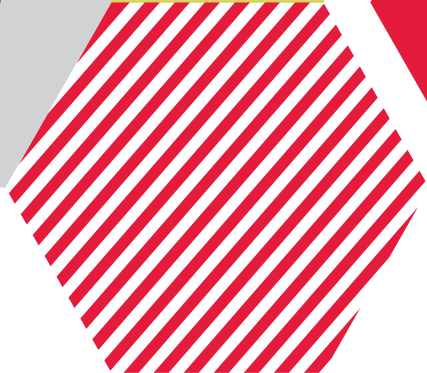


RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH



# Ochrona przed dyskryminacją w Polsce

Stan prawny i świadomość społeczna.

Wnioski i rekomendacje RPO





RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Zasada równego traktowania - prawo i praktyka

# Ochrona przed dyskryminacją w Polsce

Stan prawny i świadomość społeczna.  
Wnioski i rekomendacje RPO

**BIULETYN RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH 2020, nr 3**  
**Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka, nr 30**  
**Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna.**  
**Wnioski i rekomendacje RPO**

**Redakcja merytoryczna serii *Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka*:**

dr hab. Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich

**Autorzy:**

Część I – dr Aleksandra Szczerba-Zawada (Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim), Magdalena Kuruś (Biuro RPO)

Część II – dr Anna Domaradzka-Widła, Łukasz Widła-Domaradzki (Tandem Analityczny s.c.)

**Kolegium redakcyjne w Zespole do spraw Równego Traktowania  
w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich:**

Anna Błaszczak-Banasiak

Magdalena Kuruś

Anna Chabiera

Stan prawny na 30 września 2020 r.

**Wydawca:**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa

[www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl)

Infolinia Obywatelska 800 676 676



Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons:

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY-SA)

Warszawa 2020

Nakład: 200 szt.

Oddano do składu: październik 2020

Podpisano do druku: listopad 2020

ISSN 0860-7958

**Projekt, opracowanie DTP, druk i oprawa:**

*Argrafpol* Agnieszka Blicharz-Krupińska

ul. Żmudzka 21/1a, 51-354 Wrocław

e-mail: [argrafpol@argrafpol.pl](mailto:argrafpol@argrafpol.pl); tel. +48 507 096 545

# SPIS TREŚCI

Wprowadzenie Rzecznika Praw Obywatelskich .....	4
<b>Część I</b> .....	6
Ochrona przed dyskryminacją w polskim ustawodawstwie i jej społeczna percepcja.....	6
1. Przepisy prawa krajowego w zakresie równego traktowania.....	6
2. Praktyczny wymiar ustawodawstwa krajowego .....	10
Krajowy mechanizm ochrony przed dyskryminacją.....	18
1. Istota ochrony przed dyskryminacją.....	18
2. Cechy prawnie chronione .....	18
3. Zakres przedmiotowy ochrony przed dyskryminacją .....	22
4. Środki ochrony prawnej.....	25
Rekomendacje.....	40
<b>Część II</b> .....	46
Wstęp.....	46
Podstawowe fakty – czego dotyczyło badanie i jakie uzyskano wyniki.....	47
Świadomość dotycząca dyskryminacji.....	51
1. Występowanie dyskryminacji.....	51
2. Rodzaje dyskryminacji .....	60
3. Dystans społeczny .....	66
4. Świadomość istnienia instytucji wspierających osoby dyskryminowane...	69
Doświadczenie dyskryminacji.....	73

# Wprowadzenie Rzecznika Praw Obywatelskich

Zasada równości i zakaz dyskryminacji należą do podstawowych zasad wyrażonych w Konstytucji RP z 1997 r. Ustawodawca, na mocy ustawy zasadniczej, zobowiązany został do poszanowania godności każdego człowieka bez względu na jego status i cechy osobiste oraz takiego kształtowania regulacji prawnych, które zapewnią równe traktowanie podmiotów podobnych w sferze życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Na ustanawiane krajowe regulacje prawne wpływ mają także normy prawa międzynarodowego i europejskiego. To właśnie przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i przyjęcie *acquis communautaire* przyspieszyło rozwój prawa antydyskryminacyjnego w naszym kraju.

Aktem szczególnym w tym zakresie jest ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania. Po niemal 10 latach jej obowiązywania warto ocenić efektywność ustanowionego systemu prawno-instytucjonalnego. Rzecznik Praw Obywatelskich, pełniący funkcję niezależnego organu ds. równego traktowania, na przestrzeni tych lat zebrał szereg doświadczeń i wniosków, które w tym zakresie mogą być pomocne. Ich analiza prowadzi do konkluzji, że te elementy, które możemy zaliczyć do osiągnięć – jak wprowadzenie tematyki dyskryminacji do głównego nurtu debaty publicznej i zmiana świadomości społecznej o tym zjawisku, także dzięki prowadzonym badaniom, klarowanie się standardu ochrony prawnej w ramach prowadzonych postępowań sądowych, przyjęcie i wdrażanie programów rządowych nakierowanych na pełniejsze przestrzeganie zasady równego traktowania – stanowią jednocześnie wyzwania na przyszłość. Nadal dyskryminacja bywa błędnie rozumiana, co prowadzi do dalszego utrwalania negatywnych stereotypów o różnych grupach społecznych, a przez to je osłabia. Regulacje prawne wykazują dość zasadnicze luki, a te obowiązujące wciąż budzą wątpliwości interpretacyjne i są niewystarczające, by zapewnić wszystkim osobom doświadczającym dyskryminacji rzeczywiste wsparcie. Niepełne instrumentarium prawne i ograniczone cele realizowanych polityk publicznych, nieuwzględniające wielu kwestii priorytetowych dla poszczególnych grup

---

mniejszościowych, w zasadzie uniemożliwiają osiągnięcie faktycznej równości, która ma stanowić ostateczny rezultat naszych działań.

Niniejsze opracowanie zawiera dwie części: w pierwszej przedstawiono analizę regulacji antidyskryminacyjnych (*de iure* i *de facto*) i oparte na niej rekomendacje zmian legislacyjnych i innych, w drugiej – pogłębioną analizę socjologiczną wyników badań dotyczących świadomości prawnej w zakresie równego traktowania (czyli tego, co ludzie wiedzą, myślą i robią w sprawach dotyczących dyskryminacji). Przedstawiając raport, ukazujący się w znakomitej serii Biura RPO pn. *Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka*, wyrażam nadzieję, że stanie się on przedmiotem rzeczowej refleksji i przyczyni się do wielu pozytywnych zmian. Nadal stoimy przed koniecznością wzmocnienia krajowego prawa antidyskryminacyjnego – by uczynić zadość przyjętym zobowiązaniom międzynarodowym, ale też właściwie wypełnić wskazania polskiego ustrojodawcy i odpowiednio zabezpieczyć realizację praw człowieka i obywatela. Ufam, że wypracowany na przestrzeni lat dorobek RPO i współpracujących z nim ekspertów zostanie w tym celu właściwie wykorzystany.

dr hab. Adam Bodnar  
Rzecznik Praw Obywatelskich

# Część I

## Ochrona przed dyskryminacją w polskim ustawodawstwie i jej społeczna percepcja

### 1. Przepisy prawa krajowego w zakresie równego traktowania

W polskiej przestrzeni prawnej, obejmującej normy pochodzące od prawodawcy krajowego oraz wiążące Polskę normy międzynarodowe, w tym europejskie, **ochrona przed dyskryminacją jest rozproszona**<sup>1</sup>. Obowiązuje bowiem wiele aktów wyrażających zakaz dyskryminacji/nakaz równego traktowania<sup>2</sup> (materialne normy prawa antydyskryminacyjnego), którego adresatami są zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne.

Zasada równości wynika wprost z art. 32 Konstytucji RP, który określa zakres tej zasady i formułuje zakaz dyskryminacji jako **zasadę (normę) prawa podmiotowego** oraz wyraża specyficzne **prawo podmiotowe** – prawo do równego traktowania<sup>3</sup>. Oprócz tego przepisu, zasada równości została wyrażona w wielu innych przepisach Konstytucji określających sytuację prawną jednostki, m.in. w art. 6 – równy dostęp do dóbr kultury, art. 33 – równość kobiet i mężczyzn, art. 60 – równość dostępu do służby publicznej, art. 64 ust. 2 – równość w zakresie ochrony prawnej własności i prawa dziedziczenia, art. 68 ust. 2 – równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, art. 70 ust. 4 – równy dostęp do wykształcenia, czy art. 96 ust. 2, art. 127 ust. 1 i art. 169 ust. 2 – równość w zakresie prawa wyborczego.

Z kolei przykładowy wykaz aktów niższego rzędu dotyczących różnych aspektów zasady równego traktowania obejmuje:

---

<sup>1</sup> Por. także K. Kędziora, A. Mazurczak, K. Śmiszek, *Unijny zakaz dyskryminacji a prawo polskie. Analiza funkcjonowania przepisów antydyskryminacyjnych w praktyce polskich sądów*, Warszawa 2018, s. 20.

<sup>2</sup> Na potrzeby niniejszego opracowania zakaz dyskryminacji i nakaz równego traktowania będą traktowane synonimicznie, jako dwa aspekty tej samej zasady o walorze prawa podmiotowego, zabraniającej zróżnicowanego traktowania podmiotów znajdujących się w porównywalnej sytuacji w oparciu o daną cechę istotną.

<sup>3</sup> Postanowienie TK z dnia 24 października 2001, sygn. SK 10/01, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 225.



- ustawę z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>4</sup>,
- ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>5</sup>,
- ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>6</sup>,
- ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>7</sup>,
- ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny<sup>8</sup>,
- ustawę z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń<sup>9</sup>,
- ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się<sup>10</sup>,
- ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>11</sup>,
- ustawę z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych<sup>12</sup>.

Mniej liczne w polskiej przestrzeni prawnej są normy służące realizacji materialnych norm prawa antydyskryminacyjnego, czyli **normy proceduralne**, regulujące postępowanie w przypadku naruszenia zakazu dyskryminacji. Zawierają je następujące akty prawne:

- kodeks pracy,
- ustawa o równym traktowaniu,
- ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego<sup>13</sup>.

Środki prawne dotyczące wprost zapewnieniu przestrzegania wyrażonej w nich zasady równego traktowania zawierają niemniej jedynie dwie ustawy – kodeks pracy i ustawa o równym traktowaniu, dlatego też wymagają szerszego omówienia.

### a) Kodeks pracy

Przepisy dotyczące równego traktowania w zatrudnieniu zawarte są w rozdziale IIa k.p. Zabraniają one dyskryminacji w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych bez względu na cechę

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. 2016 poz. 1219 z późn. zm.; dalej także jako ustawa o równym traktowaniu.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. 2020 poz. 1320; dalej także jako: k.p.

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. 2019 poz. 1482 ze zm.

<sup>7</sup> T.j. Dz.U. 2019 poz. 1145 ze zm.; dalej także jako: k.c.

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. 2020 poz. 1444.

<sup>9</sup> T.j. Dz.U. 2019 poz. 821 ze zm.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. 2017 poz. 1824.

<sup>11</sup> T.j. Dz.U. 2020 poz. 1057.

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. 2019 poz. 263.

<sup>13</sup> T.j. Dz.U. 2019 poz. 1460 ze zm.; dalej także jako: k.p.c.

indywidualną jednostki. Przykładowe wyliczenie cech prawnie chronionych obejmuje: płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy (art. 18<sup>3a</sup> § 1 k.p.). Ustawodawca krajowy wprowadził otwarty katalog zabronionych przesłanek nierównego traktowania w zatrudnieniu, w przeciwieństwie do ustawodawcy unijnego. Realizując obowiązek implementacji dyrektyw antydyskryminacyjnych UE<sup>14</sup>, podniósł tym samym standard ochronny w porównaniu do unijnego zakazu dyskryminacji w obszarze zatrudnienia.

Na gruncie kodeksu pracy za naruszenie zasady równego traktowania odpowiedzialność ponosi pracodawca, niezależnie od tego, czy sam dopuścił się dyskryminacyjnego traktowania, czy sprawcą tego typu zachowania był inny pracownik. To pracodawca jest bowiem podmiotem zobowiązanym do przeciwdziałania przejawom nierównego traktowania w zatrudnieniu (art. 94 pkt 2b k.p.). W świetle przepisów k.p. za takowe uznane zostanie różnicowanie sytuacji pracowników oparte o inne niż obiektywne kryteria. By uwolnić się od zarzutu dyskryminacji pracodawca będzie musiał udowodnić, że zróżnicowane traktowanie pracowników (kandydatów do pracy) było uzasadnione obiektywnymi czynnikami (art. 18<sup>3b</sup> § 1 k.p.). Mogą to być powody występujące zarówno po stronie pracodawcy (np. potrzeby przedsiębiorstwa), jak i pracownika (staż pracy, kwalifikacje zawodowe itd.)<sup>15</sup>. Jeśli natomiast do dyskryminacji zachodzi w relacjach między pracownikami (np. w formie molestowania), pracodawca może zwolnić się z odpowiedzialności, jeśli wykaże, że podjął odpowiednie czynności zapobiegawcze, przyjmując na przykład regulamin antydyskrymina-

<sup>14</sup> M.in. dyrektywy 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły i pracownic karmiących piersią (Dz. Urz. WE L 307 z 13.12.1993, s. 1); dyrektywy 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotyczącej ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć (Dz. Urz. WE L 14 z 20.01.1998), zastąpionej obecnie dyrektywą 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. L 204 z 26.07.2006, s. 23); dyrektywy 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); dyrektywy 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, s. 16) i dyrektywy 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC oraz uchylającej dyrektywę 96/34/WE (Dz. Urz. UE L 68 z 18.03.2010, s. 13).

<sup>15</sup> Tak TS w wyroku z dnia 27 października 1993 r., C-127/92, Enderby przeciwko Frenchay Health Authority i Secretary of State for Health, EU:C:1993:859.

cyjny. Przeniesienie ciężaru dowodu, że do dyskryminacji nie doszło na stronę pozwaną, tj. pracodawcę, służyć ma wzmocnieniu słabszej strony stosunku pracy, czyli pracownika. Ten ostatni musi jednak najpierw uprawdopodobnić podnoszony zarzut naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu<sup>16</sup>.

W przypadku potwierdzenia naruszenia zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu osoba, które doświadczyła niedozwolonego nierównego traktowania ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę (art. 18<sup>3d</sup> k.p.). Górna granica odszkodowania w sprawach o dyskryminację nie została wskazana w przepisach prawa. Przy jej ustalaniu należy wziąć pod uwagę okoliczności dotyczące obu stron stosunku pracy, w szczególności stopień naruszenia przez pracodawcę zakazu dyskryminacji. Okolicznościami występującymi po stronie pracodawcy, które sąd powinien uwzględnić przy ustalaniu wysokości odszkodowania jako sankcji skutecznej, proporcjonalnej i odstraszałającej są m.in. „częstotliwość i okres praktyk dyskryminacyjnych, ich ewentualną kumulację i stopień nasilenia, czy mają one charakter dyskryminacji bezpośredniej czy dyskryminacji pośredniej, stopień zawinienia pracodawcy czy ogólnie jego stosunek do osoby dyskryminowanej lub grupy pracowników, do której dyskryminowana należy, w szczególności czy nie jest on rezultatem uprzedzeń i stereotypów, pozycja pracodawcy na rynku pracy, jego oficjalne deklaracje odnośnie do prowadzonej przez siebie polityki antydyskryminacyjnej w stosunku do zatrudnionych kobiet czy wielkość i status majątkowy pracodawcy”<sup>17</sup>.

## **b) Ustawa o równym traktowaniu**

Ustawa o równym traktowaniu wprowadza zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w sferze szeroko rozumianej aktywności zawodowej (w odniesieniu do zatrudnienia pracowniczego – w zakresie nieuregulowanym kodeksem pracy) oraz w zakresie zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej, oświaty i szkolnictwa wyższego oraz dostępu do oferowanych publicznie dóbr i usług. Określa także mechanizm przeciwdziałania i sankcjonowania przypadków nierównego traktowania oraz organy właściwe w sprawach przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania.

<sup>16</sup> Zob. m.in. E. Maniewska, *Art. 18(3(a)), art. 18(3(b)), art. 18(3(c)), art. 18(3(d)), art. 18(3(e))* [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX/el. 2020.

<sup>17</sup> Wyrok SN z 9.05.2019 r., III PK 50/18, OSNP 2020, nr 5, poz. 42.

Została przyjęta przede wszystkim w celu wprowadzenia do prawa krajowego dyrektyw antydyskryminacyjnych Unii Europejskiej<sup>18</sup>.

Podobnie jak kodeks pracy, także ustawa o równym traktowaniu przewiduje przeniesiony na sprawcę zarzucanego naruszenia zasady równego traktowania ciężar dowodu, że nie dopuścił się owego naruszenia po uprawdopodobnieniu przez powoda faktu dyskryminacji (art. 14 ust. 2 i 3 ustawy o równym traktowaniu). Każda osoba, wobec której została naruszona zasada równego traktowania na gruncie ustawy o równym traktowaniu, ma prawo do odszkodowania (art. 13 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu), którego wysokość zależy będzie od ustaleń postępowania dowodowego. Znajdujący zastosowanie jedynie do bezprawności zachowania sprawcy nierównego traktowania (dyskryminacji) przerzucony ciężar dowodu wymaga, by przy ustalaniu wysokości tego odszkodowania obciążyc obowiązkiem dowodowym w odniesieniu do poniesionego uszczerbku w dobrach majątkowych lub niemajątkowych stronę powodową. Ocena sądu rozmiaru doznanej szkody lub krzywdy powinna przy tym uwzględniać całokształt okoliczności sprawy<sup>19</sup>.

## 2. Praktyczny wymiar ustawodawstwa krajowego

Rozproszenie przepisów antydyskryminacyjnych utrudnia społeczny odbiór zakresu normatywnej ochrony przed dyskryminacją, co potwierdzają wyniki zrealizowanych przez Rzecznika badań<sup>20</sup>. Poza sferą zatrudnienia pracowniczego, w której zakaz dyskryminacji wprowadzony kodeksem pracy obowiązuje

---

<sup>18</sup> Dyrektywy 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 (Dz. Urz. L 359 z 19.12.1986, s. 56) – obecnie nieobowiązującej, zastąpiona dyrektywą 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. L 180 z 15.07.2010, s. 1); dyrektywy Rady 2000/43/WE; dyrektywy Rady 2000/78/WE; 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. L 373 z 21.12.2004, s. 37) i dyrektywy 2006/54/WE.

<sup>19</sup> K. Kędziora, *Art. 13 [w:] Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Komentarz*, red. K. Kędziora, K. Śmiszek, Warszawa 2017, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587722487/519927/kedziora-karolina-red-smiszek-krzysztof-red-ustawa-o-wdrozeniu-niektorych-przepisow-unii...?keyword=Ustawa%20o%20wdro%C5%Bceni%C3%B3rych%20przepis%C3%B3w%20Unii%20Europejskiej%20w%20zakresie%20r%C3%B3wnego%20traktowania.%20Komentarz&cm=STOP>.

<sup>20</sup> Zob. *Świadomość prawna w kontekście równego traktowania 2020*, Kantar 2020 oraz edycje podobnych badań z lat 2018, 2016 i 2015.

już wiele lat<sup>21</sup>, opinie ankietowanych wykazały dużą różnicę między oceną danej sytuacji jako przejawu dyskryminacji, a jej kwalifikacją jako przykładu nierównego traktowania zabronionego przez prawo. Największe rozbieżności odnosiły się do odmowy obsługi osób o określonych cechach – w 2020 r. jedynie 30% ankietowanych uważało, że wyproszenie z restauracji niewidomej osoby z psem asystującym jest zakazane przez prawo, przy czym aż 71% oceniło takie zachowanie jednocześnie jako dyskryminację. Podobnie było w przypadku odmowy przyjęcia do przedszkola dziecka z zespołem Downa – 27% badanych uważało, że odmowa taka jest niezgodna z prawem, zaś 65% uznało ją za dyskryminację, a także odmowy wydruku materiału reklamowego organizacji gejowskiej – 24% badanych uważało takie zachowanie za niezgodne z prawem, a 60% – za przejaw dyskryminacji.

**Tabela 1. Proszę ocenić, czy Pani/Pana zdaniem, poniższe sytuacje są...**

	przejawem dyskryminacji? (tak+ raczej tak)		zakazane przez prawo? (tak)		różnica	
	2020	2018	2020	2018	2020	2018
zwyzywanie osoby ciemnoskórej w tramwaju	76	76	51	46	25	30
odmowa obsługi Ukraińców w restauracji	71	75	37	34	34	41
wyproszenie z restauracji niewidomej osoby z psem asystującym	71	71	32	32	39	39
wyproszenie z restauracji matki karmiącej piersią	66	63	26	28	40	35
odmowa przyjęcia do przedszkola dziecka z zespołem Downa	65	66	27	29	38	37
krzywdzące zachowanie wobec osób pochodzących z regionów z większą liczbą zachorowań na koronawirusa, np. Śląsk	63	-	26	-	37	-
brak zgody na udzielenie urlopu ojcowskiego	62	65	30	33	32	32
odmowa wydruku materiału reklamowego organizacji gejowskiej	60	60	24	27	36	33

<sup>21</sup> Rozdział IIa k.p. zatytułowany „Równe traktowanie kobiet i mężczyzn” (obecnie „Równe traktowanie w zatrudnieniu”) został dodany z dniem 1 stycznia 2002 na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy - kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2002 Nr 128, poz. 1405).

	przejawem dyskryminacji? (tak+ raczej tak)		zakazane przez prawo? (tak)		różnica	
brak dostosowania przystanków i autobusów do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych (np. brak poręczy, dostępu do nisko-podłogowych autobusów)	59	60	25	24	34	36
oczekiwanie, że osoba głucha przyjdzie do lekarza z własnym tłumaczem języka migowego	56	56	22	27	34	29
zapytanie kandydatki do pracy o plany rodzinne podczas rozmowy kwalifikacyjnej	54	58	24	25	30	33
zwolnienie pracownika wyłącznie ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego	54	51	27	27	27	24
pierwszeństwo zatrudnienia osoby z niepełnosprawnością, która została tak samo oceniona na rozmowie kwalifikacyjnej o pracę, co osoba bez niepełnosprawności	43	46	20	21	23	25
nierówny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn - jako dyskryminacja mężczyzn	35	40	17	18	18	22
nierówny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn - jako dyskryminacja kobiet	33	38	17	18	16	20
odmowa obsługi osoby nietrzeźwej w barze	21	29	30	25	9	4

Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2020

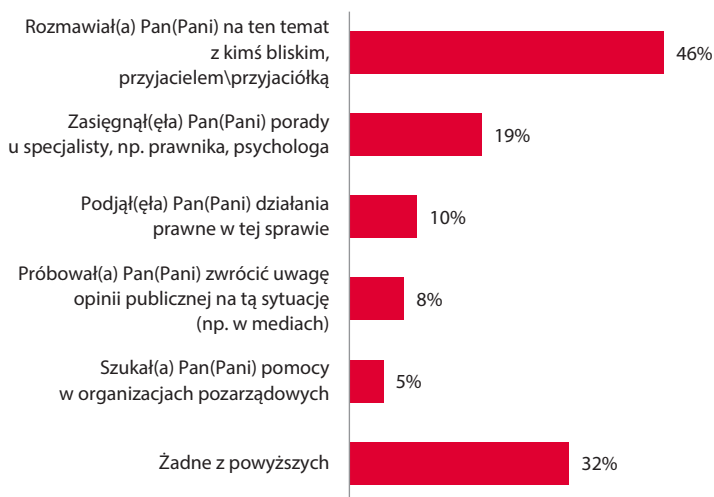
Powyższe uzasadnia ograniczenie rozproszenia przepisów prawa z zakresu równego traktowania poprzez **wprowadzenie kompleksowej regulacji antydyskryminacyjnej**.

Należy także zauważyć, że wielość norm wyrażających nakaz równego traktowania w polskim prawie nie przekłada się na ich praktyczne wykorzystanie, którego miarą pozostaje liczba postępowań z ich zastosowaniem. Liczba sądowych postępowań antydyskryminacyjnych jest bowiem nadal niewielka<sup>22</sup>. Potwierdza to także najnowsze badanie RPO na temat świadomości prawnej

<sup>22</sup> Szerzej o tym K. Kędziora, A. Mazurczak, K. Śmiszek, *Unijny zakaz dyskryminacji a prawo polskie...*, op. cit., s. 32 i nast.

