

Krzysztof Śmiszek

Zakład Praw Człowieka

Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych

Wydział Prawa i Administracji UW

**EUROPEJSKI STANDARD RÓWNOŚCI A PRAWO POLSKIE.
ASPEKT MATERIALNY I INSTYTUCJONALNY.**

Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem
prof. UW dr. hab. Mirosława Wyrzykowskiego

Warszawa, 2016

1. Temat i uzasadnienie wyboru tematu pracy doktorskiej

Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest europejski standard równości, rozumiany, jako gwarancja ochrony prawnej przed dyskryminacją, która jest wspólna dla Europy – rozpatrywanej, jako przestrzeń prawna, w której funkcjonują autonomiczne, choć coraz ściślej korelujące ze sobą, narodowe i regionalne systemy prawne. Źródeł kształtowania standardu poszukiwano w powiązaniach zróżnicowanych czynników – regulacji normatywnych zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim, tradycji konstytucyjnych państw europejskich, kultury prawnej społeczeństw, ale także aktywności oraz zaniechań władz ustawodawczych i sądowych oraz refleksji interpretacyjnych i doktrynalnych.

Europejski standard równości został rekonstruowany na podstawie funkcjonujących i ugruntowanych w prawodawstwie, orzecznictwie i doktrynie pojęć jak: równe traktowanie, w tym równouprawnienie kobiet i mężczyzn oraz zakaz dyskryminacji. Pojęcia te ugruntowane są w europejskiej tradycji prawnej, zarówno na poziomie systemów regionalnych Unii Europejskiej i Rady Europy, jak i konstytucyjnej poszczególnych państw. Zakaz dyskryminacji został powszechnie uznany w tych systemach za nieodłączny warunek pełnego korzystania z praw człowieka gwarantowanych regionalnymi umowami międzynarodowymi i traktatami. Wobec tych zagadnień od kilkudziesięciu lat wdrażane są działania prawodawcze, co do ich ujęcia normatywnego, a także orzecznicze i doktrynalne w odniesieniu do ich rozumienia, interpretacji i praktycznej aplikacji. Efektem coraz ściślejszej korelacji europejskich regionalnych systemów ochrony przed dyskryminacją oraz ewolucji krajowych rozwiązań prawnych jest postępujące uwspólnianie rozumienia, a co za tym idzie, stosowanie konkretnych rozwiązań zarówno w sferze prawa materialnego, jak i w wymiarze instytucjonalnym.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej motywowany był zatem dążeniem do podjęcia analitycznej próby identyfikacji europejskiego standardu równości i jego obecności w systemie prawa polskiego.

2. Przedmiot i cele badawcze pracy

Przedmiotem niniejszej rozprawy jest identyfikacja europejskiego standardu równości i rekonstrukcja jego złożonego charakteru oraz obowiązywanie tego standardu w warunkach polskich. Standard ten poszukiwany był na dwóch płaszczyznach – regulacji materialnoprawnych, a co za nimi idzie – stosowania przepisów przez sądy i inne organy do tego upoważnione, jak również na płaszczyźnie rozwiązań instytucjonalnych. Przeprowadzono zatem analizę zarówno funkcjonalnego ujęcia europejskiego standardu równości, jak również analizę ewolucji interpretacyjnej, jaką przeszedł standard ochrony przed dyskryminacją w orzecznictwie – od ogólnego arystotelesowskiego „równego traktowania równych i nierównego traktowania nierównych” do bardziej precyzyjnego i kazuistycznego wskazania poszczególnych form, pozwalających na dokładniejszą identyfikację naruszeń tego standardu. Konieczne było zatem zbadanie funkcjonowania wypracowanych w ten sposób takich form zakazanych zachowań jak dyskryminacja bezpośrednia, pośrednia, molestowanie, molestowanie seksualne, zachęcanie do dyskryminacji oraz koncepcja przeniesionego ciężaru dowodu w postępowaniach sądowych, których przedmiotem jest zarzut dyskryminacji. Zidentyfikowane zostały takie formy naruszenia zasady równego traktowania, które pomimo braku wyraźnych definicji legalnych zostały wypracowane poprzez aktywność sądów europejskich lub są przedmiotem rozważań doktrynalnych, jak dyskryminacja przez asocjację, dyskryminacja przez asumpcję i dyskryminacja wielokrotna.

