



Raport z analizy porównawczej regulacji prawnych

Raport krajowy - Polska

Przygotowany dla: Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ).

Przygotowany przez: Konrad Lipigórski, magister prawa, radca prawny.



Co-funded by the
European Union

Wrocław, dnia 25 lipca 2025 r.

ABSTRAKT:

Zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i na szczeblu krajowym – w Polsce, dostrzeżona została problematyka nierównego traktowania poszczególnych grup osób z uwagi na ich cechy osobnicze, takie jak w szczególności ich płeć, wiek, niepełnosprawność, neuroróżnorodność, orientacja seksualna, pochodzenie etniczne lub rasowe, czy wyznanie oraz jego na funkcjonowanie społeczeństwa. Z uwagi na skalę tego zjawiska konieczne stało się wdrożenie w systemach prawa (odpowiednio europejskim i krajowym) regulacji mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji.

Celem niniejszego raportu będzie poddanie analizie obowiązujących w Polsce regulacji stanowiących gwarancję przestrzegania zasady równego traktowania, w tym w szczególności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, oraz ustawy z dnia 03 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania oraz porównanie ich z analogicznymi regulacjami europejskimi. Powyższe powinno doprowadzić do ustalenia zakresu, w jakim standardy unijne znalazły odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym oraz luk wymagających uzupełnienia. W ramach niniejszego opracowania prowadzone rozważania będą w przeważającej części koncentrowały się na sytuacji pracowniczej osób należących do grup narażonych na dyskryminację.

Porównanie regulacji krajowych z prawem unijnym prowadzi do wniosku, że z formalnego punktu widzenia ustawodawca wprowadził do krajowego porządku prawnego stosowne przepisy prawa, których zakres odpowiada regulacjom unijnym, czyniąc tym samym za dość obowiązkom nałożonym nań Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Regulacje te nie są jednak pełne i wystarczające do zagwarantowania osobom dotkniętym dyskryminacją wystarczającej ochrony. Konieczna wydaje się zatem ich nowelizacja, której celem powinno być ujednolicenie sytuacji prawnej poszczególnych grup oraz wprowadzenie narzędzi i mechanizmów gwarantujących realną ochronę przedstawicielom tych grup.

Spis treści

ABSTRAKT:	2
WSTĘP:	3
KONTEKST KRAJOWY:	4
KRAJOWE REGULACJE DOTYCZĄCE PRZECIWDZIAŁANIA DYSKRYMINACJI O CHARAKTERZE OGÓLNYM:	5
<i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej:</i>	5
<i>Ustawa równościowa:</i>	5
<i>Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich:</i>	6
KRAJOWE REGULACJE DOTYCZĄCE PRZECIWDZIAŁANIA DYSKRYMINACJI W ZATRUDNIENIU I DOSTĘPIE DO RYNKU PRACY:	6
<i>Ustawa równościowa:</i>	6
<i>Kodeks pracy:</i>	7
<i>Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia:</i>	7
ANALIZA PRAWNOPORÓWNAWCZA:	7
KRĄG PODMIOTÓW OBJĘTYCH OCHRONĄ:	8
OBSZAR PODLEGAJĄCY OCHRONIE:	8
PRZYCZYNY DYSKRYMINACJI:	9
ROZUMIENIE POJĘCIA RÓWNEGO TRAKTOWANIA I DYSKRYMINACJI:	9
WPROWADZENIE SANKCJI ZA NARUSZENIE ZASADY RÓWNEGO TRAKTOWANIA:	10
WPROWADZENIE ROZWIĄZAŃ PROCEDURALNYCH:	11
USTANOWIENIE KRAJOWYCH ORGANÓW WSPIERAJĄCYCH RÓWNE TRAKTOWANIE:	11
ZALECENIA I REKOMENDACJE:	12
PODSUMOWANIE:	13

WSTĘP:

Pomimo istnienia rozbudowanego systemu regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji w Polsce w dalszym ciągu wiele osób doświadcza nierównego traktowania ze względu na swoje cechy osobnicze, takie jak płeć, wiek, niepełnosprawność, neuroróżnorodność, orientacja seksualna, pochodzenie etniczne lub rasowe, czy wyznanie. Na dyskryminację narażone są szczególnie kobiety, osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, przedstawiciele mniejszości narodowych lub etnicznych czy osoby z grupy LGBTQiA+. Mimo, że zarówno Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, jak i ustawy szczególne, w tym Kodeks pracy czy Ustawa równościowa, wyznaczają prawne ramy zakazu dyskryminacji, to jednak w praktyce egzekwowanie tego zakazu bywa utrudnione. Powyższe wynika m.in. z niskiej świadomości prawnej obywateli, którzy w większości przypadków nie mają wiedzy na temat przyjętych w Polsce rozwiązań legislacyjnych mających za zadanie przeciwdziałanie dyskryminacji, a także niedostatecznych mechanizmów ochrony i kontroli.

