



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.7.2026 r.
COM(2026) 364 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie stosowania dyrektywy 2000/43/WE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (dyrektywa w sprawie równości rasowej) oraz dyrektywy 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy)

1. WPROWADZENIE

Dyrektywa w sprawie równości rasowej oraz dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy („dyrektywy”) ⁽¹⁾ są fundamentem działań UE na rzecz budowy Unii równości. W dyrektywie w sprawie równości rasowej wprowadzono wymóg równego traktowania osób w obszarach zatrudnienia i szkolenia zawodowego, edukacji, ochrony socjalnej (w tym zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej), dostępu do dóbr i usług (włącznie z zakwaterowaniem) oraz ich dostarczania bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy zawiera wymóg równego traktowania osób w obszarze zatrudnienia i szkolenia zawodowego niezależnie od ich religii lub przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej.

Dyrektywy te wprowadziły w życie podstawowe wartości zapisane w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Od 2000 r. mają one kluczowe znaczenie w zapewnianiu wszystkim osobom możliwości pełnego uczestnictwa w życiu gospodarczym, kulturalnym i społecznym, bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

W tym okresie istotną rolę w wyjaśnianiu podstawowych pojęć prawa o niedyskryminacji odegrało orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). TSUE znacznie zwiększył bowiem ochronę przed dyskryminacją w całej UE za pośrednictwem licznych orzeczeń w trybie prejudycjalnym wydanych na wnioski sądów krajowych. Fakt, że państwa członkowskie zgłaszają minimalne problemy w związku z wdrażaniem podstawowych zasad unijnego prawa o niedyskryminacji, potwierdza, że dzięki orzeczeniom TSUE osiągnięto większą jasność.

Niemniej jednak po ponad 25 latach od przyjęcia tych dyrektyw poważnym wyzwaniem pozostaje zapewnienie osobom fizycznym skutecznego korzystania z prawa do niedyskryminacji i równego traktowania.

Co pięć lat Komisja musi przekazywać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie informacje na temat stosowania dyrektyw ⁽²⁾. Niniejsze sprawozdanie stanowi wypełnienie tego obowiązku, a jednocześnie prezentuje poczynione postępy i bieżące wyzwania związane ze stosowaniem i egzekwowaniem prawa o niedyskryminacji. Obejmuje lata 2021–2025 i przedstawia rozwój sytuacji od czasu ostatniego sprawozdania, które opublikowano w marcu 2021 r. ⁽³⁾

Niniejsze sprawozdanie stanowi uzupełnienie unijnych planów działania i strategii na rzecz równości, w szczególności unijnej strategii przeciwdziałania rasizmowi na lata

⁽¹⁾ Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/43/oj>; Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj>.

⁽²⁾ Zob. art. 17 ust. 1 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 19 ust. 1 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁽³⁾ COM(2021) 139 final i SWD(2021) 63 final z dnia 19 marca 2021 r., [EUR-Lex - 52021DC0139 - PL - EUR-Lex](#) i [EUR-Lex - 52021SC0063 - EN - EUR-Lex](#).

2026–2030 ⁽⁴⁾) oraz strategii na rzecz równości osób LGBTIQ+ na lata 2026–2030 ⁽⁵⁾). W strategiach tych podkreślono, że zapewnienie skutecznego stosowania unijnych przepisów antydyskryminacyjnych jest priorytetem Komisji, oraz zwrócono uwagę na znaczenie skutecznych sankcji za dyskryminację. Sprawozdanie stanowi kluczowe działanie służące realizacji zobowiązania w ramach strategii przeciwdziałania rasizmowi, jakim jest zapewnienie skutecznego wdrożenia dyrektywy w sprawie równości rasowej, w szczególności przez skupienie się na jej egzekwowaniu i stosowaniu w przypadkach dyskryminacji algorytmicznej. W sprawozdaniu omówiono również stosowanie dyrektyw w celu zaradzenia dyskryminacji strukturalnej.

Ofiary rzadko zgłaszają dyskryminację instytucjom. Według różnych badań ⁽⁶⁾ przeprowadzonych przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) wskaźnik zgłoszeń waha się od 5 % do 11 %. Niski poziom zgłaszania wynika głównie z przekonania ofiar, że informowanie o dyskryminacji nie doprowadzi do żadnych działań ani zmian ⁽⁷⁾.

Brakowi zaufania do istniejących procesów i systemów zgłaszania dyskryminacji towarzyszy postrzeganie ograniczonych postępów w zwalczaniu dyskryminacji ⁽⁸⁾ osiągniętych od czasu ostatniego sprawozdania w sprawie dyrektyw jako ograniczonych.

Według ogółu społeczeństwa dyskryminacja jest nadal szeroko rozpowszechniona w UE ⁽⁹⁾. 50 % respondentów biorących udział w badaniu UE na temat mniejszości i dyskryminacji z 2022 r. (EU-MIDIS III) zgłosiło, że czuło się dyskryminowane

⁽⁴⁾ COM(2026) 12 final z dnia 20 stycznia 2026 r., [EUR-Lex - 52026DC0012 - PL - EUR-Lex](#).

⁽⁵⁾ COM(2025) 725 final z dnia 8 października 2025 r., [EUR-Lex - 52025DC0725 - PL - EUR-Lex](#). Zob. również inne istotne strategie: COM(2020) 620 final z dnia 7 października 2020 r., [EUR-Lex - 52020DC0620 - PL - EUR-Lex](#); COM(2021) 101 final z dnia 3 marca 2021 r., [EUR-Lex - 52021DC0101 - PL - EUR-Lex](#), COM(2026) 113 final z dnia 5 marca 2026 r., [EUR-Lex - 52026DC0113 - PL - EUR-Lex](#), COM(2026) 541 final z dnia 6 maja 2026 r., [EUR-Lex - 52026DC0541 - PL - EUR-Lex](#).

⁽⁶⁾ FRA, *Sytuacja osób czarnoskórych w UE – doświadczenia osób pochodzenia afrykańskiego, Sytuacja muzułmanów w UE – doświadczenia muzułmanów, Doświadczenia Żydów oraz postrzeganie przez nich antysemityzmu – badanie UE dotyczące Żydów, Równouprawnienie osób LGBTIQ na rozdrożu – postępy i wyzwania, Romowie w 10 państwach europejskich – najważniejsze wyniki – badanie dotyczące Romów z 2021 r., Prawa Romów i Trawelerów w 13 krajach europejskich – obserwacje z badania dotyczącego Romów z 2024 r.*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2021–2025.

⁽⁷⁾ 38 % respondentów badania EU-MIDIS III; 39 % respondentów badania dotyczącego Żydów; 49 % respondentów badania LGBTIQI III; 30 % respondentów badania dotyczącego Romów z 2021 r.

⁽⁸⁾ FRA (zob. przypis 6).

⁽⁹⁾ Zob.: Komisja Europejska, [Badanie Eurobarometr z 2023 r. dotyczące dyskryminacji w UE](#).

z dowolnego powodu ⁽¹⁰⁾ w ciągu pięciu lat poprzedzających badanie. Liczba przypadków samej dyskryminacji rasowej ⁽¹¹⁾ wzrosła w latach 2016–2023 ⁽¹²⁾.

W ostatnim sprawozdaniu w sprawie stosowania dyrektyw zwrócono już uwagę na szereg kluczowych kwestii. Obejmowały one obawy ofiar przed represjami, nieodpowiedni poziom odszkodowania, trudności z zebraniem dowodów oraz brak wiedzy ofiar na temat ich praw i dostępnych im usług wsparcia, np. za pośrednictwem organów ds. równości. Zwrócono w nim również uwagę na nierównomierne promowanie równości wśród ogółu społeczeństwa i instytucji krajowych, różniące się w zależności od państw członkowskich.

W oparciu o poprzednie sprawozdanie w niniejszym sprawozdaniu zaprezentowano przegląd utrzymujących się i nowych wyzwań, poczynionych postępów oraz dobrych praktyk przyjętych w ramach stosowania dyrektyw od 2021 r.

W okresie sprawozdawczym UE podjęła konkretne kroki w celu poprawy stosowania i egzekwowania dyrektyw. Co najważniejsze, od czasu ostatniego sprawozdania UE przyjęła dyrektywy w sprawie organów ds. równości ⁽¹³⁾, aby wzmocnić krajowe organy odpowiedzialne za promowanie równości oraz zapobieganie dyskryminacji i jej zwalczanie, m.in. przez lepsze wspieranie osób i grup dyskryminowanych w dostępie do wymiaru sprawiedliwości.

Dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie do ustanowienia skutecznych, odstraszających i proporcjonalnych sankcji za dyskryminację. Aby wesprzeć państwa członkowskie, Komisja zleciła **badanie dotyczące przepisów oraz stosowania sankcji za dyskryminację rasową, etniczną i religijną.** Badanie wykazało, że niskie i symboliczne sankcje osłabiają ochronę prawną i długofalowe zapobieganie dyskryminacji. Podkreślono w nim potrzebę skuteczniejszych sankcji, które zapewniają pełną rekompensatę ofiarom i promują trwałe rozwiązania, a także konieczność skuteczniejszego egzekwowania przepisów oraz budowania zdolności prawników praktyków i społeczeństwa obywatelskiego.

W świetle ostatnich zmian technologicznych, w tym **rozwoju systemów zautomatyzowanych i systemów sztucznej inteligencji (AI)**, w sprawozdaniu przeanalizowano również stosowanie prawa o niedyskryminacji w państwach członkowskich w przypadkach dyskryminacji algorytmicznej. Świadczy to o potrzebie budowania zdolności i ustanowienia mechanizmów skutecznej współpracy między różnymi organami egzekwowania prawa.

⁽¹⁰⁾ Dyskryminacja ze względu na co najmniej jedną z następujących przyczyn: kolor skóry, pochodzenie etniczne lub fakt bycia imigrantem, religia lub przekonania religijne, wiek, płeć/płeć społeczno-kulturowa, niepełnosprawność, orientacja seksualna i tożsamość płciowa lub ekspresja płciowa.

⁽¹¹⁾ Do celów badania przez dyskryminację rasową rozumiano dyskryminację ze względu na co najmniej jedną z trzech następujących przyczyn: kolor skóry, pochodzenie etniczne lub fakt bycia imigrantem oraz religia lub przekonania religijne.

⁽¹²⁾ FRA, *Sytuacja osób czarnoskórych w UE – doświadczenia osób pochodzenia afrykańskiego*, *Sytuacja muzułmanów w UE – doświadczenia muzułmanów*, s. 44, *Doświadczenie i postrzeganie antysemityzmu – drugie badanie dotyczące dyskryminacji i przestępstw z nienawiści wobec Żydów w UE*, s. 59, *Doświadczenia Żydów oraz postrzeganie przez nich antysemityzmu – badanie UE dotyczące Żydów*, s. 77.

⁽¹³⁾ Dz.U. L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj>, Dz.U. L, 2024/1500, 29.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj>.

Niniejsze sprawozdanie opiera się na wynikach ukierunkowanych konsultacji ⁽¹⁴⁾. W odpowiedzi na dostosowane do potrzeb kwestionariusze Komisja otrzymała uwagi od wszystkich państw członkowskich oraz różnych zainteresowanych stron i instytucji, w tym Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE), 11 organów ds. równości, 2 partnerów społecznych, 17 organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz europejskiej sieci organów ds. równości (EQUINET). Dane statystyczne przytoczone w niniejszym sprawozdaniu opierają się na tych odpowiedziach.

W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się na skutecznym stosowaniu i egzekwowaniu unijnego prawa o niedyskryminacji, podkreślając znaczenie:

- organów ds. równości;
- skutecznych, odstraszających i proporcjonalnych sankcji;
- poprawy dostępu ofiar do wymiaru sprawiedliwości i dowodów;
- wzmocnienia pozycji zainteresowanych stron i współpracy z nimi; oraz
- orzecznictwa TSUE.

W „kluczowych wnioskach” przedstawionych na początku każdej sekcji podsumowano główne ustalenia zawarte w sprawozdaniu. Dodatkowe pola tekstowe zawierają przykłady obiecujących praktyk.

2. REALIZACJA KLUCZOWYCH DZIAŁAŃ OKREŚLONYCH W POPRZEDNIM SPRAWOZDANIU

W poprzednim sprawozdaniu podkreślono, że konieczne jest zwiększenie widoczności, roli i niezależnego funkcjonowania organów ds. równości, aby sprostać wyzwaniom związanym ze stosowaniem i egzekwowaniem dyrektyw. Skutkowało to przyjęciem dyrektyw w sprawie organów ds. równości w następstwie wniosku Komisji. Komisja stwierdziła również potrzebę ściślejszego monitorowania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji, przy jednoczesnym zapewnieniu wsparcia w tym obszarze. W poniższym rozdziale przeanalizowano wdrażanie tych kluczowych środków.

⁽¹⁴⁾ W okresie od maja do lipca 2025 r. Komisja przeprowadziła ukierunkowane konsultacje za pomocą kwestionariusza internetowego, który obejmował zarówno konkretne pytania dotyczące wdrażania dyrektyw, jak i pytania otwarte, aby umożliwić respondentom zgłaszanie wszelkich dodatkowych problemów. Kwestionariusze rozesłano do wszystkich państw członkowskich, organów ds. równości w każdym państwie członkowskim, europejskich partnerów społecznych, z którymi przeprowadzono konsultacje na podstawie art. 154 TFUE, oraz 57 organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Zainteresowane strony zachęcano do udostępnienia kwestionariusza odpowiednim stronom na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.