– działania prawne są podejmowane przez osoby doświadczające dyskryminacji bardzo rzadko (deklarowało je zaledwie 10% respondentów). Wpisuje się to w generalną tendencję niepodejmowania żadnych kroków przez osoby doświadczające dyskryminacji – niemal jedna trzecia z takich osób nic nie zrobiła w związku z gorszym traktowaniem (32%). Jeśli osoba dyskryminowana podejmowała jakiegokolwiek działania, to była to przede wszystkim rozmowa na ten temat z kimś bliskim (46%), rzadziej – porada u specjalisty (19% badanych), a jeszcze rzadziej zwracano się do mediów (8%) lub organizacji pozarządowych (5%).

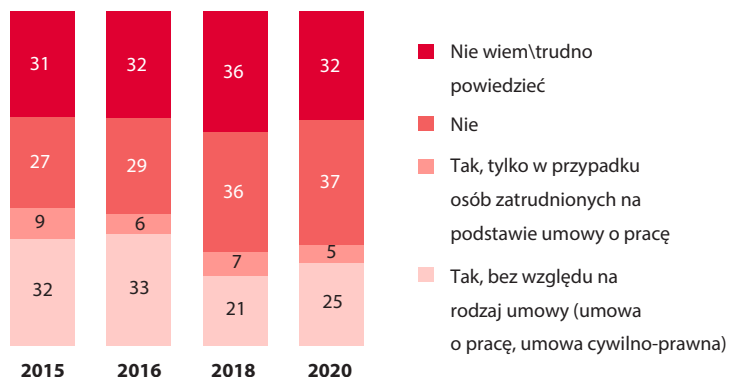
### Wykres 1. Czy po doświadczeniu dyskryminacji:



Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2020

Niekorzystanie z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania, w tym niepodejmowanie kroków prawnych, może być wynikiem niskiego poziomu wiedzy na temat przewidzianego prawem mechanizmu antydyskryminacyjnego. Potwierdzają to wyniki badań, w świetle których jedynie 25% ankietowanych ma prawidłowe informacje i deklaruje, że dyskryminacja w zatrudnieniu jest zakazana przez prawo, zaś aż 32% z nich nie ma świadomości, że taki zakaz istnieje.

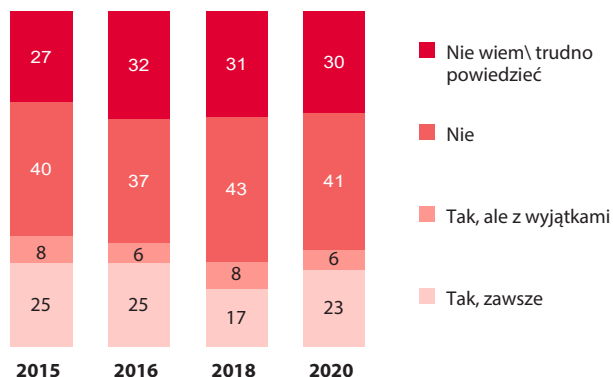
**Wykres 2. Czy w Polsce, Pana/i zdaniem, dyskryminacja w zatrudnieniu (np. rekrutacji, awansach, wynagrodzeniach) jest zakazana przez prawo?**



Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2020

W przypadku dyskryminacji w dostępie do usług poziom świadomości ankietowanych jest jeszcze niższy – 41% z nich uważa, że dyskryminowanie w zakresie dostępu do usług nie jest zakazane przez prawo, zakaz taki obowiązuje jedynie zdaniem 23% respondentów.

**Wykres 3. Czy w Polsce, Pana/i zdaniem, dyskryminacja w dostępie do usług (restauracje, sklepy itd.) jest zakazana przez prawo?**

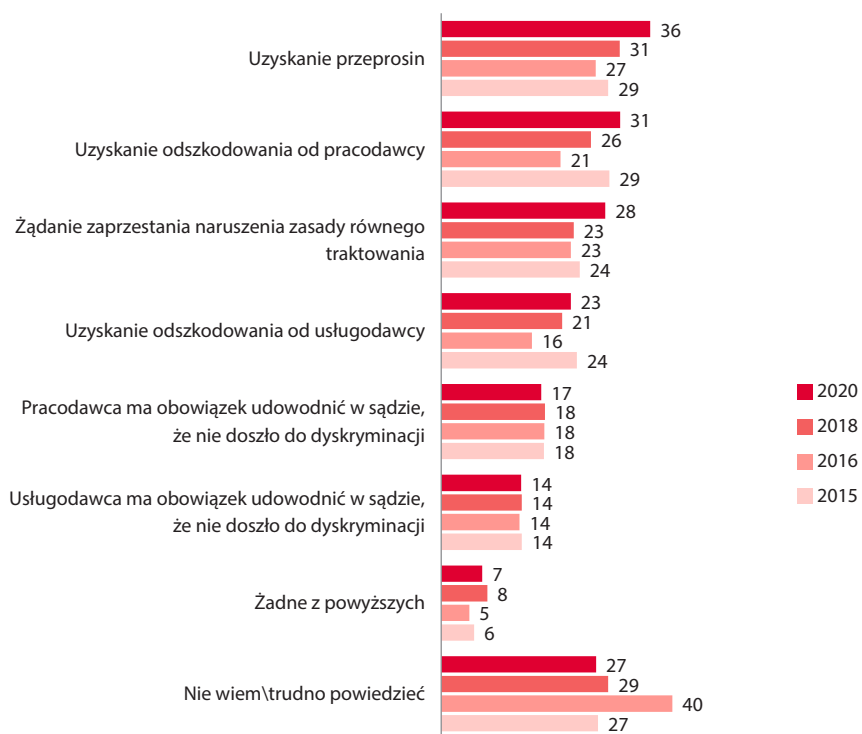


Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2020



Niski jest także poziom wiedzy ankietowanych na temat możliwych roszczeń w przypadku nierównego traktowania. Najwięcej, bo prawie 40% badanych uważa, że osoba dyskryminowana ma prawo do przeprosin ze strony usługodawcy, zaś jedynie jedna trzecia (31%) jest zdania, że pracodawca ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą w przypadku naruszenia zasady równego traktowania. W przypadku dyskryminacji ze strony usługodawcy odsetek ten jest jeszcze niższy, osoba gorzej potraktowana ma prawo do odszkodowania z jego strony zdaniem jedynie 23% badanych. 28% ankietowanych potwierdziło natomiast, że dyskryminowana osoba ma prawo żądać zaprzestania naruszenia zasady równego traktowania.

**Wykres 4. Jakie prawa przysługują, Pana/i zdaniem, osobie doświadczającej dyskryminacji w obszarze zatrudnienia i dostępie do usług?**



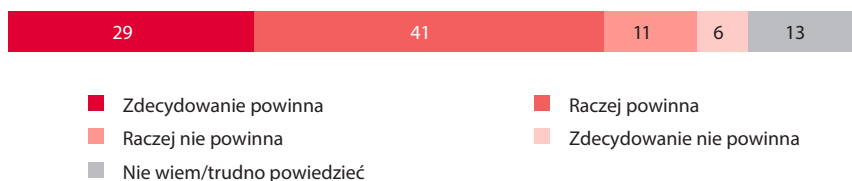
Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2020

Niepokojąco niski jest także stan wiedzy ankietowanych na temat ułatwienia dowodowego w postaci przerzucanego ciężaru dowodu na stronę, której zarzuca się nierówne traktowanie, który to mechanizm ma stanowić jeden z głównych czynników zachęcających do i ułatwiających dochodzenie roszczeń w przypadku naruszenia zakazu dyskryminacji. Zaledwie bowiem 17% badanych uważa, że pracodawca ma obowiązek udowodnić w sądzie, że nie doszło do dyskryminacji. Na obowiązek usługodawcy udowodnienia w sądzie, że nie doszło do dyskryminacji wskazuje jeszcze niższy odsetek badanych – zaledwie 14%.

Mała liczba postępowań antydyskryminacyjnych może być również wynikiem braku umiejętności posługiwania się prawem antydyskryminacyjnym przez przedstawicieli zawodów prawniczych – pełnomocników stron, a niekiedy i sędziów. To także można wiązać z rozproszonym, a przez to złożonym i niezrozumiałym, otoczeniem prawnym i ze zróżnicowanymi zasadami proceduralnymi, w tym – dowodowymi, na gruncie poszczególnych aktów normatywnych, co nie tylko nie zachęca, ale utrudnia ich stosowanie w praktyce<sup>23</sup>.

W świetle powyższego za niezbędne należy uznać prowadzenie działań zwiększających wiedzę społeczeństwa na temat obowiązujących rozwiązań antydyskryminacyjnych w formie **kampanii informacyjnych** oraz wprowadzenia odpowiedniej edukacji już od najniższych szczebli. Warto podkreślić, że ten ostatni postulat spotyka się z dużą akceptacją społeczną: wedle uzyskanych danych **ponad dwie trzecie Polaków (aż 70%) jest zdania, że w polskich szkołach powinna być prowadzona edukacja antydyskryminacyjna.**

**Wykres 5. Czy, Pana/i zdaniem, w polskich szkołach powinna być prowadzona edukacja antydyskryminacyjna, ucząca równego traktowania wszystkich osób bez względu na przykład płeć, wiek, poziom sprawności, orientację seksualną, pochodzenie narodowe lub etniczne?**



Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2020

<sup>23</sup> Zob. K. Kędziora, A. Mazurczak, K. Śmiszek, *Unijny zakaz dyskryminacji a prawo polskie...*, op. cit., s. 7.

**Prorównościowe obowiązki państw**, obejmujące upowszechnianie informacji na temat zasady równego traktowania, są elementem ochrony przed dyskryminacją na poziomie UE. Przykładem może być przepis art. 12 dyrektywy 2000/78, zgodnie z którym „Państwa członkowskie zapewnią, że przepisy przyjmowane zgodnie z niniejszą dyrektywą, jak również przepisy, które już obowiązują w tej materii, udostępniane będą zainteresowanym osobom z wykorzystaniem wszelkich właściwych środków, na przykład w miejscu pracy, na całym ich terytorium”. W tym zakresie szczególną rolę odgrywać może współpraca organów państwa z organizacjami pozarządowymi, realizująca obowiązek wspierania dialogu z właściwymi organizacjami pozarządowymi, które mają uzasadniony interes w przyczynianiu się do walki z dyskryminacją, w celu promowania zasady równego traktowania (art. 14 dyrektywy 2000/78).

Te pozytywne obowiązki państwa w zakresie promowania zasady równości powinny zostać wyraźnie wyartykułowane w przepisach rangi ustawowej. W tym duchu art. 94<sup>1</sup> k.p. zobowiązuje pracodawcę do udostępnienia pracownikom tekstu przepisów dotyczących równego traktowania w zatrudnieniu w formie pisemnej informacji rozpowszechnionej na terenie zakładu pracy lub zapewnienia pracownikom dostępu do tych przepisów w inny sposób przyjęty u danego pracodawcy. Obowiązek ten nie został wyrażony w przepisach rangi ustawowej regulujących zatrudnienie niepracownicze – w tym zakresie prowadzenie działań informacyjnych przewidziane było Krajowym Programem Działań na rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016, co stanowi nieuzasadnione obiektywnymi przyczynami zróżnicowanie sytuacji osób zatrudnionych w zależności od formy zatrudnienia w dostępie do informacji na temat zakazu dyskryminacji i przysługujących w tym zakresie środków ochrony.

Warte rozważenia są także **szkolenia antydyskryminacyjne dla przedstawicieli zawodów prawniczych**. Nie tylko pozwolą one na podniesienie ich świadomości prawnej z zakresu przepisów antydyskryminacyjnych, w szczególności niełatwej w stosowaniu, nawet dla prawników, ustawy o równym traktowaniu, ale także świadomości społecznej, która w sprawach tak wrażliwych jak sprawy dotyczące dyskryminacji ma szczególne znaczenie. Oba te czynniki warunkują w znacznym stopniu skuteczność prawa antydyskryminacyjnego<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Na przykładzie społecznej i prawnej świadomości sędziów bardziej szczegółowo M. Wieczorek, K. Bogatko, A. Szczerba-Zawada, *Postawy sędziów wobec zjawiska dyskryminacji oraz ocena przepisów antydyskryminacyjnych – wyniki monitoringu* [w:] *Prawo antydyskryminacyjne w praktyce polskich sądów powszechnych. Raport z monitoringu*, red. M. Wieczorek, K. Bogatko, Warszawa 2012, s. 163 i nast.

# Krajowy mechanizm ochrony przed dyskryminacją

## 1. Istota ochrony przed dyskryminacją

Dyskryminację w sensie normatywnym należy rozumieć jako **zabronione różnicowanie sytuacji podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji w oparciu o ich obiektywne cechy**<sup>25</sup>. Ocena wystąpienia braku równości wymaga tym samym porównania dwóch podmiotów. Dokonując wyboru kryterium takiego porównania nie należy brać pod uwagę wszystkich cech danej osoby, ale tylko takie, które mają znaczenie dla danej regulacji prawnej. W oparciu o takie cechy, tzw. cechy relewantne, można określić, które osoby znajdują się w takiej samej sytuacji i powinny traktowane tak samo<sup>26</sup>. Tym samym równość to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania<sup>27</sup> – innego niż cecha prawnie chroniona.

Uzyskane przez Rzecznika wyniki badań dowodzą, że ankietowani zdają sobie sprawę, iż nie każde zróżnicowanie sytuacji jednostek stanowi zabronioną przepisami prawa dyskryminację. Różnica traktowania nie będzie przejawem dyskryminacji, o ile jest oparta na kryterium racjonalnym i obiektywnym, tzn. w sytuacji, gdy pozostaje w związku z dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez sporne przepisy<sup>28</sup>. Za taką należy uznać wskazaną także przez badanych odmowę sprzedaży alkoholu osobie nietrzeźwej – 72% ankietowanych prawidłowo oceniło, że taka sytuacja nie jest dyskryminacją<sup>29</sup>.

## 2. Cechy prawnie chronione

Dla określania cech relewantnych, podlegających ochronie, znaczenie ma aksjologia konstytucyjna. W polskiej rzeczywistości normatywnej jej wyrazem jest art. 32 Konstytucji RP. W duchu uniwersalizmu personalnego stwierdza on w ust. 1, iż wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowa-

<sup>25</sup> Tak TK w orzeczeniu z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1.

<sup>26</sup> P. Tuleja, Art. 32 [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587806626/604066?keyword=Konstytucja%20Rzeczypospolitej%20Polskiej.%20Komentarz%20tuleja&tochHit=1&cm=SFIRST>.

<sup>27</sup> Tak M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 122–123.

<sup>28</sup> Wyrok TS z dnia 22 maja 2014 r. C-356/12, Glaztel, EU:C:2014:350, pkt 50 i 51.

<sup>29</sup> Dane za *Świadomość prawna w kontekście równego traktowania 2020*, Kantar 2020.

nia przez władze publiczne, dodając w ust. 2, iż **nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny**. Ustrojodawca nie tylko zatem nie sformułował katalogu cech relewantnych (prawnie chronionych), ale wyraźnie wskazał, że może nią być dowolna właściwość jednostki mająca znaczenie dla danej regulacji prawnej<sup>30</sup>.

Należy zauważyć, że omawiane postanowienie ustawy zasadniczej znalazło właściwe odzwierciedlenie w kodeksie pracy, w którym ustawodawca zawarł przykładowy katalog cech prawnie chronionych (art. 18<sup>3a</sup> § 1<sup>31</sup>). **Na gruncie ustawy o równym traktowaniu** – podstawowego aktualnie dla omawianej materii aktu prawnego – **wprowadzono natomiast zamknięty i wąski katalog cech prawnie chronionych**. Ograniczenie zakresu zastosowania ustawy jedynie do osób, których gorsze traktowanie we wskazanych w niej sferach nastąpiło ze względu na płeć (oraz tożsamość płciową<sup>32</sup>), rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną<sup>33</sup> stanowi pominięcie prawodawcze, niezajdujące uzasadnienia w świetle konstytucyjnej klauzuli antydyskryminacyjnej. W tym miejscu przytoczyć należy stanowisko TK, zgodnie z którym „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych. Jednym z takich wymagań jest nakaz poszanowania zasady równości”<sup>34</sup>. W konsekwencji także uregulowania niepełne podlegają kontroli co do ich konstytucyjności. Stosując jako wzorzec kontroli konstytucyjną zasadę równości TK skonstatował, że brak określonej regulacji – takiej

<sup>30</sup> Zob. P. Tuleja, *Art. 32...*, op. cit.

<sup>31</sup> Art. 18<sup>3a</sup> § 1 k.p.: „Pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy”.

<sup>32</sup> Jak zauważył Sąd Okręgowy w Warszawie w sprawie pozwu osoby transpłciowej o naruszenie wobec niej zakazu nierównego traktowania w zatrudnieniu niepracowniczym, wniesionego na podstawie przepisów ustawy o równym traktowaniu „mimo, że w polskim porządku prawnym kwestia transseksualizmu nie doczekała się jeszcze uporządkowania i samodzielnej regulacji, to jednak częścią polskiego porządku prawnego jest zakaz dyskryminacji osób transseksualnych, bowiem zasada ta stanowi element prawa wspólnotowego. W ocenie Sądu Okręgowego zakaz dyskryminacji ze względu na tożsamość płciową może być także wyprowadzony z zasad konstytucyjnych dotyczących ochrony godności każdego człowieka i równego traktowania” (wyrok SO w Warszawie z 29 września 2020 r., sygn. akt V Ca 2686/19, niepubl.).

<sup>33</sup> Zob. art. 1 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu.

<sup>34</sup> Wyrok TK z dnia 24 października 2001 r., SK 22/01, OTK 2001, nr 7, poz. 216.

samej, podobnej lub zbliżonej – w odniesieniu do pewnej kategorii podmiotów stanowi pominięcie o dyskryminującym charakterze (a więc naruszenie prawa podmiotowego do równego traktowania), którego wyeliminowanie może nastąpić wyłącznie w drodze odpowiedniej zmiany przepisów poszerzających krąg podmiotów podlegających tymże<sup>35</sup>. Przedmiotowe pominięcie jest wreszcie niezgodne z zasadą racjonalnego ustawodawcy, skoro kodeks pracy implementujący te same dyrektywy antydyskryminacyjne UE<sup>36</sup>, zawiera otwarty katalog cech relewantnych.

Zamknięty katalog cech prawnie chronionych oznacza, że ustawodawca krajowy zróżnicował na gruncie ustawy o równym traktowaniu prawa podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnie relewantnej, tj. w sytuacji, w której osoby doświadczające dyskryminacji poszukują ochrony prawnej ze względu na ich indywidualną cechę, która stała się podstawą ich nierównego traktowania. Jeżeli różnicowanie sytuacji prawnej adresatów norm wyłącznie ze względu na indywidualne (osobowe) cechy jest bezwzględnie niedopuszczalne<sup>37</sup>, to dobór takiego kryterium różnicowania przez ustawodawcę decyduje o niekonstytucyjności analizowanej regulacji prawnej<sup>38</sup>.

Ponadto takie rozwiązanie normatywne może **naruszać obowiązki implementacyjne państwa członkowskiego UE w odniesieniu do dyrektyw równościowych**. Wprawdzie wprowadzają one ochronę przed dyskryminacją jedynie w odniesieniu do sześciu cech: płci, rasy lub pochodzenia etnicznego, religii lub światopoglądu, niepełnosprawności, wieku i orientacji seksualnej, to jednak z właściwości dyrektyw jako źródła prawa unijnego wynika możliwość przyjęcia wyższego standardu na poziomie regulacji krajowych. Dyrektywy wyznaczają bowiem jedynie minimalny poziom ochrony. W konsekwencji państwa członkowskie mogą wprowadzać lub utrzymywać przepisy korzystniejsze dla zapewnienia ochrony zasady równego traktowania od przepisów ustanowionych w unijnych dyrektywach. Taki wyższy standard ochrony przed dyskryminacją wyznacza Konstytucja RP. Należy przy tym podkreślić, że w sytuacji, gdy standard ochronny obowiązujący w państwach członkowskich jest wyższy niż ten wynikający z dyrektywy równościowej, obowiązek jej wprowadzenia w życie

---

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 19 maja 2003 r., K 39/01, OTK 2003, nr 5, poz. 40.

<sup>36</sup> Dyrektywę 2000/43, dyrektywę 2000/78 oraz dyrektywę 2006/54 (w zakresie, w jakim zastąpiła ona dyrektywę 97/80/WE).

<sup>37</sup> Por. wyrok TK z dnia 5 lipca 2011 r., P 14/10, OTK 2011, nr 6, poz. 49.

<sup>38</sup> Por. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do TK z dnia 31 marca 2016 r., sygn. XI.510.2.2016.AM, s. 9.

nie może w żadnych okolicznościach stanowić uzasadnienia jego obniżenia w zakresie regulowanym dyrektywą<sup>39</sup>.

Powyższe uzasadnia **wprowadzenie otwartego katalogu cech prawnie chronionych na gruncie ustawy o równym traktowaniu tak, by każdemu kto doświadczył dyskryminacji ze względu na obiektywną cechę osobistą, zapewniany był jednolity standard ochrony. Ponadto takie właściwe uwzględnienie standardu konstytucyjnego byłoby też dodatkową wskazówką dla organów władzy kreujących i realizujących różne polityki publiczne.**

Postulat ten znajduje także uzasadnienie w wynikach badania Rzecznika wskazujących, że wśród przyczyn, ze względu na które ankietowani czuli się dyskryminowani pojawiają się dość często także te, które nie są cechami chronionymi na gruncie ustawy o równym traktowaniu, m.in. zła sytuacja materialna (15%), stan zdrowia (13%), czy wykonywany zawód (10%). Pokazuje to dodatkowo niedostosowanie zakresu podmiotowego ochrony prawnej przed dyskryminacją do rzeczywistych potrzeb społecznych.

#### **Wykres 6. Czy kiedykolwiek czuł/a się Pan/i dyskryminowana lub nierówno traktowana? Jeśli tak, to ze względu na jaką/ie cechę/y?**



Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2020

<sup>39</sup> Zob. A. Szczerba-Zawada, *Równość jako fundament Unii Europejskiej. Studium kryteriów równego traktowania w konstrukcji rynku wewnętrznego*, Warszawa 2019, s. 82.

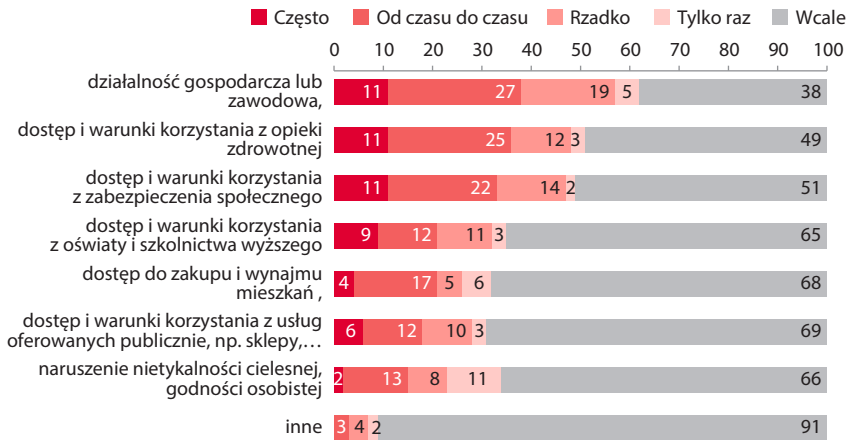
### 3. Zakres przedmiotowy ochrony przed dyskryminacją

Analogiczne argumenty przemawiają za wprowadzeniem ochrony przed dyskryminacją we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego, a nie jedynie w kilku wyselekcjonowanych przez ustawodawcę i objętych ustawą o równym traktowaniu oraz kodeksem pracy sferach.