Porządek prawny Unii Europejskiej obejmuje szereg aktów ustanawiających zasadę równego traktowania i zakazujących dyskryminacji, do których zaliczyć należy w szczególności dyrektywę w sprawie równości w zatrudnieniu (2000/78/WE), dyrektywę w sprawie równości rasowej (2000/43/WE) oraz dyrektywną dot. równości płci w zatrudnieniu (2006/54/WE). Polska - jako Państwo członkowskie, jest zobowiązana do skutecznego wdrożenia regulacji unijnych do krajowego porządku prawnego zgodnie z zasadą nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym wyrażoną w art. 288 i 291 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.¹

Aby ustalić zakres dokonanych implementacji regulacji unijnych w krajowym porządku prawnym analizie poddany zostanie zarówno ogólny zakaz dyskryminacji zamieszczony już w Konstytucji RP, jak również ustawy szczególne regulujące kwestie równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji. Z ustanowionej w Konstytucji ogólnej zasady ustawodawca krajowy wyprowadza bowiem zakaz nierównego traktowania, szereg obowiązków o charakterze generalnym, których dopełnianie ma przeciwdziałać nierównemu traktowaniu, które zostają doprecyzowane na poziomie ustaw szczególnych, w tym przede wszystkim w przepisach zawartych Kodeksie pracy oraz Ustawie równościowej.

Intencją przeprowadzonej analizy będzie wskazanie zakresu, w którym regulacje unijne dotyczące równego traktowania zostały wdrożone do polskiego porządku prawnego oraz w którym wymagają one wdrożenia lub uzupełnienia. Do realizacji tego celu posłuży w pierwszej kolejności przedstawienie przepisów prawa regulujących badaną materię na poziomie krajowym, a następnie porównanie ich z analogicznymi przepisami prawa unijnego. Przeprowadzona analiza pozwoli na ocenę zgodności polskich regulacji z unijnymi standardami, w tym w szczególności ze standardem wyznaczonym Dyrektywą 2000/43/WE oraz Dyrektywą 2000/78/WE.

KONTEKST KRAJOWY:

W celu określenia poziomu wdrożenia unijnych standardów równego traktowania w polskim porządku prawnym konieczne jest w pierwszej kolejności określenie przepisów prawa polskiego obowiązujących w badanej materii. Zarówno zasada równego traktowania, jak i związany z nią zakaz dyskryminacji, stanowią jedne z fundamentalnych wartości chronionych w polskim porządku prawnym. Dostrzegając wagę tych wartości ustawodawca krajowy uregulował te kwestie już na poziomie Ustawy Zasadniczej. Skutkiem powyższego do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. wprowadzono art. 32 stanowiący, że „wszyscy są wobec prawa równi” oraz że „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Tak określona zasada ma charakter uniwersalny i odnosi się do wszystkich sfer życia społecznego i zawodowego stanowiąc

¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 lipca 1964 r., sprawa nr 6/64 - Flaminio Costa v E.N.E.L. (CELEX nr 61964CJ0006).

jednocześnie podstawę dla przepisów szczególnych rozwijających i konkretyzujących zarówno zasadę równego traktowania jak i zakaz dyskryminacji.

W przeciwieństwie do regulacji unijnych przepis ten nie wyszczególnia cech osobniczych, które winny być poddane szczególnej ochronie, to jednak generalna klauzula „z jakiegokolwiek przyczyny” kompleksowo reguluje kwestię zakazu dyskryminacji. Zgodnie zatem z przywołanymi powyżej przepisami wszelkie przejawy dyskryminacji, niezależnie od jej przyczyn, są w Polsce zakazane. Zasada równego traktowania nie ma jednak charakteru absolutnego i może ona doznawać ograniczeń.²

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. niezbędne stało się dostosowanie regulacji krajowych do unijnych standardów równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji. W wykonaniu swoich zobowiązań wspólnotowych ustawodawca krajowy wdrożył do polskiego porządku prawnego szereg regulacji, w tym w szczególności Ustawę równościową. Ustawa ta doprecyzowała wynikające z Konstytucji regulacje dotyczące równego traktowania i zakazu dyskryminacji i częściowo uzupełniła lukę w dotychczasowym systemie prawnym.