Kluczowe wnioski

- Dyrektywy w sprawie organów ds. równości mają na celu wzmocnienie zakresu kompetencji, niezależności, zasobów i uprawnień organów ds. równości. Obejmuje to rozszerzenie ich kompetencji o względy i dziedziny, które są przedmiotem dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.
- Organy ds. równości muszą dysponować narzędziami i zasobami w dziedzinie zapobiegania dyskryminacji, w tym dyskryminacji strukturalnej, i reagowania na nią.
- Organy ds. równości muszą mieć uprawnienia do działania w postępowaniach sądowych na rzecz lub w imieniu ofiar lub we własnym imieniu w celu ochrony interesu publicznego.
- Niskie sankcje i ich nieskuteczne stosowanie stanowią główne przeszkody w funkcjonowaniu systemów sankcji.
- Systemy sankcji można byłoby usprawnić dzięki konsolidacji przepisów i wprowadzeniu sankcji ukierunkowanych na przyszłość.

2.1. Silniejsze organy ds. równości – nowy impuls do egzekwowania unijnego prawa o niedyskryminacji

Organy ds. równości mają zasadnicze znaczenie dla egzekwowania unijnego prawa o niedyskryminacji. Do 2024 r. dyrektywa w sprawie równości rasowej upoważniała organy ds. równości jedynie do świadczenia niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji oraz do prowadzenia i publikowania własnych badań, sprawozdań i zaleceń ⁽¹⁵⁾.

W dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym ostatniemu sprawozdaniu w sprawie stosowania dyrektyw ⁽¹⁶⁾ Komisja wskazała na różne poziomy ambicji i osiągnięć w państwach członkowskich. Kluczowe kwestie przekrojowe obejmowały nieadekwatność zasobów organów ds. równości pod względem finansowania i personelu, ograniczoną wiedzę na temat istnienia organów ds. równości oraz ich ograniczoną niezależność i legitymację procesową.

Z tego powodu UE przyjęła dyrektywy w sprawie organów ds. równości po to, aby do czerwca 2026 r. wszystkie organy ds. równości były lepiej przygotowane do zwalczania dyskryminacji, wspierania ofiar i promowania równości.

Dyrektywy w sprawie organów ds. równości rozszerzają kompetencje organów ds. równości, aby kompetencje te obejmowały dyskryminację ze względu na wiek, religię lub przekonania, niepełnosprawność lub orientację seksualną w dziedzinie zatrudnienia. Wcześniej organy ds. równości były upoważnione na mocy prawa UE do propagowania, analizowania, monitorowania i wspierania równego traktowania wszystkich osób wyłącznie ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz płeć.

⁽¹⁵⁾ Zob. np. art. 13 ust. 2 dyrektywy w sprawie równości rasowej.

⁽¹⁶⁾ SWD(2021) 63 final, 19.3.2021 r., [EUR-Lex - 52021SC0063 - EN - EUR-Lex](#).

Ponadto dyrektywy w sprawie organów ds. równości wymagają od państw członkowskich, by gwarantowały niezależność organów ds. równości oraz zapewniały im niezbędne zasoby ludzkie, techniczne i finansowe. Zasoby te muszą umożliwiać organom ds. równości skuteczne wykonywanie wszystkich zadań i wszystkich uprawnień w odniesieniu do wszelkich względów i dziedzin dyskryminacji.

Znacznie zwiększono również zakres zadań i uprawnień organów ds. równości. Zakres ich kompetencji nie może już ograniczać się do reagowania na dyskryminację. Będą one również musiały mieć uprawnienia do podejmowania działań zapobiegawczych, również w przypadku dyskryminacji ze względu na wiek, religię lub przekonania, niepełnosprawność lub orientację seksualną w dziedzinie zatrudnienia i szkolenia zawodowego.

Aby zaradzić strukturalnym aspektom dyskryminacji i przyczynić się do zmiany społecznej ⁽¹⁷⁾, organy ds. równości będą prowadzić działania zwiększające świadomość, prewencyjne i promujące niedyskryminację ⁽¹⁸⁾. Takie działania mogą obejmować dzielenie się dobrymi praktykami, podejmowanie działań pozytywnych, sprawozdawczość w zakresie problemów strukturalnych, upowszechnianie aspektów równości wśród podmiotów publicznych i prywatnych oraz zapewnianie takim podmiotom stosownych szkoleń, informacji, doradztwa, wytycznych i wsparcia.

Dyrektywy w sprawie organów ds. równości zobowiązują państwa członkowskie do przyznania organom ds. równości uprawnień procesowych ⁽¹⁹⁾. Wcześniej uprawnienia procesowe tych organów różniły się znacznie w poszczególnych państwach UE. Dzięki nowym normom wszystkie grupy chronione na mocy prawa UE będą mogły ubiegać się o wsparcie ze strony organów ds. równości w dziedzinach, które są objęte dyrektywą w sprawie równości rasowej oraz dyrektywą w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

W szczególności dyrektywy w sprawie organów ds. równości umożliwiają państwom członkowskim nadanie organom ds. równości uprawnień do wspierania zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego dochodzenia roszczeń ⁽²⁰⁾. Państwa członkowskie mogą wyznaczyć organy ds. równości do działania na rzecz lub w imieniu wielu ofiar lub we własnym imieniu w celu zwalczania dyskryminacji w interesie publicznym. Może to być konieczne na przykład ze względu na dużą liczbę lub wagę spraw lub potrzebę wyjaśnienia kwestii prawnych. Każdy z tych względów może wskazywać na to, że dyskryminacja ma charakter strukturalny lub systematyczny ⁽²¹⁾.

⁽¹⁷⁾ Zob. motyw 23 dyrektywy Rady (UE) 2024/1499.

⁽¹⁸⁾ Zob. art. 5 i art. 17 lit. c) dyrektywy Rady (UE) 2024/1499.

⁽¹⁹⁾ Zob. art. 10 dyrektywy Rady (UE) 2024/1499. W szczególności państwa członkowskie muszą zapewnić, aby organ ds. równości posiadał co najmniej jedno z następujących praw do działania w postępowaniach sądowych: a) prawo do wszczęcia postępowania sądowego w imieniu jednej ofiary lub większej ich liczby; b) prawo do uczestnictwa w postępowaniu sądowym na rzecz jednej ofiary lub większej ich liczby; lub c) prawo do wszczęcia postępowania sądowego we własnym imieniu w celu ochrony interesu publicznego.

⁽²⁰⁾ Zbiorowe dochodzenie roszczeń to mechanizm prawny umożliwiający co najmniej jednej osobie (fizycznej lub prawnej) wytoczenie powództwa zbiorowego, które może prowadzić do zastosowania sankcji zbiorowych.

⁽²¹⁾ Zob. motyw 35 dyrektywy Rady (UE) 2024/1499.

Organy ds. równości będą nadal wykonywać swoje główne zadanie, jakim jest udzielanie pomocy ofiarom dyskryminacji rasowej lub etnicznej, w tym odpowiadając na wszystkie skargi w sprawie dyskryminacji ⁽²²⁾. Zadanie to będzie teraz obejmować ofiary dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na wiek, religię lub przekonania, niepełnosprawność lub orientację seksualną. Ponadto zgodnie z nowymi dyrektywami w sprawie organów ds. równości organy te muszą być również uprawnione do oferowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów, prowadzenia dochodzeń w sprawie naruszeń zasady równego traktowania oraz wydawania niewiążących opinii lub wiążących decyzji ⁽²³⁾. Ich opinie lub decyzje muszą obejmować odpowiednie mechanizmy naprawcze, mechanizmy monitorowania i mechanizmy egzekwowania.

Komisja przyjęła akt wykonawczy ustanawiający wykaz wspólnych wskaźników dotyczących funkcjonowania organów ds. równości ⁽²⁴⁾. Ułatwi to monitorowanie stosowania nowych norm w państwach członkowskich oraz ich wpływu na egzekwowanie unijnego prawa o niedyskryminacji.

Wnioski

Państwa członkowskie muszą:

- dokonać pełnej i prawidłowej transpozycji dyrektyw w sprawie organów ds. równości.

Komisja będzie:

- w dalszym ciągu wspierać państwa członkowskie za pośrednictwem specjalnych posiedzeń grup ekspertów i internetowej platformy informatycznej. Komisja będzie monitorować prawidłową transpozycję przez państwa członkowskie dyrektyw w sprawie organów ds. równości do prawa krajowego, wykorzystując wszystkie dostępne jej narzędzia, w tym nieformalne dialogi i formalne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

2.2. Sankcje i środki zaradcze – potrzeba silniejszych zabezpieczeń

Skuteczne sankcje zapewniają ofiarom dyskryminacji pełne zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. Ponadto sankcje i środki zaradcze mogą również stanowić część zestawu narzędzi służących zapobieganiu dyskryminacji. Dyrektywy wymagają od państw członkowskich, by ustanowiły skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje za dyskryminację oraz zapewniły ich egzekwowanie. Sankcje mogą obejmować wypłatę odszkodowania ⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Zob. art. 6 dyrektywy Rady (UE) 2024/1499.

⁽²³⁾ Państwa członkowskie muszą zdecydować, czy upoważnić organ ds. równości do wydawania niewiążących opinii lub wiążących decyzji.

⁽²⁴⁾ Dz.U. L, 2026/1196, 11.6.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/1196/oj.

⁽²⁵⁾ Zob. art. 15 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 17 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

W ostatnim sprawozdaniu stwierdzono, że niektóre sądy krajowe ustanowiły stosunkowo niskie poziomy odszkodowań, co zniechęca ofiary do wnoszenia sprawy do sądu lub ubiegania się o odszkodowanie pieniężne w sądzie.

Od czasu ostatniego sprawozdania TSUE wydał dalsze wyjaśnienia dotyczące sankcji. W sprawie Braathens Regional Aviation TSUE wyjaśnił, że prawo UE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które zezwalałyby na nieuznawanie dyskryminacji przez sądy, jeżeli pozwany zgadza się na wypłatę odszkodowania żadanego przez powoda ⁽²⁶⁾. Takie przepisy nie spełniałyby w szczególności wymogów dotyczących odszkodowawczych i odstraszających funkcji sankcji, ponieważ sprawcy mogliby dzięki nim unikać przyznawania się do nadużyć, aby chronić swoją reputację.

Wnioski z badania dotyczącego sankcji za dyskryminację ze względu na rasę, pochodzenie etniczne i religię

W ostatnim sprawozdaniu zwrócono uwagę na wyzwanie związane z niewystarczającym stosowaniem sankcji. W związku z tym Komisja postanowiła pomóc państwom członkowskim w skutecznym wdrożeniu przepisów dotyczących sankcji oraz zleciła badanie dotyczące przepisów i stosowania sankcji za dyskryminację ze względu na rasę, pochodzenie etniczne i religię ⁽²⁷⁾.

Wnioski pokazują, że ramy sankcji są fragmentaryczne. Odpowiednie przepisy są rozproszone w wielu różnych ustawach. Utrudnia to ofiarom określenie przysługujących im praw i dostępnych środków zaradczych.

W szeregu jurysdykcji wysokość/zakres sankcji przewidziane w przepisach są niewielkie i nie są wystarczająco surowe, aby odstraszyć potencjalnych sprawców. Wykaz możliwych sankcji jest często ograniczony, co utrudnia dostosowanie ich do specyfiki i wagi przestępstwa. Ponadto nakładane sankcje są często symboliczne i zbliżone do ustawowej kwoty minimalnej, podczas gdy koszty postępowania sądowego są wysokie, co może osłabiać skuteczność systemu i zniechęcać ofiary do zgłaszania dyskryminacji. Ponadto sankcje są rzadko zmieniane, a wiele jurysdykcji stosuje nieaktualne kwoty, które nie uwzględniają zmian sytuacji gospodarczej, np. pod względem inflacji lub kosztów utrzymania.

Wreszcie sankcje zasadniczo koncentrują się wyłącznie na nadużyciach popełnionych w przeszłości. Służą one ukaraniu sprawcy lub wypłaceniu odszkodowania ofierze, bez wykorzystywania swojego potencjału prewencyjnego. Zazwyczaj brakuje środków ⁽²⁸⁾ o charakterze prewencyjnym lub społeczno-prewencyjnym, takich jak

⁽²⁶⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 kwietnia 2021 r., Diskrimineringsombudsmannen/Braathens Regional Aviation AB, C-30/19, ECLI:EU:C:2021:269, pkt 49.

⁽²⁷⁾ Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów, Milieu Consulting, Adamis-Császár, K., Vancouwenbergh, S., Gustave, F. i in., „Study on sanctions for discrimination on racial/ethnic/religious grounds – Final report” [„Badanie dotyczące sankcji za dyskryminację ze względu na rasę/pochodzenie etniczne/religię – sprawozdanie końcowe”], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/7531428>.