Otwarcie zakresu przedmiotowego zakazu dyskryminacji może przyczynić się do zwiększenia świadomości na temat dziedzin, w których potencjalnie doświadczyć można nierównego traktowania, ułatwiając jednostkom identyfikację danej sytuacji jako zabronionej dyskryminacji i podjęcie decyzji o skorzystaniu z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia zasady równego traktowania. Zrealizowane na zlecenie Rzecznika badanie wykazało bowiem **związek między normatywizacją zakazu dyskryminacji w danej sferze a społeczną percepcją zjawiska dyskryminacji**. Ankietowani najczęściej wskazują na doświadczenie dyskryminacji w sferach objętych najdłuższym zakazem dyskryminacji, tj. aktywności zawodowej, a także dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego. Nieco rzadziej raportują dyskryminację w dostępie w korzystaniu z oświaty i szkolnictwa wyższego, dostępie do zakupu i wynajmu mieszkań, dostępie do usług oferowanych publicznie oraz naruszenia nietykalności cielesnej i godności osobistej. Jeśli chodzi o miejsca, gdzie w ocenie ankietowanych wystąpiła dyskryminacja ponad jedna trzecia z dyskryminowanych osób doświadczyła nierównego traktowania w przestrzeni publicznej, natomiast mniej – w pracy, mediach lub internecie lub w placówce służby zdrowia. Rzadziej badani deklarują, że dyskryminacji doświadczyli w punkcie usługowym czy sklepie, a znacznie rzadziej – w szkole lub instytucji państwowej. Innym wskazywanym miejscem była komunikacja miejska (tramwaj).



### Wykres 7. Jak często doświadczał/a Pan/i dyskryminacji w wymienionym zakresie?



Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2020

W sensie normatywnym poszerzenie zakresu przedmiotowego ochrony przed nierównym traktowaniem uzasadnione jest na gruncie art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, który wskazuje jedynie przykładowo sfery objęte zakazem dyskryminacji. Należy w związku z tym przyjąć, że jest ona niedopuszczalna we wszystkich, także nieujętych w tym wyliczeniu, obszarach życia społecznego<sup>40</sup>. Pozostaje także zgodne z obowiązkiem implementacji dyrektyw równościowych, których ograniczony przedmiotowy zakres zastosowania stanowi jedynie minimalny punkt referencyjny przy ich wprowadzaniu do prawa krajowego.

Za poważny niedostatek ustawy o równym traktowaniu należy także uznać **róznicowanie zakresu przedmiotowego ochrony przed dyskryminacją w zależności od kryterium zabronionej nią dyskryminacji**<sup>41</sup>. W najszerszym podmiotowo zakresie ochrona przed dyskryminacją obowiązuje w zatrudnieniu, w węższym – w dostępie do dóbr i usług, w minimalnym zaś – w pozostałych wybranych przez ustawodawcę sferach, choć problem różnicowanego traktowania – nie tylko w Polsce, ale w całej Unii Europejskiej – nie występuje

<sup>40</sup> Tak P. Tuleja, *Art. 32...*, op. cit.

<sup>41</sup> Ustawa o równym traktowaniu zakazuje dyskryminacji w zakresie zabezpieczenia społecznego i usług ze względu na ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne i narodowość (art. 6); w zakresie opieki zdrowotnej oraz oświaty i szkolnictwa wyższego – ze względu na rasę, pochodzenie etniczne i narodowość (art. 7); w zakresie zatrudnienia – ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną (art. 8).

tylko w tych dziedzinach<sup>42</sup>. Takie rozwiązanie, powielające rozwiązania unijnego prawa antydyskryminacyjnego, prowadzi do hierarchizacji ochrony przed dyskryminacją na gruncie analizowanej ustawy, pogłębionej przez wprowadzenie nią wyłączenia od nakazu równego traktowania o zróżnicowanym podmiotowo i przedmiotowo zakresie. Powoduje to, że określone cechy relewantne są chronione przez ustawodawcę bardziej od innych. Prowadzi także do różnicowania sytuacji procesowej osób ze względu na przyczynę i obszar dyskryminacji. Na przykład osoba podnosząca zarzut nierównego traktowania ze względu na niepełną sprawność w dostępie do dóbr i usług będzie zobowiązana udowodnić zawinienie sprawcy czy rozmiar krzywdy, domagając się odszkodowania na gruncie kodeksu cywilnego, natomiast osoba podnosząca analogiczny zarzut ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne – w świetle ustawy o równym traktowaniu – jedynie uprawdopodobnić, że doszło do jej naruszenia. Brak jest uzasadnienia dla takiej dyferencjacji sytuacji prawnej osób wyłącznie na podstawie ich cech indywidualnych<sup>43</sup>.

**Powyższe uzasadnia wprowadzenie jednakowej dla wszystkich (nieograniczonej do enumeratywnie wymienionych cech relewantnych) ochrony przed dyskryminacją niezależnie od sfery jej wystąpienia jako warunku skutecznej ochrony przed nierównym traktowaniem.**

Aktualny stan prawny powoduje, że osoby doświadczające dyskryminacji w sferach innych niż objęte zakazem dyskryminacji z ustawy o równym traktowaniu (i kodeksu pracy), bądź ze względu na inne cechy niż te chronione nią, nie korzystają z uproszczonego mechanizmu dochodzenia naprawienia szkody (i krzywdy) spowodowanej naruszeniem zasady równego traktowania. Osoby takie mogą wprawdzie skorzystać ze środków ochrony prawnej przewidzianych w kodeksie cywilnym, jednak implikuje to ich o wiele mniej korzystną sytuację procesową niż osób, które doświadczają dyskryminacji w zakresie objętym ustawą o równym traktowaniu – nie korzystają one bowiem z ułatwienia procesowego w postaci przerzucanego ciężaru dowodu, mogą żądać ochrony wyłącznie w sytuacji, gdy doszło do naruszenia ich dóbr osobistych, a do przyznania zadośćuczynienia za takowe na podstawie art. 448 kc niezbędne jest wykaza-

---

<sup>42</sup> Co uzasadnia podjęcie kompleksowych działań służących skutecznemu zwalczaniu dyskryminacji i zapewnieniu realizacji zasady równości w praktyce nie tylko przez poszczególne państwa członkowskie, ale na poziomie unijnym, o czym A. Zawidzka-Łojek, Opinia dotycząca stanowiska Rządu RP w sprawie wniosku Komisji Europejskiej z dnia 4 lipca 2008 r. dotyczącego dyrektywy rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (com 2008(426)) sporządzona dla Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, 29 listopada 2016, s. 9 i nast.

<sup>43</sup> Por. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do TK z dnia 31 marca 2016 r., op. cit., s. 15.

nie przez nie winy sprawcy naruszenia. Osoby doświadczające dyskryminacji w sferach nieobjętych ustawą o równym traktowaniu (i kodeksem pracy) bądź ze względu na cechy inne niż chronione przez nią doświadczają zatem istotnych utrudnień w odniesieniu do skutecznej ochrony prawnej, co zgodnie z linią orzecniczą TK jest rozwiązaniem niekonstytucyjnym<sup>44</sup>.

## 4. Środki ochrony prawnej

### 4.1. Sankcje za naruszenie zakazu dyskryminacji

Istotnym elementem mechanizmu równości są sankcje za naruszenie zakazu dyskryminacji. Jak zauważył Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Asocjacja Accept*<sup>45</sup>, prawo Unii Europejskiej pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru mechanizmu sankcyjnego, ale jedynie spośród (szerokiego) katalogu środków prawnych, które są właściwe dla osiągnięcia rzeczywistej i efektywnej ochrony prawa do równego traktowania. Wprowadzone prawem krajowym sankcje za naruszenie zakazu dyskryminacji muszą być w związku z tym **skuteczne, proporcjonalne i odstraszające**.

Wskazane **wymogi dotyczą także sankcji pieniężnej**<sup>46</sup>. To właśnie ten rodzaj sankcji zdecydował się wprowadzić ustawodawca krajowy, zarówno na gruncie ustawy o równym traktowaniu (art. 13 ust. 1 „Każdy, wobec kogo zasada równego traktowania została naruszona, ma prawo do odszkodowania”), jak i kodeksu pracy (art. 18<sup>3d</sup> „Osoba, wobec której pracodawca naruszył zasadę równego traktowania w zatrudnieniu, ma prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalane na podstawie odrębnych przepisów”).

Należy pamiętać, że w sytuacji, w której państwo zdecyduje się połączyć naruszenie zasady równego traktowania z możliwością dochodzenia odszkodowania, tak jak uczynił to ustawodawca krajowy, musi być ono adekwatne do doznanego uszczerbku i powinno przewyższać, zgodnie z utrwalaną linią orzecniczą Trybunału Sprawiedliwości<sup>47</sup>, czysto nominalne pokrycie strat. Tym samym odszkodowanie w rozumieniu prawa antydyskryminacyjnego powinno nie być ograniczone wyłącznie do rzeczywiście poniesionego uszczerbku material-

<sup>44</sup> Zob. wyrok TK z dnia 12 marca 2002 r. sygn. akt P 9/01, OTK A 2002, nr 2, poz. 14. Por. wniosek RPO do TK z dnia 31 marca 2016 r., op. cit., s. 15-17.

<sup>45</sup> Zob. wyrok TS z dnia 25 kwietnia 2013 r., C-81/12, *Asocjacja Accept*, EU:C:2013:275, pkt 61 i nast.

<sup>46</sup> Zob. m.in. art. 15 dyrektywy 2000/43.

<sup>47</sup> Zob. wyroki TS: z dnia 10 kwietnia 1984 r., C-14/83, *Von Colson*, EU:C:1984:153, pkt 22-24 oraz z dnia 10 kwietnia 1984 r., C-79/83, *Harz przeciwko Deutsche Tradax*, EU:C:1984:155.

nego. W tej perspektywie **ograniczenie zakresu roszczeń osoby podnoszącej zarzut dyskryminacji na gruncie ustawy o równym traktowaniu (i kodeksu pracy) do odszkodowania bez dookreślenia jego charakteru budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z wymogami dyrektyw równościowych.** Cywilnoprawne rozumienie szkody na gruncie polskich przepisów równościowych implikuje wprawdzie szerokie jej pojmowanie, obejmujące zarówno stratę poniesioną przez osobę dyskryminowaną (*damnum emergens*), jak i utracone przez nią korzyści (*lucrum cessans*)<sup>48</sup>, ale nie obejmuje wynagrodzenia doznanych krzywd. To jest celem innej instytucji prawa cywilnego – zadośćuczynienia. Natomiast osoba doświadczająca dyskryminacji doznaje nie tylko szkody majątkowej, ale także – a w przypadku niektórych form dyskryminacji wyłącznie – uszczerbku w dobrach niemajątkowych (krzywdy). Powyższe, ujmowane w świetle orzecznictwa TS, doprecyzowującego że w sytuacji, gdy odszkodowanie pieniężne jest środkiem, który ma zrealizować cel w postaci osiągnięcia faktycznej równości, powinno być „odpowiednie w tym znaczeniu, by mogło pozwolić całkowicie naprawić faktycznie poniesioną szkodę i doznałą (...) krzywdę”<sup>49</sup>, przemawia za założeniem, że sankcja finansowa na gruncie przepisów ustawy o równym traktowaniu służyć powinna wyrównaniu tak szkody materialnej, jak i doznanych krzywd, analogicznie do odszkodowania z art. 18<sup>3d</sup> kodeksu pracy. Tym samym powinna łączyć w sobie cechy zadośćuczynienia i odszkodowania, które w prawie polskim są odrębnymi instytucjami. Taki właśnie **mieszany charakter odszkodowania** z art. 13 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu i art. 18<sup>3d</sup> k.p., mimo braku jego wyraźnego stwierdzenia przez ustawodawcę, potwierdziła judykatura<sup>50</sup>. Wzgląd na zasadę pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jednostki wymaga jednak, by ustawodawca krajowy

<sup>48</sup> K. Kędziora, K. Śmiszek, *Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu*, Warszawa 2010, s. 188-189.

<sup>49</sup> Wyrok TS z dnia 11 października 2007 r., C-460/06, Paquay, EU:C:2007:601, pkt 46.

<sup>50</sup> Zob. np. wyroku SN z 7.01.2009 r., III PK 43/08, LEX nr 577695: „Odszkodowanie, o którym mowa w art. 183d k.p., obejmuje wyrównanie uszczerbku w dobrach majątkowych i niemajątkowych pracownika”. W odniesieniu zaś do odszkodowania z art. 13 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu zob. wyrok SO w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. akt V Ca 3611/14, LEX nr 2147965: „odszkodowanie z art. 13 ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (...) nie podlega rozróżnieniu na naprawienie szkody majątkowej i niemajątkowej (krzywdy) (...) gdyby ustawodawca w istocie zechciał rozróżnić w ustawie wdrożeniowej odpowiedzialność za szkodę majątkową i za krzywdę zostałyby to rozróżnione już w samej treści przepisu” oraz wyrok SO w Warszawie z dnia 29 września 2020 r., sygn. akt V Ca 2686/19 (niepubl.): „W ocenie Sądu art. 13 mówiący o odszkodowaniu należy interpretować w ten sposób, że rekompensuje on nie tylko szkodę majątkową, ale również niemajątkową. Taki jest cel dyrektyw, które ustawa o równym traktowaniu, co wynika także z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE”.

*explicite* wyraził ten charakter sankcji finansowej za naruszenie zakazu dyskryminacji wykluczając ryzyko niejednorodności orzecznictwa w przedmiotowym zakresie<sup>51</sup>.

Należy podkreślić, że możliwość wystąpienia z odrębnym roszczeniem o zadośćuczynienie w przypadku nierównego traktowania w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego, wynikająca z brzmienia art. 16 ustawy o równym traktowaniu, nie czyni zadość wymaganiom prawidłowej implementacji dyrektyw równościowych. W przypadku dyskryminacji ogranicza się bowiem do roszczenia o zadośćuczynienie z tytułu naruszenia dóbr osobistych, niebędącego mechanizmem antydyskryminacyjnym *sensu stricto*. Jako takie roszczenie to wymaga zawinionego naruszenia dóbr osobistych w wyniku nieprzestrzegania zasady równego traktowania jako warunku dochodzenia zadośćuczynienia – wbrew koncepcji odpowiedzialności obiektywnej za skutek w postaci naruszenia dobra prawnie chronionego, jakim jest prawo do niebycia dyskryminowanym, na której oparty jest mechanizm sankcyjny z dyrektyw równościowych<sup>52</sup>. Co więcej, wykazanie zaistnienia takiego naruszenia zasady równego traktowania będzie obowiązkiem strony powodowej. Taka konstrukcja zadośćuczynienia na gruncie kodeksu cywilnego pozostaje niezgodna z charakterystycznym dla unijnych dyrektyw równościowych ułatwieniem procesowym w postaci odwróconego ciężaru dowodu. W takich okolicznościach osoba dochodząca zadośćuczynienia za nierówne traktowanie w drodze art. 23 i 24 k.c. znajduje się w mniej korzystnej sytuacji procesowej niż osoba dochodząca zadośćuczynienia w ramach mechanizmu antydyskryminacyjnego<sup>53</sup>.

Katalog środków ochrony prawnej wyrażony w ustawie o równym traktowaniu należałoby także poszerzyć o **inne niż finansowe sankcje**. To także jest dopuszczalne w świetle dyrektyw równościowych, co potwierdza orzecznictwo TS. Swobodę wyboru państwa członkowskiego ogranicza warunek, by wybrana przez nie sankcja stanowiła właściwą rekompensatę dla osoby, która doświadczyła dyskryminacji, a w odniesieniu do sprawcy dyskryminacji – środek nacisku, którego nie da się pominąć, i który wymusi na nim przestrzeganie zasady

<sup>51</sup> W odniesieniu do charakteru odszkodowania, o którym mowa w art. 18<sup>3d</sup> k.p. por. wyrok SN z dnia 3 kwietnia 2008 r. II PK 286/07, OSNP 2009/15–16, poz. 202: „Powołany przepis nie wiąże odszkodowania z poniesieniem szkody majątkowej. Ze względu na charakter zabronionych kodeksem pracy działań dyskryminujących odszkodowanie, o którym mowa w przepisie art. 18<sup>3d</sup> k.p., w pierwszym rzędzie ma kompensować szkodę na osobie i w tym zakresie nosi ono charakter swoistego zadośćuczynienia za doznaną z tytułu dyskryminacji krzywdę” i wyrok SN z dnia 9 maja 2019 r., III PK 50/18 OSNP 2020/5, poz. 42: „(...) roszczenie odszkodowawcze, o którym mowa w art. 18<sup>3d</sup> Kodeksu pracy, obejmuje wyrównanie uszczerbku zarówno w dobrach majątkowych, jak i niemajątkowych”.

<sup>52</sup> A. Szczerba-Zawada, *Równość jako fundament Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 117.

<sup>53</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do TK z dnia 31 marca 2016 r., op. cit., s. 16 i nast.

równego traktowania<sup>54</sup>. Wybór stosownej sankcji musi zatem być podyktowany tak względami prewencji indywidualnej (sankcja powinna stanowić wystarczająco odczuwalną dolegliwość dla sprawcy naruszenia zakazu dyskryminacji), jak i dążeniem do przywrócenia u osoby doświadczającej dyskryminacji poczucia bezpieczeństwa prawnego i praworządności. Powinien także stanowić wyraźny sygnał dla społeczeństwa, że przypadki nierównego traktowania są w ocenie ustawodawcy poważnym naruszeniem pożądanego kształtu relacji społecznych i jako takie nie są dopuszczalne w danym porządku prawnym (skutek ogólnoprewencyjny sankcji)<sup>55</sup>. Jako że normy prawne oddziałują na zachowania ich adresatów, nastąpiłaby także zmiana nastawienia społecznego do tego zjawiska, które wydaje się być zbyt często bagatelizowane – ponad połowa ankietowanych w 2020 r., którzy byli świadkiem dyskryminacji innej osoby i opisali to wydarzenie deklaruje, że nie wpłynęło to na nich w poważny sposób i uznają je za rzecz normalną<sup>56</sup>. Ustanowienie w ustawie o równym traktowaniu innych niż pieniężna sankcji spełniłoby wspomniany warunek prewencji generalnej, wskazując wyraźnie społeczeństwu, że ustawodawca krajowy nie aprobując dyskryminacji, obwarował jej przypadki odpowiednim mechanizmem sankcyjnym, a który w ocenie ankietowanych i tak jest szerszy niż przewidziany *explicite* ustawą o równym traktowaniu<sup>57</sup>.

Takie kroki ze strony ustawodawcy są szczególnie pożądane w świetle wyników badania, z którego wyłania się brak przekonania ankietowanych co do skuteczności podjęcia działań w przypadku dyskryminacji – 50% ankietowanych była zdania, że zgłoszenie dyskryminacji do instytucji publicznej i tak niczego nie zmienia.

---

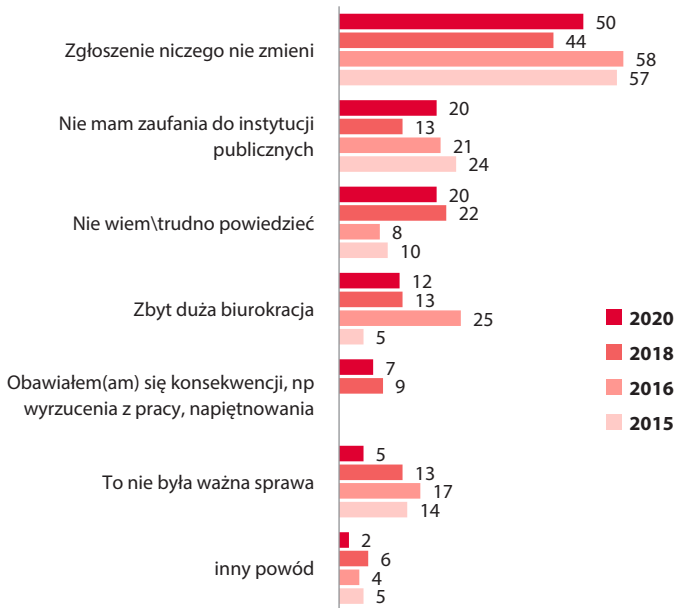
<sup>54</sup> Stanowisko TS wyrażone w wyroku C-14/83, Von Colson, pkt 23, czy wyroku C-460/06, Paquay, pkt 45.

<sup>55</sup> O skutku prewencyjnym sankcji antydyskryminacyjnych szerzej M. Górski, *Roszczenie niematerialne w postępowaniach o dyskryminację*, dostępny pod adresem: [http://ptpa.org.pl/site/assets/files/publikacje/opinie/Opinia\\_Roza\\_roszczenianiematerialne\\_w\\_postepowaniach\\_o\\_dyskryminacje.pdf](http://ptpa.org.pl/site/assets/files/publikacje/opinie/Opinia_Roza_roszczenianiematerialne_w_postepowaniach_o_dyskryminacje.pdf), s. 12.

<sup>56</sup> Dane za *Świadomość prawna w kontekście równego traktowania 2020*, Kantar 2020.

<sup>57</sup> *Vide* wyniki badania przytoczone na s. 15 niniejszego opracowania.

### Wykres 8. Dlaczego nie zgłosił(a) Pan(Pani) zaistniałej dyskryminacji do odpowiedniej instytucji publicznej?



Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2020

Należy pamiętać, że mechanizm egzekwowania zakazu dyskryminacji, zarówno w prawie unijnym, jak i w prawie krajowym<sup>58</sup> oparty jest na mechanizmie skargi indywidualnej, wnoszonej bezpośrednio przez osobę, która podnosi zarzut nierównego traktowania. Wynikająca z przeprowadzonego badania beczynność osób doświadczających dyskryminacji<sup>59</sup> pozostawia przypadki nierównego traktowania bez odpowiedniej reakcji normatywnej, pozbawiając przyjęte rozwiązania ochronne praktycznego wymiaru. Potencjał przełamania tego niedostatku tkwi w możliwości szerszego udziału organizacji pozarządowych w postępowaniach antidyskryminacyjnych.

<sup>58</sup> Art. 12 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu: „W przypadku naruszeń zasady równego traktowania określonych w niniejszej ustawie, w stosunku do osoby fizycznej, w tym w związku z ciążą, urlopem macierzyńskim, urlopem na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopem ojcowskim, urlopem rodzicielskim lub urlopem wychowawczym, osobom fizycznym przysługuje roszczenie, o którym mowa w art. 13”.

<sup>59</sup> Vide s. 13 niniejszego opracowania.

## 4.2. Udział organizacji pozarządowych w postępowaniach z zakresu równego traktowania

Udział organizacji pozarządowych w postępowaniach antydyskryminacyjnych wynika tak z prawa krajowego, jak i prawa unijnego. Dyrektywy równościowe (m.in. art. 7 ust. 2 dyrektywy 2000/43) nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia organizacjom, które zgodnie z kryteriami określonymi w ustawodawstwie krajowym mają interes prawny w zapewnieniu przestrzegania przepisów dyrektyw, możliwości wszczynania postępowania sądowego i/lub administracyjnego przewidzianego w celu przestrzegania obowiązków wynikających z tych dyrektyw, jednak wyłącznie **w imieniu osób uważających się za pokrzywdzone nieprzestrzeganiem wobec nich zasady równego traktowania albo na ich rzecz za ich zgodą**. W polskiej rzeczywistości prawnej tak rozumiany udział organizacji społecznych w postępowaniu antydyskryminacyjnym może przybrać postać wytoczenia powództwa na rzecz osób fizycznych, jak i przystąpienia do osoby fizycznej w już toczącym się postępowaniu sądowym (art. 8 k.p.c. i art. 61 § 1 i 2 k.p.c.). W obu przypadkach wymagana jest zgoda osoby fizycznej wyrażona na piśmie.

Państwa członkowskie UE mogą oczywiście przyjąć rozwiązania korzystniejsze, przyznając organizacjom społecznym **autonomiczne prawo do skargi**, tzn. bez konieczności występowania na rzecz określonego skarżącego (a nawet w przypadku braku skarżącego możliwego do zidentyfikowania)<sup>60</sup>. W takim przypadku relewantne przepisy prawa unijnego nie stoją na przeszkodzie także temu, by i do nich znajdował zastosowanie złagodzony rozkład ciężaru dowodu<sup>61</sup>. W świetle powyższego postulowane jest przyznanie przepisami rangi ustawowej organizacjom pozarządowym, których statutowym zadaniem jest ochrona praw człowieka, i które mają uzasadniony interes w zwalczaniu dyskryminacji, zdolności procesowej (tj. możliwości wytaczania powództwa oraz możliwości przyłączania się do postępowania) realizowanej w ogólnym interesie społecznym i bez zgody strony, a nawet wtedy, gdy nie ma konkretnej osoby dotkniętej działaniem naruszającym zasadę równego traktowania.