W praktyce ochrona przed dyskryminacją nadal napotyka trudności, do których zalicza się głównie ograniczony zakres zastosowania ustawy równościowej, niską świadomość społeczną co do przysługujących praw oraz niedostateczne egzekwowanie istniejących przepisów.

Krajowe regulacje dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji o charakterze ogólnym:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej:

Stanowiąca punkt odniesienia dla wszystkich innych aktów prawnych Konstytucja swoją regulacją obejmuje nie tylko wspomniany wcześniej art. 32 zawierający ogólną zasadę równego traktowania i zakaz dyskryminacji, ale także:

- art. 33 gwarantujący równouprawnienie ze względu na płeć w życiu rodzinnym politycznym, zawodowym i społecznym,
- art. 35 zapewniający przestrzeganie praw mniejszości narodowych i etnicznych do zachowania własnej tożsamości kulturowej, języka i religii.

Ustawa równościowa:

Ustawa równościowa implementuje do polskiego porządku prawnego regulacje dyrektyw unijnych i stanowi obecnie podstawowy akt prawa w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji. Głównym założeniem tej ustawy jest zasada równego traktowania niezależnie od płci, rasy, pochodzenia etnicznego, narodowości, religii, światopoglądu, niepełnosprawności, wieku czy orientacji seksualnej. Zakres jej stosowania obejmuje prowadzenie działalności gospodarczej

² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96, Legalis nr 10313.

lub zawodowej, a także zatrudnienie na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, dostęp do szkolenia zawodowego, edukacji, opieki zdrowotnej, zabezpieczenia społeczne oraz towarów i usług oferowanych publicznie, w tym mieszkalnictwa.

Mimo swojego szerokiego zakresu Ustawa równościowa nie obejmuje jednak swoim zakresem wszystkich sfer życia, a w niektórych obszarach ochrona ograniczona jest jedynie do określonych przestępstw dyskryminacyjnych. Konieczna wydaje się zatem pełniejsza implementacja standardów unijnych, w tym w szczególności objęcie taką samą ochroną wszystkich osób narażonych na dyskryminację niezależnie od jej przyczyn.

Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich:

Na mocy przepisów Ustawy równościowej wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania powierzono m.in. Rzecznikowi Praw Obywatelskich. W konsekwencji powyższego od 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich pełni funkcję niezależnego organu do spraw równego traktowania. Po powzięciu informacji na temat nierównego traktowania Rzecznik może w ramach przysługujących mu uprawnień m.in. wszczynać postępowania wyjaśniające lub zwrócić się do innego właściwego organu z wnioskiem o zbadanie sprawy, a w przypadku naruszenia praw lub wolności m.in. żądać wszczęcia postępowania cywilnego, administracyjnego lub karnego. Uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich wydają się jednak niewystarczające, bowiem nie posiada on własnej inicjatywy procesowej czy też jakichkolwiek narzędzi dyscyplinujących podmioty naruszające zasadę równego traktowania.

Krajowe regulacje dotyczące przeciwdziałania dyskryminacji w zatrudnieniu i dostępie do rynku pracy:

Ustawa równościowa:

Poza przywołanymi powyżej kwestiami Ustawa równościowa częściowo reguluje także kwestie równego traktowania i zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu, gwarantując równy dostęp do kształcenia zawodowego, podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej lub zawodowej czy wreszcie przystępowania i działania w organizacjach związkowych. Co przy tym istotne Ustawa równościowa, w przeciwieństwie do Kodeksu pracy, swoją ochroną obejmuje nie tylko stosunek pracy, ale także zatrudnienie na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 Ustawy równościowej jej przepisów nie stosuje się do pracowników w zakresie uregulowanym przepisami Kodeksu pracy. Do Kodeksu pracy wprowadzono bowiem Rozdział IIA szczegółowo regulujący kwestie równego traktowania pracowników, wobec czego powtarzanie tych regulacji w Ustawie równościowej stało się częściowo zbędne.