W pracy podjęta została próba analizy w kierunku zbadania, czy europejski standard równości ma charakter uniwersalny, gwarantujący powszechność i niezmienność ochrony przed dyskryminacją, czy też jest on relatywny, kształtowany dynamicznie pod wpływem przemian kulturowych i społecznych, kontekstu, w którym funkcjonuje. Konieczna zatem była także analiza efektywności przewidzianych przez europejskiego i krajowego prawodawcę przepisów, głównie przewidujących sankcje za naruszenie standardu ochrony oraz dopuszczalnych wyjątków od nakazu stosowania zasady równego traktowania.

Powyżej zasygnalizowane ustalenia były podstawą analizy rozwiązań instytucjonalnych, czyli systemu organów i instytucji krajowych (tzw. krajowych organów ds. równego traktowania) kreujących i stosujących europejski standard równości, kompetencji tych instytucji, podstaw prawnych funkcjonowania oraz narzędzi, którymi dysponują. W pracy zbadano, jak różnorodność rozwiązań instytucjonalnych wpływa na efektywność ochrony gwarantowanej jednostkom. Efektywność ta mierzona była za pomocą analizy takich kompetencji jak możliwość formalnego udziału tych instytucji w procesie sądowym, mandat quasi-sądowy upoważniający do rozstrzygania sytuacji konfliktowych zaistniałych na tle dyskryminacji, czy też możliwość dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w procedurze pytania prejudycjalnego.

Zbadany został poziom realizacji przez polskiego prawodawcę obowiązku wdrażania europejskiego standardu równości do systemu krajowego i jakości tej implementacji, w tym również stosowanie standardu przez sądy. Analizie poddano także przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania instytucjonalne – głównie w postaci mandatu antydyskryminacyjnego przypisanego Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnikowi Rządu ds. Równego Traktowania. Efektem badawczym jest konstatacja, że pomimo podejmowanych w ostatnich latach prób przez polskiego ustawodawcę, mechanizm gwarancji instytucjonalnej europejskiego standardu równości wciąż wymaga pełnego wdrożenia. Na przykład, mandat antydyskryminacyjny Rzecznika Praw Obywatelskich jest ograniczony przez przepisy prawa, w tym przez Konstytucję, jedynie do relacji wertykalnych, w które zaangażowany jest czynnik publiczny. Osłabiona, choć nie niemożliwa, jest zatem możliwość poszukiwania przez jednostki podobnej ochrony w relacjach horyzontalnych. Źródłem konstatacji, iż instytucjonalny aspekt europejskiego standardu równości wciąż pozostaje nie w pełni wdrożony jest zarówno analiza działań podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania sprzed nadania mu mandatu krajowego organu ds. równego traktowania ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania¹, jak i po wejściu w życie tego aktu normatywnego. Za cel badawczy w pracy przyjęto także próbę odpowiedzi na pytanie, czy istnieje tzw. „rzecznikowska koncepcja standardu równości”.

Dla dokonania jednak pełnej analizy funkcjonowania instytucjonalnych standardów ochrony przed dyskryminacją w systemie polskim, uzupełniono rozważania o analizę kompetencji prawnych innych krajowych organów: Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Ubezpieczonych (obecnie Rzecznika Finansowego), Rzecznika Praw Pacjenta, oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Rezultatem tej analizy jest wniosek, że instytucje te nie wykazują szczególnego zainteresowania tematyką objętą standardem równości.

3. Tezy pracy

Punktem wyjścia dla rozważań zawartych w pracy była hipoteza, iż jest możliwe podjęcie próby analitycznego ujęcia europejskiego standardu równości i usytuowania go w określonych ramach celem zidentyfikowania jego kompletności, spójności oraz użyteczności. Założono, że

¹ Dz. U. Nr 254, poz. 1700 z późn. zm

standard ten tworzą zróżnicowane czynniki, głównie o charakterze materialno-prawnym, doktrynalnym, jak również przesłanki polityczne, społeczne i etyczne.

Wpływ na kształt standardu ochrony prawnej przed dyskryminacją w Europie i Polsce mają przemiany społeczne i dążenia grup mniejszościowych. To powoduje, iż model europejskiego standardu równości ma charakter dynamiczny, a posługując się terminologią zapożyczoną z języka dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, można go określić jako „żyjący instrument”, podlegający zmianom interpretacyjnym w zależności od zmieniających się okoliczności społecznych i prawnych. Europejski standard równości należy zatem analizować i definiować w odpowiednim kontekście.