Za przeszkodę w skutecznej realizacji obowiązku zapewnienia udziału organizacji społecznych w postępowaniach antydyskryminacyjnych należy uznać obciążenie organizacji pozarządowych kosztami wytaczania i popierania wytoczonych powództw w sprawach z zakresu równego traktowania. „Jeśli organizacja społeczna, ponosząc częstokroć pewne koszty własne związane z zapewnieniem

<sup>60</sup> Jak wynika z wyroku TS z dnia 10 lipca 2008 r., C-54/07, Feryn, EU:C:2008:397, pkt 27.

<sup>61</sup> Wyrok TS C-81/12, Asociația Accept, pkt 38.



fachowej reprezentacji czy dostarczeniem ekspertyz prawnych, decyduje się na udział w konkretnym postępowaniu sądowym, a czyni to w celu udzielenia sądowi merytorycznego wsparcia w osiągnięciu jak najwyższej jakości wydawanego rozstrzygnięcia, to trudno zaakceptować sytuację, w której miałyby za to zostać »ukarana« obciążeniem kosztami postępowania w przypadku gdyby strona, z której stanowiskiem procesowym koreluje stanowisko prezentowane przez organizację społeczną, poniosła porażkę w zakresie procesowej realizacji jej żądań<sup>62</sup>.

W związku z tym należałoby przyznać przepisami rangi ustawowej **zwolnienie od kosztów sądowych** oraz, w odpowiednim przypadku, **od obowiązku zwrotu kosztów procesu przeciwnikowi**, organizacjom uprawnionym do udziału w postępowaniach sądowych z zakresu równego traktowania.

### 4.3. Organy do spraw równego traktowania

Za czynnik wzmacniający ochronę przed dyskryminacją uznawane jest istnienie organów, których właściwość obejmuje prawo do równego traktowania, i które posiadają kompetencję do analizowania problemów związanych z dyskryminacją, badania możliwych rozwiązań oraz świadczenie konkretnej pomocy ofiarom<sup>63</sup>. W związku z powyższym ustawodawca unijny zobowiązał państwa członkowskie w dyrektywach antydyskryminacyjnych do ustanowienia organu lub organów do spraw promowania, analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (art. 13 ust. 1 dyrektywy 2000/43) oraz płęć (art. 12 ust. 1 dyrektywy 2004/113, art. 20 ust. 1 dyrektywy 2006/54).

Polska wykonała ten obowiązek powierzając wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania<sup>64</sup>. Taki dualny model instytucjonalnego mechanizmu ochrony przed dyskryminacją nie narusza prawa unijnego. Zgodnie z zasadą autonomii instytucjonalnej pozostawia ono bowiem państwom członkowskim swobodę wyboru organów krajowych, właściwych do urzeczywistnienia i ochrony prawa do równego traktowania pod

<sup>62</sup> M. Górski, *Udział organizacji pozarządowych w postępowaniach sądowych związanych z ochroną równości i zwalczaniem dyskryminacji w kontekście ponoszenia przez nie kosztów postępowania*, s. 3, dostęp: [http://ptpa.org.pl/site/assets/files/publikacje/opinie/Opinia\\_udzial\\_organizacji\\_pozarządowych\\_w\\_postępowaniach\\_sądowych.pdf](http://ptpa.org.pl/site/assets/files/publikacje/opinie/Opinia_udzial_organizacji_pozarządowych_w_postępowaniach_sądowych.pdf).

<sup>63</sup> Zob. motyw 24 dyrektywy 2000/43.

<sup>64</sup> Zob. art. 18 ustawy o równym traktowaniu. Warto podkreślić, że mandat RPO jako krajowego organu ds. równego traktowania jest szerszy niż ten wynikający z prawa unijnego. Obejmuje bowiem przesłankę płęci i pochodzenia rasowego lub etnicznego, ale także inne cechy chronione na gruncie ustawy o równym traktowaniu.

warunkiem przestrzegania innych relewantnych przepisów dyrektyw. Te z kolei wskazują wyraźnie kompetencje i charakter organu właściwego w sprawach z zakresu równego traktowania wymagając, by w sposób niezależny zajmował się on świadczeniem pomocy ofiarom dyskryminacji, prowadzeniem badań nad dyskryminacją oraz publikowaniem sprawozdań i wydawaniem zaleceń na temat wszystkich problemów związanych z dyskryminacją (m.in. art. 13 ust. 2 dyrektywy 2000/43).

Jako niezależny organ do spraw równego traktowania ustawa o równym traktowaniu wskazała Rzecznika Praw Obywatelskich. Należy podkreślić, że Komisja Europejska w zaleceniu 2018/951 wskazuje na **niezależność organów do spraw równości jako warunek skuteczności wykonywania powierzonych im zadań** w zakresie równego traktowania. W tym kontekście kluczowe znaczenie odgrywa szereg czynników, takich jak „organizacja tych organów, ich miejsce w ogólnej strukturze administracyjnej, podział ich budżetu, ich procedury zarządzania zasobami, ze szczególnym uwzględnieniem procedur powoływania i odwoływania pracowników, w tym osób na stanowiskach kierowniczych”<sup>65</sup>. Przymiot niezależności organu ds. równego traktowania podkreślają także w swych standardach dla organów ds. równości Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI)<sup>66</sup> oraz Europejska Sieć Organów ds. Równości (EQUINET)<sup>67</sup>.

Warto zaznaczyć, że normy konstytucyjne odnoszące się do Rzecznika Praw Obywatelskich kreują mocne formalne gwarancje niezależności organu i osoby piastującej tę funkcję (art. 80, art. 209-212 Konstytucji RP). Również przyjęty w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich tryb wyboru Rzecznika – wymagający współdziałania obu izb parlamentu<sup>68</sup> – należy uznać za istotny czynnik zabezpieczający i sprzyjający powołaniu na tę funkcję osoby zgodnie z zasadami profesjonalizmu i obiektywizmu. Siła Rzecznika wynika ponadto z dosyć długiej tradycji funkcjonowania w systemie instytucjonalnym organów państwowych oraz przestrzegania zasady bezstronności w podejmowanych działaniach.

Istotną barierą dla skutecznego działania RPO jako niezależnego organu ds. równego traktowania jest niewspółmierność środków budżetowych, jakie są

<sup>65</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2018/951 z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości. Dz. Urz. L 167 z 4.7.2018, s. 28, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=C.ELEX:32018H0951&from=EN>.

<sup>66</sup> ECRI General Policy Recommendation No. 2: Equality Bodies To Combat Racism And Intolerance at National Level, CRI(2018)06, <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-/16808b5a23>.

<sup>67</sup> Equinet Project on Standards for Equality Bodies Mandate – Indicators, [https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2020/02/NEB\\_Mandate\\_indicators.pdf](https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2020/02/NEB_Mandate_indicators.pdf).

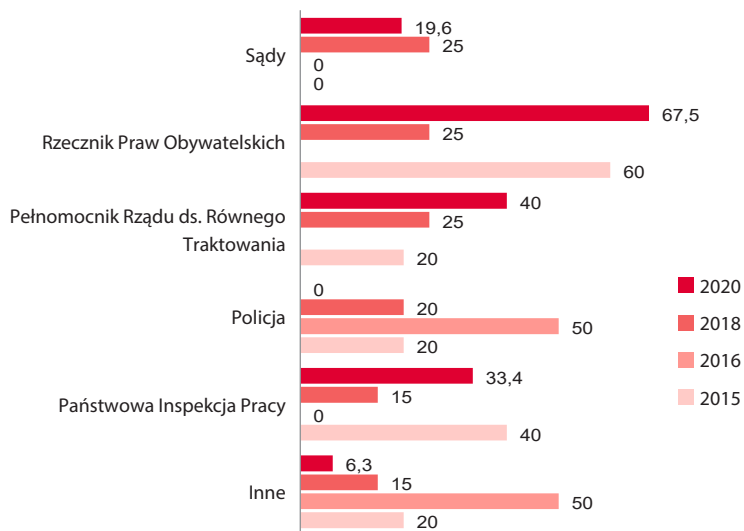
<sup>68</sup> Zob. art. 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627, dalej także jako: ustawa o RPO.

mu przyznawane w relacji do stawianych zadań – ustawodawca krajowy powierzył RPO rolę krajowego organu do spraw równości bez alokowania dodatkowych środków finansowych na jej realizację. Przekłada się to na efektywność instytucji, konieczność ograniczania zakresu działalności i selekcji priorytetów<sup>69</sup>.

Postulowane jest zatem zwiększenie środków finansowych na działalność RPO w związku z poszerzeniem katalogu jego zadań o zadania krajowego organu do spraw równego traktowania oraz wyodrębnienie osobnego budżetu na ich realizację w celu podniesienia efektywności funkcjonowania RPO w tym obszarze oraz uczynienia zadość kryteriom niezależności, jakim odpowiadać powinien krajowy organ do spraw równości.

Podniesienie w ten sposób skuteczności działań RPO jest także pożądane w świetle oczekiwań społecznych stawianych przed Rzecznikiem w sprawach z zakresu równego traktowania. Badania ujawniają wysoką popularność RPO jako instytucji, do której najczęściej zgłaszane są przypadki nierównego traktowania.

### Wykres 9. Do jakiej instytucji publicznej zgłosił/a Pan/i lub ktoś z Pana/Pani rodziny, osób z bliskiego otoczenia przypadek dyskryminacji?



Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2020

<sup>69</sup> Zob. RPO o standardach niezależności organu ds. równego traktowania w prawie i w praktyce, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-standardach-niezaleznosci-organu-ds-rownego-tractowania>.

Liczba skarg w przedmiocie równego traktowania kierowana do Rzecznika potwierdza znaczenie tego obszaru działalności RPO dla ochrony prawnej jednostek, zaś wielość przesłanek nierównego traktowania wskazywanych w nich – potrzebę sformułowania szerokiego zakresu podmiotowego ochrony przed dyskryminacją w przepisach ustawy o równym traktowaniu, co podniosłoby efektywność funkcji RPO jako organu ds. równości.

O skuteczności RPO jako organu do spraw równości decydują także jego kompetencje. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić objęcie właściwością RPO wszystkich zakazanych przyczyn dyskryminacji we wszystkich dziedzinach objętych dyrektywami antydyskryminacyjnymi, co pozostaje zgodne z przywoływanymi wyżej rekomendacjami dotyczącymi organów ds. równości. Niemniej 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>70</sup>. W zakresie realizacji zasady równego traktowania między podmiotami prywatnymi Rzecznik może jedynie wskazać wnioskodawcy przysługujące mu środki działania<sup>71</sup>. Stanowi to jedynie częściową implementację przepisów dyrektyw. Obowiązek przestrzegania wyrażonej w nich zasady równego traktowania obejmuje bowiem nie tylko podmioty publiczne, ale i prywatne. Skoro formułując zakres zadań organów do spraw równości dyrektywy wskazują na **świadczanie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji** bez rozróżniania relacji, w których ona wystąpiła, na wertykalne bądź horyzontalne, i bez ograniczenia tego zadania wyłącznie do jednej z nich, przyjmując należy, że zadanie to **krajowy organ ds. równości powinien realizować jednakowo – w odniesieniu do przejawów nierównego traktowania ze strony podmiotów publicznych, jak i podmiotów prywatnych**. Tymczasem kompetencje RPO aktualizują się w pełni w sprawach, w których naruszenia zasady równego traktowania dopuścił się podmiot działający w ramach władztwa publicznego.

---

<sup>70</sup> Zob. także art. 1 ust. 3 ustawy o RPO.

<sup>71</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”.

Tabela 2. Liczba spraw wg danych statystycznych Biura RPO dotyczących równego traktowania/dyskryminacji w latach 2011 – 2019

Rok	Zakaz nierównego traktowania/dyskryminacji ze względu na:																	
	Ogółem spraw dot. równego traktowania / dyskryminacji	Zasada równości wobec prawa	Zakaz nierównego traktowania	rasę lub pochodzenie etniczne, narodowość	płeć	niepełnosprawność	orientację seksualną	tożsamość płciową	religię lub wyznanie	światopogląd (w tym bezwyznaniowość)	wiek	przynależność do grupy społeczno-zawodowej	brak stałego zameldowania	poglądy polityczne	sytuację materialną i prawną	wykształcenie, zawód	pochodzenie społeczne	inne przyczyny
2011	1055	35	89	69	56	97	334	12	70		58	32	3	6	77	12	3	102
2012	1977	43	25	71	54	1101	21	4	158	6	58	14	13	6	123	106	1	173
2013	845	44	27	99	39	305	65	20	42	1	49	7	5	2	46	9	b.d.	85
2014	853	16	49	118	63	323	21	8	38	4	36	6	10	2	20	13	1	859
2015	705	11	29	106	41	204	39	4	37	9	42	9	5		14	5	b.d.	150
2016	658	15	31	80	62	218	61	11	28	2	44	4	3	1	4	7	b.d.	87
2017	583	6	22	126	49	175	48	9	22	1	24	1	4	1	8	1	b.d.	86
2018	635	3	16	101	81	160	36	12	27	5	36	2	4	5	5	2	2	138
2019	577	1	15	87	103	92	109	30	42	3	40	1	b.d.	4	3	1	b.d.	46

Źródło: Dane statystyczne Biura RPO

W obecnym kształcie zatem ani ustawa o równym traktowaniu, ani ustawa o RPO nie zapewniają w pełni gwarancji instytucjonalnych dochodzenia praw naruszonych dyskryminacją w relacjach horyzontalnych – nie dają Rzecznikowi żadnych dodatkowych kompetencji, ani nie formułują obowiązków w zakresie wkraczania w relacje między podmiotami prywatnymi, i jednocześnie pozostawiają je bez odpowiedniej regulacji instytucjonalnej. Takiej kompetencji nie przyznaje także żaden inny przepis prawa krajowego innemu organowi, który uznać by można za organ ds. równego traktowania<sup>72</sup>. Budzi to wątpliwości w zakresie prawidłowej implementacji dyrektyw równościowych, a na pewno oznacza brak zgodności z ww. zaleceniem Komisji Europejskiej 2018/951, standardami EQUINET oraz ECRI, które nie zawężają kompetencji organów ds. równego traktowania do sporów wertykalnych. Taki stan powoduje osłabienie ochrony prawnej przed dyskryminacją. Konsekwencje takiego pominięcia ustawodawczego są tym dotkliwsze, że ustawa o równym traktowaniu reguluje w znacznej mierze właśnie sferę stosunków horyzontalnych (tj. między podmiotami prywatnymi)<sup>73</sup>.

Należy zauważyć, że w państwach członkowskich UE stosowane są różne modele kompetencyjne organów ds. równego traktowania<sup>74</sup>:

- **organ quasi-sądowy** (*tribunal-type equality body*), w którym organ ds. równego traktowania posiada kompetencje do rozstrzygania w sposób wiążący kierowanych do niego spraw indywidualnych dotyczących naruszenia przepisów antydyskryminacyjnych;
- **organ ds. promowania równego traktowania** (*promotion-type equality body*), w którym kompetencje organu ds. równego traktowania obejmują promowanie dobrych praktyk z zakresu równego traktowania, podnoszenie świadomości prawnej i poszerzanie wiedzy na temat równości i niedyskryminacji oraz udzielanie porad prawnych i wsparcia ofiarom dyskryminacji;
- **organ o kompetencjach mieszanych**, w którym do zakresu zadań organu ds. równego traktowania należy zarówno rozstrzyganie spraw indywidualnych, jak i promowanie zasady równego traktowania.

---

<sup>72</sup> Co krytycznie oceniano na etapie prac nad ustawą o równym traktowaniu. Por. stanowisko Koalicji na Rzecz Równych Szans dotyczące projektu ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (projekt z dnia 21.05.2010 r.) z 19 czerwca 2010 r., s. 32, [http://www.ptpa.org.pl/site/assets/files/1138/19\\_06\\_2010\\_stanowisko\\_koalicji.pdf](http://www.ptpa.org.pl/site/assets/files/1138/19_06_2010_stanowisko_koalicji.pdf).

<sup>73</sup> J. Lipski, *Opinia prawna i merytoryczna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania oraz niektórych innych ustaw*, „Zeszyty prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 2(38), s. 164.

<sup>74</sup> Zob. N. Crowley, *Equality Bodies Making a Differences*, Luxembourg 2018, s. 46-47.

Ostatni ze wskazanych modeli pokrywa trzy kluczowe funkcje organów ds. równości wskazane w zaleceniach ECRI: funkcję promocyjno-prewencyjną (promowanie zasady równości i przeciwdziałanie dyskryminacji), funkcję wsparcia i litygacji (udzielanie pomocy osobom doświadczającym dyskryminacji, w tym w zakresie postępowań sądowych) oraz funkcję decyzyjną (rozstrzyganie spraw indywidualnych)<sup>75</sup>.

W państwach Unii Europejskiej, włączając Polskę, dominujący jest model łączący wszystkie wymienione wyżej funkcje<sup>76</sup>, a zatem model mieszany. W rezultacie RPO podejmuje zróżnicowane działania jako organ ds. równego traktowania – współpracuje z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz równego traktowania (na poziomie krajowym) oraz z innymi organami ds. równego traktowania lub komitetami monitorującymi wdrażanie konwencji międzynarodowych dotyczących praw człowieka<sup>77</sup> (na poziomie międzynarodowym), przeprowadza niezależne badania i publikuje niezależne raporty<sup>78</sup>, formułuje rekomendacje dotyczące działań legislacyjnych lub innych, udziela wsparcia osobom doświadczającym dyskryminacji poprzez wskazywanie przysługujących im środków działania, a także poprzez korzystanie z innych kompetencji ustawowych, w tym udział w sprawach sądowych (litygacja strategiczna). Należy podkreślić, że **uprawnienia RPO mają przede wszystkim charakter perswazyjno-rekomendacyjny** – wiążące jednostkę rozstrzygnięcie sprawy uzależnione jest od decyzji innego organu.

Wobec braku objęcia mandatem RPO sporów horyzontalnych dotyczących nierównego traktowania i w związku z rekomendacją m.in. Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, by funkcję decyzyjną oraz funkcję promocyjno-prewencyjną i wspierającą przydzielić odrębnym podmiotom<sup>79</sup>, wskazane jest **wyodrębnienie niezależnego organu państwowego**, który posiadać będzie kompetencję **do merytorycznego rozpatrywania spraw dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, również w relacjach między podmiotami prywatnymi**. Mandat ten powinien obejmować możliwość podejmowania wiążących

<sup>75</sup> Zob. ECRI General Policy Recommendation No. 2, op. cit., § 10.

<sup>76</sup> N. Crowley, *Equality Bodies Making...*, op. cit., s. 47.

<sup>77</sup> Jak np. Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD), Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW), Grupy ekspertów do spraw przeciwdziałania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej powołana na mocy Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (GREVIO), ECRI.

<sup>78</sup> Zob. przede wszystkim raporty RPO opublikowane w ramach serii Zasada Równego Traktowania. Prawo i Praktyka, dostępne <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna-i-organizacyjna/zasadaa-r%C3%B3wnego-traktowania-raporty-rpo-prawo-i-praktyka>.

<sup>79</sup> Opinion of the Commissioner for Human Rights on National Structures for Promoting Equality, CommDH(2011)2, Strasbourg, 21 Marca 2011 r., s. 22.

prawnie rozstrzygnięć w sprawach z zakresu naruszenia zasady równości oraz **nakładania** odpowiednich, skutecznych i proporcjonalnych **sankcji** (finansowych lub innych) – oczywiście w ramach odpowiedniej procedury, z prawem odwołania do sądu.

Z kolei uwzględnienie obu kryteriów, tj. kryterium niezależności i zakresu zadań przy ocenie prawidłowości ustanowienia **Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania** jako organu równościowego prowadzi do wniosku, iż **nie jest on organem właściwym w sprawach równego traktowania w rozumieniu prawa UE**<sup>80</sup>. Usytuowanie tego organu<sup>81</sup>, sposób powoływania i odwoływania<sup>82</sup>, jego podstawowe zadanie<sup>83</sup> wskazują, że jest to organ zależny od rządu. Ponadto Pełnomocnik nie dysponuje w zasadzie żadnymi kompetencjami w zakresie skarg jednostek dotyczących naruszenia zasady równego traktowania, ani w relacjach wertykalnych, ani horyzontalnych, co stanowi o niskiej skuteczności świadczonej przez niego pomocy ofiarom dyskryminacji, która zgodnie z prawem UE powinna zapewnić efektywną realizację uprawnień jednostki przyznanych tym prawem, w analizowanym przypadku – prawa do równego traktowania.

Należy podkreślić, że **wyodrębnienie w ramach administracji rządowej organu odpowiedzialnego** w szczególności **za** monitorowanie sytuacji w zakresie przestrzegania zasady równego traktowania; **promowanie, upowszechnianie i propagowanie problematyki równego traktowania**; dokonywanie analiz i ocen sytuacji prawnej i społecznej w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji; inicjowanie, realizowanie, koordynowanie lub monitorowanie działań zmierzających do zapewnienia równego traktowania, a także do ochrony przed dyskryminacją – poprzez inspirowanie odpowiednich zmian prawnych, opracowywanie dokumentów rządowych, w tym programów dotyczących równego traktowania, **jest rozwiązaniem godnym poparcia**. Skuteczne koordynowanie polityki rządu w zakresie równego traktowania wymaga bowiem ustanowienia i wdrożenia odpowiednich mechanizmów działania i przyznania właściwych środków służących osiągnięciu przyjętych celów.

---

<sup>80</sup> Zob. także N. Crowley, *Equality Bodies Making...*, op. cit., *passim*, który jako polski organ ds. równości wskazuje RPO.

<sup>81</sup> Pełnomocnik jest sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rodziny – zob. art. 20 ust. 3 ustawy o równym traktowaniu.

<sup>82</sup> Pełnomocnika powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów – zob. art. 20 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu.

<sup>83</sup> Realizowanie polityki rządu w zakresie zasady równego traktowania – zob. art. 21 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu.



Analiza praktycznej realizacji przyjętych w ustawie o równym traktowaniu założeń prowadzić musi niestety do wniosku o **niewykorzystanym potencjale** tego organu – zarówno w zakresie działań wewnątrz rządu – wpływania na kierunki polityki w zakresie równego traktowania, jak też w relacjach zewnętrznych – w tym w ramach współpracy z RPO jako niezależnym organem ds. równego traktowania, czy innymi podmiotami, w szczególności organizacjami społecznymi. Dotychczasowa działalność większości Pełnomocników Rządu ds. Równego Traktowania powinna być poddana krytycznej ocenie i uznana za nie w pełni realizującą stawiane przed tym organem zadania. Tytułem przykładu warto wskazać na doświadczenia związane z wdrażaniem Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania. Pierwszy taki program został ustanowiony na lata 2013-2016. Dotychczas (wrzesień 2020 r.) nie odbyła się jednak debata publiczna na efekty podjętych działań, ani też nad celami kolejnej edycji takiego programu<sup>84</sup>, którego opracowanie jest przecież obowiązkiem ustawowym<sup>85</sup>.

Na niewystarczającą efektywność pełnomocnika wpływać może jego usytuowanie w ramach administracji rządowej – obecnie jest to funkcja sekretarza stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rodziny<sup>86</sup>. Wprawdzie poprzednie umiejscowienie pełnomocnika – jako sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – zdawała się stwarzać szersze możliwości wpływu na działania rządu, w tym ministrów odpowiedzialnych za poszczególne działy, to brak wystarczających kompetencji do realizacji zadań, brak przydzielenia odpowiedniego aparatu administracyjnego i budżetu (jak np. na

<sup>84</sup> Ogłoszone zostało zaproszenie do zgłaszania pomysłów do Programu na lata 2020-2030. Warto odnotować cele polityki równego traktowania, jakie zostały w związku z tym przedstawione: *Ogólnym celem polityki równego traktowania jest wyeliminowanie w stopniu jak najwyższym dyskryminacji z życia społecznego w Polsce. Oznacza to konieczność oddziaływania na tworzenie i stosowanie prawa, ład instytucjonalny oraz zachowania społeczne tak, aby nie była naruszana zasada równego traktowania określona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz obowiązujących aktach prawa krajowego i międzynarodowego* – zob. <https://www.gov.pl/web/rownetraktowanie/krajowy-program-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania>.

