeństwa Obywatelskiego  
i Równego Traktowania**

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00 - 583 WARSZAWA

Na mocy art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2011 r. Nr 256, poz. 1700 z późn. zm.; dalej jako: ustawa o równym traktowaniu) zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania zostały powierzone Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnikowi Rządu do spraw Równego Traktowania. Regulacje mające na celu przeciwdziałanie naruszeniom zasady równego traktowania obowiązują w polskim systemie prawnym ponad pięć lat. Stanowi to wystarczający okres dla sformułowania pierwszych ocen na temat ich skuteczności oraz efektywności systemu ochrony przed dyskryminacją. W związku z powyższym chciałbym przedstawić Panu Ministrowi spostrzeżenia i uwagi dotyczące problemów związanych ze stosowaniem przepisów ustawy o równym traktowaniu w polskiej praktyce prawnej.

### **1. Możliwa niekonstytucyjność przepisów ustawy o równym traktowaniu**

Już w trakcie prac legislacyjnych ustawa o równym traktowaniu budziła istotne kontrowersje. Szereg uwag do projektu zgłaszały zarówno organizacje pozarządowe, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich (zob. min. uzasadnienie do projektu ustawy: Sejm RP VI kadencji, nr druku 3386). Podstawowym zarzutem kierowanym pod adresem ustawy jest zróżnicowanie sytuacji prawnej ofiar nierównego traktowania ze względu na ich cechę osobistą będącą jednocześnie przesłanką dyskryminacji. Ustawa o równym traktowaniu najszerszą ochronę przyznaje bowiem osobom traktowanym nierówno ze względu na rasę,

pochozenie etniczne lub narodowosc, najslabiej chroni zaś ofiary dyskryminacji ze wzgledu na religie, wyznanie, swiatopogląd, wiek, niepełnosprawność i orientacje seksualną. Ponadto zakres zastosowania ustawy jest ograniczony do sytuacji naruszenia zasady rownego traktowania ze wzgledu na zamknięty katalog przeslanek dyskryminacyjnych, wymienionych w art. 1 ustawy o rownym traktowaniu. W konsekwencji **gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym.**

Tylko w zeszlym roku na potrzebę wzmocnienia w tym zakresie krajowych przepisów antydyskryminacyjnych zwrócił Polsce uwagę Komitet Praw Dziecka<sup>1</sup> oraz Europejska Komisja przeciw Rasizmowi i Nietolerancji<sup>2</sup>.

W moim przekonaniu wystarczającym uzasadnieniem dla zróznicowania sytuacji prawnej ofiar dyskryminacji nie może być przy tym ograniczony zakres zastosowania dyrektyw Unii Europejskiej implementowanych do polskiego porządku prawnego w drodze ustawy o rownym traktowaniu. Dyrektywy unijne nie ustanowiły bowiem calosciowego i spójnego systemu ochrony przed dyskryminacją, ograniczając się do uregulowania jedynie wycinkowo stosunków społecznych w tym obszarze. Nie ulega zatem wątpliwości, że standard ochrony przed dyskryminacją ustanowiony w polskiej Konstytucji jest wyższy niż standard wyznaczony w drodze regulacji prawnych Unii Europejskiej. Tym samym przepisy prawa krajowego, zgodne co prawda z implementowanymi dyrektywami, mogą być niekonstytucyjne. Mając powyższe na uwadze w dniu 31 marca 2016 r. zwróciłem się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją oraz Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych niektórych przepisów ustawy o rownym traktowaniu. Kopię wniosku w tej sprawie przesyłam w załączeniu do wiadomości Pana Ministra.