Tezą pracy jest zatem założenie, że europejski standard równości zdefiniowany w niniejszej rozprawie odgrywa wiodącą rolę w procesie determinacji kryterium nieobiektywności, prowadzącego do dyskryminacji z takich powodów jak płeć, wiek, niepełnosprawność, religia lub wyznanie, rasa i pochodzenie etniczne, orientacja seksualna. Jest więc przesłanką określania bezprawności działania.

Elementem europejskiego standardu równości są także instytucje powołane przez prawodawców celem stania na straży efektywnego jego wdrażania i ochrony. Instytucje te odgrywają doniosłą rolę w procesie kształtowania nie tylko świadomości prawnej w zakresie równego traktowania i jego determinant, ale i przyczyniają się do rozwiązywania konkretnych problemów jednostek doznających dyskryminacji. Doprowadzają zatem do urzeczywistnienia standardu równości w praktyce. Jednakże, brak narzuconych prawem unijnym, ujednoczonych standardów funkcjonowania krajowych organów ds. równego traktowania, może powodować ograniczenie tempa procesu ujednoczenia ochrony przed dyskryminacją w Europie, rozumianej jako obszar prawny spojony wspólnymi wartościami, wśród których znajdują się także ochrona praw człowieka i zasada równości.

W kontekście krajowym, możliwym wydało się postawienie tezy o specyficznej koncepcji równości wypracowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich dużo wcześniej, niż pojawiły się przepisy, które nałożyły wprost na ten organ obowiązek wspierania jednostek pokrzywdzonych dyskryminacją. Szczególny charakter tej koncepcji, sformułowanej w pracy jako „rzecznikowska koncepcją równości” został zdeterminowany nie tylko wyjątkową pozycją ustrojową tego organu, ale i możliwością stosowania swoich kompetencji ustawowych w odniesieniu do problemów podnoszonych przez licznych wnioskodawców poszukujących ochrony ich praw. Uznano, że perspektywa ta jest unikalna, z uwagi na fakt łączenia zarówno elementu formalnego – oparcie się na przepisach prawa (różnej rangi, w tym uregulowań konstytucyjnych i międzynarodowych), jak i na zasadach współzycia i sprawiedliwości społecznej.

Także inne organy publiczne, choć wprost nie wyposażone przez ustawodawcę w kompetencje do zwalczania dyskryminacji mogą odegrać znaczącą rolę w przeciwdziałaniu dyskryminacji. Podstawą ich działań może być zarówno antydyskryminacyjny standard konstytucyjny, jak i odpowiednie rozumienie i stosowanie ustawowo przypisanych im narzędzi prawnych.

4. Metodologia pracy

Podstawową metodą badawczą, jaką posłużono się w pracy jest metoda formalno-dogmatyczna. Posiłkowo zastosowano także metodę prawnoporównawczą i historyczną.

Metoda dogmatyczno-prawna została zastosowana do analizy przepisów materialnoprawnych funkcjonujących w systemach Unii Europejskiej (unijne prawo pierwotne i wtórne) i Rady Europy - Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Europejska Karta Społeczna, Zrewidowana Europejska Karta Społeczna oraz Konwencja o

zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Krajowe akty normatywne to przede wszystkim ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania oraz ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy², jak również ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego³, ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴ oraz ustawy regulujące wykonywanie niektórych zawodów prawniczych. Rekonstrukcji treści norm prawnych służyła analiza dorobku judykatury, w tym orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych i wojewódzkich sądów administracyjnych. Analizie poddane zostały także decyzje i rekomendacje krajowych organów ds. równego traktowania m.in. duńskiej Rady ds. Równego Traktowania, niderlandzkiej Komisji ds. Równego Traktowania, irlandzkiego Trybunału ds. Równości, czy rumuńskiej Rady ds. Zwalczania Dyskryminacji, jak również liczne wystąpienia polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz decyzje i stanowiska innych organów administracji publicznej. Metodę tę zastosowano także do zbadania poglądów doktryny prawa międzynarodowego, unijnego i konstytucyjnego w przedmiocie objętym rozprawą doktorską.

Metodę prawnoporównawczą zastosowano głównie do rozwiązań instytucjonalnych w poszczególnych krajach członkowskich.