Kodeks pracy:

Regulację zawarte w Kodeksie pracy stanowią jedne z najbardziej rozwiniętych przepisów przeciwdziałających dyskryminacji obowiązujących w polskim systemie prawa. Do najistotniejszych w tym zakresie zaliczyć należy:

- art. 11³ - wprowadzający generalny zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu,
- art. 18 § 3 – uznające za nieważne postanowienia umowy o pracę naruszające zasadę równego traktowania,
- art. 18^{3a} - 18^{3e} KP - regulujące szczegółowo zakaz dyskryminacji, definicję dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, oraz określenie sankcji za naruszenie zasady równego traktowania,
- art. 29² § 1 oraz 67²⁹ – ustanawiające zakaz dyskryminowania pracowników odpowiednio z uwagi na wykonywanie pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy lub zdalnie,
- art. 94 pkt 2b – zobowiązujący pracodawcę do przeciwdziałania dyskryminacji w zatrudnieniu.

Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia:

Regulacje realizujące zasadę równego traktowania znalazły się także w ustawie z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. z 2025 r. poz. 620). Zgodnie z jej przepisami publiczne służby zatrudnienia zobowiązane są kierować się w swoich działaniach zasadą równego traktowania, w tym w szczególności nie mogą dyskryminować petentów ze względu na ich płeć, wiek, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, światopogląd, niepełnosprawność, orientację seksualną, przekonania polityczne, przynależność związkową lub do organizacji pracodawców.

Jednocześnie ustawa ta przewiduje sankcję grzywny w kwocie od 3.000 do 30.0000 zł dla podmiotu zobowiązanego do stosowania jej przepisów naruszającego zakaz dyskryminacji.

ANALIZA PRAWNOPORÓWNAWCZA:

Głównym celem niniejszego raportu jest porównanie unijnych regulacji dotyczących równego traktowania i zakazu dyskryminacji z obowiązującymi w tym zakresie polskimi przepisami prawa, przy czym analiza ta będzie się koncentrowała na sytuacji pracowników.

Na potrzeby niniejszego raportu prawnoporównawczej analizie poddana zostanie implementacja do polskiego systemu prawa zasad wynikających z Dyrektywy 2000/43/WE, 2000/78/WE oraz Dyrektywy 2006/54/WE. Wdrożenie w/w regulacji zostanie ocenione według takich kryteriów, jak:

1. krąg podmiotów objętych ochroną,
2. sfera życia podlegając ochronie,
3. przyczyny dyskryminacji,
4. rozumienie pojęcia równego traktowania i dyskryminacji,
5. wprowadzenie sankcji za naruszenie zasady równego traktowania,

6. wprowadzenie rozwiązań proceduralnych korzystnych dla osób dotkniętych dyskryminacją,
7. ustanowienie krajowych organów wspierających równe traktowanie.

Krąg podmiotów objętych ochroną:

Pierwszym aspektem poddanym analizie będzie ustalenie zakresu podmiotowego obu Dyrektyw oraz porównanie go z zakresem podmiotowym przepisów krajowych. W tym kontekście zauważyć należy, że ochroną wynikającą z wszystkich analizowanych Dyrektyw objęte są osoby fizyczne.

Ocena przepisów krajowy w tym zakresie prowadzi do wniosku, że ustawodawca krajowy nie tylko w całości implementował w/w dyrektywy, ale w ramach przyznanych mu kompetencji rozszerzył krąg podmiotów objętych ochroną. W Polsce zakazane jest bowiem także dyskryminowanie osób prawnych i jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli przyczyną takiej dyskryminacji miałyby być rasa, pochodzenie etniczne lub narodowość ich członków (art. 11 Ustawy równościowej).

Obszar podlegający ochronie.

Zauważyć należy, że pomimo innego ujęcia semantycznego przepisy Dyrektywy 2000/43/WE, Dyrektywy 2000/78/WE oraz Dyrektywy 2006/54/WE gwarantują równy dostęp do zatrudnienia lub pracy na własny rachunek, poradnictwa zawodowego i wszelkich form doskonalenia zawodowego, równych warunków zatrudnienia i pracy, w tym zwalniania i wynagradzania, wstępowania i działania w organizacjach pracowników, pracodawców lub organizacjach zawodowych.

