



Warszawa, 31-07-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

XI.816.5.2025.AM

Pan

Radosław Sikorski

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Spraw Zagranicznych

Szanowny Panie Premierze,

uprzejmie dziękuję za odpowiedź na moje wystąpienie¹ w sprawie ratyfikacji przez Polskę Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności², udzieloną przez Panią Minister Henrykę Mościcką-Dendys pismem z dnia 28 kwietnia 2025 r. (znak: DPT.2702.13.2019/203).

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonujący także zadania niezależnego organu ds. równości, mając na względzie dążenie do zapewnienia możliwie wysokiego standardu ochrony prawnej przed dyskryminacją osobom pozostającym pod jurysdykcją RP,

¹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 20 marca 2025 r. (znak: XI.816.5.2025.AM), dostęp pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-03/Do_MSZ_ekpc_protokol_20_03_2025.pdf [dostęp: 1 lipca 2025 r.].

² 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”).

odnotowuję, że Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie prowadzi aktualnie prac mających na celu podpisanie i ratyfikację Protokołu nr 12 do Konwencji. Nie jest przy tym klarowne, czy stanowisko to oparte jest na wspomnianych w piśmie analizach przeprowadzonych w latach 2013-2017, czy też innych ustaleniach. Jak podkreślono w przesłanej do Biura RPO korespondencji, wyniki ówczesnych konsultacji publicznych miały być niejednoznaczne, a ponadto zgłoszone miały być zastrzeżenia wskazujące na przeszkody natury prawnej, celowościowej lub związane z możliwym znacznym wzrostem wydatków z budżetu państwa. Wspomniane analizy nie zostały jednak załączone do udzielonej mi odpowiedzi.

Nie mogę natomiast zgodzić się z zaprezentowanym w piśmie uzasadnieniem braku działań w postulowanym zakresie, odnoszącym się do przedstawionej przez MSZ oceny obowiązujących w Polsce uregulowań prawnych dotyczących równego traktowania. Przedstawiona argumentacja budzi moje istotne zastrzeżenia.

W piśmie wskazuje się, że prawo do równego traktowania w Polsce objęte jest szeroką ochroną prawną, wynikającą m.in. z art. 32 Konstytucji RP, art. 14 Konwencji oraz ustawy o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania³. Podkreślono przy tym, że szereg przepisów, w tym ustawa o równym traktowaniu, przewiduje tzw. zamknięte katalogi przesłanek dyskryminacyjnych, podczas gdy Protokół nr 12 oparty jest na ogólnym zakazie dyskryminacji w jakimkolwiek obszarze i z jakiegokolwiek przyczyny (tzw. otwarty katalog). Powyższe doprowadziło do konkluzji, że „wprowadzenie tzw. otwartego katalogu mogłoby skutkować nadmierną ingerencją w wolności obywatelskie i nie spełniać konstytucyjnych wymogów w zakresie precyzji i określoności przepisów prawa nakładających ograniczenia na wolności obywatelskie”.

Z powyższymi wnioskami sugerującymi, że otwarty katalog przesłanek zawarty w Protokole nr 12 jest nieprecyzyjny i nieokreślony oraz rodzi niebezpieczeństwo nadmiernej ingerencji w prawa i wolności, nie sposób się zgodzić. Nietrafny jest również argument, że wprowadzenie otwartego katalogu pozostaje w opozycji do aktualnie obowiązujących w Polsce przepisów, rozszerzając zakres ochrony przed dyskryminacją w sposób nieuzasadniony.

³ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2024 r. poz. 1175, ze zm.; dalej: „ustawa o równym traktowaniu”).

Konstytucja RP w art. 32 ust. 2 stanowi, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Konstytucyjna klauzula dyskryminacyjna ma charakter uniwersalny, zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym⁴. **Nie ulega żadnym wątpliwości, że art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nie formułuje zamkniętego katalogu cech prawnie chronionych.** Konstytucja RP, wprowadzając zakaz dyskryminacji, nie określa zatem wyraźnie cech, ze względu na które nie można dokonywać różnicowań pomiędzy podmiotami praw i wolności⁵. Polska ustawa zasadnicza opiera się w konsekwencji na założeniu, że istnieją pewne „cechy zakazane” – indywidualne (osobowe) cechy adresatów – które w żadnym wypadku nie mogą stanowić o zróżnicowaniu sytuacji prawnej jednostek.