⁽²⁸⁾ Środki takie mogą mieć formę nakazu sądowego, tj. nakazu zakazującego określonych działań lub je nakazującego. Nakaz podstawowy nakazywałby sprawcy podjęcie lub zaprzestanie konkretnego działania lub rodzaju działania. Nakazy strukturalne mają na celu zwalczanie wszechobecnej dyskryminacji organizacyjnej, a nawet systemowej, w przypadku której nakaz podstawowy nie

nakazy wprowadzenia zmian strukturalnych, które wymagają np. planów segregacji lub obowiązkowych szkoleń dla sprawców⁽²⁹⁾.

W badaniu zwrócono również uwagę na brak sankcji za przypadki dyskryminacji dotyczącej duże grupy niemożliwych do zidentyfikowania ofiar⁽³⁰⁾, w tym przypadki wynikające z wykorzystania systemów AI lub systemów zautomatyzowanych.

Dalsze wyzwania obejmują niewystarczające uwzględnienie pewnych cech lub okoliczności przy podejmowaniu decyzji o sankcji lub jej wysokości. Dotyczy to w szczególności elementów, których nie trzeba uwzględniać według prawa krajowego, takich jak przypadki dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie, dyskryminacji interseksyjnej lub dyskryminacji algorytmicznej.

Ponadto nieodpowiednie przepisy dotyczące egzekwowania i monitorowania często prowadzą do opóźnień lub braku wykonania sankcji. Tylko nieliczne jurysdykcje przewidują skuteczne środki egzekwowania prawa, takie jak kary pieniężne⁽³¹⁾ lub grzywny warunkowe⁽³²⁾. W dużej mierze też brakuje środków monitorowania w postaci informacji zwrotnych przekazywanych przez sprawców, przesłuchań następczych, wywiadów lub inspekcji.

Zarówno państwa członkowskie, jak i zainteresowane strony zauważyły, że wiedza na temat praw ustanowionych w dyrektywach jest niewielka (zob. pkt 3.2). Wiedza na temat dostępnych środków zaradczych jest również ograniczona, o ile w ogóle istnieje.

Badania nie wykazały żadnych szczególnych przepisów krajowych służących zwiększaniu świadomości na temat sankcji za dyskryminację. Większość kampanii uświadamiających koncentruje się zasadniczo na zwalczaniu dyskryminacji, nie wyjaśniając, czego ofiary mogą oczekiwać od systemu wymiaru sprawiedliwości w przypadku naruszenia ich praw. Ponadto brakuje ukierunkowanych szkoleń dla specjalistów, w tym sędziów, na temat sankcji, co może wpływać na ich skuteczność, proporcjonalność i odstraszający charakter.

doprowadziłby do zadowalającej reformy (np. zmiany przepisów wewnętrznych). Zob. również: Halberstam, D., Van den Bogaert, S., „A Fresh Look at Judicial Remedies in EU Equality Law and Beyond – The Untapped Possibility of Structural Injunctions” [„Świeże spojrzenie na środki zaskarżenia w unijnych przepisach dotyczących równości i poza ich zakresem – niewykorzystany potencjał nakazów strukturalnych”], *Common Market Law Review*, tom 60, wydanie 5, 2023, s. 1269–1312, <https://doi.org/10.54648/cola2023093>.

⁽²⁹⁾ Zob. przypis 27.

⁽³⁰⁾ Na przykład oświadczenia dotyczące dyskryminującej polityki rekrutacyjnej, mimo że nie przeprowadzono otwartej procedury rekrutacyjnej oraz mimo braku skarżącego, którego można zidentyfikować i który twierdził, że padł ofiarą dyskryminacji. W odniesieniu do podobnych faktów zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lipca 2008 r., Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397 lub wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 kwietnia, Asociația Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275.

⁽³¹⁾ Płatność zasądzana zwykle na wniosek ofiary w celu zmuszenia sprawcy do zastosowania się do wyroku co do istoty sprawy.

⁽³²⁾ Kara nakładana przez sąd lub organ orzekający, która staje się wymagalna tylko wtedy, gdy sprawca nie spełni określonych warunków. Stosuje się ją jako środek odstraszający w celu zapewnienia zgodności z konkretnym nakazem lub wymogiem.

W przewodniku dotyczącym dobrych praktyk w zakresie sankcji za dyskryminację, który jest częścią badania, zwrócono uwagę na szereg obiecujących praktyk wdrożonych w państwach członkowskich ⁽³³⁾.

Ocena systemów sankcji przez państwa członkowskie, organy ds. równości i społeczeństwo obywatelskie

Różne zainteresowane strony w dość odmienny sposób postrzegały skuteczność systemów sankcji. Chociaż 12 z 17 organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które uczestniczyły w ukierunkowanych konsultacjach poprzedzających sporządzenie sprawozdania, uznało, że sankcje za dyskryminację nie są bardzo skuteczne lub w ogóle nie są skuteczne, respondenci z organów ds. równości byli równo podzieleni w swojej ocenie sankcji, a państwa członkowskie były w dużej mierze przekonane o skuteczności (pięć państw członkowskich) lub względnej skuteczności (16 państw członkowskich) swoich systemów sankcji.

Powody, dla których systemy sankcji uznawano za skuteczne, obejmowały zazwyczaj samo istnienie sankcji, dostępność mechanizmów monitorowania i egzekwowania lub rzekomy brak jakichkolwiek przesłanek wskazujących, że system sankcji funkcjonuje w sposób niezadowolający. W przypadkach, w których odnotowano trudności, wszystkie zainteresowane strony jako główne wąskie gardło w systemach sankcji wyraźnie wskazały jednak brak stosowania przewidzianych sankcji w praktyce.

Państwa członkowskie, organy ds. równości i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które wzięły udział w badaniu, zgodziły się, że systemy sankcji można by usprawnić dzięki konsolidacji przepisów i wprowadzeniu sankcji ukierunkowanych na przyszłość. Ponadto organizacje społeczeństwa obywatelskiego wezwały państwa członkowskie, by uznały i uwzględniły dyskryminację z wielu przyczyn jednocześnie i dyskryminację intersekcyjną w swoich systemach sankcji. Ich zdaniem takie reformy ułatwiłyby egzekwowanie sankcji za dyskryminację, utrwaliłyby podejście skoncentrowane na ofiarach i umożliwiłyby zapobieganie zachowaniom dyskryminacyjnym, a nie tylko karanie.

W odpowiedziach udzielonych w ramach konsultacji jedynie Łotwa, Portugalia i Hiszpania dostrzegły potrzebę dostosowania swoich systemów sankcji do rosnącego wykorzystania narzędzi do algorytmicznego podejmowania decyzji.

⁽³³⁾ Komisja Europejska: Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów, Milieu Consulting SRL, Adamis-Császár, K., Vancauwenbergh, S., Gustave, F. i in., „How can sanctions effectively prevent and combat discrimination? – Good practice guide on sanctions for discrimination on racial, ethnic and religious grounds” [„W jaki sposób sankcje mogą skutecznie zapobiegać dyskryminacji i ją zwalczać? Przewodnik dotyczący dobrych praktyk w zakresie sankcji za dyskryminację ze względu na pochodzenie rasowe i etniczne oraz religię”], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025, s. 32, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/0513884>.

Wnioski

Państwa członkowskie muszą:

- zapewnić skuteczne stosowanie sankcji w praktyce. Wysokość sankcji pieniężnych powinna odzwierciedlać długotrwałe szkody spowodowane dyskryminacją, zapewniać ofiarom zadośćuczynienie i prowadzić do głębokich zmian.

Państwa członkowskie powinny:

- ustanowić skuteczne sankcje za dyskryminację dotyczącą duże grupy niemożliwych do zidentyfikowania ofiar, w tym w przypadkach wynikających z wykorzystania systemów AI lub systemów zautomatyzowanych.

Komisja będzie:

- wspierać państwa członkowskie przez organizowanie posiedzeń w celu omawiania sankcji w ramach grupy ekspertów ds. wdrażania unijnych przepisów dotyczących równości.

3. ZMIANY WSPÓLNE DLA OBU DYREKTYW

Od 2021 r. nastąpiły zmiany pod względem przepisów, wdrażania i stosowania obu dyrektyw, a jednocześnie przeprowadzono badania zewnętrzne dotyczące istniejących ram, przepisów szczegółowych i stosowania dyrektyw. Tematy omówione poniżej opierają się na kwestiach wskazanych w poprzednim sprawozdaniu, późniejszych zmianach i informacjach zwrotnych, jakie uzyskano podczas ukierunkowanych konsultacji.

Kluczowe wnioski

- Państwa członkowskie zapewniają ochronę przed molestowaniem, poleceniami dyskryminowania i represjami. Ochrona ta jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich i czasami jest ograniczona w praktyce.
- Wiedza na temat usług wsparcia wśród grup etnicznych i osób ze środowisk migracyjnych nieznacznie wzrosła od czasu ostatniego sprawozdania. Większość państw członkowskich wdrożyła lub nadal wdraża praktyki ułatwiające dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Poważnym wyzwaniem pozostaje jednak niewielka wiedza na temat praw.
- Sądy i prawnicy praktycy często nie rozumieją przepisów dyrektyw odnoszących się do ciężaru dowodu.
- Większość państw członkowskich wprowadziła środki mające na celu propagowanie dialogu z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim. Nie miało to jednak systematycznie miejsca we wszystkich państwach członkowskich ani w odniesieniu do wszystkich przyczyn dyskryminacji. Ponadto większość organizacji społeczeństwa obywatelskiego twierdzi, że stoi w obliczu utrzymujących się wyzwań.
- Prawie wszystkie państwa członkowskie dopuszczają i wspierają działanie pozytywne, przy czym zgłoszono bardzo niewiele wyzwań związanych z wdrażaniem.

3.1. Pojęcie dyskryminacji

Jak podkreślono w poprzednim sprawozdaniu, w związku z pojęciem dyskryminacji pojawia się szereg kwestii. Oprócz zdefiniowania dyskryminacji „bezpośredniej” i „pośredniej” ⁽³⁴⁾ dyrektywy zakazują również „polecenia dyskryminowania” i „molestowania”. Istnieją również inne formy dyskryminacji, takie jak dyskryminacja „przez skojarzenie” i „przez asumpcję”.

Polecenie dyskryminowania

Dyrektywy stanowią, że polecenie dyskryminowania z przyczyn określonych w dyrektywach należy uznać za dyskryminację ⁽³⁵⁾.

Po przyjęciu dyrektyw pojęcie polecenia dyskryminowania wprowadzono do systemów prawnych wszystkich państw członkowskich. Ze względu na ogólny

⁽³⁴⁾ Zob. art. 2 ust. 2 dyrektyw. Dyskryminacja bezpośrednia odnosi się do sytuacji, w których daną osobę traktuje się mniej przychylnie niż inną osobę w porównywalnej sytuacji ze względu na jej pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Dyskryminacja pośrednia obejmuje pozornie neutralne przepisy (lub praktyki), które mogłyby doprowadzić do szczególnej niekorzystnej sytuacji u osób o danym pochodzeniu rasowym lub etnicznym, religii lub przekonaniach, z danymi niepełnosprawnościami, w danym wieku lub o danej orientacji seksualnej, w stosunku do innych osób, chyba że takie przepisy (lub praktyki) są obiektywnie uzasadnione zgodnym z prawem celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne.

⁽³⁵⁾ Zob. art. 2 ust. 4 dyrektyw.

charakter zakazu ramy regulacyjne w państwach członkowskich są jednak różnicowane, a orzecznictwo krajowe jest ograniczone.

Oprócz zakazu wyraźnego polecenia dyskryminowania 22 państwa członkowskie uważają, że ich przepisy krajowe zakazują również dorozumianego polecenia, takiego jak wyrażanie preferencji lub zachęcanie do dyskryminacji ze względu na jedną lub większą liczbę cech chronionych. W siedmiu państwach członkowskich musi istnieć relacja hierarchiczna między osobą wydającą polecenie a osobą otrzymującą polecenie, aby uruchomić ochronę przed poleceniem dyskryminowania. Wreszcie w 20 państwach członkowskich do odpowiedzialności można pociągnąć zarówno osobę wydającą polecenie, jak i osobę je otrzymującą⁽³⁶⁾.

W niedawnym sprawozdaniu na temat poleceń dyskryminowania ⁽³⁷⁾ eksperci zidentyfikowali 23 sprawy w latach 2002–2025. Spośród tych spraw 14 dotyczyło dostępu do towarów i usług, w tym mieszkań, oraz dostarczania towarów i usług, a 17 zostało wniesionych ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. W 12 państwach członkowskich nie istniało odpowiednie orzecznictwo. Autorzy sprawozdania sugerują, że ten brak orzecznictwa wynika częściowo z braku zrozumienia, czym jest polecenie dyskryminowania. Skarżący są bardziej skłonni do wytoczenia powództwa o dyskryminację bezpośrednią lub pośrednią, gdy polecenie spowodowało dyskryminację, niż do zakwestionowania samego polecenia.

Molestowanie

Dyrektywy zawierają definicję molestowania. Podkreślono w nich jednak również, że pojęcie molestowania może być definiowane zgodnie z przepisami i praktykami krajowymi państw członkowskich ⁽³⁸⁾. Otoczenie regulacyjne w państwach członkowskich pozostaje różnicowane, a orzecznictwo jest ograniczone.