## **2. Dochodzenie roszczeń za naruszenie zasady rownego traktowania**

Oprócz możliwej niekonstytucyjności przepisów ustawy o rownym traktowaniu istotne problemy rodzi także praktyka jej stosowania. Po niemal pięciu latach od wejścia w życie przepisów tej ustawy zapadł pierwszy prawomocny wyrok<sup>3</sup> w sprawie, której podstawę roszczeń stanowił przepis art. 13. Postępowanie to potwierdziło jednocześnie, że interpretacja zakresu stosowania ustawy o rownym traktowaniu może budzić uzasadnione wątpliwości, co dodatkowo osłabia ochronę prawną przyznaną ofiarom dyskryminacji. Przedmiotem rozważań sądu I i II instancji w przywołanej wyżej sprawie stał się zakres

---

<sup>1</sup> Uwagi końcowe Komitetu Praw Dziecka do połączonych trzeciego i czwartego sprawozdania okresowego Polski przyjęte na 17. sesji w dniach 14.09. - 2.10. 2015 r. (CRC/C/POL/CO/3-4).

<sup>2</sup> Raport ECRI dotyczący Polski (piąty cykl monitoringu) przyjęty w dniu 20.03.2015 r. (CRI(2015)20).

<sup>3</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. akt V Ca 3611/14, niepublikowany.

roszczeń przyznanych ofiarom dyskryminacji na podstawie art. 13 ustawy o równym traktowaniu, a konkretnie, czy oprócz odszkodowania możliwe jest także dochodzenie zadośćuczynienia. W ocenie Sądu Rejonowego osoba, wobec której naruszono zasadę równego traktowania, może co prawda wystąpić zarówno z roszczeniami z tytułu poniesionej szkody majątkowej, jak również krzywdy, jednak w przypadku drugiego roszczenia zobowiązana jest udowodnić, że doszło do powstania krzywdy i jaki był jej zakres<sup>4</sup>. Sąd II instancji kategorycznie wykluczył natomiast możliwość dochodzenia zadośćuczynienia na podstawie przepisu art. 13 ustawy o równym traktowaniu.

Odszkodowanie przewidziane w ustawie, biorąc pod uwagę treść implementowanych dyrektyw, pełni tymczasem dwojaką funkcję. Po pierwsze, stanowi środek ochrony prawnej przed dyskryminacją – jak wynika z preambuł dyrektyw, osoby, które były dyskryminowane, powinny dysponować odpowiednimi środkami ochrony prawnej<sup>5</sup>. Po drugie, odszkodowanie pełni rolę sankcji wobec sprawcy naruszenia zasady równego traktowania. Zgodnie z dyrektywami, **państwa członkowskie powinny bowiem wprowadzić skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje stosowane w przypadkach niewykonania zobowiązań wynikających z dyrektyw**<sup>6</sup>. Zapewnienie odpowiednich procedur sądowych lub administracyjnych w celu egzekwowania zobowiązań wynikających z dyrektywy ma bowiem zasadnicze znaczenie dla skutecznego wprowadzenia w życie zasady równego traktowania<sup>7</sup>. Wobec powyższego, w moim przekonaniu, **odszkodowanie, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy, należy rozumieć nie tylko jako środek ochrony prawnej zmierzający do naprawienia szkody majątkowej, ale także – jako zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową**. Przepisy ustawy, jako przepisy stanowiące transpozycję dyrektyw unijnych, należy bowiem interpretować zgodnie z brzmieniem i celem tych dyrektyw. Odszkodowanie ma zatem zapewnić rzeczywistą i skuteczną rekompensatę, a dyskryminacja wywołuje nie tyle szkodę o charakterze majątkowym, ale przede wszystkim krzywdę.

Nie ulega wobec tego wątpliwości, że nawet gdyby przyjąć, że art. 13 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu nie przyznaje wprost prawa do zadośćuczynienia, to odszkodowanie, o którym mowa w art. 13 ust. 1, obejmuje także naprawienie szkody niemajątkowej.

---

<sup>4</sup> Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie z dnia 9 lipca 2014 r., sygn. akt VI C 402/13.

<sup>5</sup> Pkt 19 dyrektywy 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 19.07.2000, s. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23); pkt 29 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79); pkt 21 dyrektywy 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, s. 37).

