



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 07-01-2021 r.

Adam Bodnar

XI.816.21.2020.MA

Pan
Zygmunt Frankiewicz
Prezes Związku Miast Polskich

Szanowny Panie Prezesie!

Jako **Rzecznik Praw Obywatelskich**, pełniący także – na podstawie art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2156, t.j.; dalej jako: „ustawa o równym traktowaniu”) – funkcję **niezależnego organu do spraw równego traktowania**, wiele uwagi poświęcam temu, aby wszyscy, w tym przedstawiciele grup mniejszościowych, mogli korzystać w Polsce z pełni swych praw podstawowych, w poczuciu bezpieczeństwa i poszanowania godności. Jako zadanie priorytetowe traktuję więc przeciwdziałanie dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny oraz zapewnienie, aby zasada równego traktowania była w Polsce realizowana przez wszystkie organy władzy publicznej, również na szczeblu samorządowym.

W dniu 1 stycznia 2021 r. minęło dziesięć lat obowiązywania ustawy o równym traktowaniu, implementującej do polskiego porządku prawnego antydyskryminacyjną dyrektywę Unii Europejskiej. Jest to więc dobra okazja do **oceny efektywności** utworzonego przez tę ustawę prawnoinstytucjonalnego systemu ochrony, również w świetle standardu konstytucyjnego wynikającego z art. 32 Konstytucji RP.

Chciałbym podkreślić, że zasada równości i zakaz dyskryminacji nie są tylko teoretycznymi wartościami, postulowanymi ideałami społecznymi, czy czysto symboliczną deklaracją ustrojodawcy. To normy prawne szczególnego rodzaju, o walorze praw podmiotowych, zapewniające każdemu, bez względu na cechy indywidualne, udział w różnych obszarach życia na zasadzie równości z innymi. W takiej perspektywie **poziom poczucia bezpieczeństwa prawnego jednostki**, zagwarantowany poprzez mechanizm

ochrony przed dyskryminacją na gruncie ustawy o równym traktowaniu, staje się **jednym z najważniejszych wyznaczników rozwoju społecznego** i kondycji demokratycznego państwa prawa.

Ocena stopnia realizacji zasady równego traktowania powinna być więc zawsze dokonywana **z uwzględnieniem sytuacji społecznej oraz stanu percepcji zjawiska dyskryminacji**. Wyrazem takiego założenia jest najnowszy raport Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna”¹, w którym analiza regulacji antydyskryminacyjnych (*de iure i de facto*) została jednocześnie uzupełniona o pogłębioną analizę socjologiczną wyników badań dotyczących percepcji Polek i Polaków w zakresie równego traktowania. Serdecznie zachęcam do zapoznania się z ww. raportem i wykorzystywania go w bieżących działaniach.

W dniu 27 maja 2020 r. obchodziliśmy także **30. rocznicę symbolicznego rozpoczęcia najnowszej historii polskiej samorządności** – wyborów samorządowych roku 1990. Dyskutowaliśmy z tej okazji o fundamentalnej roli samorządu w realizacji praw i wolności, o odwadze do obrony praworządności, o możliwościach pozytywnego wpływania na życie codzienne mieszkanki i mieszkańców Polski². W czasie całej swej kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich dawałem wyraz przekonaniu, że jako podmioty władzy publicznej **najbliższe lokalnym społecznościom, organy samorządu terytorialnego zajmują szczególne miejsce w systemie realizacji zasady równego traktowania**. Zaspokajając potrzeby wspólnot samorządowych, obowiązane są przykładać wagę do wypełniania tego zadania bez dyskryminacji mieszkańców z jakiegokolwiek przyczyny. Powinny włączać, a nie wykluczać – jednoczyć, a nie dzielić. Poza obowiązkiem działania na podstawie i w granicach prawa, winny korzystać ze wszystkich, dostępnych im narzędzi, aby poprawiać sytuację grup szczególnie narażonych na dyskryminację.

Na powinności i możliwości działania władz lokalnych w obszarze praworządności i praw człowieka, w tym równego traktowania, zwraca też niezmiennie uwagę **Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy**. W Rezolucji nr 296 (2010) *o roli władz lokalnych i regionalnych w ramach realizacji praw człowieka* Kongres wezwał m.in. do uwzględniania perspektywy praw człowieka we wszelkich działaniach organów publicznych, prowadzenia działań edukacyjnych i antydyskryminacyjnych szkoleń dla regionalnych urzędników i urzędniczek, zapewnienia równego traktowania w ramach wszelkich lokalnych usług publicznych, kontrolowania działań podmiotów prywatnych pod

¹ Raport dostępny jest w wersji elektronicznej na stronie: https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Ochrona_przed_dyskryminacja_w_Polsce.pdf.

² Zob. m.in. debata „30 lat samorządności terytorialnej – doświadczenie i przyszłość”, w której wziął udział Rzecznik Praw Obywatelskich. Podsumowanie spostrzeżeń dostępne na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/debata-30-lat-samorzadnosci-terytorialnej-doswiadczenie-i-przyszlosc>.

kątem zgodności z prawami człowieka, a także do przeznaczania odpowiedniego budżetu na realizację powyższych celów. Oceny stopnia wdrażania przez władze lokalne m.in. tych założeń Kongres dokonuje regularnie podczas tzw. misji monitorujących do państw członkowskich. Ostatnia misja delegacji Kongresu do Polski miała miejsce w dniach 2-3 listopada 2020 r. i dotyczyła sytuacji osób nieheteronormatywnych i transpłciowych, przede wszystkim w kontekście przyjmowania przez niektóre samorzady uchwał o przeciwdziałaniu „ideologii LGBT” oraz Samorządowych Kart Praw Rodzin³.