Państwa członkowskie zakazują molestowania na mocy prawa o niedyskryminacji, prawa karnego lub obydwu tych praw. Wybór środków legislacyjnych zależy zazwyczaj od jednego z następujących czynników: charakteru przestępstwa ⁽³⁹⁾, wagi czynu ⁽⁴⁰⁾ lub zamiaru ⁽⁴¹⁾. Państwa członkowskie przedstawiły również długą

⁽³⁶⁾ Odnosna literatura może prezentować inne dane liczbowe niż te przedstawione przez państwa członkowskie. Zob. Dewhurst, E., Buendia, R., „Instructions to discriminate under EU and national law” [„Polecenie dyskryminowania w prawie unijnym i krajowym”], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/6242130>.

⁽³⁷⁾ Zob. przypis 36, s. 10.

⁽³⁸⁾ Zob. art. 2 ust. 3 dyrektyw.

⁽³⁹⁾ Podejście do molestowania w świetle prawa o niedyskryminacji koncentruje się na wpływie na godność i zachowanie ofiary, natomiast rozpatrywanie molestowania pod kątem prawa karnego skupia się na ukaraniu sprawcy za przestępstwo.

⁽⁴⁰⁾ Prawo karne odnosi się do najpoważniejszych form molestowania, takich jak podburzanie do nienawiści, zniesławienie, uporczywe nękanie lub groźby.

⁽⁴¹⁾ Molestowanie podlegające prawu karnemu zazwyczaj wymaga występowania zamiaru, trwałości i krzywdy. Czynniki te nie są konieczne na mocy prawa o niedyskryminacji.

i zróżnicowaną listę przykładów zachowań, które może obejmować definicja molestowania. Ich zakres i rodzaj zależą od jurysdykcji ⁽⁴²⁾.

W sektorze zatrudnienia pojawiły się trzy główne modele odpowiedzialności. Odpowiedzialność może spoczywać na sprawcy molestowania, pracodawcy lub obu tych podmiotach. Wiele państw członkowskich nie było w stanie określić form ochrony przed molestowaniem poza obszarem zatrudnienia. Kiedy jednak państwa te udzielały na ten temat informacji, zazwyczaj mówiły o ramach regulacyjnych dotyczących zwalczania molestowania w placówkach oświatowych, opiece zdrowotnej i administracji publicznej.

W tej kwestii kilka państw członkowskich wskazało, że nie tylko sprawcę molestowania, ale również odpowiedni organ lub instytucję można pociągnąć do odpowiedzialności za molestowanie z powodu zaniedbania w wypełnianiu obowiązku, jakim jest zapobieganie molestowaniu ⁽⁴³⁾.

Dziesięć państw członkowskich zwróciło uwagę na trudności w stosowaniu pojęcia molestowania w prawie krajowym. Państwa członkowskie sygnalizowały zwłaszcza wyzwania związane z uzyskaniem dowodów molestowania. Ponadto niektóre z tych problemów przypisano wdrożeniu przepisów unijnych na szczeblu krajowym, które sprawia, że aby można było uznać zachowanie za molestowanie, wymagane jest zachowanie powtarzające się, zamiar (a nie skutki), zidentyfikowanie osób lub grup znajdujących się w podobnej sytuacji oraz relacja hierarchiczna. Żaden z tych czynników nie jest wyraźnie wymagany na mocy prawa UE.

W kilku państwach członkowskich pojawiło się interesujące orzecznictwo dotyczące stosowania ochrony przed molestowaniem w celu przeciwdziałania dyskryminacji w internecie dotyczącej nieokreśloną liczbę osób oraz w celu ochrony grup osób przed dyskryminacją.

⁽⁴²⁾ Obejmują one: nieodpowiedni lub obraźliwy język; tworzenie, wyświetlanie lub rozpowszechnianie zdjęć lub nagrań wideo lub słów na piśmie; fizyczny kontakt lub przemoc; nękanie; wykluczenie; nieuzasadnioną/ciągłą krytykę lub kontrolę; podważanie wyników zawodowych lub rozpowszechnianie pogłosek; umyślne przeciążanie pracą lub wyznaczanie niemożliwych do spełnienia terminów; poniżanie; zastraszanie lub groźby werbalne lub niewerbalne; zniewagi słowne lub obelgi; nieodpowiednie żarty; presję lub przemoc psychologiczną; niepożądane działania lub żądania; gesty; uporczywe nękanie; wyzwiska; nawoływanie do nienawiści lub symbole nienawiści; nękanie w internecie; graffiti; oraz odmowę uznania preferowanych zaimków.

⁽⁴³⁾ Malta podkreśliła, że takie ramy nakładają na pracodawców, pracowników pedagogicznych i usługodawców pozytywny obowiązek dochowania należytej staranności, aby aktywnie zapobiegać molestowaniu – nie tylko między pracownikami, ale również między pracownikami a osobami trzecimi.

Ramka 1. Przykłady przypadków molestowania w państwach członkowskich⁽⁴⁴⁾

- W Bułgarii odnotowano przypadek, w którym Najwyższy Sąd Administracyjny uznał obraźliwe posty partii politycznej w mediach społecznościowych za molestowanie ze względu na orientację seksualną⁽⁴⁵⁾. W innej decyzji sąd stwierdził, że stygmatyzujące artykuły internetowe dotyczące osób pochodzenia romskiego stanowią molestowanie ze względu na pochodzenie etniczne⁽⁴⁶⁾.
- W Belgii (w dziedzinie zatrudnienia)⁽⁴⁷⁾ i we Włoszech⁽⁴⁸⁾ sądy uznały molestowanie w przypadkach, w których w sieciach społecznościowych lub na platformach komunikacyjnych wyrażano obraźliwe opinie, nawet jeśli były one udostępniane jedynie ograniczonej liczbie osób.

Dyskryminacja przez skojarzenie lub asumpcję

Dyskryminacja przez skojarzenie ma miejsce, gdy ofiara jest dyskryminowana ze względu na powiązanie z osobą, grupą lub cechą podlegającą ochronie. TSUE konsekwentnie uznaje tę formę dyskryminacji w swoim orzecznictwie, ostatnio w odniesieniu do dyskryminacji pośredniej ze względu na niepełnosprawność (zob. pkt 5.3)⁽⁴⁹⁾. Ponadto 19 państw członkowskich wyraźnie zakazuje dyskryminacji przez skojarzenie w swoim prawie lub orzecznictwie krajowym⁽⁵⁰⁾.

TSUE nie odniósł się jeszcze wyraźnie do kwestii „dyskryminacji przez asumpcję”. Ma ona miejsce, gdy dana osoba jest dyskryminowana ze względu na błędne przekonanie lub postrzeganie, że posiada jedną z cech podlegających ochronie. Należy zauważyć, że Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł w szeregu spraw, że dyskryminacja na podstawie europejskiej konwencji praw człowieka obejmuje dyskryminację przez asumpcję⁽⁵¹⁾. Ponadto wydaje się, że 19 państw członkowskich już jej zakazuje w krajowych przepisach lub orzecznictwie⁽⁵²⁾.

W niektórych państwach członkowskich dyskryminacja przez skojarzenie lub asumpcję może mieć również zastosowanie w przypadkach molestowania, represji

⁽⁴⁴⁾ Przykłady z Bułgarii i Włoch nie wchodzą w zakres przedmiotowy ani dyrektywy w sprawie równości rasowej, ani dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Są one jednak istotne dla pojęcia „molestowania” zdefiniowanego w tych dyrektywach i wdrożonego do przepisów krajowych.

⁽⁴⁵⁾ Najwyższy Sąd Administracyjny Bułgarii, orzeczenie nr 9763 z dnia 16 września 2024 r.

⁽⁴⁶⁾ Najwyższy Sąd Administracyjny Bułgarii, orzeczenie nr 5014 z dnia 14 maja 2025 r.

⁽⁴⁷⁾ Sąd Apelacyjny w Antwerpii, wyrok nr 2023/CO/654 z dnia 27 czerwca 2024 r.

⁽⁴⁸⁾ Włoski Najwyższy Sąd Kasacyjny, postanowienie nr 14836 z dnia 26 maja 2023 r.

⁽⁴⁹⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 września 2025 r., Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690, pkt 55–56.

⁽⁵⁰⁾ Walsh, J., „Discrimination by association and discrimination by assumption under directives 2000/43 and 2000/78” [„Dyskryminacja przez skojarzenie i dyskryminacja przez asumpcję na podstawie dyrektyw 2000/43 i 2000/78], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024, s. 12–13, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/4086758>.

⁽⁵¹⁾ Zob. np. Timishev/Rosja, nr 55762/00 i 55974/00, 13 grudnia 2005 r.

⁽⁵²⁾ Zob. przypis 50.

lub odmowy racjonalnego usprawienia⁽⁵³⁾. Takie rozumienie rzadko wynika z przepisów. Wynika ono natomiast często z orzecznictwa lub stanowi interpretację organów, które wzięły udział w badaniu. Inne państwa członkowskie w większości nie były pewne, czy ich przepisy krajowe mają zastosowanie do takich przypadków.

Pomimo orzeczenia Trybunału w sprawie CHEZ⁽⁵⁴⁾, w którym stwierdzono, że dyskryminacja ze względu na skojarzenie nie zależy od istnienia ścisłego lub bliskiego związku między domniemaną ofiarą a grupą, z którą jest ona kojarzona, kilka państw członkowskich może nadal wymagać istnienia takiego związku.

Dyskryminacja z wielu przyczyn jednocześnie

W obu dyrektywach⁽⁵⁵⁾ uznaje się, że niektóre grupy osób mogą doświadczać dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie. Do tej pory 14 państw członkowskich przyjęło przepisy, które wyraźnie uznają dyskryminację z wielu przyczyn jednocześnie.

W tych 14 państwach członkowskich znacznie różnią się praktyczne i prawne konsekwencje uznania dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie. W niektórych państwach członkowskich ma to wpływ na rodzaj i surowość sankcji za dyskryminację. W innych uważa się ją za jedną z najpoważniejszych form dyskryminacji. W dwóch państwach członkowskich dyskryminacja z wielu przyczyn jednocześnie może wymagać wyższego progu dowodowego dla pozwanych, ponieważ względem każdej przyczyny wymagany jest odrębny dowód niedyskryminacji.

Połowa państw członkowskich, które wyraźnie uznają dyskryminację z wielu przyczyn jednocześnie, zasygnalizowała znaczne trudności w stosowaniu tego pojęcia. W sześciu państwach członkowskich brakuje wiedzy na temat dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie. W pięciu państwach członkowskich statystyki dotyczące wszystkich istotnych przyczyn dyskryminacji są niewystarczające. Pięć państw członkowskich, w sprawach dotyczących dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie, miało również trudności z określeniem odpowiedniej grupy porównawczej znajdującej się w korzystniejszej sytuacji. Organy ds. równości wyraziły podobne obawy. W przeciwieństwie do państw członkowskich prawie wszystkie organy ds. równości zgłosiły jednak trudności w rozpoznawaniu przypadków dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie.

Żadna z dyrektyw objętych niniejszym sprawozdaniem nie zawiera prawnej podstawy uznawania dyskryminacji intersekcyjnej⁽⁵⁶⁾. Podczas gdy TSUE przyznał, że dyskryminacja może wynikać z kilku przyczyn chronionych prawem UE, stwierdził również, że „nie istnieje żadna nowa kategoria dyskryminacji wynikającej z połączenia kilku z tych przyczyn [...], której istnienie można by stwierdzić, gdy nie

(53) W sprawie Bervidi (zob. przypis 49) TSUE orzekł, że pracownicy pełnosprawni mogą również w pewnych okolicznościach korzystać z racjonalnych usprawnień.

(54) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 lipca 2015 r., CHEZ Razpredelenie Bulgaria’ AD/Komisja za zashtita ot diskriminatsia, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, pkt 49 i 56.

(55) Zob. motyw 14 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz motyw 3 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

(56) Dyskryminacja, która ma miejsce ze względu na kilka przyczyn osobistych lub cech/tożsamości, które wchodzi jednocześnie w interakcję w taki sposób, że stają się nierozłączne.

została ustalona dyskryminacja ze względu na wspomniane przyczyny rozpatrywane oddzielnie”⁽⁵⁷⁾.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i organy ds. równości, które wzięły udział w badaniu, zwróciły uwagę na potrzebę włączenia dyskryminacji intersekcyjnej do ram prawnych oraz zapewnienia wytycznych dotyczących sposobu formułowania, oceny i rozstrzygania takich skarg.

Od 2021 r. UE zaczęła w pewnym stopniu uwzględniać dyskryminację intersekcyjną w prawie UE. W dyrektywie w sprawie przejrzystości wynagrodzeń⁽⁵⁸⁾ po raz pierwszy zdefiniowano dyskryminację intersekcyjną w prawie UE⁽⁵⁹⁾. Dyrektywy w sprawie organów ds. równości wymagają, aby organy ds. równości były uprawnione do uwzględniania dyskryminacji intersekcyjnej w swoich działaniach w celu zapobiegania dyskryminacji i propagowania równego traktowania⁽⁶⁰⁾. Ponadto Komisja niezmiennie uznaje znaczenie dyskryminacji intersekcyjnej w strategiach na rzecz równości⁽⁶¹⁾.

3.2. Umożliwianie ofiarom lepszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości

Państwa członkowskie muszą zapewnić, aby zainteresowane osoby informowano o krajowych przepisach transponujących dyrektywy przy wykorzystaniu wszystkich stosownych środków na całym ich terytorium⁽⁶²⁾. Zagwarantowanie, aby ludzie byli świadomi swoich praw, nadal stanowi poważne wyzwanie. Sytuacja poprawia się jednak pod pewnymi względami⁽⁶³⁾.

