



Warszawa, 27-02-2025 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
Adam Krzywoń

XI.070.1.2023.ASZ

Pani
Katarzyna Kotula
Ministra do spraw Równości
ePUAP

Szanowna Pani Ministro,

Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonując zadania organu ds. równości¹, stale monitoruje standardy działania organów odpowiedzialnych za promowanie, analizowanie i wspieranie równego traktowania wszystkich osób bez dyskryminacji ze względu na przyczyny objęte zarówno postanowieniami Konstytucji RP, jak i odpowiednimi dyrektywami UE. W tym względzie Rzecznik docenia wcześniejszy fakt nawiązania dialogu oraz możliwość przekazywania – najpierw Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania², a następnie Ministrze do Spraw Równości³ – uwag dotyczących projektów dyrektyw UE w sprawie norm dotyczących organów do spraw równości⁴ w trakcie prac nad nimi.

¹ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.; dalej: ustawa o RPO).

² Zob. np. wystąpienie z dnia 1 marca 2023 r., znak: XI.070.1.2023.ASZ/MK.

³ Zob. np. wystąpienie z dnia 20 grudnia 2023 r., znak: XI.070.1.2023.MK/ASZ.

⁴ COM(2022) 688 final i COM(2022) 689 final.

Licząc, że zainicjowany dialog może być kontynuowany po wejściu w życie dyrektywy Rady (UE) 2024/1499 z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących funkcjonowania organów ds. równości w obszarze równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, równego traktowania osób w dziedzinie zatrudnienia i pracy bez względu na wyznawaną religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, równego traktowania kobiet i mężczyzn w sprawach zabezpieczenia społecznego oraz w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, oraz w sprawie zmiany dyrektyw 2000/43/WE i 2004/113/WE (Dz.U. L, 2024/1499, 29.5.2024) i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1500 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości w obszarze równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy oraz zmiany dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE (Dz.U. L, 2024/1500, 29.5.2024), zwracam się do Pani Ministry w przedmiocie implementacji do polskiego porządku prawnego tych dwóch aktów prawa unijnego.

Wspomniane dyrektywy przewidują, że państwa członkowskie wprowadzą w życie do dnia 19 czerwca 2026 r. przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do ich wykonania. W pierwszej kolejności, należy przeprowadzić analizę w celu określenia dostosowania przepisów dotyczących niezależnego organu ds. równości – w rozumieniu wskazanych dyrektyw – do ich wymagań. Od sposobu realizacji tego obowiązku zależeć będzie skuteczność mechanizmu ochrony przed dyskryminacją nie tylko w perspektywie krajowej, ale i unijnej – *ratio legis* obu aktów prawa unijnego jest bowiem wzmocnienie ochrony przed dyskryminacją w poszczególnych państwach członkowskich przez harmonizację zakresu uprawnień, kompetencji, struktury, zasobów i funkcjonowania operacyjnego ustanowionych w nich organów ds. równości⁵.

Wyrażając nadzieję na możliwość oceny przez Rzecznika Praw Obywatelskich szczegółowych rozwiązań prawnych mających na celu implementację wskazanych wyżej dyrektyw po sformułowaniu ich propozycji, niniejszym pozwalam sobie zwrócić uwagę Pani Ministry na kwestię newralgiczną dla zapewnienia skuteczności instytucjonalnego wymiaru ochrony przed dyskryminacją, niezależnie od sfery – publicznej czy prywatnej – to jest na **zakres mandatu Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu ds. równości**.

⁵ Zob. motyw 11 dyrektywy 2024/1499 i motyw 9 dyrektywy 2024/1500.