<sup>6</sup> Pkt 26 dyrektywy 2000/43; pkt 35 dyrektywy 2000/78; pkt 27 dyrektywy 2004/113; pkt 35 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 pracy (Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 23).

<sup>7</sup> Pkt 29 dyrektywy 2006/54.

Podobne zdanie wyraził prof. dr hab. Piotr Machnikowski w opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego sporządzonej na zlecenie Departamentu Legislacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 15 maja 2015 r. w sprawie poprawności implementacji dyrektyw UE dotyczących równego traktowania, w zakresie dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej za akty dyskryminacji – *podstawą tak szeroko rozumianego roszczenia odszkodowawczego jest sam artykuł 13 ust. 1 ustawy, a odesłanie do przepisów Kodeksu cywilnego nie oznacza stwierdzenia, że odpowiedzialność za szkodę niemajątkową powstaje tylko wówczas, gdy przepis tego Kodeksu tak stanowi* (s. 4 opinii).

Pomimo tego prawo ofiar dyskryminacji do dochodzenia rekompensaty za doznaną krzywdę na podstawie przepisów ustawy o równym traktowaniu bywa kwestionowane w polskiej praktyce sądowej. Z uzyskanych przeze mnie informacji wynika, że w ramach systemu „EU-PILOT” Komisja Europejska starała się o wyjaśnienie, czy Polska poprawnie implementowała w tym zakresie przepisy dyrektyw unijnych, zobowiązujące państwa członkowskie do stosowania skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji za naruszenie zasady równego traktowania. Będę zatem zobowiązany za poinformowanie mnie o wynikach tego postępowania, a także czy według wiedzy Pana Ministra, Komisja planuje zastosować w tej sprawie środki o charakterze formalnym.

### **3. Problem tzw. *underreportingu* w zakresie naruszenia zasady równego traktowania**

W następstwie tak ukształtowanych regulacji prawnych oraz w związku z opisanymi poniżej czynnikami pozaprawnymi praktyczne zastosowanie przepisów ustawy o równym traktowaniu jest znikome. W przeciągu pięciu ostatnich lat zidentyfikowano jedynie pięć postępowań sądowych toczących się na podstawie tej ustawy<sup>8</sup>. Świadczy to o jej nieskuteczności oraz podważa efektywność implementacji dyrektyw unijnych w zakresie ochrony zasady równego traktowania w Polsce. Tylko na marginesie warto odnotować, że dodatkowym problemem pozostaje niewiarygodny system gromadzenia danych na temat spraw naruszenia zasady równego traktowania toczących się przed sądami powszechnymi. Dane, którymi dysponuje Ministerstwo Sprawiedliwości, cechują się dużą ilością błędów, a informacje o rzeczywistej liczbie takich spraw zbierane są wrywkowo przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacje pozarządowe. Utrudnia to prowadzenie rzetelnego monitoringu praktyki stosowania przepisów ustawy o równym traktowaniu.

---

<sup>8</sup> Zob. G. Kukowka, A. Siekierka, *Monitoring skuteczności funkcjonowania ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U.2010.254.1700) tzw. ustawy równościowej w czwartym roku od jej wejścia w życie - raport Polskiego Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego*, Warszawa, 2014.

**Liczba spraw sądowych odnoszących się do naruszenia zasady równego traktowania jest dalece nieproporcjonalna w stosunku do rzeczywistej skali dyskryminacji w Polsce.** Z badań<sup>9</sup> przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika wynika, że 85% osób, które doświadczyły dyskryminacji w ciągu ostatniego roku (2015) nie zgłosiło tego faktu żadnej instytucji publicznej. Co więcej, wielu Polaków nie wie, że dyskryminacja jest zabroniona w takich obszarach jak zatrudnienie i rynek pracy (27%) lub dostęp do dóbr i usług (40%).