5. Konstrukcja pracy

Rozprawa składa się ze wstępu, czterech rozdziałów i podsumowania. Rozdziały są zakończone uwagami końcowymi, w których znajduje się podsumowanie prowadzonych w nich rozważań i analiz oraz wynikające z nich wnioski.

W rozdziale I analizie została poddana materialno-prawna treść europejskiego standardu równości zawarta w prawie unijnym i w dokumentach Rady Europy. Przedstawiono ewolucję normatywnego ujęcia zasady równości i zakazu dyskryminacji w prawie pierwotnym oraz wtórnym od początku procesu integracji europejskiej, aż do najnowszych inicjatyw legislacyjnych instytucji europejskich. Przedmiotem analizy są wypracowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej standardy ochrony przed dyskryminacją będące w dużej mierze efektem dynamicznej (bo odzwierciedlającej zmieniające się okoliczności społeczne i prawne w społeczeństwach europejskich) interpretacji antydyskryminacyjnych norm prawnych. Dotyczy to również analizy dorobku antydyskryminacyjnego Rady Europy, głównie w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz kluczowych dokumentów ustanawiających standardy ochrony praw socjalnych. Uzupełniająco przedstawiony został problem planowanego przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także skutków, jakie ten akces może wywołać w odniesieniu do wypracowanych w obu systemach standardu ochrony przed dyskryminacją.

Rozdział II identyfikuje europejski standard równości w polskim porządku prawnym. Identyfikacja ta została dokonana głównie w drodze analizy deficytów standardu ochrony przed dyskryminacją, tak na poziomie obowiązujących aktów normatywnych, jak i w procesie

² Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502).

³ ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.

⁴ ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.

stosowania prawa przez polskie sądy. Dokonano analizy aktów prawnych, kluczowych z perspektywy europejskiego standardu równości. Analiza prawoporównawcza rozwiązań polskich na tle europejskiego ujęcia prawnego zakazu dyskryminacji pozwoliła na zdefiniowanie braków obniżających standard ochrony przed dyskryminacyjnym traktowaniem. Analiza orzeczeń sądów powszechnych i Sądu Najwyższego pozwoliła na identyfikację deficytu europejskiego standardu równości w procesie stosowania prawa.

Rozdział III pracy poświęcony jest instytucjonalnemu wymiarowi europejskiego standardu równości. Rekonstrukcja standardu została oparta na prawoporównawczej analizie rozwiązań w wybranych krajach europejskich na tle wymogów ustanowionych zarówno przez system unijny, jak i inne międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka. Analizie poddano rozwiązania krajowe w odniesieniu do podstawowej funkcji organów ds. równości, jaką jest świadczenie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji we wnoszeniu skarg w sprawach o dyskryminację. Pozostałe dwie funkcje, czyli prowadzenie niezależnych badań dotyczących dyskryminacji oraz publikowanie niezależnych sprawozdań i wydawanie zaleceń na temat wszystkich problemów związanych z taką dyskryminacją zostały poddane w zakresie koniecznym dla komplementarności funkcji podstawowej. Analizie poddano nie tylko formy wdrożonego przez wybrane państwa członkowskie UE instytucjonalnego standardu ochrony przed dyskryminacją, ale także rolę, jakie on odgrywa lub może odegrać w toczących się postępowaniach sądowych i administracyjnych, w których jednostka dochodzi swoich praw naruszonych dyskryminacją. Analizowany jest także status krajowych organów ds. równego traktowania, pełniących w poszczególnych systemach funkcję quasi-sądową, tj. wykonujących nadaną im przez ustawodawców rolę odrębnych, choć działających podobnie do sądów, organów publicznych. Ich decyzje mogą kształtować sytuację prawną jednostek, rozstrzygając o ich prawach i obowiązkach i wzajemnych relacjach. W rozdziale tym poddano także rozważaniom zagadnienie, na ile krajowe organy ds. równego traktowania można uznać za zdolne do wchodzenia przez nie w dialog z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej poprzez procedurę pytań prejudycjalnych.