<sup>85</sup> Zgodnie z art. 22 ustawy o równym traktowaniu Pełnomocnik opracowuje i przedkłada Radzie Ministrów Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania, określający cele i priorytety działań na rzecz równego traktowania, w szczególności w zakresie: 1) podnoszenia świadomości społecznej w zakresie równego traktowania, w tym na temat przyczyn i skutków naruszenia zasady równego traktowania; 2) przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania; 3) współpracy z partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w zakresie równego traktowania. Ponadto, w świetle art. 23, Pełnomocnik do dnia 31 marca każdego roku przedkłada Radzie Ministrów raport z realizacji Krajowego Programu Działań na rzecz Równego Traktowania.

<sup>86</sup> Art. 20 ust. 3 ustawy o równym traktowaniu został zmieniony przez art. 70 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 284) zmieniającej m.in. ustawę o równym traktowaniu z dniem 29 lutego 2020 r.

szeroko zakrojone kampanie społeczno-informacyjne), musiał skutkować ograniczoną aktywnością i efektywnością. O ile zatem Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania miałby rzeczywiście podejmować działania mające na celu zapewnienie równego traktowania i odpowiedniego standardu ochrony przed dyskryminacją<sup>87</sup>, musiałby zostać wyposażony w niezbędne ku temu środki działania, w tym budżet<sup>88</sup>.

## Rekomendacje

Reasumując przedstawione rozważania, oparte na danych empirycznych, należy przekazać następujące rekomendacje działań, których wdrożenie przyczyni się do zapewnienia rzeczywistej ochrony przed dyskryminacją w Polsce:

### **1. Ograniczenie liczby i rozproszenia przepisów prawa z zakresu równego traktowania poprzez wprowadzenie kompleksowej regulacji antydyskryminacyjnej rangi ustawowej.**

Wielość źródeł prawa krajowego dotyczących różnych aspektów zasady równego traktowania utrudnia zrekonstruowanie rzeczywistego zakresu ochrony przed dyskryminacją oraz stosowanie mechanizmu ochronnego w praktyce. Obowiązkiem ustawodawcy krajowego, wynikającym z art. 32 Konstytucji RP, a także prawa unijnego, jest zapewnienie efektywnej ochrony przed nierównym traktowaniem. Istniejący stan normatywny rzutuje negatywnie na skuteczność tej ochrony, obniżając poziom bezpieczeństwa prawnego jednostki. To z kolei może uchybiać

---

<sup>87</sup> Zob. w szczególności Informacje roczne RPO o działalności oraz o przestrzeganiu zasady równego traktowania w RP, czy raporty tematyczne RPO z badań antydyskryminacyjnych, jak np. *Sytuacja prawna osób nieheteroseksualnych i transpłciowych w Polsce*, 2020; *Doświadczenie molestowania wśród studentek i studentów*, 2018; *Równe traktowanie ze względu na wyznanie w zatrudnieniu*, 2018; *Przestępstwa motywowane uprzedzeniami*, 2017; *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością – zapotrzebowanie na miarę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami*, 2017; *Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości*, 2016; *Dostępność wsparcia środowiskowego dla osób starszych w perspektywie przedstawicieli gmin województwa dolnośląskiego*, 2016; *Godzenie ról rodzinnych i zawodowych. Równe traktowanie rodziców na rynku pracy*, 2015; *Dostępność lekcji religii wyznań mniejszościowych i lekcji etyki w ramach systemu edukacji szkolnej*, 2015; *Dostępność edukacji akademickiej dla osób z niepełnosprawnościami*, 2015, a także rekomendacje RPO dla organów monitorujących wdrażanie konwencji dotyczących praw człowieka, np. dla GREVIO, CEDAW, CERD, KPN, Komitetu Praw Człowieka, ECRI.

<sup>88</sup> Zob. m.in. follow-up do Uwag końcowych CEDAW z 2014 r. po rozpatrzeniu sprawozdań Polski – [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/POL/INT\\_CEDAW\\_FUL\\_POL\\_30901\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/POL/INT_CEDAW_FUL_POL_30901_E.pdf).

zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, stanowiących istotny składnik zasady demokratycznego państwa prawnego.

**2. Prowadzenie systemowych działań zwiększających wiedzę społeczeństwa na temat zjawiska dyskryminacji i obowiązujących rozwiązań antydyskryminacyjnych.**

Upowszechnianie informacji na temat zasady równego traktowania jest obowiązkiem państw członkowskich UE. W tym zakresie szczególną rolę odgrywać może współpraca organów państwa z organizacjami pozarządowymi, realizująca obowiązek wspierania dialogu z właściwymi organizacjami działającymi w celu promowania zasady równego traktowania.

**3. Rozszerzenie edukacji o prawach człowieka, w tym na temat zasady równego traktowania i ochrony przed dyskryminacją, w ramach realizacji podstawy programowej na każdym etapie kształcenia obowiązkowego.**

Edukacja antydyskryminacyjna w szkole powinna być adresowana do dzieci i młodzieży na każdym etapie kształcenia, w formie i treści adekwatnej do stopnia rozwoju i nabywanej wiedzy ogólnej. Powinna ona przyczyniać się do umacniania wśród uczennic i uczniów postaw takich jak szacunek dla drugiego człowieka, uznanie różnorodności i złożoności współczesnego świata. Szkoła, realizując odpowiednio uzupełnioną podstawę programową, powinna współdziałać z rodzicami i środowiskiem zewnętrznym tak, aby zapewnić możliwie najwyższy poziom oferty edukacyjno-wychowawczej.

**4. Prowadzenie we współpracy z samorządami prawniczymi szkoleń z zakresu prawa antydyskryminacyjnego dla przedstawicieli zawodów prawniczych.**

Znajomość przepisów antydyskryminacyjnych, w szczególności niełatwej w stosowaniu ustawy o równym traktowaniu, pozostaje niewystarczająca nawet wśród prawników. Wskazuje na to niewielka liczba spraw, w porównaniu do rzeczywistej skali dyskryminacji, które kierowane są na drogę postępowania sądowego. Także treść niektórych rozstrzygnięć potwierdza potrzebę upowszechniania wiedzy na temat szczególnych cech tego rodzaju spraw i postępowań (np. zakres normowania, stosowanie zasady odwróconego ciężaru dowodu, specyfika dyskryminacji

i sposobu komunikowania się z osobą, która jej doświadczyła<sup>89</sup>, postępowania szczególne<sup>90</sup>).

#### **5. Wprowadzenie otwartego katalogu cech prawnie chronionych na gruncie ustawy o równym traktowaniu.**

Wprowadzenie otwartej listy przesłanek zabronionego nierównego traktowania na gruncie ustawy o równym traktowaniu będzie czyniło zadość konstytucyjnej klauzuli antydyskryminacyjnej. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”, a w art. 32 ust. 2, że „Nikt nie może być dyskryminowany (...)”. Ustawa zasadnicza nie tylko zatem nie formułuje katalogu cech prawnie chronionych, ale wyraźnie wskazuje, że może nią być dowolna cecha jednostki o znaczeniu dla danej regulacji prawnej. Takie rozwiązanie prawne zapewni także prawidłową implementację dyrektyw antydyskryminacyjnych Unii Europejskiej. Ich wprowadzenie do porządku krajowego nie może bowiem uzasadniać obniżenia obowiązującego dotąd poziomu ochrony przed dyskryminacją, co nastąpiło ustawą o równym traktowaniu w porównaniu do konstytucyjnego standardu równego traktowania.

#### **6. Wprowadzenie ochrony przed dyskryminacją we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego.**

Podobnie jak w przypadku postulatu otwartego katalogu cech prawnie chronionych także to rozwiązanie będzie pozostawało w zgodzie z Konstytucją RP oraz dyrektywami unijnymi. Art. 32 ust. 2 Konstytucji wskazuje bowiem przykładowo sfery objęte zakazem dyskryminacji. Natomiast ograniczony przedmiotowo zakres dyrektyw antydyskryminacyjnych UE wyznacza jedynie poziom minimalnej ochrony przed dyskryminacją, którą w wyniku implementacji należy zapewnić w prawie krajowym, nie sprzeciwiając się podniesieniu poziomu tej ochrony.

#### **7. Wyraźne stwierdzenie w treści przepisu, że odszkodowanie za naruszenie zasady równego traktowania obejmuje wyrównanie uszczerbku w dobrach majątkowych i niemajątkowych.**

---

<sup>89</sup> Zob. *Równe traktowanie uczestników postępowań. Przewodnik dla sędziów i prokuratorów*, red. D. Pudziałowska, J. Jagura, Warszawa 2016.

<sup>90</sup> Zob. M. Adamczewska-Stachura, P. Pilch, *Postępowania w sprawach o ustalenie płci – przewodnik dla sędziów i pełnomocników*, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich” 2020, nr 2, [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Postepowania\\_w\\_sprawach\\_o\\_ustalenie\\_plci.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Postepowania_w_sprawach_o_ustalenie_plci.pdf).

Sankcja finansowa w rozumieniu prawa antydyskryminacyjnego nie powinna być ograniczona wyłącznie do rzeczywiście poniesionego uszczerbku materialnego. Osoba doświadczająca dyskryminacji doznaje bowiem nie tylko szkody majątkowej, ale także (a w przypadku niektórych form dyskryminacji – wyłącznie) uszczerbku w dobrach niemajątkowych (krzywdy). Ponadto, sankcja taka powinna być skuteczna, proporcjonalna i odstrasżająca, co wymaga, by przewyższała czysto symboliczne pokrycie strat. Dlatego też należy wyraźnie określić zakres roszczenia – w aktualnym stanie prawnym wynikającego z art. 13 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu oraz art. 18<sup>3d</sup> kodeksu pracy.

#### **8. Poszerzenie katalogu środków ochrony prawnej wyrażonego w ustawie o równym traktowaniu o inne niż finansowe sankcje.**

Dyrektywy antydyskryminacyjne UE nie narzucają państwom członkowskim obowiązku nałożenia określonej sankcji za naruszenie zakazu dyskryminacji. Pozostawiają im tym samym swobodę wyboru spośród różnych rozwiązań tych, które są właściwe dla osiągnięcia rzeczywistej i efektywnej ochrony prawa do równego traktowania. Mogą one obejmować m.in. stwierdzenie przez sąd lub właściwy organ administracji, że dyskryminacja miała miejsce, i odpowiednie upublicznienie tego stwierdzenia na koszt strony pozwanej, nakazanie pracodawcy zaniechania stwierdzonej dyskryminującej praktyki lub zatrudnienia dyskryminowanej osoby, wymierzeniu grzywny osobie dopuszczającej się naruszenia zasady równego traktowania, czy zasądzenie świadczenia na rzecz podmiotu zaangażowanego w postępowanie<sup>91</sup>. Swobodę wyboru państwa członkowskiego ogranicza warunek, by wybrana przez nie sankcja była **skuteczna, proporcjonalna i odstrasżająca**. Brak takiej charakterystyki aktualnie wymierzanych na gruncie prawa polskiego sankcji, przede wszystkim zasądzanych odszkodowań, może wywoływać **wątpliwości co do zapewnienia efektywności prawu unijnemu**, a przez to rodzić dalej idące konsekwencje dla państwa.

#### **9. Zapewnienie niezależności funkcjonalnej RPO jako niezależnego organu ds. równego traktowania.**

W tym celu konieczne jest respektowanie aktualnego usytuowania RPO w systemie instytucjonalnym organów państwowych i dbałość o zasadę

<sup>91</sup> Wyrok TS C-54/07, Feryn, pkt 39.

profesjonalizmu i bezstronności – tak na etapie wyboru osoby mającej pełnić tę funkcję, jak i w toku działalności RPO, czego wymaga postępowanie zgodne z zasadą lojalnej współpracy. Niezbędne jest także zwiększenie środków finansowych na działalność RPO w związku z poszerzeniem katalogu jego zadań o zadania niezależnego organu do spraw równego traktowania, w celu podniesienia efektywności funkcjonowania RPO w tym obszarze i zapewnienia możliwości działania na rzecz wszystkich grup narażonych na dyskryminację.

**10. Silniejsze powiązanie mandatu RPO jako niezależnego organu do spraw równego traktowania z horyzontalnym wymiarem zasady równego traktowania.**

Konieczne jest przyznanie organowi ds. równego traktowania kompetencji do merytorycznego rozpoznawania wniosków dotyczących naruszenia zasady równości także w relacjach między podmiotami prywatnymi w celu pełnej implementacji dyrektyw antydyskryminacyjnych UE.

**11. Rozważenie wyodrębnienia organu państwowego, wyposażonego w gwarancje niezależności, kompetentnego do podejmowania wiążących prawnie decyzji w sprawach z zakresu naruszenia zasady równości,** także między podmiotami prywatnymi, oraz nakładania odpowiednich, skutecznych i proporcjonalnych sankcji wymaganych dyrektywami antydyskryminacyjnymi UE. W takim przypadku jednostce powinno przysługiwać prawo do skutecznego sądowego środka odwoławczego.

**12. Przyznanie niezależnemu organowi do spraw równego traktowania kompetencji do wnoszenia *actio popularis* w sprawach o dyskryminację.**

Przyznanie kompetencji do wnoszenia skarg dla ochrony osób dotkniętych dyskryminacją, także tych nieokreślonych co do tożsamości, stanowi istotne narzędzie prewencji i zwalczania przejawów dyskryminacji, w szczególności przez zmianę społecznej percepcji tego typu zachowań jako nieakceptowalnych, w ocenie władz publicznych, w stosunkach społecznych.

**13. Zwiększenie aktywności Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania w celu uwzględnienia w politykach publicznych i obowiązujących regulacjach prawnych rozwiązań zapewniających ochronę przede wszystkim osobom należącym do grup szczególnie narażonych na dyskryminację.**

W aktualnym stanie prawnym Pełnomocnikowi powierzono szerokie zadania w obszarze polityki antydyskryminacyjnej państwa, których faktyczne wykonanie wymaga nie tylko woli politycznej, ale też odpowiednich zasobów osobowych (wiedzy o współczesnych standardach ochrony przed dyskryminacją) i finansowych (przyznania adekwatnych środków z budżetu państwa).

**14. Przyznanie organizacjom pozarządowym, których statutowym celem jest ochrona praw człowieka, i które mają uzasadniony interes w zwalczaniu dyskryminacji, zdolności procesowej** (tj. możliwości wytaczania powództwa oraz możliwości przyłączania się do postępowania) realizowanej w ogólnym interesie społecznym i bez zgody strony, a nawet wtedy, gdy nie ma konkretnej osoby dotkniętej działaniem naruszającym zasadę równego traktowania.

**15. Zwolnienie organizacji pozarządowych uprawnionych do udziału w postępowaniach sądowych z zakresu równego traktowania od kosztów sądowych** oraz, w odpowiednim przypadku, od obowiązku zwrotu kosztów procesu przeciwnikowi w celu skutecznej realizacji unijnego i konstytucyjnego obowiązku dopuszczenia czynnika społecznego do postępowań antydyskryminacyjnych.

## Część II

### Wstęp

Do zadań Rzecznika Praw Obywatelskich jako niezależnego organu ds. równego traktowania należy m.in. analizowanie, monitorowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób. W związku z potrzebą działania w oparciu o fakty (*evidence-based*) Rzecznik prowadzi także niezależne badania dotyczące dyskryminacji. Ich wyniki służą do wypracowywania sprawozdań i wydawania zaleceń odnośnie do problemów związanych z dyskryminacją<sup>92</sup>.

Przedstawione w niniejszej części uwagi zostały sformułowane w oparciu o badanie ilościowe przeprowadzone przez Kantar Polska w dniach 26-31 października 2018 roku na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich. Badanie przeprowadzono w ramach syndykatowego badania Omnibus, realizowanego metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganym komputerowo (CAPI), na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie mieszkańców Polski w wieku 15 i więcej lat. W badaniu wzięło udział 1052 osoby.

Omawiane badanie zostało poprzedzone dwoma wcześniejszymi falami, przeprowadzonymi w latach 2015-2016. Przedstawiony poniżej raport jest rozwinięciem i uzupełnieniem raportu Kantar Polska. Wszystkie analizy, tabele i wykresy zostały oznaczone ze względu na źródło pochodzenia.

Należy ponadto zaznaczyć, że RPO zlecił jeszcze podobne badanie w 2020 r. – jego wyniki zostały uwzględnione w części I niniejszego raportu.

---

<sup>92</sup> Zob. art. 17b ustawy o RPO.



## Podstawowe fakty – czego dotyczyło badanie i jakie uzyskano wyniki

W przeprowadzonym badaniu mierzono opinie Polaków na temat: 1) częstości występowania dyskryminacji ze względu na wybrane cechy, 2) tego czy przedstawione sytuacje są dyskryminacją i czy są zakazane prawem, 3) dystansu społecznego względem czterech wybranych grup obcych (Ukraińców, muzułmanów, gejów i osób chorych na schizofrenię), 4) tego jakie instytucje w Polsce udzielają pomocy osobom doświadczającym gorszego traktowania, 5) osobistych doświadczeń dyskryminacji, 6) doświadczenia dyskryminacji przez osobę bliską, 6) miejsc występowania dyskryminacji i 7) reakcji na dyskryminację.

Około połowa badanych jako najczęściej występującą w Polsce wymieniała dyskryminację ze względu na rasę (49%) oraz orientację seksualną (47%). Na trzecim miejscu jako powód gorszego traktowania wymieniano tożsamość płciową (39%) oraz niepełnosprawność (29%). Jedna czwarta badanych (26%) twierdziła natomiast, że w Polsce mamy do czynienia z dyskryminacją na tle religijnym, podobnie liczna grupa wskazywała, że częstym powodem dyskryminacji jest światopogląd/bezwyznaniowość. Pozostałe wymiary dyskryminacji (w tym płeć i wiek) uzyskały niższe wskazania.

Wyniki tego i podobnych badań potwierdzają, że w przypadku kobiet częściej niż w przypadku mężczyzn mamy do czynienia ze zwracaniem uwagi na różne typy dyskryminacji. Drugim obok płci istotnym czynnikiem „**uwrażliwienia**” na kwestie dyskryminacji jest wykształcenie zasadnicze lub średnie, tacy badani z reguły częściej dostrzegają przykłady dyskryminacji niż pozostali.

Respondentów zapytano o **15 wybranych sytuacji** prosząc, by wskazali, czy – po pierwsze – mają one ich zdaniem charakter dyskryminacji oraz – po drugie – czy według ich wiedzy takie zachowania są zakazane przez prawo. Najmniej wątpliwości budziła sytuacja „zwyzywania osoby ciemnoskórej w tramwaju” (39% zdecydowanie uznało ją za dyskryminującą) oraz „odmowa obsługi Ukraińców w restauracji” (32%). Równocześnie jednak odnotowano 15% odpowiedzi deklarujących, że ich zdaniem takie zachowanie nie nosi znamion nierównego traktowania.

Pytano także o przypadki związane z nagłaśnianymi w mediach skargami na dyskryminację, związanymi z odmową wydruku materiałów reklamowych organizacji gejowskiej oraz wyproszeniem z restauracji osoby karmiącej piersią. Pierwszą sytuację jako objaw gorszego traktowania potraktowało 60% badanych, a drugą 66%. Fakt, że te dwa opisywane w prasie przypadki zyskały więcej wskazań niż kwestia pytania kandydatki do pracy o plany rodzinne w trakcie

rozmowy kwalifikacyjnej (58%) sugeruje, że **wpływ mediów i konkretnych pozwów sądowych o dyskryminację przekłada się na wzrost świadomości respondentów w tym obszarze.**

Rozkład odpowiedzi na pytanie, czy dana sytuacja jest dyskryminacją nie do końca pokrywa się z odpowiedziami na pytanie, czy dana sytuacja jest zakazana przez prawo. Co istotne, w przypadku pytań o znajomość prawa odsetek odpowiedzi „nie wiem” był za każdym razem bardzo wysoki i wahał się między 25% a 33%. To oznacza, że **co najmniej jedna czwarta społeczeństwa w gruncie rzeczy nie ma praktycznej wiedzy na temat obowiązującego prawa antydyskryminacyjnego.**

Prawie połowa badanych (46%) nie miała wątpliwości, że zwyzywanie osoby czarnoskórej jest niezgodne z prawem, ale już tylko jedna trzecia respondentów wiedziała, że podobnie jest w przypadku odmowy obsługi Ukraińców w restauracji (34%), czy wyproszenia osoby niewidomej z psem asystującym (32%). Co więcej, podczas gdy jedna trzecia (33%) badanych za zakazane przez prawo uznawała brak zgody na udzielenie urlopu ojcowskiego (33%), to tylko jedna czwarta podobnie oceniła sytuację pytania kandydatki do pracy o plany rodzinne (25%). Co więcej, pytanie kobiety o plany rodzinne na rozmowie kwalifikacyjnej za zgodne z prawem uznała aż połowa badanych (50%). Takie wyniki świadczą o wysokim poziomie przyzwolenia na tę formę gorszego traktowania, uznawanego za przejaw dyskryminacji ze względu na płeć w zatrudnieniu.

Ogólnie rzecz biorąc można powiedzieć, że mierzony w ten sposób **poziom wiedzy na temat dyskryminacji i jej regulacji przez prawo jest wśród badanych wyjątkowo niski** – średnio każda osoba była w stanie poprawnie zidentyfikować mniej niż cztery przypadki z piętnastu. Najwyższą średnią na skali „wiedzy na temat dyskryminacji” uzyskują konsekwentnie wykształcone kobiety.

Badanie dotyczyło również zagadnienia **dystansu społecznego**, czyli miary bliskości, jaką akceptujemy wobec osób z „grupy obcej”, czyli odmiennych pod względem jakiejś istotnej cechy. W badaniu dążono do ustalenia dystansu społecznego względem czterech grup mniejszościowych: Ukraińców, gejów, muzułmanów i osób chorych na schizofrenię. Ogółem akceptacja dla przedstawicieli poszczególnych grup w poszczególnych rolach wahała się od 24% do 78%, mamy więc do czynienia z dużym zróżnicowaniem odpowiedzi opisujących dystans społeczny. Wyniki wskazują, że wśród wymienionych grup, Polacy czują mniejszy dystans społeczny do Ukraińców i gejów, niż do schizofreników czy muzułmanów. Wyznawcy islamu są grupą, wobec której respondenci najbardziej się dystansowali, zwłaszcza jeżeli chodzi o pozwolenie im na mieszkanie w Polsce i posiadanie praw obywatelskich (42% była przeciwna), a także

mieszkanie w sąsiedztwie (44% była przeciwna). Ponad połowa (52%) nie zgadza się też na to, by osoby wyznające islam były dopuszczane do pracy w szkole. Dla porównania, większość badanych (78%) akceptuje sytuację, w której Ukraińcy mieszkają w Polsce i mają prawa obywatelskie, niewiele mniej (75%), że osoba z Ukrainy opiekuje się nimi w szpitalu i aż 72%, że uczy w szkole ich dzieci.

Pytanie o opiekę nad respondentem w szpitalu i nauczanie dzieci najsilniej wskazywały dystans społeczny badanych wobec wymienionych grup, sugerując, że obie te kategorie zaliczają się do sfery osobistych relacji. Najmniejsze kontrowersje wzbudzało przyznawanie członkom tych grup praw obywatelskich i prawa do możliwości mieszkania w Polsce – w tym obszarze muzułmanie byli jednak wyraźnie najmniej akceptowaną grupą. Ogólnie rzecz biorąc należy jednak stwierdzić, że zaobserwowany w badaniu poziom dystansu społecznego Polaków wobec grup obcych jest wysoki, zwłaszcza względem muzułmanów czy osób chorujących na schizofrenię.

Analizy złożonego **wskaźnika „bliskości”** pokazują, że mniejszy dystans wobec badanych grup mają kobiety niż mężczyźni. W grupie kobiet tolerancja względem wyróżnionych grup rośnie jeszcze dla tych, które posiadają dzieci, a zwłaszcza matek będących w wieku 30-39 lat, które są najbardziej tolerancyjną grupą.