Połowa państw członkowskich (14) przyznała, że problemem jest brak wiedzy ludności na temat praw i obowiązków wynikających z dyrektyw. Podobnie prawie wszystkie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, 8 z 11 organów ds. równości i EQUINET argumentowały, że wiedza na temat praw i obowiązków jest niewystarczająca.

Pomimo względnego konsensusu co do tego, że brak wiedzy jest podstawową przyczyną nieodpowiedniego egzekwowania unijnego prawa o niedyskryminacji

⁽⁵⁷⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 listopada 2016 r., David L. Parris/Trinity College Dublin i in., C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, pkt 80.

⁽⁵⁸⁾ Dz.U. L 132 z 17.5.2023, s. 21, <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj>.

⁽⁵⁹⁾ W art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy w sprawie przejrzystości wynagrodzeń wyraźnie zakazuje się dyskryminacji intersekcyjnej, która jest wymieniona jako odrębna forma dyskryminacji. Zdefiniowano tam dyskryminację intersekcyjną jako dyskryminację, „która jest oparta na połączeniu dyskryminacji ze względu na płeć z dyskryminacją z powodu jakiegokolwiek innej cechy lub innych cech chronionych na mocy dyrektyw 2000/43/WE lub 2000/78/WE”.

⁽⁶⁰⁾ Zob. art. 5 ust. 2 dyrektywy Rady (UE) 2024/1499 i art. 5 ust. 2 dyrektywy (UE) 2024/1500.

⁽⁶¹⁾ Zob. np. COM(2025) 725 final z dnia 8 października 2025 r.; COM(2026) 12 final z dnia 20 stycznia 2026 r.

⁽⁶²⁾ Zob. art. 10 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 12 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁽⁶³⁾ Na przykład tylko 39 % respondentów biorących udział w badaniu EU-MIDIS III dotyczącym grup etnicznych lub imigranckich słyszało o chociaż jednym organie ds. równości w swoim kraju zamieszkania. W czasie sporządzania poprzedniego sprawozdania tylko 29 % tej grupy miało wiedzę na temat jakiegokolwiek organizacji zapewniającej wsparcie lub doradztwo osobom dyskryminowanym. FRA zauważa jednak, że chociaż wiedza na temat konkretnych organów ds. równości jest większa, nie wiąże się to ze znacznym wzrostem zgłaszania przypadków dyskryminacji.

w państwach członkowskich, wydaje się, że ani państwa członkowskie, ani organy ds. równości, ani organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie mają danych na temat konkretnych poziomów wiedzy. Ponadto tylko jeden organ ds. równości dysponował informacjami o wiedzy ogółu społeczeństwa na temat swojej działalności.

Ramka 2. Ankieta na temat wiedzy o pracy organu ds. równości

Na Malcie Komisja ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami (CRPD) przeprowadziła w 2024 r. reprezentatywną ankietę telefoniczną. Na jej podstawie stwierdzono, że 59 % ogółu społeczeństwa słyszało o CRPD i jej działalności.

Podczas konsultacji większość państw członkowskich (20) stwierdziła, że od 2021 r. prowadzi kampanie uświadamiające na temat niedyskryminacji. Tylko kilka państw członkowskich przeprowadziło jednak kampanie, które koncentrowały się na przyczynach dyskryminacji chronionych na mocy dyrektyw. Większość pozostałych kampanii skupiała się na kwestiach związanych z płcią. Spośród nielicznych kampanii dotyczących przyczyn będących przedmiotem dyrektyw jeszcze mniej odnosiło się do praw i obowiązków wynikających z prawa o niedyskryminacji. Podobnie kampanie prowadzone przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego także jedynie sporadycznie dotyczyły praw i obowiązków prawnych wynikających z prawa o niedyskryminacji.

Przykłady odpowiednich kampanii obejmują kampanie przeciwko antycyganizmowi (w czterech państwach członkowskich), dyskryminacji osób LGBTIQ+ (w pięciu państwach członkowskich) i rasizmowi (w pięciu państwach członkowskich). Niektóre ukierunkowane kampanie koncentrowały się również na dyskryminacji ze względu na wiek, dostępności i mieszkalnictwie.

Ponadto kampanie zgłaszane przez wszystkie rodzaje zainteresowanych stron są zazwyczaj skierowane do ogółu społeczeństwa i rzadko podlegają ocenie pod kątem ich wpływu, z wyjątkiem śledzenia ruchu w mediach społecznościowych lub rejestrowania liczby skarg. Wreszcie organizacje społeczeństwa obywatelskiego podkreślały, że kampanii niektórych państw członkowskich nie kontynuuje się w miarę upływu czasu.

Ramka 3. Platforma antydyskryminacyjna francuskiego organu ds. równości⁽⁶⁴⁾

W 2021 r. francuski organ ds. równości Défenseur des droits [Obrońca Praw] uruchomił platformę antydyskryminacyjną. Platforma zmobilizowała twórców treści w mediach społecznościowych do propagowania swoich działań antydyskryminacyjnych. Organ ds. równości przeprowadził również kampanię polegającą na zakupie słów kluczowych, aby przekierować odwiedzających na platformę. Do 2024 r. miała ona 2 109 000 odsłon. Najczęściej wyszukiwanymi słowami kluczowymi w internecie były „molestowanie w miejscu pracy”, „dyskryminacja rasowa” i „nękanie psychiczne w miejscu pracy”.

⁽⁶⁴⁾ Défenseur des droits, [Plateforme AntiDiscriminations.fr - Agir contre les discriminations](https://plateforme.antidiscriminations.fr).

Oprócz braku wiedzy organy ds. równości i organizacje społeczeństwa obywatelskiego uznały strach przed represjami i „nierówność stron”⁽⁶⁵⁾ za kluczowe przeszkody w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Uznały również, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest utrudniony ze względu na niewystarczające porady i pomoc prawną, złożoność postępowań sądowych oraz przeszkody proceduralne, w tym brak zbiorowego dochodzenia roszczeń w niektórych państwach członkowskich.

W poprzednim sprawozdaniu dotyczącym stosowania obu dyrektyw określono szereg dobrych praktyk mających na celu ułatwienie ochrony praw ofiar dyskryminacji⁽⁶⁶⁾. Łącznie 21 państw członkowskich wdrożyło lub wdraża niektóre z tych praktyk, z których najbardziej rozpowszechnione to pomoc prawna (12 państw członkowskich), zgłaszanie przypadków przez internet i lepszy dostęp do usług lokalnych (osiem państw członkowskich).

Poza tym państwa członkowskie rzadko podejmują działania mające na celu usunięcie przeszkód proceduralnych utrudniających skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Na przykład tylko dwa państwa członkowskie zrezygnowały z opłat sądowych z tytułu spraw dotyczących dyskryminacji lub ustanowiły dostępne organy rozstrzygania sporów, a tylko jedno państwo członkowskie ustanowiło fundusze w celu zapewnienia ofiarom pokrycia z góry kosztów prawnych. Chociaż w poprzednim sprawozdaniu uznano to za dobrą praktykę, żadne państwo członkowskie nie zmniejszyło opłat sądowych z tytułu spraw dotyczących dyskryminacji.

Nowe dyrektywy w sprawie organów ds. równości pomogą rozwiązać niektóre ze zidentyfikowanych problemów, zwłaszcza dzięki przyznaniu organom ds. równości większych uprawnień do świadczenia bezpłatnej pomocy i usług w zakresie alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz dzięki przyznaniu im uprawnień procesowych.

Innym sposobem poprawy dostępu ofiar do wymiaru sprawiedliwości jest współpraca organów ds. równości i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w strategicznych sprawach sądowych.

3.3. Udowodnienie dyskryminacji

W ostatnim sprawozdaniu zwrócono uwagę na trudności w udowadnianiu dyskryminacji, które stanowią kluczowe wyzwanie dla egzekwowania prawa. Z niniejszego sprawozdania wynika, że zainteresowane strony nadal wyrażają obawy dotyczące udowadniania dyskryminacji w przypadku dyskryminacji pośredniej, molestowania, polecenia dyskryminowania, dyskryminacji z wielu przyczyn jednocześnie i represji.

⁽⁶⁵⁾ Zasada równości stron jest jednym z aspektów szerszej koncepcji rzetelnego procesu sądowego. Każdej ze stron należy zapewnić racjonalną możliwość przedstawienia swojej sprawy w warunkach, które nie stawiają jej w niekorzystnej sytuacji w stosunku do strony przeciwnej. Zob. np. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 lutego 1996 r., Bulut/Austria, 17358/90, ECLI:CE:ECHR:1996:0222JUD001735890, pkt 47.

⁽⁶⁶⁾ Zob. COM(2024) 419 final z dnia 25 września 2024 r., [EUR-Lex - 52024DC0419 - PL - EUR-Lex](#), s. 6.

Ciężar dowodu

Zgodnie z dyrektywami skarżący korzystają z przeniesienia ciężaru dowodu ⁽⁶⁷⁾. W przypadku gdy skarżący prezentuje fakty, na podstawie których można domniemywać istnienie dyskryminacji, dyrektywy wymagają przeniesienia ciężaru dowodu na pozwanego. Wdrożenie tej zasady w praktyce wiąże się jednak z wieloma wyzwaniami.

Trzy czwarte organów ds. równości, które wzięły udział w badaniu, i 14 państw członkowskich napotkało znaczne przeszkody w stosowaniu przeniesienia ciężaru dowodu. W szczególności wskazywały one głównie na ogólny brak wiedzy na temat przepisów dotyczących ciężaru dowodu lub ich zrozumienia w sądach i wśród prawników praktyków.

Pomimo napotkanych wyzwań tylko dwa państwa członkowskie wdrożyły środki mające na celu zaradzenie trudnościom w stosowaniu przepisów dotyczących ciężaru dowodu. Z drugiej strony większość organów ds. równości wprowadziła pewne środki, w tym wnioski dotyczące zmian legislacyjnych w celu obniżenia progu ciężaru dowodu ⁽⁶⁸⁾, zalecenia dla organów publicznych, szkolenia dla sądownictwa oraz szkolenia dla służby publicznej i pracodawców, a także konsekwentnie stosowała przeniesienie ciężaru dowodu w swoich niewiążących opiniach, podczas gromadzenia środków dowodowych i w wytycznych.

Dowody

Zarówno państwa członkowskie, jak i organy ds. równości, które wzięły udział w badaniu, zwróciły uwagę na trudności w dostępie do dowodów w celu spełnienia wymogu wstępnego ciężaru dowodu. Podobnie jak w poprzednim sprawozdaniu, większość z nich nadal napotyka trudności w gromadzeniu i publikowaniu danych na temat dyskryminacji. Ponadto gromadzenie dowodów i testowanie systemowe są rzadkie w sferze cyfrowej (zob. pkt 7.2). W niektórych państwach członkowskich stosuje się jednak pewne metody alternatywne, takie jak testy sytuacyjne ⁽⁶⁹⁾ i badania typu Tajemniczy Klient ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁷⁾ Zob. art. 8 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 10 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁽⁶⁸⁾ Na przykład organ ds. równości w Niemczech zaproponował obniżenie wymogu udowodnienia niekorzystnej sytuacji, przedstawił wskazania dla ustanowienia dowodów *prima facie* oraz zalecił ustanowienie prawa do informacji świadczących na niekorzyść pozwanego.

⁽⁶⁹⁾ Test sytuacyjny jest metodą, zgodnie z którą pary testerów (osoby ubiegające się o zakwaterowanie lub wolne miejsce pracy lub klienci restauracji, klubu nocnego itp.) wybiera się w taki sposób, aby testerzy różnili się wyłącznie jedną cechą, która odzwierciedla dyskryminację (płeć, pochodzenie etniczne, wiek, niepełnosprawność, religia lub przekonania, orientacja seksualna) podlegającą kontroli. Jeżeli jeden z członków pary jest traktowany w odmienny sposób, rozróżnienie wskazuje na zachowanie dyskryminacyjne. Zob. Rorive, I., „Proving Discrimination Cases – The role of situation testing” [„Udawanie przypadków dyskryminacji – rola testów sytuacyjnych”], Migration Policy Group, Centre for Equal Rights, 2009, [Proving Discrimination Cases – The role of situation testing | Migration Policy Group](#).

⁽⁷⁰⁾ Badanie typu Tajemniczy Klient jest techniką stosowaną w celu sprawdzenia, czy osoby fizyczne lub podmioty akceptują dyskryminujące wnioski. Prowadzący badanie zwracają się z dyskryminującymi wnioskami na przykład do agencji pracy tymczasowej lub agencji nieruchomości. Zob. [Tests de situation et mystery shopping en cas de discrimination | Unia](#).

Łącznie 16 państw członkowskich dopuszcza testy sytuacyjne w celu udowodnienia dyskryminacji. Połowa organów ds. równości zgłosiła stosowanie badań typu Tajemniczy Klient i testów sytuacyjnych w celu zidentyfikowania wzorców dyskryminacji. Według EQUINET metody te okazały się skuteczne w wykrywaniu dyskryminacji, zwłaszcza w sektorze zatrudnienia i mieszkalnictwa.