Katalog tych cech można zrekonstruować na podstawie całości przepisów Konstytucji RP⁶. Podobnie, wskazówką przy formułowaniu tego katalogu, mogą być wiążące Polskę przepisy prawa międzynarodowego, jak w szczególności **art. 14 Konwencji** zakazujący dyskryminacji „wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”. Warto ponadto zwrócić uwagę na **art. 26 Paktu praw osobistych i politycznych**⁷, który stanowi, że „dyskryminacja w tym zakresie powinna być ustawowo zakazana oraz powinna być zagwarantowana przez ustawę równa dla wszystkich i skuteczna ochrona przed dyskryminacją z takich względów, jak: rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, sytuacja majątkowa, urodzenie lub jakiejkolwiek inne okoliczności”, czy

⁴ L. Garlicki, M. Zubik [w:] M. Derlatka, K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, A. Łukaszczuk, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, M. Wiącek, K. Wojtyczek, L. Garlicki, M. Zubik, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, Warszawa 2016, art. 32.

⁵ Zob. uwaga 112 do art. 32 w: M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, wyd. 1, 2016.

⁶ L. Garlicki, M. Zubik, op. cit.

⁷ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: „Pakt”).

art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych UE⁸ wskazujący, że „zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Wprawdzie wskazane przepisy zawierają przykładowe wyliczenie cech prawnie chronionych, to są to jednak katalogi otwarte. **Jednocześnie wymaga podkreślenia, że zgodność z Konstytucją RP postanowień art. 14 Konwencji, art. 26 Paktu oraz art. 21 ust. 1 KPP, jako zbyt daleko ingerujących w wolności obywatelskie, czy pozbawionych precyzji i określoności wymaganych dla ograniczeń tych wolności, nie bywa kwestionowana.**

Na gruncie niniejszej sprawy istotne jest zwłaszcza, że w art. 14 Konwencji wprowadzono jedenaście podstawowych kryteriów, w oparciu o które zakazane jest różnicowanie sytuacji jednostek, przy czym **nie zamknięto tego katalogu.**

Sformułowanie „z jakichkolwiek innych przyczyn” wskazuje na otwarty katalog cech prawnie chronionych, który możliwy jest do uzupełnienia w procesie stosowania Konwencji. Potwierdza to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w odniesieniu np. do dyskryminacji ze względu na orientację seksualną⁹ i tożsamość płciową¹⁰, które to cechy w katalogu zawartym w art. 14 Konwencji nie są explicite wymienione. Również art. 1 Protokołu nr 12, obok przykładowych przesłanek dyskryminacji, posługuje się zwrotem „z jakichkolwiek innych przyczyn”, rozszerzając jednak zakres zastosowania Protokołu do każdego prawa, a w konsekwencji innych sytuacji i dziedzin życia społecznego, niż objęte dotychczas art. 14 Konwencji,

⁸ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE C z 2012 r. Nr 326, s. 391, dalej: „KPP”).

⁹ Zob. m.in. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 grudnia 1999 r. Salgueiro da Silva Mouta p. Portugalii, skarga nr 33290/96, § 28 i z 2 marca 2010 r. Kozak p. Polsce, skarga nr 13102/02, § 92.

¹⁰ Zob. m.in. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 30 listopada 2010 r. P. i V. p. Hiszpanii, skarga nr 35159/09, § 30.

przykładowo prawa do dostępu do miejsc publicznych, prawa do dostępu do dóbr, czy prawa do świadczenia usług¹¹.

