



Warszawa, 20-03-2025 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**XI.816.5.2025.AM**

**Pan**

**Radosław Sikorski**

**Minister Spraw Zagranicznych**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

Rzecznik Praw Obywatelskich, jako organ stojący na straży wolności i praw człowieka i obywatela, w tym realizacji zasady równego traktowania, analizuje efektywność systemu ochrony prawnej przed nierównym traktowaniem. W szczególności Rzecznik zabiega o związanie się przez Rzeczpospolitą Polską dostępnymi instrumentami prawa międzynarodowego, które mogłyby w istotny sposób wzmocnić ochronę obywateli przed różnymi formami dyskryminacji<sup>1</sup>. Za jeden z brakujących elementów systemu prawnego, który zdecydowanie poprawiłby efektywność realizacji zasady równego traktowania w Polsce, należy uznać Protokół nr 12 z 2000 r. do Konwencji o ochronie

---

<sup>1</sup> Zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Minister Rodziny Pracy i Polityki społecznej z dnia 2 grudnia 2024 r. w sprawie ratyfikacji protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, dostępne pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-protokol-fakultatywny-konwencja-niepelnosprawni-mrpips-odpowiedz> [dostęp: 11 marca 2025 r.].

praw człowieka i podstawowych wolności<sup>2</sup>, wprowadzający ogólny zakaz dyskryminacji.

Ratyfikacja Protokołu nr 12, a tym samym poddanie pod jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) wszystkich spraw, w których mogło dojść do nierównego traktowania w korzystaniu z ustanowionych praw, może mieć znaczący wpływ na dalsze rozwijanie standardów antydyskryminacyjnych oraz zmniejszenie liczby przypadków dyskryminacji w Polsce.

Rzecznicy Praw Obywatelskich kolejnych kadencji monitorowali toczące się od 2013 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych prace analityczne dotyczące Protokołu nr 12. Według ostatniej z uzyskanych w tym zakresie informacji, przystąpienie do Protokołu nr 12 stanowiło dla Ministerstwa kwestię złożoną, wymagającą przede wszystkim analizy wielu obszarów prawa i skutków prawnych związania się tym Protokołem<sup>3</sup>. Trudnością sygnalizowaną Rzecznikowi przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w 2016 r. była również niepewność co do kierunków rozwoju orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w odniesieniu do Protokołu nr 12<sup>4</sup>.

Chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra, że ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1175; dalej: „ustawa o równym traktowaniu”) implementowała do polskiego porządku prawnego przepisy wtórnego prawa antydyskryminacyjnego, obowiązującego w całej Unii Europejskiej. Dyrektywy równościowe zobowiązują państwa członkowskie do zapewnienia właściwych środków ochrony osobom narażonym na nierówne traktowanie. Należy odnotować, że poziom ochrony wynikający z dyrektyw i ustawy o równym traktowaniu jest zróżnicowany w zależności od przesłanki i obszaru dyskryminacji, co stanowi odzwierciedlenie unijnego kompromisu w zakresie wspólnych działań na rzecz niedyskryminacji. Jest to jednak uznawane za problematyczne w świetle przepisów Konstytucji RP, w szczególności postanowień art. 32 ust. 2. Ustawa o równym traktowaniu przyznaje bowiem ochronę

---

<sup>2</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: „Konwencja” lub „EKPC”).

<sup>3</sup> Zob. pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z dnia 6 kwietnia 2016 r. (znak: DPOPC.433.14.2013/132).

<sup>4</sup> Ibidem.

prawną wyłącznie w enumeratywnie wskazanych obszarach, tj. w sprawach związanych z zatrudnieniem, dostępem i warunkami korzystania z instrumentów i usług rynku pracy, podejmowania kształcenia zawodowego, warunkami podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej, działania w związkach zawodowych, organizacjach pracodawców i samorządach zawodowych, w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, rzeczy oraz nabywania praw lub energii oferowanych publicznie, opieki zdrowotnej oraz oświaty i szkolnictwa wyższego. Ponadto należy zwrócić uwagę, że ustawa o równym traktowaniu wprowadza różne poziomy ochrony ofiar dyskryminacji, zawierając zamknięty katalog cech, ze względu na które dyskryminacja jest zakazana. Takie ukształtowanie przepisów ustawowych powoduje, że nie każda kategoria osób jest chroniona w takim samym stopniu.

Zakaz dyskryminacji został wyrażony już w EKPC, jednak jego zakres jest ograniczony wyłącznie do korzystania z praw i wolności wymienionych w Konwencji i protokołach do niej. Obecnie jurysdykcja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w stosunku do Polski w zakresie indywidualnej skargi dotyczącej dyskryminacji jest ograniczona do praw zagwarantowanych w tych aktach. W konsekwencji, indywidualna skarga nie przysługuje m.in. w przypadku nierównego dostępu do praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Do tych praw należą tak istotne uprawnienia, jak m.in. prawo do pracy czy prawo do ochrony zdrowia.

Osoby pozostawione poza zakresem ochrony wynikającej z ustawy równościowej, a także poza zakresem ochrony ETPC w zakresie dyskryminacji w korzystaniu z innych praw i wolności niż wymienione w EKPC i jej Protokołach, są pozbawione szczególnych środków ochrony w przypadku nierównego traktowania. Dlatego też Protokół nr 12, który zobowiązuje państwa-strony do zagwarantowania korzystania bez jakiegokolwiek dyskryminacji z każdego prawa ustanowionego przez prawo danego państwa oraz zabrania dyskryminowania przez władze publiczne państwa-strony kogokolwiek z jakiegokolwiek powodu, mógłby być solidną podstawą ochrony takich osób. Podkreślenia wymaga zatem, że ratyfikacja Protokołu nr 12 do EKPC wzmocniłaby istotnie gwarancje równego dostępu do praw społecznych i kulturalnych osób narażonych na dyskryminację. Ponadto Protokół nr 12 stanowiłby dopełnienie gwarancji przysługujących już na tle art. 32 Konstytucji, dodatkowo rozszerzając zakres przedmiotowy potencjalnych skarg kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ratyfikacja Protokołu nr 12 znacząco mogłaby wpłynąć także na skuteczną implementację prawa antidyskryminacyjnego Unii Europejskiej, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia trwającej polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej.

W mojej ocenie, podpisanie i ratyfikacja Protokołu nr 12 przyczyni się do poprawy sytuacji osób narażonych na dyskryminację, a ewentualne zalecenia wydane na skutek rozpoznanych przez ETPC skarg mogą być dla Polski cenną wskazówką w tym zakresie.

Uwzględniając powyższe oraz wyzwania, jakie stoją przed Polską w zakresie realizacji zasady równego traktowania, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2, 16 ust. 1 i art. 17b pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac mających na celu ratyfikację przez Polskę Protokołu nr 12 oraz powiadomienie o przewidywanych czynnościach w tej sprawie i harmonogramie ich realizacji. Będę również zobowiązany za wyjaśnienie, czy w Ministerstwie Spraw Zagranicznych została przeprowadzona analiza dotycząca orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie Protokołu nr 12 i jakie ewentualnie płyną z niej wnioski.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

**Pan Adam Bodnar, Minister Sprawiedliwości (ePUAP)**

**Pani Katarzyna Kotula, Ministra ds. Równości – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (ePUAP)**