Każda z wymienionych dyrektyw w odmienny sposób określa natomiast przyczyny dyskryminacji w kwestiach zatrudnienia. Dyrektywa 2000/43/WE zapewnia ochronę z uwagi na takie przyczyny jak pochodzenie rasowe lub etniczne. Dyrektywa 2000/78/WE swoją ochroną obejmuje religię, przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Z kolei Dyrektywa 2006/54/WE ma zapewnić równe traktowanie z uwagi na płeć.

Także w tym zakresie ustawodawca krajowy w całości implementował regulacje unijne obejmując ochroną przed dyskryminacją w/w obszary. Zgodnie bowiem z art. 4 Ustawy równościowej jej ochroną objęty jest dostęp do poradnictwa zawodowego i wszelkich form doskonalenia zawodowego, prowadzenia działalności gospodarczej lub zawodowej, systemu opieki społecznej i zdrowotnej, w tym otrzymywanych ze środków publicznych świadczeń, edukacji, dóbr i usług, w tym usług publicznych, a także swoboda wstępowania i działania w organizacjach pracowników, pracodawców lub innych organizacjach zawodowych.

Z kolei kwestię równego traktowania w zatrudnieniu w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych uregulowano w art. 18^{3a} Kodeksu pracy.

Warto przy tym także zauważyć, że ochroną Ustawy równościowej objęte są te aspekty zatrudnienia, które nie zostały uregulowane w Kodeksie pracy (art. 2 ust. 2 ustawy Równościowej). Co więcej, swoim zakresem ustawa ta obejmuje także zatrudnienie w oparciu o stosunek cywilnoprawny (art. 4 pkt 2 Ustawy równościowej), co stanowi kolejne rozszerzenie regulacji krajowej w stosunku do standardu unijnego.

Przyczyny dyskryminacji:

W ramach dokonywanej analizy porównane zostaną także wyszczególnione przez przepisy wspólnotowe i przepisy krajowe przyczyny dyskryminacji. Zwrócić bowiem należy uwagę na okoliczność, że w ustawodawstwie unijnym przyczyny te zostały rozproszone w kilku aktach prawnych. Dyrektywa 2000/43/WE swoim zakresem obejmuje równe traktowanie i ochronę przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Z kolei Dyrektywa 2000/78/WE ma przeciwdziałać nierównemu traktowaniu ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek, orientację seksualną. Kolejno, Dyrektywy 2004/113/WE i 2006/54/WE mają przeciwdziałać dyskryminacji ze względu na płeć.

Analizując krajowe przepisy dotyczące równego traktowania pod względem przyczyn dyskryminacji należy ponownie wrócić do art. 32 Konstytucji RP, który gwarantuje ochronę przed dyskryminacją z „jakiegokolwiek przyczyny”. W polskim porządku prawnym katalog zakazanych przyczyn dyskryminacji jest zatem nieograniczony, zaś w ustawach szczególnych doznaje on jedynie konkretyzacji.

Porównując przepisy tych ustaw z dyrektywami unijnymi należy dojść natomiast do przekonania, że również w zakresie zakazanych przyczyn dyskryminacji ustawodawca krajowy w całości implementował do krajowego porządku prawnego przepisy europejskie. Zgodnie bowiem z art. 1 Ustawy równościowej określa ona sposoby przeciwdziałania naruszeniom zasady równego traktowania ze względu na płeć, rasę pochodzenie etniczne, narodowość, religię wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek oraz orientację seksualną. Zakresy regulacji unijnych i krajowych są zatem w tym aspekcie tożsame. Co więcej, w zakresie praw pracowniczych katalog tych przyczyn doznaje poszerzenia także o formę zatrudnienia i wymiar czasu pracy.