Odnosząc się zaś do krajowych uregulowań prawnych dotyczących przeciwdziałania dyskryminacji, chciałbym uprzejmie zauważyć, że przepisy ustawy o równym traktowaniu stanowią implementację przez polskiego ustawodawcę odpowiednich dyrektyw Unii Europejskiej. Niewątpliwie wskazana ustawa zawiera zamknięty katalog cech prawnie chronionych. Dodatkowo, ochrona prawna przewidziana w ustawie o równym traktowaniu zawężona jest przez wskazanie obszarów, w których ta ochrona jest gwarantowana (różnych w stosunku do wymienionych w niej cech). W konsekwencji ustawa o równym traktowaniu istotnie różnicuje zakres ochrony przed dyskryminacją poszczególnych grup osób narażonych na wykluczenie społeczne.

Już w trakcie prac legislacyjnych ustawa o równym traktowaniu budziła istotne kontrowersje. Szereg uwag do projektu zgłaszały zarówno organizacje pozarządowe, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich¹². Choć podstawowym zarzutem kierowanym wobec tej ustawy jest zróżnicowanie sytuacji prawnej osób, które doświadczyły nierównego traktowania ze względu na ich cechę osobistą będącą jednocześnie przesłanką dyskryminacji¹³, to jej niewątpliwym mankamentem pozostaje również zakres zastosowania, który ograniczony jest do sytuacji naruszenia zasady równego traktowania ze względu na zamknięty katalog przesłanek dyskryminacyjnych, wymienionych w art. 1. W mojej ocenie, w konsekwencji powyższego zamknięcia katalogu cech prawnie chronionych na poziomie omawianej ustawy, gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony przed dyskryminacją nie zostały w Polsce zapewnione w stopniu wystarczającym.

¹¹ M. A. Nowicki [w:] Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [w:] Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wyd. VIII, Warszawa 2021, art. 14.

¹² Zob. m.in. uzasadnienie do projektu ustawy: Sejm RP VI kadencji, nr druku 3386.

¹³ Ustawa o równym traktowaniu najszerszą ochronę przyznaje osobom traktowanym nierówno ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość, najsłabiej chroni zaś ofiary dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną.

Pozwolę sobie przypomnieć, że postulat nowelizacji ustawy o równym traktowaniu przez **wprowadzenie otwartego katalogu cech prawnie chronionych oraz zapewnienie** na jej gruncie **ochrony przed dyskryminacją we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego jest formułowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich od dawna**¹⁴. Uważam, że takie zmiany nie tylko pozostawałyby w zgodzie z konstytucyjną klauzulą antydyskryminacyjną z art. 32 ust. 2, ale również realizowałyby ją w pełniejszym stopniu. 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 niedopuszczalne¹⁵, to dobór takiego kryterium różnicowania przez ustawodawcę decyduje o niekonstytucyjności analizowanej regulacji prawnej¹⁶.

W moim przekonaniu uzasadnieniem dla zróżnicowania sytuacji prawnej ofiar dyskryminacji w żadnym wypadku nie może być ograniczony zakres zastosowania dyrektyw Unii Europejskiej implementowanych do polskiego porządku prawnego w

¹⁴ Zob. np. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania z 28 maja 2012 r. (znak: RPO-687085-I/12/KW/MW), czy wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania z 10 stycznia 2022 r. (znak: XI.070.8.2020), dostęp pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-rowne-traktowanie-rzad-odpowiedz> [dostęp: 1 lipca 2025 r.].

¹⁵ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10, OTK 2011, nr 6, poz. 49.

¹⁶ Por. wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2016 r., znak: XI.510.2.2016.AM, s. 9, sygn. akt K 17/16, dostępny pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wniosek_do_Trybunalu_Konstytucyjnego_ws_zakresu_stosowania_ustawy_o_rownym_traktowaniu.pdf [dostęp: 1 lipca 2025 r.]. Wniosek został jednak przez Rzecznika wycofany, a postępowanie umorzone. Niezależnie od powyższego zastrzeżenia co do konstytucyjności tych regulacji są aktualne, zob. np. opinię do nowelizacji przepisów Kodeksu pracy przekazanej 3 lipca 2025 r. Ministrze Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (znak: XI.810.3.2025.ASZ).