Podobnie jak w poprzednich falach, na pytanie o to, czy istnieją jakieg **instytucje do których zgłaszać można fakt dyskryminacji**, największa frakcja badanych odpowiedziała „nie wiem / trudno powiedzieć”. W porównaniu z wcześniejszymi falami badania zaobserwowano jednak ogólny wzrost wiedzy na temat instytucji wspierających osoby doświadczające dyskryminacji. Do 40% spadł odsetek osób deklarujących, że nie wiedzą kto się tym zajmuje, a tylko 14% twierdziło, że nie ma żadnych instytucji, które by się tym zajmowały.

**Rzecznik Praw Obywatelskich** jest najczęściej wskazywaną przez badanych instytucją zajmującą się wspieraniem osób doświadczających dyskryminacji. Świadomość istnienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich kształtuje się na podobnym od lat poziomie dwudziestu kilku procent. Na drugim miejscu badani wymieniają sądy i policję. Dziwi śladowy odsetek wskazań na organizacje pozarządowe (1%). Co więcej, 14,1% badanych stwierdziło, że w Polsce nie ma instytucji zajmujących się wspieraniem ofiar dyskryminacji.

W badaniu zadano pytanie o **bezpośrednie doświadczenie przez badanego sytuacji dyskryminacji** oraz o to, czy ktoś z najbliższego otoczenia lub rodziny takiej dyskryminacji doświadczył. Ogółem ponad 90% badanych deklarowało, że nie miało bezpośredniego doświadczenia z dyskryminacją w ciągu ostatniego roku. W przypadku osobistych doświadczeń jedynie 2% badanych odpowiedziało, że padło ofiarą dyskryminacji, zaś 3% – że doświadczenie takie było udziałem ich

najbliższych. Wyniki te pozostają w zgodzie z trendami obserwowanymi od lat w badaniach typu Omnibus przeprowadzanych dla RPO (w badaniu z 2016 roku 2% badanych wskazało, że padło ofiarą dyskryminacji, w 2015 – 3%).

Tak niskie wskazania powinny cieszyć, gdyby nie to, że analiza wcześniejszych pytań dowodzi, że poziom wiedzy Polaków o tym co jest dyskryminacją jest bardzo niski, a niektóre działania dyskryminujące (a także zabronione prawem) w ogóle nie są uznawane przez większość za dyskryminację. **Niskie wskazania mogą więc sugerować wysoki poziom tolerancji dla różnego rodzaju formy nierównego traktowania, które Polacy uznają za naturalne bądź logiczne, czy możliwe do wytłumaczenia.**

Odsetki osób zdecydowanie twierdzących, że NIE doświadczyły dyskryminacji warto zestawić ze statystykami dotyczącymi częstotliwości występowania dyskryminacji: 65% badanych uważa, że obecnie w Polsce bardzo często lub często występuje przynajmniej jeden z rodzajów dyskryminacji, jednocześnie aż 73,3% uważa, że nie należy do żadnej grupy, która na dyskryminację byłaby narażona. Łączne zestawienie tych informacji sugeruje, że **deklarowany brak doświadczenia dyskryminacji w Polsce często wiąże się z faktem, że badany nie przynależy do żadnej z grup, która jego zdaniem byłaby grupą dyskryminowaną.** Doświadczenie dyskryminacji wzrasta z 1% wśród tych, którzy uważają, że nie przynależą do grupy narażonej na dyskryminację do blisko 13% wśród tych, którzy uważają odwrotnie.

Takie zestawienie pokazuje rzeczywistą skalę problemu dyskryminacji, na którą wpływa nie tylko doświadczenie dyskryminacji, które od lat oscyluje w granicach co najwyżej kilku procent, ale również zjawisko bycia narażonym na dyskryminację. Przy wysokich wskaźnikach dotyczących oceny tego, na ile powszechne są różne rodzaje dyskryminacji w Polsce oraz przy założeniu, że obserwowane zmiany w strukturze demograficznej Polski będą się utrzymywać **można spodziewać się wzrostu znaczenia tego tematu w nadchodzących latach.**

W zdecydowanej większości przypadków **sposobem radzenia sobie z sytuacją dyskryminacji** jest rozmowa z bliską osobą (61,4%). W jednej czwartej przypadków badani mówili, że zasięgnęli porady u psychologa lub prawnika, czy podjęli działania prawne w tej sprawie. Co ciekawe istotny odsetek osób (22,7%) starał się zwracać uwagę na problem za pośrednictwem mediów, czy innych sposobów wpływania na opinię publiczną.

Trzy czwarte osób raportujących zetknięcie z gorszym traktowaniem mówiło, że miało ono miejsce w przestrzeni publicznej, a ponad 60% badanych wskazywało na to, że **częstym miejscem, gdzie występuje gorsze trakto-**

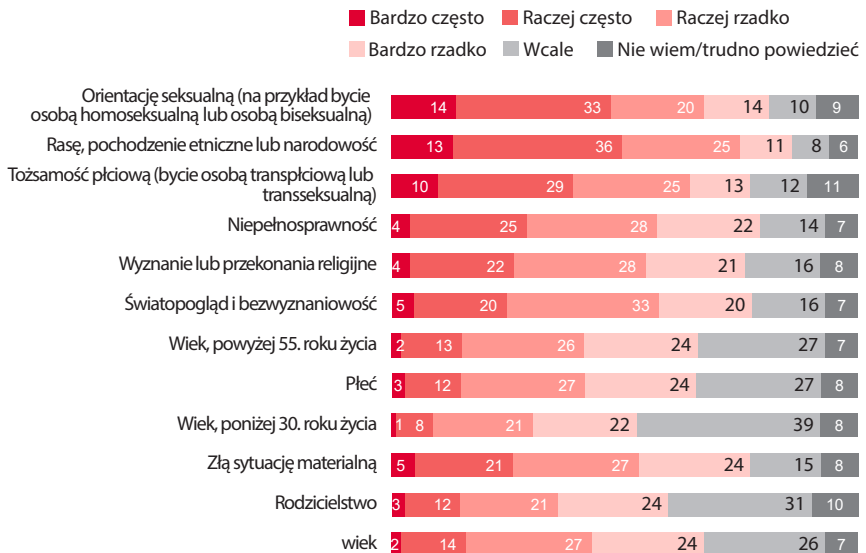
**wanie jest praca.** Na trzecim miejscu pod względem częstości wskazań przypadków dyskryminacji znalazły się placówki ochrony zdrowia oraz sklepy czy punkty usługowe. Przypadki dyskryminacji stosunkowo najrzadziej przydarzały się w państwowej instytucji lub urzędzie, a także w placówce edukacyjnej.

## Świadomość dotycząca dyskryminacji

### 1. Występowanie dyskryminacji

Wywiad rozpoczął się pytaniami dotyczącymi występowania zjawiska dyskryminacji, które miały na celu poznać subiektywną opinię badanych na temat częstości występowania różnych form dyskryminacji w naszym kraju. W pierwszej kolejności wymieniano listę cech, które mogą sprzyjać dyskryminacji i na jej podstawie pytano badanych jak często ich zdaniem danego rodzaju dyskryminacja występuje w Polsce.

**Wykres 10. Ocena występowania dyskryminacji ze względu na daną cechę**



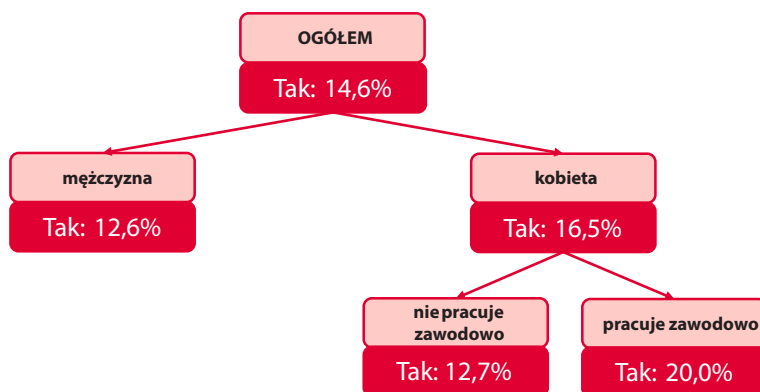
Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Badani jako najczęściej występujące wymieniali dyskryminację ze względu na rasę (49%), orientację seksualną (47%), tożsamość płciową (39%) oraz niepełnosprawność (29%). Dyskryminacja ze względu na płeć, zdaniem badanych, występuje raczej rzadko (jedynie 15% powiedziało, że występuje często, zaś aż 51% - że rzadko). Jedna czwarta badanych (26%) stwierdziła natomiast, że w Polsce mamy do czynienia z dyskryminacją na tle religijnym, podobnie liczna grupa wskazywała, że częstym powodem dyskryminacji jest światopogląd/bezwyznaniowość.

Zdaniem 39% badanych wiek poniżej 30 roku życia w ogóle nie jest przyczyną dyskryminacji w Polsce. Podobnie z rodzicielstwem, 31% badanych stwierdziło, że w naszym kraju nie występuje dyskryminacja w tym obszarze. Jedna czwarta badanych (26%) była również przekonana, że takie cechy jak płeć czy wiek (w tym także wiek powyżej 55 roku życia), nie sprzyjają dyskryminacji. Pozostałe dwie trzecie badanych stwierdziło jednak, że w różnym zakresie, ale każda z wyżej wymienionych cech, może być w Polsce przyczyną dyskryminacji.

Dalsze analizy pozwoliły wykazać, że **tym, co różnicuje poglądy na temat występowania dyskryminacji, są cechy demograficzne badanych.**

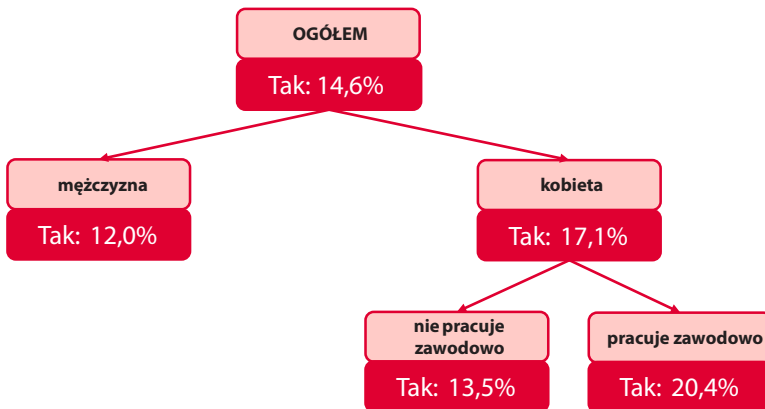
**Wykres 11. Częstotliwość występowania dyskryminacji ze względu na płeć (odpowiedzi „bardzo często” lub „raczej często”)**



Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Jak widać, ocena częstości występowania w Polsce dyskryminacji ze względu na płeć różnicuje się, jeśli weźmiemy pod uwagę płeć badanej osoby: o ile wśród mężczyzn odsetek uważających, że zjawisko to występuje bardzo lub raczej często plasuje się na poziomie 12,6%, o tyle wśród kobiet jest o kilka punktów procentowych wyższy (16,5%). Wśród kobiet aktywnych zawodowo odsetek ten jest jeszcze wyższy – o dyskryminacji ze względu na płeć mówi co piąta badana z tego segmentu. Wyniki zdają się potwierdzać wcześniejsze badania sugerujące, że rynek pracy jest obszarem, w którym najbardziej widoczne jest nierówne traktowanie kobiet i mężczyzn. Możemy przypuszczać, że pracujące kobiety częściej wskazują na dyskryminację płciową ze względu na osobiste doświadczenia i obserwacje, mężczyźni zaś rzadziej o niej wspominają, bo też są na nią w mniejszym stopniu narażeni. Dane te mają też istotne znaczenie w kontekście zjawiska niedostrzegania dyskryminacji – dyskryminacja ze względu na płeć tak bardzo wtopiła się w codzienne życie kobiet, że jest dla nich niedostrzegalna.

**Wykres 12. Częstość występowania dyskryminacji ze względu na rodzicielstwo (odpowiedzi „bardzo często” lub „raczej często”)**

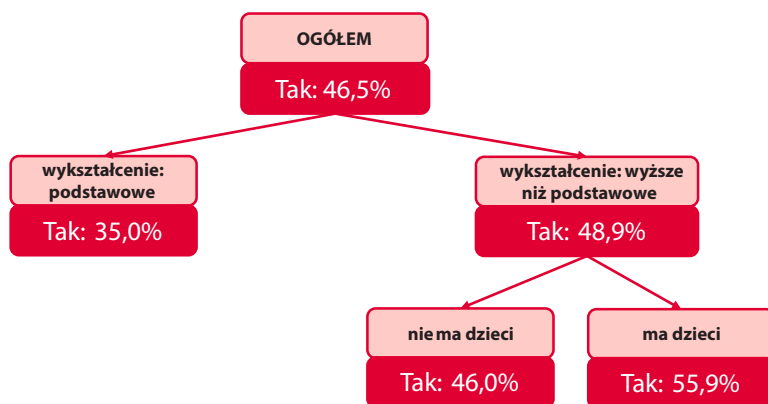


Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Bardzo podobne wyniki przynosi analiza danych na temat postrzeganej częstości występowania dyskryminacji ze względu na rodzicielstwo. Kobiety dostrzegają taką dyskryminację wyraźnie częściej niż mężczyźni, zwłaszcza

jeżeli pracują zawodowo (20,4%). Prawdopodobnie częściej niż mężczyźni miały okazję doświadczyć tego, że posiadanie dzieci jest cechą postrzeganą przez pracodawców jako potencjalna przyczyna częstszych zwolnień, urlopów i mniejszej dyspozycyjności kobiet, a tym samym nie sprzyja ich zatrudnianiu czy awansom.

### Wykres 13. Częstotliwość występowania dyskryminacji ze względu na orientację seksualną (odpowiedzi „bardzo często” lub „raczej często”)



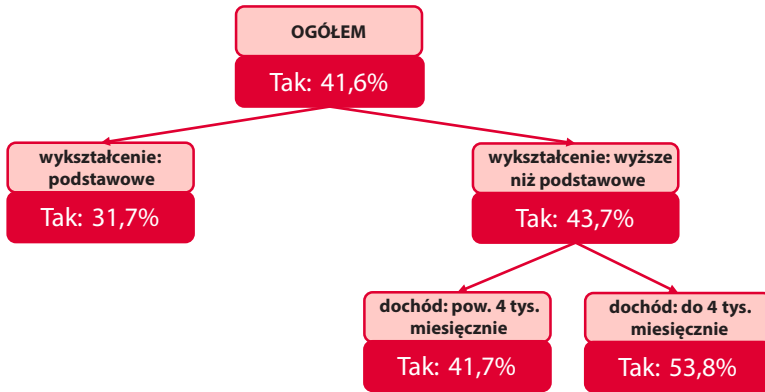
Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Cechą najczęściej powodującą dyskryminację jest zdaniem badanych orientacja seksualna – ten powód gorszego traktowania prawie połowa respondentów określa jako często występujący w Polsce. Na ten problem częściej zwracały uwagę osoby z wykształceniem ponadpodstawowym, niż te o najniższym poziomie edukacji (z których tylko 35% zauważa ten problem).

Co ciekawe, osoby posiadające dzieci (i ponadpodstawowe wykształcenie) istotnie częściej dostrzegają w Polsce dyskryminację ze względu na orientację seksualną (55,9%). Być może wynika to z ich kontaktu z atmosferą panującą w szkołach, do których uczęszczają dzieci, bądź z obaw, że gdyby ich własne dziecko okazało się osobą homoseksualną, to znajdzie się w gorszej sytuacji niż osoby heteroseksualne.



**Wykres 14. Częstotliwość występowania dyskryminacji ze względu na rasę (odpowiedzi „bardzo często” lub „raczej często”)**

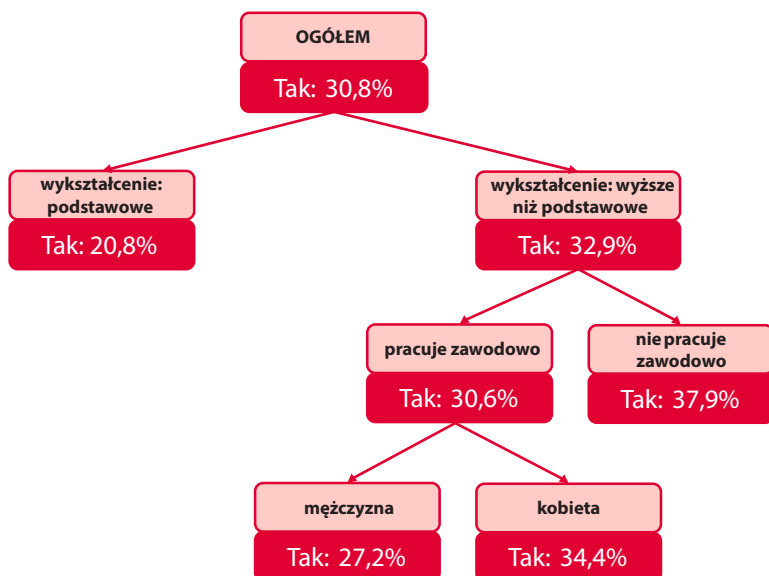


Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Podobnie jak w przypadku orientacji seksualnej, ponad 40% badanych uważa, że w Polsce często występuje dyskryminacja ze względu na rasę. Rzadziej od średniej występowanie takiej dyskryminacji dostrzegają osoby z podstawowym wykształceniem, najczęściej zaś zauważają ją osoby o wykształceniu ponadpodstawowym i dochodem poniżej 4 tysięcy zł miesięcznie. Co ciekawe, osoby o większych zarobkach rzadziej dostrzegają ten problem. Jednym z powodów może być rzadsze korzystanie przez osoby zamożne z usług publicznych, takich jak edukacja, transport czy służba zdrowia, w których incydenty dyskryminacji zdarzają się stosunkowo najczęściej.

Ogólnie rzecz biorąc można też spekulować, że lepsza sytuacja materialna pozwala uniknąć dyskryminacji (np. inaczej traktowana jest ciemnoskóra osoba w eleganckim ubraniu z limuzyny, a inaczej poruszający się na rowerze ciemnoskóry dostawca jedzenia), bo otoczenie darzy osoby zamożne większym respektem, bądź jako wyjątki od reguły (np. „większość Latynosów to lenie, ale ci którzy do czegoś doszli zasługują na szacunek”). Tym samym osoby bardziej zamożne rzadziej mogą w swoim otoczeniu taką dyskryminację zaobserwować, bądź doświadczać jej na własnej skórze.

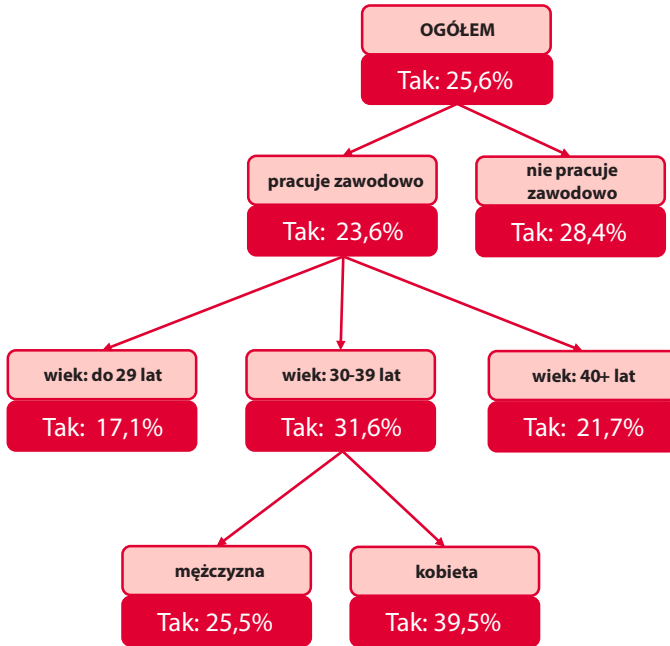
**Wykres 15. Częstotliwość występowania dyskryminacji ze względu na narodowość (odpowiedzi „bardzo często” lub „raczej często”)**



Źródło: Opracowanie własne, dane: Kantar Public 2018

Wśród badanych 30,8% wskazywało także, że w Polsce występuje dyskryminacja ze względu na narodowość. Być może podstawowe skojarzenie respondentów dotyczyło dyskryminacji przebywających w Polsce obywateli i obywaterek Ukrainy. Podobnie jak w innych przypadkach, rzadziej dostrzegają dyskryminację osoby z wykształceniem podstawowym. Co ciekawe, częściej niż pozostali mówili o niej respondenci niepracujący zawodowo (37,9%). Na drugim miejscu pod względem wskazań uplasowały się pracujące zawodowo kobiety (34,4%). Wyniki tego i podobnych pytań potwierdzają, że w przypadku kobiet częściej niż w przypadku mężczyzn mamy do czynienia ze zwracaniem uwagi na różne typy dyskryminacji. Drugim obok płci istotnym czynnikiem „uwrażliwienia” na kwestie dyskryminacji jest wykształcenie zasadnicze lub średnie, tacy badani z reguły częściej dostrzegają przykłady dyskryminacji niż pozostali.

**Wykres 16. Częstotliwość występowania dyskryminacji ze względu na złą sytuację materialną (odpowiedzi „bardzo często” lub „raczej często”)**

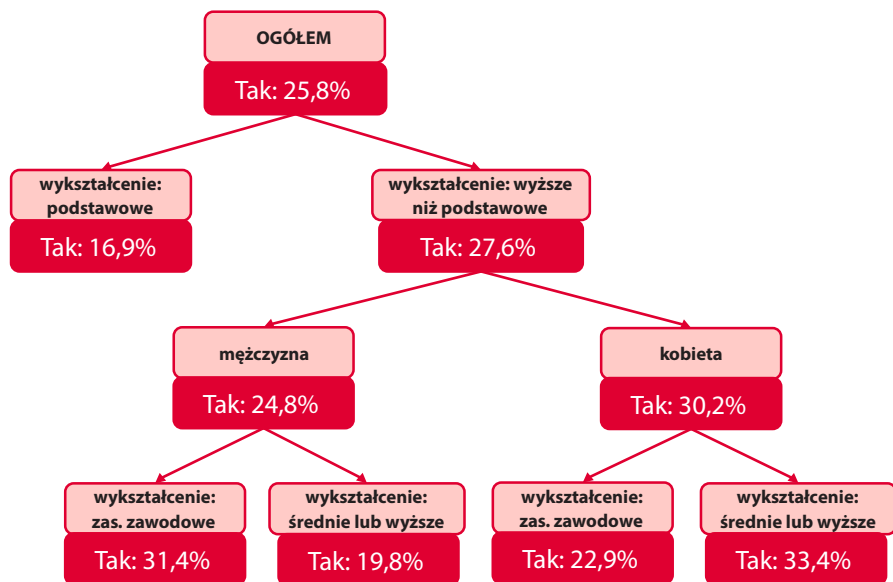


*Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018*

Grupą, która najczęściej wskazywała na występowanie w Polsce dyskryminacji osób ubogich są pracujące zawodowo kobiety, w wieku 30-39 lat (39,5%). W odpowiadającej im grupie mężczyzn wskazania były aż o 14 pp. niższe (25,5%). Problem ten zdecydowanie najrzadziej dostrzegają pracujące osoby przed 30 r.ż. (17,1%). Dyskryminacja osób ubogich częściej obserwowana jest z kolei przez osoby niepracujące zawodowo (28,4%), których uwrażliwienie na problem może wynikać częściowo z tego, że same znajdują się w gorszej sytuacji ekonomicznej, niż osoby zatrudnione.

W podobny sposób badano częstotliwość występowania zjawiska dyskryminacji w oparciu o zaproponowaną listę cech. Do poniższych analiz wybrano wyłącznie osoby, które pytane o częstotliwość występowania różnych rodzajów dyskryminacji w przynajmniej jednym przypadku wybrały odpowiedź „bardzo często”. Ogółem w populacji było takich osób 25,8%.