Rozumienie pojęcia równego traktowania i dyskryminacji:

Porównanie regulacji zawartych w Dyrektywach unijnych, w tym w szczególności w Dyrektywie 2000/43/WE i 2000/78/WE oraz w przepisach krajowych prowadzi do wniosku, że w obu przypadkach rozumienie pojęcia równego traktowania, dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej oraz molestowania jest zasadniczo tożsame. We wszystkich bowiem przypadkach:

- Równe traktowanie rozumiane jest jako brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na określone przesłanki (art. 2 ust 1 Dyrektywy 2000/43/WE, art. 2 ust. 1 Dyrektywy 2000/78/WE, art. 3 pkt 5 i 6 Ustawy równościowej, art. 18^{3a} § 2 Kodeksu pracy), przy czym Ustawa równościowa definicję tę poszerza dodatkowo o ochronę przed molestowaniem lub molestowaniem seksualnym lub przed mniej korzystnym traktowaniem ze względu na odrzucenie takiego molestowania lub porządkowanie się mu,
- Dyskryminacja bezpośrednia rozumiana jest jako traktowanie danej osoby mniej przychylnie, aniżeli traktowano lub traktowano by inną osobę w porównywalnej sytuacji (art. 2 ust 2 lit a Dyrektywy 2000/43/WE, art. 2 ust. 2 lit a Dyrektywy 2000/78/WE, art. 3 pkt 1 Ustawy równościowej, art. 18^{3a} § 3 Kodeksu pracy),
- Dyskryminacja pośrednia rozumiana jest jako zachowanie pozornie neutralne, które może doprowadzić do szczególnie niekorzystnej sytuacji daną osobę ze względu na jej cechy osobnicze, o ile sytuacja taka nie jest uzasadniona celem zgodnym z prawem, a środki zastosowane do osiągnięcia tego celu są właściwe i konieczne (art. 2 ust 2 lit b Dyrektywy 2000/43/WE, art. 2 ust. 2 lit b Dyrektywy 2000/78/WE, art. 3 pkt 2 Ustawy równościowej, art. 18^{3a} § 4 Kodeksu pracy),
- Molestowanie rozumiane jest jako zachowanie mające związek z jedną z przyczyn dyskryminacji, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby lub stworzenie onieśmielającej, wrogiej, poniżającej, upokarzającej lub uwłaczającej atmosfery (art. 2 ust 3 Dyrektywy 2000/43/WE, art. 2 ust. 3 Dyrektywy 2000/78/WE, art. 3 pkt 3 Ustawy równościowej, art. 18^{3a} § 5 pkt 2 Kodeksu pracy),
- Za przejaw dyskryminacji uważa się także zachęcanie lub zmuszanie innej osoby do praktykowania zachowań dyskryminacyjnych (art. 2 ust 4 Dyrektywy 2000/43/WE, art. 2 ust. 4 Dyrektywy 2000/78/WE, art. 3 pkt 5 Ustawy równościowej, art. 18^{3a} § 5 pkt 1 Kodeksu pracy).

Wprowadzenie sankcji za naruszenie zasady równego traktowania:

Czyniąc zadość obowiązkom wynikającym z analizowanych przepisów unijnych ustawodawca krajowy wprowadził do polskiego porządku prawnego także sankcje za naruszenie zasady równego traktowania. Osobie dotkniętej dyskryminacją przysługuje bowiem roszczenie odszkodowawcze, przy czym w przypadku naruszenia zasady równego traktowania w stosunkach pracowniczych odszkodowanie to nie może być niższe niż minimalne wynagrodzenie za pracę (art. 13 § 1 Ustawy równościowej, art. 18^{3d} Kodeksu pracy).

Zwrócić uwagę należy jednak, że zgodnie z dyrektywami unijnymi wprowadzone sankcje powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Choć sankcja za naruszenie zasady równego traktowania w postaci odszkodowania została wprowadzona do polskiego porządku prawnego, to jednak ciężko uznać ją za rozwiązanie nowatorskie, a nadto wystarczające do przeciwdziałania przejawom dyskryminacji. Zwrócić bowiem należy uwagę, że w systemie prawa polskiego podobną (a nawet szerszą) rolę pełni przewidziana w art. 23 i 24 Kodeksu

cywilnego ochrona dóbr osobistych. Jednocześnie brak określenia minimalnej wysokości odszkodowania należnego osobie dotkniętej dyskryminacją na poziomie stanowiącym odpowiednią dolegliwość dla osoby dopuszczającej się dyskryminacji sprawia, że przewidziana w prawie krajowym sankcja traci walor odstraszający.

Wprowadzenie rozwiązań proceduralnych:

W analizowanych aktach prawnych ustawodawca unijny zobowiązał ustawodawcę krajowego do wprowadzenia do porządku prawnego dwóch rozwiązań o charakterze proceduralnym.