Przywołana kwestia ochrony praw osób LGBT (lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych) na poziomie lokalnym stanowi wyraźny przykład tego, jak znaczący wpływ organy samorządu terytorialnego mogą mieć na równe traktowanie członków i członkiń swoich wspólnot. Wskazane już **uchwały wykluczające osoby LGBT, zakazy marszów równości** wydane przez aż sześciu prezydentów miast w 2019 r. – **to przykłady bezprawnych działań**, którymi organy samorządowe naruszyły ustawowe granice swoich kompetencji, **ograniczając jednocześnie obywatelskie prawa i wolności**. Wśród ich wielu negatywnych skutków, w tym przede wszystkim wpływu na sytuację nieheteroseksualnych i transpłciowych mieszkańców i mieszkank, należy wskazać też **przeniesienie środka ciężkości debaty** dotyczącej roli samorządu w obszarze równego traktowania. Nieprzyjęcie uchwały naruszającej prawa osób LGBT lub sprzeciw wobec takich aktów jawią się obecnie jako działania właściwie i pożądanie. Tymczasem **przestrzeganie zasady niedyskryminacji**, m.in. ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową, **nie wystarczy. Władze lokalne są też zobowiązane do pozytywnej realizacji praw człowieka**. Obecna sytuacja prawna i społeczna, w której postawy radykalne i otwarcie dyskryminujące są prezentowane i akceptowane przez organy publiczne, wymaga już **nie tylko sprzeciwu, ale też aktywnego wsparcia** tych, których dotyka.

W świetle powyższego, w niniejszym liście **pragnę wezwać wszystkich Państwa** – reprezentantów i reprezentantki wspólnot samorządowych – **do zaangażowania w czynną realizację zasady równego traktowania. Lokalne polityki antydyskryminacyjne**, których przyjmowanie w kolejnych miastach obserwuję z satysfakcją, powinny stać się standardem działania we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, a nie tylko przykładami dobrych praktyk o charakterze jednostkowym. Jednocześnie formułowane w nich cele nie mogą pozostać pustymi obietnicami – powinny przewidywać praktyczne, osiągalne i mierzalne środki ich realizacji, a także zapewniać **odpowiedni budżet** oraz możliwie szerokie **konsultacje społeczne**, ze szczególnym uwzględnieniem udziału organizacji reprezentujących mniejszości, których dana strategia ma dotyczyć. Niezbędne

³ Pełny raport z misji monitorującej zostanie opublikowany na początku 2021. W komunikacie prasowym po misji delegacja Kongresu wyraziła natomiast swoje zaniepokojenie poczynionymi ustaleniami. Szczegóły dostępne na stronie: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/fact-finding-on-poland-congress-delegation-concerned-about-the-situation-of-lgbti-people-and-the-increasing-polarisation-of-the-polish-society>.

jest także, zgodnie z przedstawionym na wstępie założeniem, prowadzenie lokalnych badań społecznych, w celu odpowiedniej diagnozy potrzeb i problemów.

Wyzwań nie brakuje. Zaangażowania władz samorządowych wymagają m.in. **przeciwdziałanie** – na poziomie lokalnym – **przestępstwom motywowanym uprzedzeniami**, prowadzenie **lokalnych systemów wsparcia** osób doświadczających dyskryminacji, zapewnienie **równego traktowania w dostępie do wszelkich usług publicznych** oraz w ramach ich świadczenia. Niezbędne są także szkolenia pracowników i pracowniczek urzędów gmin, powiatów i województw, budowanie świadomości i edukowanie poprzez kampanie społeczne i wydarzenia. Osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze, migranci i migrantki, mniejszości etniczne i narodowe, osoby LGBT, kobiety – wszystkie te grupy, mierzące się ze szczególnymi problemami prawnymi, powinny być wspierane przez władze różnych szczebli. Zarówno według specyficznych potrzeb, jak i w ramach podejścia intersekcyjnego. Zarówno w konkretnych obszarach – edukacji, zdrowia, transportu, kultury – jak i w ramach realizacji wszelkich lokalnych polityk.

Trwająca pandemia COVID-19 stanowi szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa zdrowotnego wszystkich mieszkańców Polski, ale uwypukla też istniejące nierówności i pogłębia problemy grup szczególnie narażonych na dyskryminację, np. osób starszych lub kobiet zagrożonych przemocą w rodzinie⁴. Warto jednak podkreślić, że aktualna sytuacja **może być też postrzegana jako szansa na aktualizację priorytetów polityki społecznej**. Naszym celem nie powinno być bowiem proste przywrócenie sytuacji sprzed kryzysu, ale **wyeliminowanie systemowych problemów nierówności, budowanie uczciwych i równych, opartych na solidarności społeczności lokalnych i całego społeczeństwa**. Założenie to powinno z kolei obejmować **promowanie równości**, w tym w edukacji, jako kluczowej wartości i zasady horyzontalnej⁵. Wyrażam głębokie przekonanie, że rola samorządu terytorialnego w realizacji tych celów jest szczególna. Raz jeszcze apeluję więc do Państwa o aktywne działanie na rzecz lokalnych wspólnot, tak aby były włączające, równe i bezpieczne dla każdej i każdego.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

⁴ Na szczególne problemy i wpływ pandemii koronawirusa na prawa i wolności człowieka Rzecznik Praw Obywatelskich regularnie zwraca uwagę odpowiednim organom władzy publicznej. Szczegółowe informacje o działaniach Rzecznika w tym zakresie dostępne są na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-tematyczna/koronawirus-i-epidemia-w-polsce>.

⁵ Zob. *Recommendation for a fair and equal Europe: rebuilding our societies after Covid-19*, EQUINET 2020. Dostępna w wersji elektronicznej pod adresem: https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2020/06/equinet_rebuilding-recommendation_A4_03-web.pdf.