drodze ustawy o równym traktowaniu. Dyrektywy unijne nie ustanowiły bowiem całościowego i spójnego systemu ochrony przed dyskryminacją, ograniczając się do uregulowania jedynie wycinkowo stosunków społecznych. **Nie ulega zatem wątpliwości, że standard ochrony przed dyskryminacją ustanowiony w polskiej Konstytucji jest wyższy niż standard wyznaczony w drodze regulacji prawnych Unii Europejskiej.** Tym samym przepisy prawa krajowego, zgodne co prawda z implementowanymi dyrektywami, budzą zasadnicze wątpliwości co do tego, czy realizują wskazany wyżej standard konstytucyjny.

Proszę również zwrócić uwagę, że w art. 18^{3a} § 1 Kodeksu pracy¹⁷ (który nota bene stanowi implementację także tych samych dyrektyw unijnych, które w odniesieniu do innych sytuacji niż stosunek pracy zostały wdrożone przepisami ustawy o równym traktowaniu) – przez użycie sformułowania „w szczególności” – **kryteria antydyskryminacyjne wymienione są jedynie przykładowo**, a to daje podstawę do wywiedzenia ochrony przed dyskryminacją także z powodów, które nie są ujęte wprost w tym przepisie¹⁸. Kodeksowa regulacja posługuje się zatem otwartym katalogiem zakazanych kryteriów¹⁹.

Z tych względów ustawa o równym traktowaniu nie powinna być probierzem zgodnego z Konstytucją oraz wiążącymi Polskę instrumentami prawa międzynarodowego i europejskiego ukształtowania przepisów chroniących jednostki przed kwalifikowaną formą nierównego traktowania w postaci dyskryminacji. Przeciwnie, **ustawa ta, wprowadzając zamknięty katalog cech prawnie chronionych, stanowi wyjątek zarówno na tle omówionych regulacji krajowych (na czele z Konstytucją RP), jak i wiążących Polskę instrumentów prawa międzynarodowego.** Tym samym twierdzenie, jakoby ratyfikacja Protokołu nr 12 do Konwencji miała być nieuzasadniona w świetle aktualnie obowiązującego w Polsce

¹⁷ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.; dalej: „K.p.”).

¹⁸ K. Śmiszek [w:] Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania. Komentarz, red. K. Kędziora, Warszawa 2017, art. 1.

¹⁹ E. Maniewska [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy, LEX/el. 2025, art. 18(3(a)), art. 18(3(b)), art. 18(3(c)), art. 18(3(d)), art. 18(3(e)).

prawa ze względu na wprowadzenie otwartej klauzuli dyskryminacyjnej, należy uznać za nietrafione i nieuprawnione.

Podsumowując pragnę podkreślić, że ratyfikacja Protokołu nr 12 do Konwencji przyczyniłaby się do wzmocnienia ochrony przed dyskryminacją w Polsce. Ma to szczególne znaczenie w kontekście omówionych niedostatków ustawy o równym traktowaniu²⁰. Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oparta o przepisy Protokołu nr 12 stanowiłaby środek prawny dostępny dla tych osób, które ze względu na kształt przepisów wskazanej ustawy znajdują się poza zakresem jej zastosowania.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 17b pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ponowne rozważenie przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich postulatu oraz poinformowanie o zajęтым stanowisku i jego szczegółowym uzasadnieniu lub planowanych w tym zakresie działaniach i przyjętym harmonogramie ich realizacji.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Waldemar Żurek

Minister Sprawiedliwości

²⁰ Zob. raport Rzecznika Praw Obywatelskich, pt. Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna. Wnioski i rekomendacje RPO, Warszawa 2020, w tym zawarte w nim rekomendacje, zwłaszcza nr 5 i 6, s. 42, dostępny w wersji elektronicznej pod adresem: https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Ochrona_przed-dyskryminacja_w_Polsce.pdf [dostęp: 15 lipca 2025 r.].