Przyczyny takiego stanu rzeczy są wielorakie i należą do nich niska świadomość prawna, brak zrozumienia dla zjawiska dyskryminacji, brak zaufania do organów i instytucji publicznych, lęk przed retorsjami spowodowanymi zgłoszeniem przypadku dyskryminacji, niechęć przed ujawnianiem intymnych niekiedy informacji na temat swojego życia, ale także brak wiary w skuteczność podjętej interwencji. Z tych powodów od organów państwa wymaga się w tym zakresie szczególnej wrażliwości, a zwłaszcza działań proaktywnych, pozwalających przeciwdziałać i zwalczać przypadki dyskryminacji nawet bez inicjatywy konkretnych ofiar. Jak się wydaje, współpraca obu naszych instytucji w tym zakresie, mogłaby przyczynić się do upowszechnienia wiedzy na temat krajowych przepisów antydyskryminacyjnych.

#### **4. Implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE**

W dniu 21 maja br. upływa termin do implementowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników<sup>10</sup>. Dyrektywa ta jest kolejnym instrumentem prawnym Unii Europejskiej uchwalonym w celu ochrony przed dyskryminacją. Do Sejmu trafił już projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem dyrektywy 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (druk nr 431). Pozycja ustrojowa Rzecznika wyklucza aktywne uczestniczenie w procesie prawodawczym, chciałbym jednak zwrócić uwagę Pana Ministra na kilka istotnych kwestii, które w przywołanym powyżej projekcie mogą budzić uzasadnione wątpliwości.

Rolę niezależnego organu do spraw promowania równego traktowania i wspierania pracowników unijnych i członków ich rodzin powierzono w tym projekcie Państwowej Inspekcji Pracy. Warto zatem zauważyć, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia

---

<sup>9</sup> Badania przeprowadzone na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich przez TNS Polska „Świadomość prawna w kontekście równego traktowania”, grudzień 2015.

<sup>10</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/54/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników (Dz. Urz. UE L 128 z 30.04.2014, str.8).

2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 640 z późn. zm.), Inspekcja jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej. Tymczasem zakres dyrektywy 2014/54/UE wykracza poza szeroko rozumiany obszar zatrudnienia i rynku pracy. Zgodnie z art. 2 przywołanej powyżej dyrektywy, zakres jej zastosowania odnosi się także do takich kwestii jak: dostęp do przywilejów socjalnych i podatkowych, dostęp do zasobów mieszkaniowych, dostęp do kształcenia, nauki zawodu oraz szkolenia zawodowego dla dzieci pracowników unijnych. Jak się wydaje te istotne kwestie wykraczają poza obszar kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, co może skutkować niewłaściwą realizacją zadań w tym zakresie.

Stosownie do założeń projektu, zadania określone w art. 4 ust. 2 lit. c dyrektywy 2014/54/UE dotyczące przeprowadzania lub zlecenia niezależnych sondaży i analiz, powierzono Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W uzasadnieniu do projektu czytamy m.in.: *zlecenie badań podmiotom zewnętrznym jest powszechną praktyką w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw pracy. Wykonawca jest wylaniany w drodze otwartego konkursu na podstawie określonych wcześniej kryteriów. Ponadto przypisanie ww. zadania ministrowi właściwemu do spraw pracy pozwoli na optymalizację wydatków przez finansowanie badań bezpośrednio ze środków Funduszu Pracy, którego jest on dysponentem. Wykonanie badań oraz przedstawienie raportu końcowego będzie wiązało się również z przedstawieniem przez prowadzącą je instytucję niezależnych sprawozdań i zaleceń, co będzie realizować zadanie określone w art. 2 ust. 2 lit. d dyrektywy 2014/54/UE.* Projektodawca przyjął zatem założenie, że zlecenie przeprowadzenia badania podmiotom zewnętrznym, nie wchodzącym w struktury rządu, wyczerpuje wymóg ich niezależności. Warto jednak zauważyć, że resort pracy nadal będzie miał wpływ na częstotliwość wykonywania badań, wysokość przeznaczonych na ten cel środków finansowych, zakres przedmiotowy badań, w tym postawione hipotezy badawcze, wybór wykonawcy oraz interpretację uzyskanych wyników. Tak ukształtowana procedura nie gwarantuje, w mojej ocenie, realizacji standardów unijnych. Dyrektywa dopuszcza wprowadzenie zlecenia przeprowadzenia badania podmiotom zewnętrznym, jak się jednak wydaje, mowa tu o technicznej realizacji badania przez zewnętrznych ankieterów. Sam ten fakt nie przesądza tymczasem o niezależności i obiektywności przeprowadzonych analiz.