3.4. Represje

Państwa członkowskie muszą chronić osoby fizyczne przed represjami, tj. wszelkim negatywnym traktowaniem lub skutkami w reakcji na skargę lub postępowanie w sprawie dyskryminacji ⁽⁷¹⁾. TSUE interpretuje to pojęcie szeroko, rozszerzając je na każdego, kto mógłby ponieść negatywne konsekwencje w związku ze złożeniem skargi lub wszczęciem postępowania ⁽⁷²⁾. W praktyce wdrażanie tej ochrony w państwach członkowskich jest jednak nadal nierównomierne i ograniczone, jak wskazano w poprzednim sprawozdaniu.

Wszystkie państwa członkowskie wyraźnie zapewniają ochronę przed represjami z jakichkolwiek względów w dziedzinie zatrudnienia. Niektóre państwa członkowskie nie zapewniają wyraźnie ochrony przed represjami ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne w dziedzinie edukacji, ochrony socjalnej oraz dostępu do towarów i usług.

Zgłoszony zakres podmiotowy ochrony przed represjami różni się w poszczególnych państwach członkowskich. 17 państw członkowskich zgłosiło, że ich przepisy krajowe lub orzecznictwo, oprócz ofiar i skarżących, chronią świadków i osoby wspierające ofiarę. Ponadto 13 państw członkowskich stwierdziło, że rozszerza tę ochronę na przedstawicieli prawnych i innych, 14 państw członkowskich stwierdziło, że chroni osoby doświadczające represji przez domniemanie lub skojarzenie, a 10 państw członkowskich stwierdziło, że zapewnia ochronę osobom traktowanym mniej korzystnie z powodu odmowy udziału w dyskryminacji.

Tylko siedem państw członkowskich zgłosiło ograniczenia lub trudności w zapewnianiu skutecznej ochrony przed represjami w praktyce. Takie ograniczenia lub trudności obejmowały formalne procedury zgłaszania, wysoki próg dowodowy oraz ograniczony zakres podmiotowy ochrony. W państwach członkowskich nie istnieją prawie żadne dobre praktyki ani orzecznictwo dotyczące ochrony przed represjami.

3.5. Współpraca w zakresie stosowania dyrektyw

Dyrektywy przewidują, że ich egzekwowanie musi iść w parze z dialogiem z partnerami reprezentującymi interesy zbiorowe grup zagrożonych dyskryminacją. W rzeczywistości wymagają one od państw członkowskich podjęcia stosownych działań propagujących dialog społeczny między partnerami społecznymi w celu

⁽⁷¹⁾ Zob. art. 9 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 11 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁽⁷²⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 2019 r., Hakelbracht i in., C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, pkt 26–30.

wspierania równego traktowania ⁽⁷³⁾ oraz zachęcania do dialogu z organizacjami pozarządowymi ⁽⁷⁴⁾.

Większość państw członkowskich zgłosiła wprowadzenie środków mających na celu propagowanie dialogu społecznego między partnerami społecznymi w celu wspierania równego traktowania. Działania te najczęściej prowadzi się za pośrednictwem organów trójstronnych ⁽⁷⁵⁾, które są obecne w co najmniej 10 państwach członkowskich.

Podobnie kilka państw członkowskich utworzyło fora zarządzające ds. niedyskryminacji, praw Romów, osób z niepełnosprawnościami lub osób starszych. Angażują one organy rządowe, społeczeństwo obywatelskie i inne kluczowe zainteresowane strony. Nie ma to jednak miejsca w sposób systematyczny we wszystkich państwach członkowskich ani w odniesieniu do wszystkich przyczyn dyskryminacji.

Według organizacji społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanie się w praktyczny dialog na temat zwalczania dyskryminacji nadal stanowi wyzwanie. Prawie trzy czwarte respondentów w ramach badania reprezentujących społeczeństwo obywatelskie (12 z 17) zgłosiło doświadczane trudności. Kluczowe kwestie pozostały w dużej mierze niezmienione od czasu ostatniego sprawozdania ⁽⁷⁶⁾.

Państwa członkowskie rzadziej współpracują ze społeczeństwem obywatelskim na etapie wdrażania polityki niż na etapie jej opracowywania. Wniosek ten, wynikający z odpowiedzi państw członkowskich, powtórzyły również organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które wzięły udział w badaniu. Na przykład dwie trzecie państw członkowskich zaangażowało społeczeństwo obywatelskie w konsultacje ustawodawcze lub polityczne. Nieco mniej niż połowa państw członkowskich współpracowała jednak z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego przy wdrażaniu środków antydyskryminacyjnych, a jeszcze mniej angażowało je w zgłaszanie i monitorowanie kwestii związanych z dyskryminacją (odpowiednio 10 i 8 państw członkowskich).

3.6. Uwzględnianie aspektu płci

W dyrektywach na Komisję nakłada się wymóg ⁽⁷⁷⁾ składania sprawozdań w sprawie wpływu podjętych działań na kobiety i mężczyzn, zgodnie z zasadą uwzględniania aspektu płci.

Wydaje się, że państwa członkowskie przeprowadziły ograniczone oceny konkretnego wpływu dyrektyw na mężczyzn i kobiety. Chociaż niektóre państwa członkowskie zgłosiły, że wdrożenie wywarło szczególny wpływ na niektóre grupy

⁽⁷³⁾ Zob. art. 11 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 13 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁽⁷⁴⁾ Zob. art. 12 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 14 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁽⁷⁵⁾ Dialog trójstronny obejmuje dyskusje między organami publicznymi a partnerami społecznymi na temat kwestii będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

⁽⁷⁶⁾ Zob. COM(2021) 139 final z dnia 19 marca 2021 r., [EUR-Lex - 52021DC0139 - PL - EUR-Lex](#), s. 12.

⁽⁷⁷⁾ Zob. art. 17 ust. 2 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 19 ust. 2 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

mężczyzn i kobiet, twierdzeń tych zasadniczo nie wyjaśniono ani nie poparto danymi. Jedno państwo członkowskie odnotowało wzrost liczby postępowań sądowych obejmujących połączenie dyskryminacji ze względu na płeć i wiek.

Ogólnie rzecz biorąc, w politykach państw członkowskich dotyczących cech chronionych, o których mowa w dyrektywach, rzadko dokonuje się wyraźnego rozróżnienia między potrzebami mężczyzn i kobiet. Niektóre państwa członkowskie wspomniały o przyjęciu podejścia intersekcyjnego w swoich dokumentach programowych, podczas gdy inne wskazały szczególne wyzwania, przed którymi stoją określone grupy kobiet. Przedstawiono pojedyncze przykłady ukierunkowanych środków na rzecz kobiet romskich i kobiet z niepełnosprawnościami.

Respondenci z organizacji społeczeństwa obywatelskiego natomiast aktywnie uwzględniają aspekt płci w swoich działaniach, a w szczególności skupiają się na kobietach z grup i społeczności znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

Zarówno EIGE, jak i organizacje społeczeństwa obywatelskiego podkreśliły, że uwzględnianie aspektu płci jest znacznie zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich i często nie pozwala sprostać konkretnym wyzwaniom. EIGE zauważył, że niektóre państwa ustanowiły kompleksowe ramy i specjalne zasoby, podczas gdy inne pozostają w tyle ⁽⁷⁸⁾.

3.7. Działanie pozytywne

Aby zapewnić całkowitą równość w praktyce, państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymywać szczególne środki mające zapobiegać dyskryminacji lub wyrównywać niedogodności związane z cechami podlegającymi ochronie ⁽⁷⁹⁾. TSUE przedstawił wytyczne dotyczące interpretacji działania pozytywnego ⁽⁸⁰⁾. Działanie pozytywne musi być proporcjonalne i co do zasady nie powinno skutkować automatycznym lub bezwarunkowym preferowaniem grup niedostatecznie reprezentowanych. Organy przyjmujące środki pozytywne powinny je monitorować i oceniać oraz publikować informacje na ich temat, aby upewnić się, że środki te są nadal konieczne i skuteczne ⁽⁸¹⁾.

Prawie wszystkie państwa członkowskie zezwalają na działanie pozytywne lub je propagują, przy czym najpowszechniejszymi środkami są systemy kwotowe

⁽⁷⁸⁾ Na przykład wyniki w odniesieniu do wskaźnika uwzględniania aspektu płci EIGE wahały się od 71 % w Hiszpanii do zera na Węgrzech, przy czym 21 państw członkowskich uzyskało wynik poniżej 50 %. Sugeruje to, że wiele krajów mogłoby uczynić więcej, aby skutecznie uwzględniać kwestie równości płci w procesach politycznych. Zob.: EIGE, „Institutional mechanisms which deliver on gender equality and gender mainstreaming” [„Mechanizmy instytucjonalne, które zapewniają równouprawnienie płci i uwzględnianie aspektu płci”], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, s. 14.

⁽⁷⁹⁾ Zob. art. 5 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 7 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁽⁸⁰⁾ Zob. w szczególności wyroki między innymi w sprawach C-450/93, Eckhard Kalanke/Freie Hansestadt Bremen; C-409/95, Hellmut Marschall/Land Nordrhein-Westfalen; C-158/97, Georg Badeck i in.; C-407/98, Katarina Abrahamsson i Leif Anderson/Elisabet Fogelqvist; C-476/99, H. Lommers/Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; C-559/07, Komisja/Grecja.

⁽⁸¹⁾ Zob. także Giteva, D., „Positive action on the grounds of racial or ethnic origin within the EU with a focus on Bulgaria, Greece and Hungary” [„Działanie pozytywne ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne w UE, z naciskiem na Bułgarię, Grecję i Węgry”], w: European equality law review 2024, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024, s. 26–42.

i kampanie mające na celu podnoszenie świadomości i promowanie różnorodności (17 państw członkowskich). Łącznie 14 państw członkowskich oferuje programy szkoleń i mentoringu dla grup niedostatecznie reprezentowanych, 13 państw członkowskich przyjęło środki szczególne, takie jak poprawa dostępu do edukacji lub szkolenia zawodowego, a 13 państw członkowskich prowadzi ukierunkowane inicjatywy w zakresie rekrutacji i zatrudnienia ⁽⁸²⁾.

Tam, gdzie są wykorzystywane, systemy kwotowe mają zastosowanie głównie do zatrudnienia i szkolenia zawodowego (12 państw członkowskich). W szczególności kilka państw członkowskich wprowadziło specjalne kwoty zatrudnienia dla osób z niepełnosprawnościami. W czterech państwach członkowskich mają one również zastosowanie do edukacji (np. do przyjmowania do szkół wyższych i stypendiów). Systemy kwotowe wydają się być ukierunkowane niemal wyłącznie na równouprawnienie płci lub osoby z niepełnosprawnościami.

Mniej niż połowa państw członkowskich zgłosiła trudności we wdrażaniu działań pozytywnych. Jedna trzecia z nich podniosła kwestię niewystarczającego egzekwowania przepisów oraz braku krajowych wytycznych prawnych i politycznych. W przypadku występowania trudności państwa członkowskie najczęściej przywoływały niewystarczające zasoby i finansowanie oraz ograniczone zrozumienie wśród kluczowych zainteresowanych stron. Pięć państw członkowskich zwróciło uwagę na negatywne postrzeganie przez opinię publiczną i nadmierne poleganie na dobrowolnych inicjatywach.

Jednocześnie społeczeństwo obywatelskie i organy ds. równości pracowały nad zwiększaniem wiedzy na temat działań pozytywnych wśród kluczowych zainteresowanych stron. Wdrożyły one również własne działania pozytywne, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne.

Ramka 4. Platforma „Angajez 45+” („Zatrudniam 45+”) w Rumunii ⁽⁸³⁾

W Rumunii platforma „Angajez 45+” („Zatrudniam 45+”) mobilizuje pracodawców i osoby poszukujące pracy do przeciwdziałania praktykom zatrudniania powodującym dyskryminację ze względu na wiek. Inicjatywa ta, prowadzona przez społeczeństwo obywatelskie, promuje zatrudnienie osób w wieku 45 lat i starszych przez zachęcanie do inkluzywnej rekrutacji i podkreślanie wartości doświadczenia w miejscu pracy.

⁽⁸²⁾ Niektóre państwa oferują dalsze środki, takie jak zachęty finansowe dla przedsiębiorstw promujących różnorodność i włączenie społeczne (dziewięć państw członkowskich) oraz programy wspierające rozwój działalności gospodarczej wśród grup defaworyzowanych (sześć państw członkowskich).

⁽⁸³⁾ [Angajez 45+ | D&I România | Discriminarea de vârstă](#).

Wnioski

Państwa członkowskie i ich organy ds. równości muszą:

- zwiększać wiedzę na temat praw i obowiązków ustanowionych w dyrektywach. W szczególności powinny one koncentrować się na grupach chronionych, z wykorzystaniem wiedzy fachowej i działań informacyjnych społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych;
- zapewnić ofiarom dyskryminacji i ich przedstawicielom łatwy dostęp do odpowiednich dowodów, w tym danych statystycznych, niezbędnych do wykazania dyskryminacji i przeniesienia ciężaru dowodu na pozwanych.