**Wykres 17. Występowanie dyskryminacji ze względu na dowolną cechę (odpowiedzi „bardzo często”)**



Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Analiza syntetycznego wskaźnika „dostrzegania dyskryminacji” potwierdza wcześniejsze wnioski mówiące o tym, że **wykształcenie i płeć silnie wpływają na to, czy badani dostrzegają w polskiej rzeczywistości przypadki dyskryminacji, czy też uważają ten problem za rzadki lub wcale niewystępujący**. Grupą wyraźnie mniej skłoną do zauważania dyskryminacji są osoby z wykształceniem podstawowym. Być może warto rozważyć prowadzenie działań edukacyjnych i uświadamiających w tej grupie obywateli, tak by umożliwić osobom z niższym wykształceniem dostęp do wiedzy na ten temat.

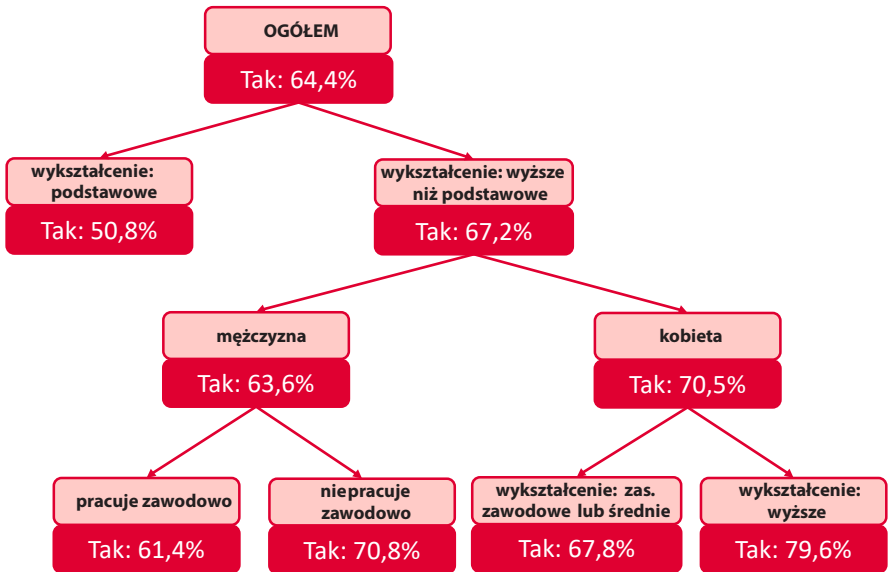
Niedostrzeganie dyskryminacji może oznaczać, że: 1) w otoczeniu osób z wykształceniem podstawowym nie występuje zjawisko dyskryminacji (badania wskazują jednak, że jest raczej odwrotnie); 2) takie osoby nie mają świadomości, że dyskryminacja dotyczy ich samych, a co za tym idzie, że przysługuje im wsparcie w tym zakresie; 3) część tych osób lekceważy zagadnienie nierównego traktowania i sytuacje noszące znamiona dyskryminacji, bądź akceptuje te negatywne zjawiska.

Co ciekawe, **najwyższy poziom wskazań dotyczących bardzo częstego występowania dyskryminacji zanotowano w przypadku grupy mężczyzn z wykształceniem zasadniczym zawodowym (31,4%) oraz kobiet z wykształceniem średnim i wyższym (33,4%)**. Wyniki sugerują, że mężczyźni z wykształceniem zasadniczym zawodowym częściej niż ci z wykształceniem średnim czy wyższym są świadkami bądź ofiarami dyskryminacji.

W przypadku kobiet z wykształceniem średnim i wyższym na wyższy wynik składa się to, że zarówno w przypadku płci, jak i rodzicielstwa kobiety częściej doświadczają same lub mają w swoim otoczeniu różne przykłady dyskryminacji. Jak pokazują wcześniejsze badania, kobiety także częściej niż mężczyźni deklarują postawy altruistyczne, być może więc są też bardziej wyczulone na przypadki nierównego traktowania.

Podobnie zbadano opinie respondentów w oparciu o rozszerzoną skalę, biorąc pod uwagę łącznie odpowiedzi „bardzo często” oraz „raczej często”. Ogółem w populacji było takich osób aż 64,4%.

**Wykres 18. Występowanie dyskryminacji ze względu na dowolną cechę (odpowiedzi „bardzo często” lub „raczej często”)**



Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Także i w tym przypadku zaobserwowano zdecydowaną różnicę między osobami o wykształceniu podstawowym i ponadpodstawowym w kwestii dostrzegania przypadków dyskryminacji. Podczas gdy tylko połowa badanych z wykształceniem podstawowym uważa przynajmniej jedną z wymienionych cech za częstą bądź raczej częstą przyczynę dyskryminacji, to wśród pozostałych wskaźnik ten sięga dwóch trzecich (67,2%).

Wśród mężczyzn większą skłonność do dostrzegania nierównego traktowania zaobserwowano wśród osób niepracujących zawodowo (70,8%). Warto przy tym zaznaczyć, że grupa osób niepracujących zawodowo składa się w większości z emerytów i rencistów (64%) oraz studentów (16%). Zdecydowanie najczęściej na występowanie w Polsce dyskryminacji ze względu na wymienione cechy zwracają jednak uwagę kobiety z wykształceniem wyższym (79,6%).

## 2. Rodzaje dyskryminacji

W dalszej części badania sprawdzono jaki typ zachowań traktowany jest przez Polaków jako nierówne traktowanie. Respondentów zapytano o 15 wybranych sytuacji prosząc, by wskazali, czy – po pierwsze – mają one ich zdaniem charakter dyskryminacji oraz – po drugie – czy według ich wiedzy takie zachowania są zakazane przez prawo.

Najmniej wątpliwości budziła wśród respondentów sytuacja „zwyzywania osoby ciemnoskórej w tramwaju”, będąca przejawem dyskryminacji ze względu na rasę oraz „odmowa obsługi Ukraińców w restauracji”, będącej przejawem dyskryminacji ze względu na narodowość.

W pierwszym przypadku 39% stwierdziło, że zdecydowanie jest to dyskryminacja, a kolejne 37%, że raczej należy uznać to za dyskryminację. Aż 15% Polaków stwierdziło jednak, że ich zdaniem takie zachowanie nie nosi znamion nierównego traktowania.

W przypadku odmowy obsługi Ukraińców w restauracji, jedna trzecia badanych (32%) zdecydowanie uznała ją za dyskryminację, a 43%, stwierdziło, że raczej jest to dyskryminacja. 16% badanych nie widziało jednak w tej sytuacji nic dyskryminującego.

Trzecią wzbudzającą stosunkowo najmniej wątpliwości sytuacją było wyproszczenie z restauracji osoby niewidomej z psem asystującym, które w sumie 66% badanych uznało za przejaw gorszego traktowania.

## Wykres 19. Ocena sytuacji: czy dana sytuacja jest dyskryminacją?



Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

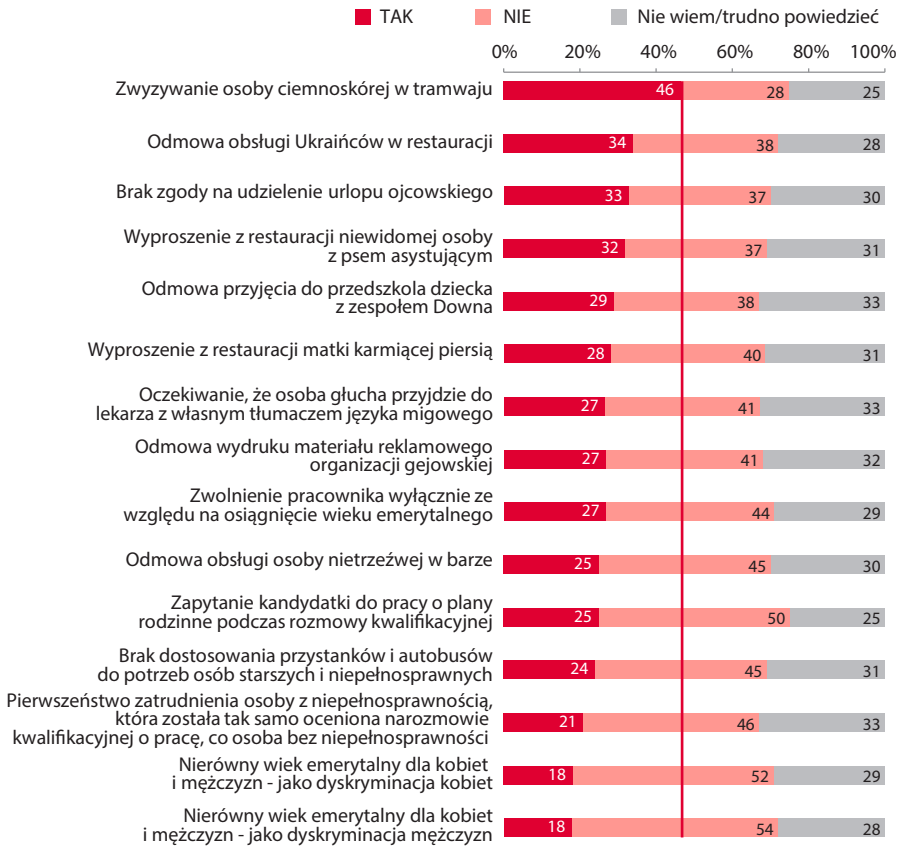
Na drugim końcu spektrum – słusznie – znalazło się stwierdzenie o odmowie obsługi osoby nietrzeźwej w barze. W rzeczy samej sytuacja taka, bez dodatkowych przyczyn (np. dyskryminacji na tle rasowym czy płciowym), nie jest dyskryminacją oraz nie jest zakazana prawnie.

Co ciekawe respondenci stosunkowo rzadko jako dyskryminację traktowali nierówny wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, chociaż nieco więcej widziało w niej przejaw dyskryminacji mężczyzn (40%), niż kobiet (38%). Najbardziej podzielone były zdania na temat „zwolnienia pracownika wyłącznie ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego” – 18% uważało, że zdecydowanie, a aż 33%, że raczej jest to dyskryminacja, a równocześnie 13% zdecydowanie zaprzeczało, a 24% raczej nie widziało w tym znamion gorszego traktowania.

Pytano także o przypadki związane z nagłaśnianymi swego czasu skargami na dyskryminację, związanymi z odmową wydruku materiałów reklamowych organizacji gejowskiej oraz wyproszeniem z restauracji osoby karmiącej piersią. Pierwszą sytuację jako objaw gorszego traktowania potraktowało 60% badanych, a drugą 66%. Co ciekawe, te dwa opisywane w prasie przypadki zyskały więcej wskazań niż kwestia pytania kandydatki do pracy o plany rodzinne w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej (58%), która jest jednym z bardzo powszechnych form nierównego traktowania ze względu na płeć. To sugeruje, że wpływ mediów i konkretnych przypadków pozwów sądowych w sprawach o dyskryminację, przekłada się na wzrost świadomości respondentów w tym obszarze.



## Wykres 20. Ocena sytuacji: czy dana sytuacja jest zakazana przez prawo?



Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Rozkład odpowiedzi na pytanie, czy dana sytuacja jest dyskryminacją, nie do końca pokrywa się z odpowiedziami na pytanie, czy dana sytuacja jest zakazana przez prawo. Prawie połowa badanych (46%) nie miała wątpliwości, że zwzywanie osoby czarnoskórej jest niezgodne z prawem, ale już tylko jedna trzecia respondentów wiedziała, że podobnie jest w przypadku odmowy obsługi Ukraińców w restauracji (34%), czy wyproszenia osoby niewidomej z psem asystującym (32%).

Podczas gdy jedna trzecia (33%) badanych za zakazane przez prawo uznawała brak zgody na udzielenie urlopu ojcowskiego (33%), to tylko jedna czwarta

podobnie oceniła sytuację pytania kandydatki do pracy o plany rodzinne (25%). To bardzo powszechne zjawisko dyskryminacji w procesie rekrutacyjnym jest uznawane za bezprawne równie często, co odmowa obsługi osoby nietrzeźwej w barze (która dyskryminacją w sensie prawnym nie jest). Co więcej, pytanie kobiety o plany rodzinne na rozmowie kwalifikacyjnej za zgodne z prawem uznała aż połowa badanych (50%). Takie wyniki świadczą o wysokim poziomie przyzwolenia na tę formę gorszego traktowania. Jest to wyraźnie jeden z obszarów, w którym potrzebne są działania edukacyjne i uświadamiające.

Co istotne, w przypadku pytań o znajomość prawa odsetek odpowiedzi „nie wiem” był za każdym razem bardzo wysoki i wahały się między 25% a 33%. To oznacza, że **co najmniej jedna czwarta społeczeństwa w gruncie rzeczy nie ma wiedzy na temat obowiązującego prawa antydyskryminacyjnego.**

Kolejna analiza miała na celu sprawdzenie, jak często respondenci właściwie rozpoznają daną sytuację jako dyskryminację oraz to czy jest ona zakazana przez prawo. W tym celu zastosowano system punktowania odpowiedzi. Żeby otrzymać punkt, respondent musiał prawidłowo wskazać czy dana sytuacja jest dyskryminacją ORAZ czy jest ona zakazana przez prawo. Przygotowano dwie analizy: bardziej i mniej restrykcyjną. W poniższej tabeli przedstawiono założenia obu testów, zaznaczając kolorem te sytuacje, które rzeczywiście są zakazane przez prawo.

Ze względu na to, że ogółem zadano 15 pytań, do zdobycia było maksymalnie 15 punktów. W przypadku wersji restrykcyjnej maksimum wyniosło 11 punktów, zaś średnia – jedynie 1,88. W przypadku wersji mniej restrykcyjnej maksimum wyniosło 12 punktów, jednak średnia dla ogółu populacji była wyższa i wyniosła 3,73. Podobnie, jak w poprzednich analizach sprawdzono, czy badana populacja różnicuje się w jakiś sposób pod względem faktograficznej znajomości sytuacji dyskryminacyjnych.

Ogólnie rzecz biorąc można jednak powiedzieć, że mierzony w ten sposób poziom wiedzy na temat dyskryminacji i jej regulacji przez prawo jest wśród badanych wyjątkowo niski – średnio każda osoba była w stanie poprawnie zidentyfikować mniej niż cztery przypadki z piętnastu.

Tabela 3. Punktacja

	Wersja restrykcyjna		Wersja mniej restrykcyjna	
	Dyskryminacja?	Zakazana przez prawo?	Dyskryminacja?	Zakazana przez prawo?
Wyproszenie z restauracji niewidomej osoby z psem asystującym	Zdecydowanie tak	Tak	Zdecydowanie lub raczej tak	Tak
Odmowa obsługi Ukraińców w restauracji	Zdecydowanie tak	Tak	Zdecydowanie lub raczej tak	Tak
Odmowa obsługi osoby nietrzeźwej w barze	Zdecydowanie nie	Nie	Zdecydowanie lub raczej nie	Nie
Brak zgody na udzielenie urlopu ojcowskiego	Zdecydowanie tak	Tak	Zdecydowanie lub raczej tak	Tak
Zwolnienie pracownika wyłącznie ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego	Zdecydowanie tak	Tak	Zdecydowanie lub raczej tak	Tak
Odmowa wydruku materiału reklamowego organizacji gejowskiej	Zdecydowanie tak	Tak	Zdecydowanie lub raczej tak	Tak
Wyproszenie z restauracji matki karmiącej piersią	Zdecydowanie tak	Tak	Zdecydowanie lub raczej tak	Tak
Odmowa przyjęcia do przedszkola dziecka z zespołem Downa	Zdecydowanie tak	Tak	Zdecydowanie lub raczej tak	Tak
Oczekiwanie, że osoba głucha przyjdzie do lekarza z własnym tłumaczem języka migowego	Zdecydowanie tak	Tak	Zdecydowanie lub raczej tak	Tak
Nierówny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn - jako dyskryminacja kobiet	Zdecydowanie tak	Nie	Zdecydowanie lub raczej tak	Nie

	Wersja restrykcyjna		Wersja mniej restrykcyjna	
	Dyskryminacja?	Zakazana przez prawo?	Dyskryminacja?	Zakazana przez prawo?
Nierówny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn - jako dyskryminacja mężczyzn	Zdecydowanie tak	Nie	Zdecydowanie lub raczej tak	Nie
Zapytanie kandydatki do pracy o plany rodzinne podczas rozmowy kwalifikacyjnej	Zdecydowanie tak	Tak	Zdecydowanie lub raczej tak	Tak
Zwyzywanie osoby ciemnoskórej w tramwaju	Zdecydowanie tak	Tak	Zdecydowanie lub raczej tak	Tak
Brak dostosowania przystanków i autobusów do potrzeb osób starszych i niepełnosprawnych	Zdecydowanie tak	Nie	Zdecydowanie lub raczej tak	Nie

Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Czynnikiem, który wyraźnie różnicuje poziom wiedzy na temat dyskryminacji jest wykształcenie – dla osób z wykształceniem wyższym średnia była wyraźnie wyższa, niż w populacji (2,45 w porównaniu do 1,88). Wzrost wskaźnika dla osób z wyższym wykształceniem dotyczy jednak przede wszystkim kobiet (dla których wynosi 2,99), a nie mężczyzn (dla których średnia to zaledwie 1,51).

Najwyższą średnią na skali „wiedzy na temat dyskryminacji” uzyskują konsekwentnie wykształcone kobiety, dla których średnia ta wyniosła aż 5,06, podczas gdy dla wykształconych mężczyzn była ona drastycznie niższa (2,19).

### 3. Dystans społeczny

W badaniach przyjęto, że dystans jest postawą społeczną, która w odniesieniu do różnych sytuacji i typów kontaktów może stanowić kontinuum od całkowitej obcości do postawy pełnej akceptacji. W omawianych badaniach badano dystanse i postawy wobec zróżnicowanego zbioru mniejszości i grup obcych. W następnych badaniach warto poszerzyć katalog grup, dzięki czemu będzie można uzupełnić analizę występujących w Polsce dystansów i postaw wobec mniejszości i cudzoziemców o pogłębione dane porównawcze.

Dystans społeczny to miara bliskości, jaką akceptujemy wobec osób z „grupy obcej”, czyli odmiennych od nas pod względem jakiejś istotnej cechy. Najczęściej jest to pochodzenie narodowe, etniczne lub religijne, orientacja seksualna czy niepełnosprawność. Wskaźnik uzyskiwany w skali Bogardusa konstruuje się na podstawie zestawu pytań odnoszących się do relacji, jaka hipotetycznie mogłaby zaistnieć pomiędzy respondentem a przedstawicielem grupy obcej. Badany posługując się skalą określa swój poziom akceptacji danej formy kontaktu z obcym.

Skala dystansów społecznych ma charakter kumulatywny, co znaczy, że w miarę odczytywania kolejnych pytań dyskomfort respondentów powinien narastać. Zgodnie z założeniami, osoba, która twierdząco odpowie na pytania odpowiadające sytuacjom najbliższego kontaktu charakteryzuje się najwyższym poziomem otwartości i tolerancji.

W badaniu dążono do ustalenia dystansu społecznego względem czterech grup mniejszościowych: Ukraińców, gejów, muzułmanów i osób chorych na schizofrenię.

Wymiary, na których dokonano eksploracji:

1. mieszkania przedstawicieli grupy obcej w Polsce i posiadania praw obywatelskich;
2. uczenie w szkole przez przedstawicieli grupy obcej;
3. wspólna praca z osobami z grupy obcej;
4. sąsiedowanie/zamieszkiwanie obok reprezentanta grupy obcej;
5. pozostawanie pod opieką przedstawiciela/przedstawicielki grupy obcej w szpitalu.

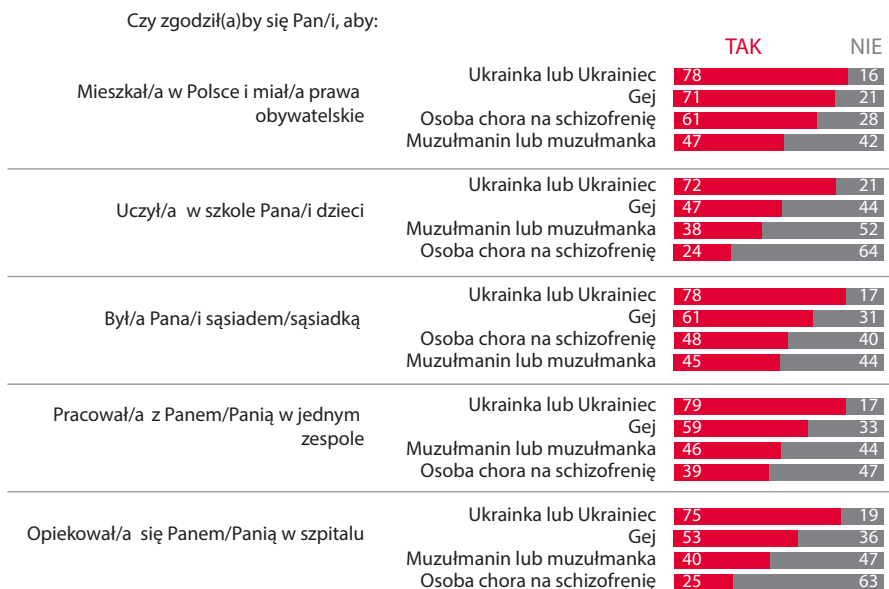
Powyższe sytuacje zostały wybrane jako wskaźniki dystansów społecznych w czterech podstawowych sferach życia społecznego:

1. makrospołecznej sferze publicznej (mieszkanie w jednym kraju);
2. mikrospołecznej sferze publicznej (miejsce pracy, uczenie w szkole);
3. sferze prywatnej (najbliższe sąsiedztwo);
4. sferze intymnej (opieka w szpitalu).

W narzędziu wykorzystano czterostopniową skalę wyrażającą zdecydowaną akceptację, poprzez obojętność, do zdecydowanego sprzeciwu wobec przedstawionej sytuacji.

Ogółem akceptacja dla przedstawicieli poszczególnych grup w poszczególnych rolach wahała się od 24% do 78%, mamy więc do czynienia z dużym zróżnicowaniem odpowiedzi opisujących dystans społeczny. Rozkład odpowiedzi w populacji przedstawia poniższy wykres.

## Wykres 21. Dystans społeczny – akceptacja przedstawicieli mniejszości w różnych rolach



Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Wyniki wskazują, że wśród wymienionych grup Polacy czują mniejszy dystans społeczny do Ukraińców i gejów, niż do osób ze schizofrenią czy muzułmanów. Wyznawcy islamu są grupą, wobec której respondenci najbardziej się dystansowali, zwłaszcza jeżeli chodzi o pozwolenie im na mieszkanie w Polsce i posiadanie praw obywatelskich (42% była przeciwna), a także mieszkanie w sąsiedztwie (44% była przeciwna). Ponad połowa (52%) nie zgadza się też na to, by osoby wyznające islam były dopuszczane do pracy w szkole.

Jeszcze bardziej niechętnie odnoszono się do wizji, że osoba ze schizofrenią miałaby być nauczycielem dzieci respondenta (64% przeciw). Podobnie, aż 63% badanych stwierdziło, że nie akceptuje sytuacji, w której taka osoba opiekowałaby się nimi w szpitalu.

Dla porównania, 78% akceptuje sytuację, w której Ukraińcy mieszkają w Polsce i mają prawa obywatelskie, niewiele mniej (75%), że osoba z Ukrainy opiekuje się nimi w szpitalu i aż 72%, że uczy w szkole ich dzieci.

Bardzo duże kontrowersje budziła sytuacja, gdy gej uczy w szkole dzieci respondentów – aż 44% nie zgodziłoby się na taką sytuację. Ponad jedna trzecia badanych (36%) nie chciałaby również, żeby gej opiekował się nią w szpitalu. Praca z gejem w jednym zespole również byłaby problemem dla jednej trzeciej respondentów. Stosunek do gejų wyraźnie związany jest z płcią respondentów – mężczyźni odczuwali istotnie wyższy dystans społeczny do tej grupy niż kobiety.

Pytanie o opiekę nad respondentem w szpitalu i nauczanie dzieci najsilniej wskazywały dystans społeczny badanych wobec wymienionych grup, sugerując, że obie te kategorie zaliczają się do sfery osobistych relacji. Najmniejsze kontrowersje wzbudzało przyznawanie członkom tych grup praw obywatelskich i prawa do możliwości mieszkania w Polsce – w tym obszarze muzułmanie byli jednak wyraźnie najmniej akceptowaną grupą.