Pierwsze z nich dotyczy zapewnienia dostępu do stosownych procedur państwowych (sądowych, administracyjnych) wszystkim osobom dotkniętym nierównym traktowaniem. Obowiązek ten został wypełniony przez ustawodawcę krajowego, w ten sposób, że do spraw z zakresu naruszenia zasady równego traktowania odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu cywilnego, a do postępowań sądowych ich dotyczących przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 1 Ustawy równościowej). Do rozpoznania spraw z zakresu naruszenia zasady równego traktowania właściwe są zatem sądy cywilne, przed którymi postępowania mogą być wszczynane na żądanie każdego, kto posiada stosowną legitymację.

Drugim z obowiązków było wprowadzenie do krajowego porządku prawnego mechanizmu skutkującego przerzuceniem ciężaru dowodu z osoby pokrzywdzonej dyskryminacją na osobę tę dyskryminację stosującą. Również z tego obowiązku ustawodawca krajowy się wywiązał. Zgodnie bowiem z obowiązującymi w Polsce przepisami osoba doznająca dyskryminacji musi jedynie uprawdopodobnić fakt naruszenia zasady równego traktowania, zaś to osoba, której zarzut dotyczy zobowiązana jest udowodnić, że do naruszenia zasady równego traktowania nie doszło (art. 14 ust. 2 i 3 Ustawy równościowej).

Ustanowienie krajowych organów wspierających równe traktowanie:

Ustawodawca krajowy wypełnił także ciążące na nim obowiązki w zakresie wyznaczenia krajowych organów, których zadaniem będzie wspieranie równego traktowania. Na mocy art. 18 Ustawy równościowej zadania w tym zakresie powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz powołanemu w tym celu Ministrowi do spraw Równości. Organy te są zobowiązane w ramach swoich kompetencji monitorować przestrzeganie zasady równego traktowania i podejmować działania mające minimalizować wszelkie przejawy dyskryminacji. W ten sposób do krajowego porządku prawnego implementowano także postanowienia art. 13 Dyrektywy 2000/43/WE. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż w związku z niedawną rekonstrukcją rządu i planami likwidacji Ministerstwa ds. Równości należy ocenić, iż powyższy standard zostanie obniżony.

ZALECENIA I REKOMENDACJE:

Choć z formalnego punktu widzenia regulacje wynikające z poddanych analizie Dyrektyw zostały implementowane do krajowego porządku prawnego, to jednak w praktyce ich stosowanie jest znacznie utrudnione. Rozproszenie regulacji dotyczących równego traktowania oraz różnicowanie sytuacji poszczególnych osób z uwagi na przyczyny ich dyskryminacji utrudnia rozeznanie się w sytuacji tych osób i podjęcie przez nie skutecznych działań zaradczych. Co więcej, pomimo wypełnienia przez Polskę obowiązków w zakresie wprowadzenia sankcji za naruszenie zasady równego traktowania wydają się one zbyt łagodne, niewystarczające z punktu widzenia ich funkcji odstraszającej. W konsekwencji zaś przyznawana osobom doznającym dyskryminacji ochrona jest niekompletna.

Pomimo powołania krajowych organów wspierających równe traktowanie należy stwierdzić, że ich działania nie gwarantują osobom dyskryminowanym należytej ochrony. Należałoby zatem rozważyć powołanie innych, aniżeli jedynie Rzecznik Praw Obywatelskich czy Minister do spraw Równości, organów stojących na straży przestrzegania zasady równego traktowania, w tym równego traktowania pracowników.

Wobec powyższego zaleca się nowelizację przepisów prawa krajowego poprzez:

- objęcie jednakową ochroną wszystkich grup osób narażonych na dyskryminację niezależnie od jej przyczyny,
- zgromadzenie przepisów mających na celu zapewnienie przestrzegania zasady równego traktowania i przeciwdziałanie dyskryminacji w jednym akcie prawnym celem ich ujednolicenia i zapewnienia przejrzystości,
- zaostrzenie sankcji za naruszenie zasady równego traktowania, w tym w szczególności poprzez wprowadzenie minimalnej wysokości odszkodowania należnego osobie dotkniętej dyskryminacją oraz ustalenie tej wysokości na odpowiednim, mającym charakter odstraszający, poziomie,
- wzmocnienie roli instytucji publicznych poprzez przyznanie im kompetencji pozwalających na realne kształtowanie sytuacji osób dotkniętych dyskryminacją, w tym poprzez możliwość nakładania sankcji administracyjnych w przypadku stwierdzenia naruszenia zasady równego traktowania,
- zaangażowanie innych niż Rzecznik Praw Obywatelskich czy Minister do spraw Równości instytucji państwowych w proces monitorowania i egzekwowania przestrzegania zasady równego traktowania, w tym w szczególności Państwowej Inspekcji Pracy, poprzez przyznanie jej uprawnień kontrolnych i możliwości nakładania sankcji administracyjnych na pracodawców łamiących zasadę równego traktowania pracowników.

