



Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Podsekretarz Stanu
Henryka Mościcka - Dendys

DPT.2702.13.2019 / 207
Warszawa, 1 września 2025 r.

Pan dr hab. Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

pragnę podziękować za Pana pismo z dnia 31 lipca 2025 r. zawierające dodatkowe uzasadnienie dla idei przystąpienia przez Polskę do Protokołu nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja). Protokół ten, w odróżnieniu od art. 14 Konwencji, przewiduje nie tylko otwarty katalog przesłanek dyskryminacyjnych (obecny także w art. 14 Konwencji), ale i ogólną klauzulę antydyskryminacyjną. Uniezależnia zatem rozpatrywanie kwestii ewentualnej dyskryminacji od kwestii praw i wolności gwarantowanych w Konwencji i jej Protokołach Dodatkowych, rozszerzając zakaz dyskryminacji na „jakiegokolwiek obszar i z jakiegokolwiek przyczyny”.

Starannie przeanalizowaliśmy przedstawione przez Pana Rzecznika nowe argumenty. W odpowiedzi, uznając istotne znaczenie zakazu dyskryminacji, pragnę jednak wskazać, iż nie dotyczą one kluczowej kwestii, tj. zasadności związania się instrumentem międzynarodowym zawierającym ogólną klauzulę antydyskryminacyjną w sytuacji, w której Polska zobowiązana już jest do zagwarantowania zakazu dyskryminacji na mocy klauzuli szczególnej, zawartej w art. 14 Konwencji.

Ponadto, argumentacja wskazana przez Pana Rzecznika w ostatnim piśmie może świadczyć, że prawo polskie – przynajmniej w zakresie, w jakim implementuje ono dyrektywy unijne – może wymagać dostosowania przed rozpoczęciem prac nad przystąpieniem do Protokołu nr 12.

Jak wskazano w piśmie, „Dyrektywy unijne nie ustanowiły (...) 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”. W opinii ekspertów Ministerstwa Spraw Zagranicznych, przed ewentualną decyzją o przystąpieniu do Protokołu nr 12 należałoby mieć pewność, że zobowiązania wynikające z orzeczeń Trybunału nie pozostaną w kolizji z zobowiązaniami płynącymi dla Polski z prawa unijnego. Orzecznictwo Trybunału na gruncie

Protokołu nr 12 w jego obecnym kształcie nie daje podstaw do wysuwania w tej mierze wniosków z wystarczającą pewnością (m.in. z uwagi na niewielką liczbę orzeczeń Trybunału wydanych na tej podstawie w stosunku do państw UE).

Znamy krytyczne wobec konstrukcji ustawy 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.) argumenty. W opinii Ministerstwa Spraw Zagranicznych, przed rozważeniem możliwości przystąpienia do Protokołu nr 12 należałoby najpierw wyjaśnić wskazane przez Pana Rzecznika zastrzeżenia dotyczące konstrukcji wspomnianej ustawy. Ewentualna nowelizacja tej ustawy pozostaje jednakże poza właściwością MSZ.

Niemniej jednak, pomimo wskazanych przez Pana Rzecznika ograniczeń, wspomniana ustawa, pozostaje istotnym instrumentem prawnym zapewniającym jednostkom ochronę przed dyskryminacją w wielu obszarach. Nie jest ona też jedynym instrumentem przewidzianym przez prawo polskie. Należy pamiętać o możliwości kierowania skarg konstytucyjnych z powołaniem się na szeroki konstytucyjny standard ochrony przed nierównym traktowaniem. Ochronę przewidzianą przez ustawę o równym traktowaniu uzupełniać mogą także art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego, które dotyczą ochrony dóbr osobistych. Polskie orzecznictwo zna przykłady stosowania przez sądy na tej podstawie daleko idącej ochrony przed dyskryminacją. Jak podnosi Pan w swojej korespondencji, Kodeks pracy przewiduje szeroką ochronę przed dyskryminacją. Należy też wspomnieć, że monitoring przestrzegania przez Polskę praw kulturalnych, gospodarczych i społecznych prowadzą inne niż Trybunał wyspecjalizowane organy międzynarodowe (w ramach struktur ONZ czy Rady Europy). Uwzględniają one standardy dotyczące równego traktowania.

Wreszcie, i szczególnie, należy mieć na uwadze, że orzecznictwo Trybunału na gruncie wielokrotnie już wzmiankowanego art. 14 Konwencji jest dobrze ugruntowane i w praktyce ma bardzo szeroki zakres zastosowania. Z powyższych względów pragnę podtrzymać przedstawione już uprzednio stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych, że zasady niedyskryminacji i równego traktowania są wystarczająco gwarantowane w obowiązującym porządku prawnym RP.

Na koniec pragnę podkreślić, że związanie się przez Polskę nowymi zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi wymaga m.in. decyzji Rady Ministrów. Prowadzone w l. 2013-2017 trzy tury konsultacji były okazją do zebrania stanowisk innych resortów - siedem z nich, w tym Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Minister Skarbu Państwa, Minister Sprawiedliwości, Minister Zdrowia oraz Minister Koordynator Służb Specjalnych wyraziły krytyczne opinie (niektóre z tych podmiotów więcej niż raz). Zastrzeżenia zgłaszała też Prokuratura Generalna czy wreszcie Krajowa Rada Sądownictwa. Od tego czasu żaden z ministrów nie skierował do Ministra Spraw Zagranicznych wniosku o rozpoczęcie prac w celu przystąpienia do Protokołu nr 12, mimo że kwestie związania RP protokołami dodatkowymi są przedmiotem ponawianej okresowo dyskusji międzyresortowej.

Jednocześnie pragnę zapewnić Pana Rzecznika, iż sprawa ta będzie przedmiotem stałej, wewnętrznej analizy w zakresie możliwych do podjęcia działań, w szczególności w kontekście możliwego rozwoju orzecznictwa Trybunału na gruncie Protokołu nr 12.

Z wyrazami szacunku

Henryka Mościcka-Dendys

Do wiadomości:

Pani Maria Ejchart

Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Sprawiedliwości