Państwa członkowskie i ich organy ds. równości powinny:

- zapewnić sędziom, prawnikom praktykom i skarżącym dalsze wytyczne i wsparcie, aby pomóc im w skutecznym egzekwowaniu przepisów dotyczących przeniesienia ciężaru dowodu w sprawach dotyczących dyskryminacji.

Komisja będzie:

- wspierać państwa członkowskie w usprawnianiu gromadzenia i wykorzystywania przez nie danych dotyczących równouprawnienia. Komisja będzie pracować nad zaleceniem w sprawie danych dotyczących równouprawnienia, zgodnie z krajowymi ramami prawnymi;
- wspierać dalsze badania, aby ułatwić stosowanie przepisów dyrektyw dotyczących molestowania i represji oraz umożliwić ofiarom pełne korzystanie z oferowanej przez nie ochrony.

4. ASPEKTY SPECYFICZNE DLA DYREKTYWY W SPRAWIE RÓWNOŚCI RASOWEJ

W poprzednim sprawozdaniu Komisja przedstawiła obszerny przegląd zakresu dyrektywy oraz sposobu, w jaki należy rozumieć pojęcie „pochodzenia rasowego lub etnicznego”, na podstawie dostępnego orzecznictwa TSUE. W poniższych sekcjach zaktualizowano te informacje o istotne zmiany, jakie zaszły od 2021 r.

Kluczowe wnioski

- Dostęp do mieszkań socjalnych i ich podaż mogą podlegać dyrektywie w sprawie równości rasowej.
- Przy ustalaniu, czy doszło do dyskryminacji ze względu na „pochodzenie etniczne”, obok innych czynników można wziąć pod uwagę obywatelstwo lub państwo urodzenia danej osoby.
- Dyrektywa w sprawie równości rasowej zakazuje dyskryminacji zarówno jednej grupy etnicznej, jak i wielu grup etnicznych.

4.1. Zakres przedmiotowy

Mieszkalnictwo

Jedną z dziedzin, do których ma zastosowanie dyrektywa w sprawie równości rasowej, jest dostęp do dóbr i usług oraz dostarczanie dóbr i usług publicznie dostępnych, włącznie z zakwaterowaniem ⁽⁸⁴⁾. TSUE przedstawił niedawno istotne wyjaśnienia dotyczące tego, czy zapewnianie mieszkań socjalnych wchodzi w ten zakres w kontekście zarzutu dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne w systemie państwa członkowskiego dotyczącego publicznych rodzinnych lokali mieszkalnych ⁽⁸⁵⁾.

Rozważając, czy sprawa wchodzi w zakres stosowania dyrektywy w sprawie równości rasowej, Trybunał przypomniał najpierw, że udostępnienie lokali mieszkalnych w zamian za czynsz w ramach systemu takiego jak ten rozpatrywany w danej sprawie należy uznać za świadczenie „usług” w rozumieniu art. 57 TFUE, a co za tym idzie, w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 2006/123/WE ⁽⁸⁶⁾, ponieważ chodzi o usługi świadczone za wynagrodzeniem ⁽⁸⁷⁾.

Ponadto TSUE podkreślił, że dana działalność musi mieć gospodarczy charakter, aby można ją było uznać za „usługę”. W tym względzie bez znaczenia jest okoliczność, że publiczne podmioty wynajmujące, które zarządzają tym systemem, są organizacjami nienastawionymi na zysk, a kwota czynszu uiszczanego przez najemców jest niższa od ceny rynkowej. Aby działalność miała charakter „gospodarczy”, wystarczy, że nie jest świadczona bezpłatnie ⁽⁸⁸⁾.

TSUE nie przedstawił jeszcze wytycznych dotyczących powracającego pytania, czy eksmisje z nielegalnie wybudowanych lub nielegalnie zajmowanych mieszkań mogą wchodzić w zakres dyrektywy w sprawie równości rasowej. Bez uszczerbku dla kompetencji TSUE w zakresie wykładni prawa UE i wszelkich przyszłych wyjaśnień Trybunału w tej kwestii należy wskazać, że dyrektywa obejmuje jedynie dostęp do towarów i usług oraz dostarczanie towarów i usług dostępnych publicznie; w wielu przypadkach eksmisji z nielegalnie zajmowanych mieszkań kryterium to prawdopodobnie nie zostanie spełnione.

Edukacja

W grudniu 2023 r. Komisja skierowała do TSUE sprawę przeciwko Republice Słowackiej w związku z dyskryminacją strukturalną (zob. pkt 6.1). Komisja argumentowała, że Republika Słowacka, w nieproporcjonalny sposób umieszczając dzieci romskie w szkołach specjalnych lub w specjalnych klasach dla dzieci z niepełnosprawnością intelektualną lub inną, w których są one uczone według ograniczonego programu nauczania, oraz dokonując segregacji dzieci romskich w oddzielnych klasach w szkołach powszechnych lub w odrębnych szkołach, systematycznie i w sposób ciągły uchybiła zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy w sprawie równości rasowej ⁽⁸⁹⁾. Oczekuje się, że orzeczenie Trybunału

⁽⁸⁴⁾ Zob. art. 3 ust. 1 lit. h) dyrektywy w sprawie równości rasowej.

⁽⁸⁵⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2025 r., *Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge*, C-417/23, ECLI:EU:C:2025:1017.

⁽⁸⁶⁾ Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj>.

⁽⁸⁷⁾ Zob. przypis 85, pkt 56.

⁽⁸⁸⁾ Zob. przypis 85, pkt 60–61.

⁽⁸⁹⁾ Sprawa C-799/23: skarga wniesiona w dniu 22 grudnia 2023 r. – Komisja Europejska/Republika Słowacka, Dz.U. C, C/2024/1402, 19.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1402/oj>.

wyjaśni obowiązki państw członkowskich w zakresie zwalczania dyskryminacji w tym obszarze.

4.2. Pojęcie „pochodzenia rasowego lub etnicznego”

Rasizm to przekonanie, że względy takie jak „rasa”⁽⁹⁰⁾ lub pochodzenie etniczne uzasadniają pogardę dla osoby lub grupy osób lub poczucie wyższości osoby lub grupy osób⁽⁹¹⁾. Może to prowadzić do dyskryminacji ze względu na „pochodzenie rasowe lub etniczne” w rozumieniu dyrektywy w sprawie równości rasowej.

Eksperti akademicki opublikowali sprawozdania, w których przeanalizowano szersze unijne i krajowe ramy prawne dotyczące zwalczania nienawiści antymuzułmańskiej i antysemityzmu⁽⁹²⁾.

W dyrektywie w sprawie równości rasowej nie zdefiniowano pojęcia „pochodzenia rasowego lub etnicznego”. Opierając się na swoim wcześniejszym orzecznictwie, Trybunał przedstawił nowe wyjaśnienia w sprawie *Slagelse*⁽⁹³⁾.

TSUE przypomniał, że pojęcie „pochodzenia etnicznego” w rozumieniu dyrektywy w sprawie równości rasowej opiera się na koncepcji, według której grupy społeczne cechuje wspólnota narodowa, religijna, językowa, wspólnota kultury, tradycji i środowiska życiowego⁽⁹⁴⁾. Trybunał podkreślił, że „pochodzenie etniczne” należy ustalać na podstawie szeregu obiektywnych i subiektywnych elementów, a nie tylko na podstawie obywatelstwa lub państwa urodzenia⁽⁹⁵⁾. Trybunał uznał jednak, że w połączeniu z innymi elementami można wziąć pod uwagę obywatelstwo lub państwo urodzenia danej osoby w celu ustalenia, czy doszło do dyskryminacji ze względu na „pochodzenie etniczne”⁽⁹⁶⁾.

Co istotne, Trybunał wyjaśnił również, że fakt, iż ogólne kryterium, takie jak „imigranci i ich potomkowie z krajów innych niż zachodnie”⁽⁹⁷⁾, o którym mowa w duńskich przepisach dotyczących publicznych rodzinnych lokali mieszkalnych rozpatrywanych w tej sprawie, może obejmować różne pochodzenie etniczne, nie

⁽⁹⁰⁾ Komisja podkreśla powszechne przekonanie, że „rasy” opierają się wyłącznie na koncepcjach ukształtowanych w wymiarze społecznym, i odrzuca pojęcie „ras” w sensie biologicznym.

⁽⁹¹⁾ Zob. COM(2026) 12 final z 20 stycznia 2026 r., s. 3.

⁽⁹²⁾ Zob. Kádár, A., „The legal framework to combat anti-Muslim hate in the European Union” [„Ramy prawne służące zwalczaniu nienawiści antymuzułmańskiej w Unii Europejskiej”], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024, s. 11, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/0978883>; Kadar, A., „The legal framework to combat antisemitism in the EU” [„Ramy prawne służące zwalczaniu antysemityzmu w UE”], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2024, s. 31, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/273421>.

⁽⁹³⁾ Zob. przypis 85.

⁽⁹⁴⁾ Zob. przypis 85, pkt 72.

⁽⁹⁵⁾ Zob. przypis 85, pkt 72–74 i 82–85.

⁽⁹⁶⁾ Zob. przypis 85, pkt 86.

⁽⁹⁷⁾ „Imigrantów i ich potomków z krajów innych niż zachodnie” zdefiniowano na podstawie kombinacji obywatelstwa, państwa urodzenia i obywatelstwa/państwa urodzenia rodziców, z rozróżnieniem na pochodzenie „zachodnie” i „inne niż zachodnie”. Duńska Agencja Statystyczna (Danmarks Statistik) zdefiniowała kraje „zachodnie” jako: państwa członkowskie UE, Andorę, Australię, Islandię, Kanadę, Liechtenstein, Monako, Norwegię, Nową Zelandię, Państwo Watykańskie, San Marino, Stany Zjednoczone, Szwajcarię i Zjednoczone Królestwo. Wszystkie pozostałe kraje określono mianem „krajów innych niż zachodnie”.

wyklucza automatycznie, że kryterium to jest oparte na „pochodzeniu etnicznym”. Interpretacja pojęcia „pochodzenia etnicznego” w sposób, który wymagałby dyskryminacji ukierunkowanej na jedną konkretną grupę etniczną, podważyłaby skuteczność dyrektywy w sprawie równości rasowej. Wynika to z faktu, że cel dyrektywy dotyczący niedyskryminacji nie znajdowałby zastosowania, w sytuacji gdy ta sama dyskryminacja dotyka kilku grup etnicznych ⁽⁹⁸⁾.

5. ASPEKTY SPECYFICZNE DLA DYREKTYWY W SPRAWIE RÓWNEGO TRAKTOWANIA W ZAKRESIE ZATRUDNIENIA I PRACY

Od czasu sprawozdania z 2021 r. TSUE wydał znaczną liczbę wyroków w sprawach prejudycjalnych przedłożonych przez sądy krajowe kilku państw członkowskich, które dotyczyły dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i pracy z czterech przyczyn objętych dyrektywą (religia lub przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientacja seksualna).

Kluczowe wnioski

- Ochrona przewidziana w dyrektywie ma zastosowanie niezależnie od formy prawnej, w jakiej praca jest świadczona.
- Zakres dyrektywy obejmuje pracowników, którzy nie są zatrudniani na stałe, takich jak stażyści.
- Dyrektywa zakazuje pośredniej dyskryminacji przez skojarzenie ze względu na niepełnosprawność.

5.1. Przedmiotowy i podmiotowy zakres stosowania dyrektywy

Zakres dyrektywy wyjaśniono w kilku orzeczeniach.

TSUE potwierdził ⁽⁹⁹⁾ w sprawie Zetschek, że przyczyny wymienione w dyrektywie są wyczerpujące oraz że dyrektywa nie obejmuje przypadków domniemanej dyskryminacji między kategoriami zawodowymi ⁽¹⁰⁰⁾.

W sprawie TP (Montażysta obrazu i dźwięku pracujący dla telewizji publicznej) Trybunał stwierdził, że ochrona przewidziana w dyrektywie ma zastosowanie **bez względu na to, w jakiej formie praca jest świadczona** ⁽¹⁰¹⁾. Sprawa dotyczyła odmowy zawarcia lub przedłużenia umowy mającej na celu wykonanie określonych świadczeń ze względu na orientację seksualną usługodawcy. Należało ocenić, czy dana sytuacja podlegała ochronie zapewnianej przez dyrektywę, czy też działalność należało uznać za zwykłe dostarczanie towarów lub usług. Z wyroku tego wynika, że pojęcie „warunków dostępu do zatrudnienia lub pracy na własny rachunek” ⁽¹⁰²⁾ oraz

⁽⁹⁸⁾ Zob. przypis 85, pkt 100–104.

⁽⁹⁹⁾ Zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem TSUE, np. wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 maja 2015 r., SCMD, C-262/14, EU:C:2015:336.

⁽¹⁰⁰⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 października 2024 r. w sprawie C-349/23, Zetschek, ECLI:EU:C:2024:889.

⁽¹⁰¹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 stycznia 2023 r., sprawa C-356/21, TP (montażysta obrazu i dźwięku pracujący dla telewizji publicznej), ECLI:EU:C:2023:9.

⁽¹⁰²⁾ Art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

pojęcie „warunków zatrudnienia i pracy, łącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania” ⁽¹⁰³⁾ **należy interpretować szeroko**, tak aby pojęcia te miały zastosowanie do (dostępu do) „*każdej* formy pracy najemnej i działalności na własny rachunek, niezależnie od formy prawnej, w jakiej są one wykonywane”. Ponadto Trybunał stwierdził, że „niezamierzone zaprzestanie działalności przez osobę pracującą na własny rachunek (...) można zrównać ze zwolnieniem pracownika”.