## **5. Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania**

Rok 2016 jest ostatnim rokiem realizacji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania, który - stosownie do treści art. 22 ustawy o równym traktowaniu, stanowi istotny instrument kształtowania polityki rządu w zakresie przeciwdziałania

dyskryminacji. Stopień jego realizacji, a także skuteczność przeprowadzonych działań z pewnością wymaga rzetelnego podsumowania i oceny. Mając jednak na uwadze doświadczenia związane z przygotowywaniem aktualnego Programu, w szczególności zaś długotrwały okres prac analitycznych i koncepcyjnych, niezbędne wydaje się pilne rozpoczęcie prac na programowaniu zadań na kolejne lata. Jestem przekonany, że doświadczenie Pana Ministra w obszarze współpracy z organizacjami trzeciego sektora pozwoli także na przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych z uwzględnieniem wszystkich zainteresowanych grup. Doświadczenia Biura Rzecznika Praw Obywatelskich związane z konsultowaniem *Sprawozdania z realizacji przez Polskę postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, wskazują także na szczególną konieczność dostosowania procesu konsultacji do indywidualnych potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

## **6. Inne instrumenty prawa międzynarodowego służące ochronie zasady równego traktowania.**

Chciałbym wreszcie zwrócić uwagę Pana Ministra na dostępne instrumenty prawa międzynarodowego, które mogłyby w istotny sposób wzmocnić ochronę przed dyskryminacją w Polsce. W szczególności celowe wydaje się **ratyfikowanie Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności**, formułującego ogólny zakaz dyskryminacji. W styczniu br. zwróciłem się także do Pani Premier Beaty Szydło z apelem w sprawie konieczności ratyfikowania **Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**, przewidującego mechanizm skargi indywidualnej w sprawach naruszenia przepisów tej Konwencji. W mojej ocenie podpisanie i ratyfikacja tych protokołów przyczyni się do poprawy sytuacji osób dyskryminowanych, a ewentualne zalecenia wydane na skutek rozpoznanych skarg mogą być dla Polski cenną wskazówką w tym zakresie.

Z uzyskanych przeze mnie informacji wynika, że w Ministerstwie Spraw Zagranicznych toczą się aktualnie prace analityczne dotyczące możliwości przystąpienia Polski do Protokołu nr 12. Niestety, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej - Pani Elżbieta Rafalska poinformowała mnie, że w chwili obecnej kierowany przez nią resort nie widzi możliwości ratyfikowania Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Kopię korespondencji w powyższych sprawach przesyłam w załączeniu. Jak się wydaje wsparcie Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego i Równego Traktowania dla tych inicjatyw mogłoby pozytywnie wpłynąć na postęp prac w tym zakresie, a w konsekwencji przyczynić się do wzmocnienia ochrony prawnej przed dyskryminacją.

W związku z powyższym, działając w oparciu o przepis art. 16 ust. 1 i 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 z późn. zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do poruszonych w niniejszym piśmie problemów oraz poinformowanie mnie o zajętych stanowiskach. Mając na uwadze wyzwania, jakie stoją przed nami w zakresie realizacji zasady równego traktowania, chciałbym zaprosić Pana Ministra na spotkanie z moim osobistym udziałem. W celu uzgodnienia dogodnego dla Pana Ministra terminu spotkania proszę o kontakt z Panią Anną Brzuszek - asystentką Rzecznika Praw Obywatelskich (tel. 22 55 17 940, e-mail a.brzuszek@brpo.gov.pl).

Podpis na oryginale

Załącznik 4.