W rozdziale IV pracy omówiono pozycję ustrojową i kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich w obszarze równego traktowania, jak również dokonano analizy podstaw prawnych i kompetencji innych organów publicznych, które z uwagi na uwarunkowania ustawowe odgrywają lub mogą odgrywać rolę w urzeczywistnianiu europejskiego instytucjonalnego standardu równości. Rekonstrukcja standardu instytucjonalnego przedstawiona została za pomocą analizy prawnych ram funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich oraz analizy praktyki stosowania przez niego instrumentów prawnych. Przeprowadzona analiza potwierdza i wzmacnia tezę o szczególnym statusie prawnym i wyjątkowej efektywności RPO. Choć Rzecznik Praw Obywatelskich pełni formalnie funkcję krajowego organu ds. równego traktowania od 1 stycznia 2011 r., to zagadnienia ochrony jednostek przed dyskryminacją zawsze zajmowały ważne miejsce w hierarchii priorytetów realizowanych przez ten organ. Przepisanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez ustawodawcę mandatu antydyskryminacyjnego wzmocniło, ale jednocześnie potwierdziło jego kompetencje w tym zakresie. Podobną metodę badawczą zastosowano wobec innych podmiotów publicznych, które pomimo braku jednoznacznego normatywnego przypisania im funkcji antydyskryminacyjnych, z uwagi na zakres swoich kompetencji mogą realizować działania z zakresu równego traktowania. Podmioty te to Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Ubezpieczonych (obecnie Rzecznik Finansowy), Rzecznik Praw Pacjenta oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

6. Wnioski

Odpowiadając na postawione w rozprawie doktorskiej pytania badawcze, jak również podejmując analityczną próbę zbadania normatywnego i orzeczniczego dorobku zarówno na poziomie europejskim i polskim należy podkreślić dynamikę kształtowania się standardu równości. Jest to uwarunkowane takimi czynnikami jak:

- a) coraz ściślejsza integracja europejska wykraczająca poza wyłącznie ekonomiczny wymiar
- b) coraz bardziej intensywne przenikanie się systemów Unii Europejskiej i Rady Europy oraz inspiracje systemem uniwersalnym, zwłaszcza w obszarze równego statusu kobiet i mężczyzn i praw osób z niepełnosprawnościami
- c) zmiany społeczne i procesy emancypacyjne grup narażonych na dyskryminację.

Zarazem podkreślić należy, że na poziomie europejskim, obejmującym zarówno system Unii Europejskiej, jak i Rady Europy, proces podwyższania poziomu ochrony prawnej przed nieobiektywnym, nierównym traktowaniem jest zróżnicowany. Wynika to z natury tych systemów i fundamentalnych różnic pomiędzy nimi. Poddając analizie dorobek normatywny obu systemów, trzeba zaznaczyć, że unijny standard równości należy uznać za bardziej efektywny, zawierający bardziej precyzyjne narzędzia ochrony praw, umożliwiające wszczynanie odrębnych procedur celem przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

Jednakże, dla wzmocnienia europejskiego standardu równości w sferze prawa materialnego koniecznym jest m.in. doprowadzenie do zakończenia procesu prawodawczego projektu dyrektywy Rady z 2008 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną⁵. Wejście w życie dyrektywy w dużej mierze wypełniłaby krytykowane od lat deficyty ochrony prawnej przed dyskryminacją.

Istotną z punktu widzenia podnoszenia poziomu ochrony przed dyskryminacją w warunkach europejskich jest okoliczność, iż wpływ na kształt europejskiego standardu równości w coraz większym stopniu zyskuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ustanawiane przez ten sąd standardy ochrony prawnej konsekwentnie przyczyniają się poprawy sytuacji prawnej jednostek – ofiar dyskryminacji. Zarazem, reguły stosowania zasady niedyskryminacji ustanowione przez Europejski Trybunał Praw Człowieka pozostają nadal aktualne i relewantne dla dochodzenia praw naruszonych dyskryminacją. Jest to szczególnie istotne w świetle planowanego przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Analiza zarówno procesu stanowienia, jak i stosowania prawa antydyskryminacyjnego w systemie polskim wykazała, że poziom wdrożenia europejskiego standardu ochrony nie zapewnia w pełni skutecznych instrumentów dochodzenia praw naruszonych nieobiektywnym, nierównym traktowaniem. Przepisy, choć na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia systematycznie uzupełniane, wciąż nie odzwierciedlają w pełni wszystkich składowych europejskiego standardu ochrony. Liczne wyłączenia od zasady równego traktowania w poszczególnych ustawach implementujących wymogi europejskie powodują, iż efektywność obowiązujących przepisów jest zdecydowanie obniżona. Efektem tak skonstruowanej normatywnie ochrony przed dyskryminacją jest również niska świadomość istnienia możliwości dochodzenia praw, czego wyrazem jest mała liczba wszczynanych na ich podstawie postępowań sądowych. Można zatem postawić tezę, iż