Zakres mandatu Rzecznika Praw Obywatelskich wyznaczają postanowienia Konstytucji RP, w szczególności art. 80 ustanawiający prawo podmiotowe do wystąpienia do Rzecznika „z wnioskiem o pomoc w ochronie [...] wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej”. Oznacza to, że przepis ten **nie przyznaje prawa do wystąpienia do RPO w razie naruszenia praw lub wolności w wymiarze horyzontalnym, to jest przez podmioty prywatne**⁶. Poza zakresem kompetencji Rzecznika pozostają więc działania lub zaniechania osób fizycznych czy też innych podmiotów prawa prywatnego nawet wtedy, gdy godzą one w prawa lub wolności innych osób. Biorąc pod uwagę pozycję ustrojową RPO, Rzecznik może jedynie badać działalność organów lub instytucji, do których ustawowych obowiązków należy realizacja praw i wolności z tego punktu widzenia, tj. czy wykonują one ciążące na nich w tym zakresie z mocy prawa obowiązki, a więc czy w odpowiedni sposób reagują na naruszenie owych praw i wolności. Uwaga Rzecznika skupia się więc w tym przypadku przede wszystkim na ocenie prawidłowości reakcji organu władzy publicznej obowiązującego do przestrzegania praw i wolności⁷, w tym prawa do równego traktowania. **Ograniczone kompetencje RPO w zakresie reagowania na dyskryminację w kontekście relacji horyzontalnych zostały podkreślone w art. 11 ust. 2 ustawy o RPO**, z którego wynika, że w zakresie realizacji zasady równego traktowania między podmiotami prywatnymi Rzecznik może jedynie poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania.

Dyrektywy 2024/1499 i 2024/1500 nie ograniczają natomiast mandatu organów ds. równości do sfery stosunków wertykalnych, formułując ich zadania i kompetencje w odniesieniu zarówno do podmiotów publicznych, jak i prywatnych. W związku z powyższym, w obliczu normatywnie ograniczonego mandatu RPO w zakresie określonego w dyrektywach standardu objęcia stosunków horyzontalnych działaniami krajowego organu ds. równości, Rzecznik Praw Obywatelskich ponownie wskazuje na potrzebę poddania pod rozagę kwestii **ustanowienia odrębnego organu krajowego**. Pozycja ustrojowa takiego organu oraz zakres powierzonych mu uprawnień i zadań powinny czynić zadość wymaganiom obu dyrektyw również w zakresie przeciwdziałania i reagowania na dyskryminację, której dopuszczają się

⁶ J. Trzciniński, M. Wiącek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 80.

⁷ S. Trociuk [w:] Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2020, art. 1.

podmioty prywatne⁸. Wydaje się, że w ten sposób możliwy będzie do osiągnięcia cel obu dyrektyw, jakim jest wzmocnienie stosowania zasady równego traktowania w państwach członkowskich UE przez zwiększenie skuteczności krajowych organów ds. równości, dzięki zapewnieniu ich **niezależności** oraz **odpowiedniego zakresu kompetencji, zadań i środków** umożliwiających ich realizację⁹.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 oraz art. 17b pkt 1 ustawy o RPO, zwracam się z uprzejmą prośbą do Pani Ministry o przedstawienie stanowiska dotyczącego kwestii ustanowienia odrębnego organu ds. równości, jak również o poinformowanie Rzecznika o postępach w implementacji obu dyrektyw, w szczególności o przyjętym w tym zakresie harmonogramie prac.

Z poważaniem

Adam Krzywoń

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

⁸ Zob. wystąpienie RPO do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania z 1 marca 2023 r., dostęp: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-03/do_PRT_organ_y_ds_rownego_traktowania_red_01.03.2023.pdf [dostęp: 21.02.2025 r.]; raport RPO pt. Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna. Wnioski i rekomendacje RPO, s. 37 i n., wyd. 2020, dostęp https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Ochrona_przed_dyskryminacja_w_Polsce.pdf [dostęp: 21.02.2025 r.].

⁹ Zob. też publikację EQUINET pt. Understanding the New EU Directives on Standards for Equality Bodies. Legal Digest on Standards for Equality Bodies, dostęp: <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2024/11/Legal-Digest-Understanding-the-New-Eu-Directives-on-Standards-for-Equality-Bodies.pdf> [dostęp: 21.02.2025 r.].