Ogólnie rzecz biorąc należy jednak stwierdzić, że **zaobserwowany w badaniu poziom dystansu społecznego Polaków wobec grup obcych jest wysoki**, zwłaszcza względem osób wyznania islamskiego czy ze schizofrenią. Mamy tutaj formalnie do czynienia z różnymi przyczynami dystansu – chorobą z jednej, a wyznaniem z drugiej – jednak oba oparte są na stereotypowym postrzeganiu tych grup jako niebezpiecznych i nieprzewidywalnych. Stąd może też wynikać mniejszy dystans do Ukraińców i gejų, które to grupy są już w Polsce bardziej widoczne i prawdopodobnie postrzegane jako bardziej przewidywalne.

#### 4. Świadomość istnienia instytucji wspierających osoby dyskryminowane

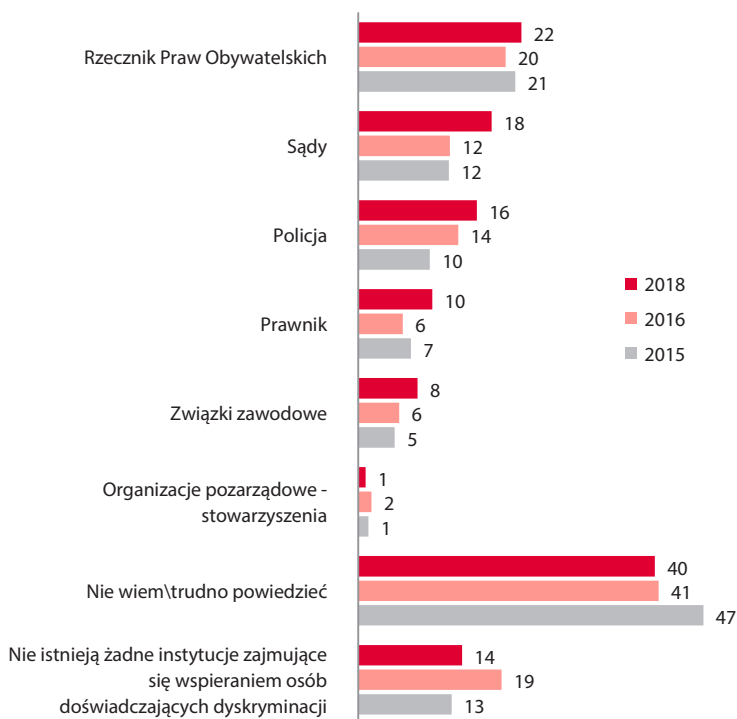
W niniejszym badaniu, podobnie jak w poprzednich falach, na pytanie o to czy istnieją jakieś instytucje, do których zgłaszać można fakt dyskryminacji, największa frakcja badanych odpowiedziała „nie wiem / trudno powiedzieć”. Co ważne, w porównaniu z wcześniejszymi falami badania zaobserwowano ogólny wzrost wiedzy na temat instytucji wspierających osoby doświadczające dyskryminacji. Do 40% spadł odsetek osób deklarujących, że nie wiedzą, kto się tym zajmuje, a tylko 14% twierdziło, że nie ma żadnych instytucji, które by się tym zajmowały.

Świadomość istnienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich kształtuje się na podobnym od lat poziomie dwudziestu kilku procent. Rzecznik Praw Obywatelskich jest najczęściej wskazywaną przez badanych instytucją zajmującą się wspieraniem osób doświadczających dyskryminacji. Na drugim miejscu badani wymieniają sądy (18%) i policję (16%). W przypadku sądów możemy mówić

o lekkim wzroście świadomości, że zajmują się one sprawami dyskryminacji, w porównaniu z wynikami z lat 2016 i 2015.

Niewielkie wskazania jako potencjalnie wspierające ofiary dyskryminacji instytucje uzyskali także prawnicy (10%) i związki zawodowe (8%). Dziwi natomiast śladowy odsetek wskazań na organizacje pozarządowe (1%), biorąc pod uwagę, że pytano o wspieranie ofiar dyskryminacji, a nie ściganie sprawców.

### Wykres 22. Proszę wymienić instytucje, które zajmują się wspieraniem osób doświadczających dyskryminacji

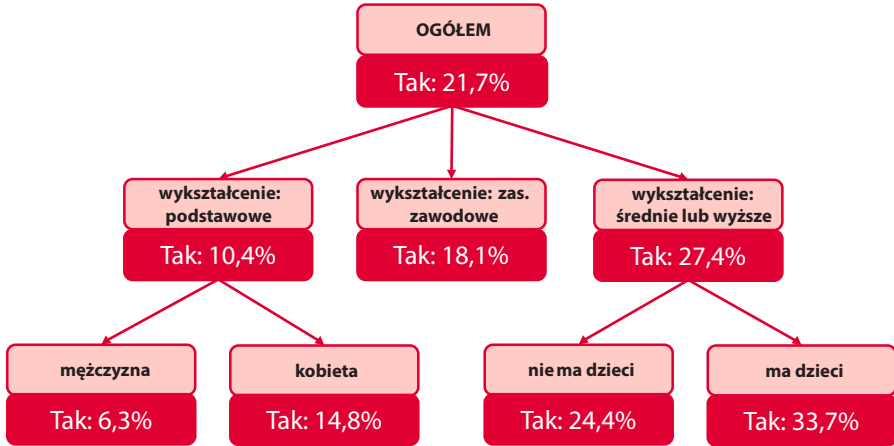


Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Sprawdzono, czy badana grupa jest homogeniczna pod względem znajomości poszczególnych instytucji, do których można zgłaszać przypadki dyskryminacji.



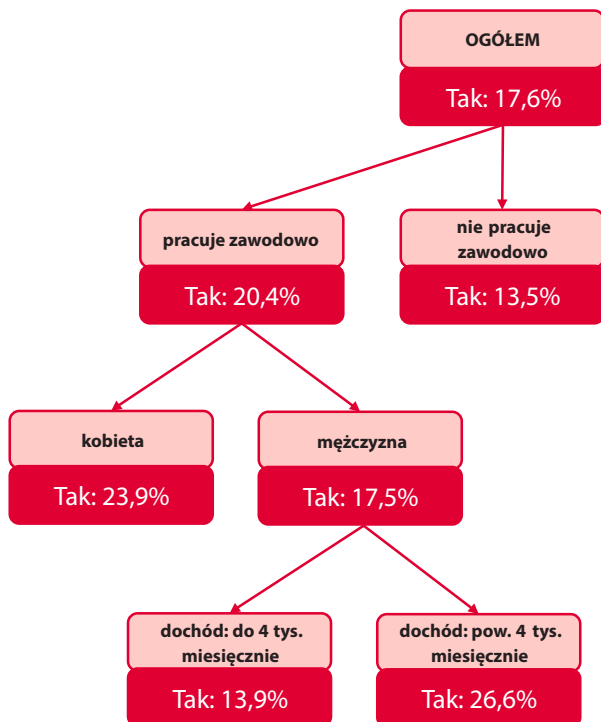
**Wykres 23. Instytucje wspierające ofiary dyskryminacji: Rzecznik Praw Obywatelskich**



Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

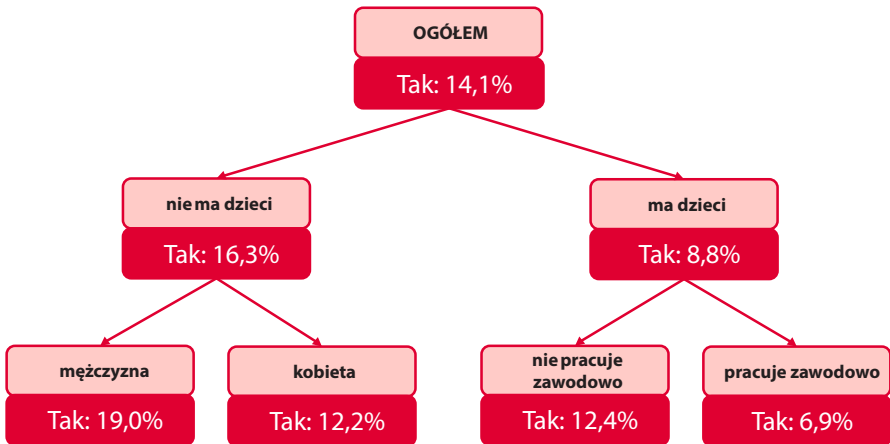
Jak pokazuje Wykres 23, wyraźnie częściej wskazują Rzecznika Praw Obywatelskich osoby, które mają wykształcenie średnie lub wyższe (27,4%), a zwłaszcza te, które mają dzieci (33,7%). Najrzadziej urząd RPO wskazują natomiast osoby z wykształceniem podstawowym (10,4%), a zwłaszcza mężczyźni (6,3%).

**Wykres 24. Instytucje wspierające ofiary dyskryminacji: Sądy**



Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Z kolei sądy jako instytucje wspierające osób doświadczające dyskryminacji częściej wymieniali pracujący zawodowo (20,4%), a zwłaszcza kobiety (23,9%). Istotnie częściej sądy wskazywane były także przez pracujących mężczyzn o zarobkach większych niż 4 tysiące zł miesięcznie (26,6%). Najrzadziej sądy wskazywały osoby bez zatrudnienia (13,5%) i pracujący mężczyźni zarabiający poniżej 4 tysięcy złotych (13,9%).

**Wykres 25. Instytucje wspierające ofiary dyskryminacji: Nie ma takich instytucji**

Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Jak już wspomniano, 14,1% badanych stwierdziło, że w Polsce nie ma instytucji zajmujących się wspieraniem ofiar dyskryminacji. Najczęściej twierdziły tak osoby nieposiadające dzieci (16,3%), a zwłaszcza mężczyźni (19,0%). Natomiast wśród osób posiadających dzieci i pracujących zawodowo odsetek osób niezających żadnej instytucji interweniujących w przypadku gorszego traktowania wyniósł tylko 6,7%.

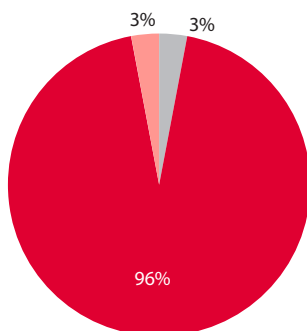
## Doświadczenie dyskryminacji

W badaniu zadano również pytanie o bezpośrednie doświadczenie przez badanego sytuacji dyskryminacyjnej oraz o to, czy ktoś z najbliższego otoczenia lub rodziny takiej dyskryminacji doświadczył. W przypadku osobistych doświadczeń jedynie 2% badanych odpowiedziało, że padło ofiarą dyskryminacji, zaś 3% – że doświadczenie takie było udziałem ich najbliższych. Ogółem ponad 90% badanych deklarowało, że nie miało bezpośredniego doświadczenia z dyskryminacją w ciągu ostatniego roku.

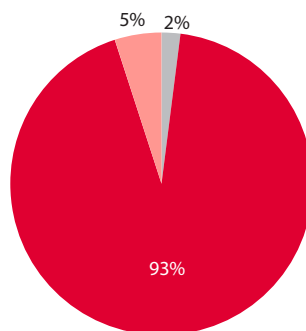
Warto zauważyć, że cyfry te pozostają w zgodzie z trendami obserwowanymi od lat w badaniach typu Omnibus przeprowadzanych dla RPO (w badaniu z 2016 roku 2% badanych wskazało, że padło ofiarą dyskryminacji, w 2015 – 3%). W obecnej fali dodano również pytanie o niebezpośrednie doświadczenie dyskryminacji (dyskryminacja doświadczona przez osobę bliską respondentowi). Tego typu zabieg stosuje się często w badaniach społecznych, gdy temat, który się pojawia jest tematem drażliwym bądź trudnym. Jak widać na poniższym wykresie zastosowanie techniki projekcyjnej nie zwiększyły jednak znacząco próby, na której można byłoby przeprowadzić pogłębione analizy statystyczne.

### Wykres 26. Doświadczenie dyskryminacji

Czy w przeciągu ostatnich 12 miesięcy respondent doświadczył dyskryminacji?



Czy ktoś z rodziny lub najbliższego otoczenia respondenta doświadczył dyskryminacji, czyli nierównego lub gorszego traktowania?



■ Tak ■ Nie ■ Nie wiem \ trudno powiedzieć

Źródło: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

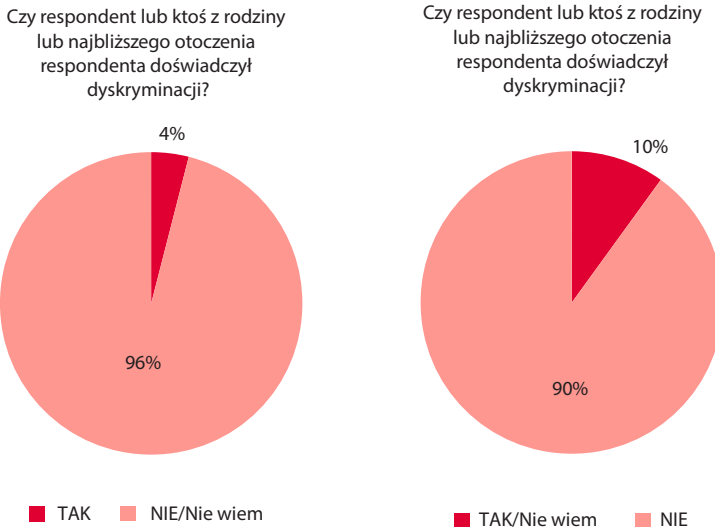
Tak niskie wskazania powinny cieszyć, gdyby nie to, że analiza wcześniejszych pytań dowodzi, że poziom wiedzy Polaków o tym co jest dyskryminacją jest bardzo niski, a niektóre działania dyskryminujące (a także karane prawem) w ogóle nie są uznawane przez większość za dyskryminację.

**Niskie wskazania mogą więc sugerować wysoki poziom tolerancji dla różnego rodzaju formy nierównego traktowania, które Polacy uznają za naturalne bądź logiczne, czy możliwe do wytłumaczenia** (np. niewpuszczanie osoby niewidomej z psem przewodnikiem do restauracji – bo być może

przebywanie psa w lokalu gastronomicznym stanowi zagrożenie dla higieny; nieprzyjmowanie dziecka z zespołem Downa do przedszkola – bo może przedszkole nie ma pomieszczeń i kadry przystosowanej do zajmowania się dzieckiem z niepełnosprawnością; pytanie kandydatki do pracy o plany rodzinne – bo pracodawca potrzebuje znać plany pracownika, żeby świadomie podejmować decyzje i ponosić związane z nią koszty).

Postanowiliśmy jednak przyjrzeć się również rozkładowi łącznym obu pytań, by zobaczyć, jaki odsetek populacji miał osobisty LUB zapośredniczony kontakt z dyskryminacją. W sumie 4% badanych albo doświadczyło dyskryminacji, albo doświadczył jej ktoś z najbliższego otoczenia. Zastanawiająca jest jednak kategoria „nie wiem / trudno powiedzieć” mogąca świadczyć o tym, że respondent zetknął się z działaniem, które nie wiedział jak zaklasyfikować. Gdyby osoby odpowiadające „nie wiem” zaliczyć do osób, które zetknęły się z dyskryminacją w ostatnim roku, to wskaźnik ten wzrósłby do 10%.

### Wykres 27. Bezpośrednie lub zapośredniczone doświadczenie dyskryminacji



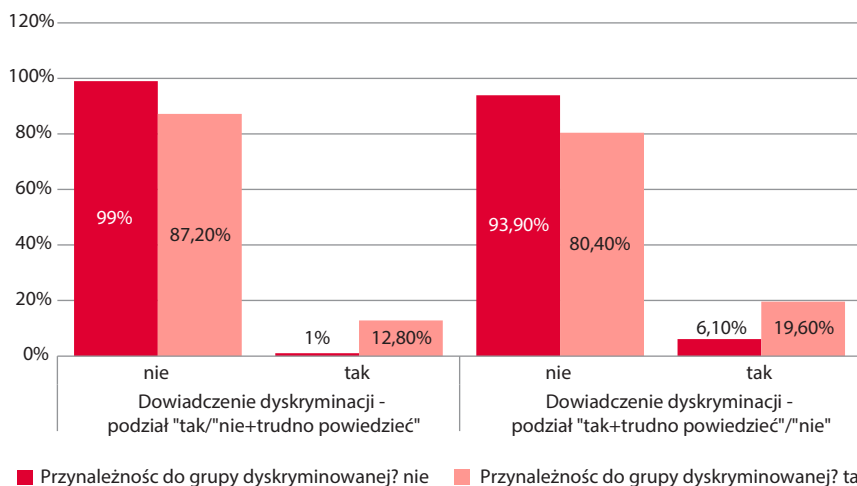
Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Wartości te należy traktować jako wyznacznik rzeczywistego procenta osób doświadczających dyskryminacji w Polsce – plasuje się on obecnie między 4% a 10% populacji. Samo pytanie jest oczywiście problematyczne i, jak zaznaczono powyżej, dla badanych prawdopodobnie mało zrozumiałe czy intuicyjne. Jeżeli 3% badanych nie wie, czy doświadczyło dyskryminacji, może to oznaczać, że doświadczyły one czegoś, co trudno im określić, bo nie są pewne, **gdzie przebiega granica między dyskryminacją, a uzasadnionym innym traktowaniem.**

Odsetki osób zdecydowanie twierdzących, że NIE doświadczyły dyskryminacji są przeważające, warto jednak raz jeszcze zestawić je ze statystykami dotyczącymi częstotliwości występowania dyskryminacji: 65% badanych uważa, że obecnie w Polsce bardzo często lub często występuje przynajmniej jeden z rodzajów dyskryminacji, jednocześnie aż 73,3% uważa, że nie należy do żadnej grupy, która na dyskryminację byłaby narażona.

Łączne zestawienie tych informacji (przynależność do grupy narażonej na dyskryminację oraz doświadczenia dyskryminacji) przedstawiono na wykresie 28. Z tego zestawienia wynika, że deklarowany brak doświadczenia dyskryminacji w Polsce często wiąże się z faktem, że badany nie przynależy do żadnej z grup, która jego zdaniem byłaby grupą dyskryminowaną.

**Wykres 28. Przynależność do grupy dyskryminowanej a doświadczenie dyskryminacji**



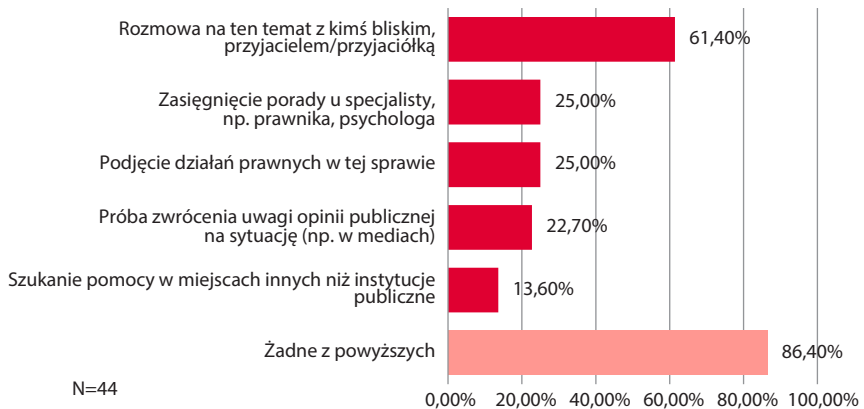
Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

Jak widać, doświadczenie dyskryminacji (odpowieź „tak”) wzrasta z 1% wśród tych, którzy uważają, że nie przynależą do grupy narażonej na dyskryminację do blisko 13% wśród tych, którzy uważają odwrotnie. W przypadku, gdy w pytaniu o doświadczenie dyskryminacji połączymy odpowiedzi „tak” oraz „nie wiem” notujemy trzykrotny wzrost wskazań pomiędzy grupami narażonymi i nienarażonymi na dyskryminację (z 6% do blisko 20%).

Takie zestawienie pokazuje rzeczywistą skalę problemu dyskryminacji, na którą wpływa nie tylko doświadczenie dyskryminacji, które od lat oscyluje w granicach co najwyżej kilku procent, ale również zjawisko bycia narażonym na dyskryminację. Przy wysokich wskaźnikach dotyczących oceny tego, na ile powszechne są różne rodzaje dyskryminacji w Polsce (patrz pkt 2) oraz przy założeniu, że obserwowane zmiany w strukturze demograficznej Polski będą się utrzymywać, można spodziewać się wzrostu znaczenia tego tematu w nadchodzących latach.

Sprawdzono również, jak respondenci, bądź osoby im bliskie reagowały na sytuację dyskryminacyjną. Poniżej, na Wykresie 29, przedstawiono wartości dla tego wycinka populacji badanych, która doświadczyła dyskryminacji bądź zetknęła się z dyskryminacją w przypadku swoich bliskich w ciągu ostatniego roku.

### Wykres 29. Próby radzenia sobie z sytuacją dyskryminacyjną



Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018

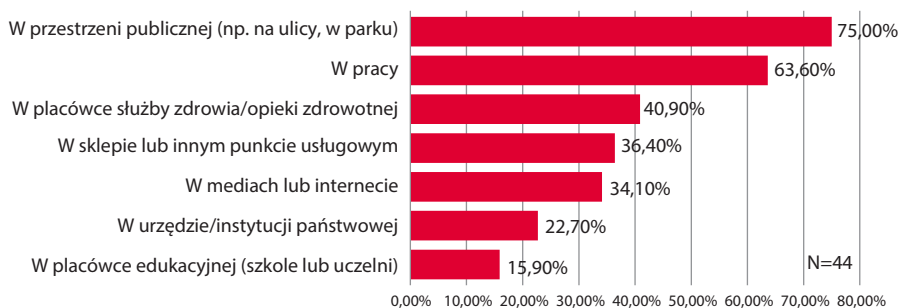
Jak widać, w zdecydowanej większości przypadków sposobem radzenia sobie z sytuacją dyskryminacji jest rozmowa z bliską osobą (61,4%). W jednej czwartej przypadków badani mówili, że zasięgnęli porady u psychologa lub prawnika, 25% podjęło też działania prawne w tej sprawie. Co ciekawe istotny odsetek osób (22,7%) twierdził, że starał się zwracać uwagę na problem za pośrednictwem mediów czy innych sposobów wpływania na opinię publiczną.

Na Wykresie 30 przedstawiono łączną analizę miejsc, w których respondenci, bądź ich bliscy, doświadczali dyskryminacji. Trzy czwarte osób raportujących zetknięcie z gorszym traktowaniem mówiło, że miało ono miejsce w przestrzeni publicznej. Można podejrzewać, że badani mają tu na myśli obelżywe słowa, przypadki pobicia, czy inne formy przemocy, które mogą mieć miejsce na ulicy czy w parku.

Ponad 60% badanych wskazywało na to, że częstym miejscem, gdzie występuje gorsze traktowanie jest praca. Oznacza to zapewne, że zwierzchnicy lub/i współpracownicy stosunkowo często są sprawcami dyskryminacji. Na trzecim miejscu pod względem częstości wskazań przypadków dyskryminacji znalazły się placówki ochrony zdrowia oraz sklepy czy punkty usługowe. Są to miejsca, w których dyskryminacja przyjmuje zapewne formę odmowy usługi lub niechętniej/gorzej obsługi określonych osób.

Co ciekawe, tylko jedna trzecia osób (34,1%), które deklarowały zetknięcie z dyskryminacją, wskazywała, że jej źródłem są treści zawarte w mediach czy internecie. Pewnym pocieszeniem jest, że przypadki dyskryminacji stosunkowo najrzadziej przydarzały się w państwowej instytucji lub urzędzie, a także w placówce edukacyjnej.

### Wykres 30. Miejsca, w których dochodzi do dyskryminacji



Źródło: Opracowanie własne, dane: Świadomość prawna w kontekście równego traktowania, Kantar 2018







Raport przedstawia ocenę skuteczności obowiązujących w Polsce przepisów antydyskryminacyjnych z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich, jako niezależnego organu ds. równego traktowania. Uwzględnia przy tym stan świadomości i społecznej percepcji samego zjawiska dyskryminacji. Szczegółowej analizie poddano również uchwaloną przed 10-laty ustawę o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania. Ponadto, raport zawiera wnioski i rekomendacje dotyczące zmian legislacyjnych i działań edukacyjnych.