⁵ KOM(2008) 426 wersja ostateczna.

konstrukcja przepisów antydyskryminacyjnych w obecnej formie w systemie prawa polskiego raczej nie zachęca jednostek do ich wykorzystywania, potwierdzając tym samym postawioną w pracy tezę o ich niskiej efektywności. Badania powołane w pracy wykazują systemową słabość ochrony prawnej przed dyskryminacją. Postulatem wynikającym z przeprowadzonych analiz jest zatem konieczność nowelizacji niektórych aktów normatywnych ze sfery równego traktowania, zwłaszcza ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania tak, aby spełniały ona zarówno standardy ochrony określone w Konstytucji jak i w prawie międzynarodowym.

Unijny system ochrony przed dyskryminacją uznać należy za unikalny. Wyjątkowość ta ma swoje źródło w obligatoryjności wprowadzenia w systemach krajowych odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, których immanentną cechą winna być niezależność statusu krajowych organów ds. równości w ich działaniach na rzecz wspierania jednostek doświadczających dyskryminacji. Jednakże deficyt szczegółowych wytycznych na poziomie prawodawstwa unijnego w odniesieniu do kryteriów koniecznych do wypełniania przez te organy, a zatem brak standaryzacji, może powodować trudności w osiągnięciu jednolitej ochrony przed dyskryminacją w Europie, rozumianej jako obszar prawny spojony wspólnymi wartościami, wśród których prawa człowieka i zasada równości, zajmują poczesne miejsce. Utrzymujące się różnice pomiędzy rozwiązaniami instytucjonalnymi przyjętymi przez krajowych ustawodawców powodują, iż poziom ochrony przed dyskryminacją, w tym ochrony ze strony organów ochrony prawa jest zróżnicowany. Wnioskiem sformułowanym w pracy jest konieczność podjęcia wysiłku legislacyjnego i organizacyjnego w celu doprecyzowania zadań i form realizacji kompetencji krajowych organów ds. równego traktowania. Organy te należy uznać za kluczowe elementy europejskiego standardu równości. Ich szczególny status polega m.in. na gwarantowanej prawem niezależności, a co za tym idzie – względnej swobodzie angażowania swoich zasobów na rzecz autonomicznie zidentyfikowanych i uznanych za ważne zagadnień z zakresu równego traktowania.

W Polsce, funkcję krajowego organu ds. równego traktowania pełni Rzecznik Praw Obywatelskich. W pracy wykazano, że organ ten od samego początku istnienia tej instytucji realizował swoje ustawowe zadania mając na uwadze zasadę równości, nawet pomimo braku szczegółowych przepisów powierzających mu mandat w tym zakresie. Biorąc pod uwagę jego specyficzną pozycję ustrojową potwierdzić można tezę o istnieniu oryginalnej, „rzecznikowskiej” koncepcji równości. Badając wystąpienia Rzecznika oraz przejawy realizacji jego ustawowych kompetencji ochrony prawa w dziedzinie równego traktowania, można scharakteryzować tę koncepcję jako dynamiczną, wychodzącą naprzeciw potrzebom emancypujących się grup społecznych, wrażliwą na społeczne przemiany. Zasadą, o którą koncepcja ta jest oparta, obok praworządności i poszanowania godności ludzkiej, jest sprawiedliwość społeczna, której immanentnym elementem jest równe traktowanie. Analiza działalności Rzecznika wzmacnia tezę o konieczności dążenia do zapewnienia i gwarantowania tej instytucji niezależności wynikającej zarówno z przepisów ustawy zasadniczej, jak i standardów przyjętych na poziomie prawa europejskiego.

Analiza rozwiązań systemowych wskazuje na potencjał realizacji instytucjonalnego wymiaru europejskiego standardu równości także przez inne organy publiczne w Polsce. Choć wprost nie zostały one zobowiązane przez ustawodawcę do realizacji zadań w obszarze równego traktowania, to jednak, biorąc pod uwagę tożsamość dziedzin życia, w których realizują swoje zadania z dziedzinami regulowanymi przez antydyskryminacyjne prawo europejskie, ich aktywność będzie zapewne wzrastać.