Mając jednocześnie na uwadze, że obecnie świadomość społeczeństwa w zakresie obowiązywania zasady równego traktowania i konsekwencji jej naruszenia jest nieznaczna zaleca się także:

- przeprowadzenie szkoleń w zakresie równego traktowania,

- wspieranie programów i polityk promujących inkluzywność i różnorodność,
- przeprowadzenie kampanii informacyjnych dotyczących praw przysługujących pracownikom w związku z obowiązywaniem zasady równego traktowania oraz skutków jej naruszenia.

PODSUMOWANIE:

Przeprowadzona analiza prawa polskiego i prawa unijnego prowadzi do wniosku, że choć z formalnego punktu widzenia przepisy dyrektyw regulujących kwestie równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji zostały implementowane do krajowego porządku prawnego, to wynikająca z nich ochrona nie jest wystarczająca do zapewnienia swobody osobom narażonym na nierówne traktowanie. Wprowadzone regulacje nie gwarantują jednakowego poziomu ochrony wszystkim grupom osób narażonych na dyskryminację. Nie dają też skutecznych narzędzi do przeciwdziałania jej.

Z tych względów dostrzeżono potrzebę nowelizacji krajowych przepisów regulujących badaną materię, w tym w szczególności poprzez:

- ujednolicenie zasad i zakresu ochrony,
- wprowadzenie mechanizmów i narzędzi umożliwiających realne oddziaływanie na osoby dopuszczające się dyskryminacji,
- prowadzenie działań informacyjnych o obowiązujących w Polsce regulacjach przeciwdziałających dyskryminacji oraz o skutkach naruszenia zasady równego traktowania,
- prowadzenie działań edukacyjnych promujących inkluzywność i różnorodność.

Dopiero bowiem wprowadzenie jednolitych standardów ochrony każdej grupy osób narażonych na dyskryminację oraz wyposażenie zarówno tych osób, jak również instytucji Państwowych w odpowiednie narzędzia, pozwoli na rzeczywiste wprowadzenie w Polsce zasady równego traktowania zgodnie ze standardem Unii Europejskiej.

Załącznik nr 1 - Lista aktów prawnych:

Lp.	Skrót:	Akt prawny:
1	Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października 1997 r. (Dziennik Ustaw numer 78, pozycja 483).
2	Kodeks pracy	ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jednolity z dnia 14 lutego 2025 r., Dziennik Ustaw z 2025 r., pozycja 277).
3	Ustawa równościowa	Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tekst jednolity z dnia 1 sierpnia 2024 r., Dziennik Ustaw z 2024 r., pozycja 1175).
4	Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich	Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity z dnia 19 sierpnia 2024 r., Dziennik Ustaw z 2024 r., pozycja 1264).
5	Ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia	Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dziennik Ustaw z 2025 r., pozycja 620).
6	Kodeks cywilny	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jednolity z dnia 21 czerwca 2024 r., Dziennik Ustaw z 2024 r., pozycja 1061).
7	Kodeks postępowania cywilnego	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity z dnia 10 października 2024 r., Dziennik Ustaw z 2024 r., pozycja 1568).
8	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	Traktat z dnia 26 października 2012 r. o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C nr 326, strona 47).
9	Dyrektywa 2000/43/WE	Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 180 z 19 lipca 2000 r., strona 22).
10	Dyrektywa 2000/78/WE	Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustalająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 303 z dnia 2 grudnia 2000 r., strona 16).
11	Dyrektywa 2004/113/WE	Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 373 z dnia 21 grudnia 2004 r., strona 37).
12	Dyrektywa 2006/54/WE	Dyrektywa 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 (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 204 z dnia 26 lipca 2006 r., strona 23).