W sprawach HK/Danmark i HK/Privat Trybunał wyjaśnił już szeroki zakres przedmiotowy dyrektywy, który obejmuje statut organizacji pracowników, w przypadku gdy statut ten określa granicę wieku dla stanowiska „przewodniczącego organizacji pracowników”, tj. **stanowiska wylanianego w wyborach w tej organizacji** ⁽¹⁰⁴⁾.

Wyrok w sprawie Ca Na Negreta ⁽¹⁰⁵⁾ rzuca światło na pojęcie **zwolnienia**. Sprawa dotyczyła uregulowania krajowego, które pozwalało na zwolnienie pracownika z chwilą formalnego uznania go za niezdolnego do zajmowania dotychczasowego stanowiska ze względu na wystąpienie u niego niepełnosprawności, bez nakładania na pracodawcę obowiązku uprzedniego wprowadzenia właściwych środków w zakresie racjonalnych usprawnień lub dalszego stosowania właściwych środków, które pracodawca już wprowadził. Trybunał orzekł, że okoliczność, iż pracownik, którego dotyczyło postępowanie, wnioskował o uznanie całkowitej trwałej niezdolności do pracy, nie oznacza, że wyraził on zgodę na rozwiązanie umowy, mimo że wiedział, iż uregulowanie krajowe umożliwia pracodawcy rozwiązanie umowy o pracę w następstwie takiego uznania. W związku z tym **takie rozwiązanie umowy należy uznać za „zwolnienie” w rozumieniu dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy**.

Inne ważne orzeczenie, w sprawie HR Rail, dotyczyło zwolnienia pracownika zatrudnionego na okres próbny, który ze względu na niepełnosprawność nie był w stanie wykonywać swoich obowiązków. TSUE wyjaśnił, że **zakres dyrektywy obejmuje pracowników niezatrudnionych na stałe, takich jak pracownicy zatrudnieni na okres próbny** ⁽¹⁰⁶⁾.

W sprawie Bervidi Trybunał odniósł się do sytuacji pracownicy, która zwróciła się do pracodawcy o zmianę czasu pracy, **tak aby mogła opiekować się dzieckiem o znacznym stopniu niepełnosprawności**. Pracodawca zgodził się jedynie na przyznanie tymczasowego usprawnienia, zauważając, że to nie pracownica jest osobą z niepełnosprawnościami ⁽¹⁰⁷⁾. Chociaż we wcześniejszym orzecznictwie ustalono już, że dyrektywa zakazuje dyskryminacji **bezpośredniej** przez skojarzenie ⁽¹⁰⁸⁾,

⁽¹⁰³⁾ Art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁽¹⁰⁴⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 czerwca 2022 r. w sprawie C-587/20, HK/Danmark i HK/Privat, ECLI:EU:C:2022:419.

⁽¹⁰⁵⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie C-631/22, Ca Na Negreta, ECLI:EU:C:2024:53.

⁽¹⁰⁶⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lutego 2022 r. w sprawie C-485/20, HR Rail, ECLI:EU:C:2022:85.

⁽¹⁰⁷⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 września 2025 r. w sprawie C-38/24, Bervidi, ECLI:EU:C:2025:690.

⁽¹⁰⁸⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-303/06, Coleman, ECLI:EU:C:2008:415.

Trybunał wyjaśnił w sprawie Bervidi, że zakaz dyskryminacji **pośredniej** ze względu na niepełnosprawność ma również zastosowanie do pracownika, który powinien korzystać z racjonalnych usprawnień.

5.2. Religia i przekonania – wyrażanie w pracy przekonań politycznych, światopoglądowych lub religijnych

Wraz z opublikowaniem orzeczeń w sprawach Achbita⁽¹⁰⁹⁾ oraz Bougnaoui i ADDH⁽¹¹⁰⁾ dotyczących noszenia chust muzułmańskich w miejscu pracy TSUE jeszcze bardziej rozszerzył swoje orzecznictwo dotyczące noszenia symboli politycznych, światopoglądowych lub religijnych w miejscu pracy. W dalszym ciągu uznaje się prawo pracodawców do stosowania przepisów dotyczących neutralności, zakazujących noszenia wszelkich symboli przekonań religijnych, światopoglądowych i politycznych w miejscu pracy, o ile spełnione są określone warunki.

W poniższych orzeczeniach wyjaśniono, że **względy „religii lub przekonań”** są ściśle ograniczone do przekonań religijnych, światopoglądowych lub duchowych, co odróżnia je od pojęcia „poglądów politycznych lub wszelkich innych poglądów” (sprawa WABE⁽¹¹¹⁾). Wyjaśniono w nich również, że nie obejmuje to przekonań politycznych, związanych z przynależnością do związków zawodowych, przekonań artystycznych, sportowych, estetycznych czy innych (sprawa S.C.R.L.⁽¹¹²⁾).

W sprawie WABE Trybunał wyjaśnił, że zakaz noszenia w miejscu pracy wszelkich widocznych form wyrażania przekonań politycznych, światopoglądowych lub religijnych może być uzasadniony faktyczną koniecznością prezentowania przez pracodawcę neutralnego wizerunku wobec klientów lub zapobiegania sporom społecznym. Regulacja ta musi być jednak stosowana w sposób ogólny i bez rozróżnienia oraz ograniczać się do tego, co jest ściśle konieczne. Trybunał przypomniał, że istotny jest szczególny kontekst każdego państwa członkowskiego, ponieważ państwa te dysponują zakresem „uznania w ramach koniecznego pogodzenia poszczególnych praw i interesów w celu zapewnienia odpowiedniej równowagi między tymi prawami i interesami”.

To samo podejście przyjęto w sprawie S.C.R.L., w której TSUE orzekł również, że wewnętrzna regulacja przedsiębiorstwa zakazująca noszenia w miejscu pracy wszelkich widocznych symboli przekonań politycznych, światopoglądowych lub religijnych nie stanowi bezpośredniej dyskryminacji „ze względu na religię lub przekonania”, jeżeli dotyczy bez rozróżnienia wszelkich przejawów takich przekonań i traktuje w ten sam sposób wszystkich pracowników przedsiębiorstwa, narzucając im w sposób ogólny i bez rozróżnienia między innymi neutralność ubioru, która sprzeciwia się noszeniu takich symboli. Nierówne traktowanie nie stanowiłoby dyskryminacji pośredniej, gdyby było obiektywnie uzasadnione zgodnym z prawem celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu byłyby właściwe i konieczne.

⁽¹⁰⁹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie C-157/15, Achbita, ECLI:EU:C:2017:203.

⁽¹¹⁰⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie C-188/15, Bougnaoui i ADDH, ECLI:EU:C:2017:204.

⁽¹¹¹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2021 r., sprawy połączone C-804/18 i C-341/19, WABE, ECLI:EU:C:2021:594.

⁽¹¹²⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 października 2022 r. w sprawie C-344/20, S.C.R.L., ECLI:EU:C:2022:774.

Niemniej jednak sama wola prowadzenia przez pracodawcę polityki neutralności, chociaż sama w sobie stanowi zasługujący na ochronę cel, nie wystarcza jako taka do uzasadnienia w sposób obiektywny odmiennego traktowania pośrednio opartego na religii lub przekonaniach, ponieważ obiektywny charakter takiego uzasadnienia można zidentyfikować jedynie w obliczu rzeczywistej konieczności po stronie tego pracodawcy, którą powinien on wykazać.

Sprawa Commune d'Ans, była pierwszą, w której poruszono kwestię neutralności religijnej w **sektorze publicznym w odniesieniu do stanowiska „back office”** ⁽¹¹³⁾. Trybunał orzekł, że politykę ścisłej neutralności narzuconą pracownikom przez administrację publiczną można rzeczywiście uznać za obiektywnie uzasadnioną zgodnym z prawem celem. Taka zasada nie jest dyskryminująca, jeżeli jest stosowana w sposób ogólny i niezróżnicowany względem wszystkich pracowników tej administracji i ogranicza się do tego, co jest ściśle konieczne, przy uwzględnieniu poszczególnych wchodzących w grę praw i interesów. **Nie zbadano faktu, że przepis ten dotyczy w większości kobiet, ponieważ Trybunał uznał to pytanie za niedopuszczalne.**

W sprawie Katholische Schwangerschaftsberatung⁽¹¹⁴⁾ TSUE orzekł, że należy zapewnić odpowiednią równowagę między z jednej strony interesem pracodawcy, którego etyka opiera się na religii, jakim jest niepodważanie jego etyki i prawa do autonomii, a z drugiej strony interesem pracowników, jakim jest niedoświadczanie dyskryminacji ze względu na religię. Prawo UE pozostawia każdemu państwu członkowskiemu swobodę uznania w zapewnianiu tej równowagi.

W najnowszej sprawie Ministero della Difesa⁽¹¹⁵⁾ Trybunał orzekł, że odmawiając poddania się obowiązkowi szczepienia nałożonemu na personel wojskowy ministerstwa obrony, oficer zamierzał nie tyle powołać się na własne przekonania, co zakwestionować wybory dokonane przez włoskie organy w dziedzinie zdrowia publicznego. Co za tym idzie, powody tej odmowy nie są objęte pojęciem „przekonań”, lecz stanowią raczej poglądy, które nie są brane pod uwagę w dyrektywie w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

5.3. Niepełnosprawność i pojęcie racjonalnych usprawnień

Podczas konsultacji dotyczących sprawozdania EQUINET i organizacje społeczeństwa obywatelskiego zwróciły uwagę na trudności w egzekwowaniu obowiązku zapewnienia racjonalnych usprawnień w zatrudnieniu. W tym względzie Trybunał przedstawił przydatne wyjaśnienia.

⁽¹¹³⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie C-148/22, OP/Commune d'Ans, ECLI:EU:C:2023:924.

⁽¹¹⁴⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 marca 2026 r. w sprawie C-258/24, Katholische Schwangerschaftsberatung, ECLI:EU:C:2026:211.

⁽¹¹⁵⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2026 r. w sprawie C-522/24, Ministero della Difesa, ECLI:EU:C:2026:498.

W sprawie Komisja za zashtita ot diskriminatsia (¹¹⁶) Trybunał stwierdził, że należy przeprowadzić **indywidualną ocenę** w celu ustalenia, czy niewidomy ławnik może wykonywać swoją pracę po wprowadzeniu racjonalnych usprawnień.

W sprawie HR Rail (¹¹⁷) Trybunał stwierdził, że pracownikowi zatrudnionemu na okres próbny należało zaoferować racjonalne usprawnienia, na przykład przez **przydzielenie mu innego stanowiska**, w odniesieniu do którego wykazywał on wymagane **kompetencje, zdolności i dyspozycyjność**, chyba że środek ten nałożyłby na pracodawcę nieproporcjonalnie wysokie obciążenie. Potwierdzono to w sprawie Ca Na Negreta (¹¹⁸).

Trybunał podał więcej przykładów w sprawie Tartu Vangla, w której funkcjonariusza więziennego z niedosłuchem zwolniono na podstawie przepisów krajowych zakazujących zatrudniania osób, których ostrość słuchu nie osiąga minimalnych progów percepcji dźwiękowej. W tej sprawie Trybunał podkreślił, że **należy zbadać środki takie jak stosowanie aparatu słuchowego, zwolnienie z niektórych zadań lub przydzielenie na stanowisko, które nie wymagałoby ostrości słuchu**.

Co istotne, te wyroki TSUE w coraz większym stopniu odnoszą się do Karty praw podstawowych i Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (¹¹⁹). Potwierdza to, że przepisy dyrektywy należy w miarę możliwości interpretować zgodnie z tą konwencją (¹²⁰).

5.4. Wiek

Różnice w traktowaniu ze względu na wiek pozostają źródłem największej liczby orzeczeń wydanych przez TSUE w sprawach dotyczących dyrektywy. W szeregu przepisów krajowych określono ograniczenia wiekowe w dostępie do niektórych zawodów. W takich przypadkach kluczową kwestią jest to, czy granicę wieku można uzasadnić na podstawie art. 6 dyrektywy (uzasadnienie odmiennego traktowania ze względu na wiek) jako proporcjonalny środek służący osiągnięciu zgodnego z prawem celu w zakresie zatrudnienia lub rynku pracy (¹²¹).

W sprawie Ministero della Giustizia Trybunał zbadał przepisy krajowe określające **wiek 50 lat jako granicę dostępu do zawodu notariusza** (¹²²), dokładnie analizując spójność przedmiotowych przepisów krajowych.

(¹¹⁶) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 października 2021 r. w sprawie C-824/19, Komisja za zashtita ot diskriminatsia, ECLI:EU:C:2021:862.

(¹¹⁷) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lutego 2022 r. w sprawie C-485/20, HR Rail, ECLI:EU:C:2022:85.

(¹¹⁸) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie C-631/22, Ca Na Negreta, ECLI:EU:C:2024:53.

(¹¹⁹) Zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2010/48/WE z dnia 26 listopada 2009 r.

(¹²⁰) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 stycznia 2024 r. w sprawie C-631/22, Ca Na Negreta, ECLI:EU:C:2024:53, pkt 41.

(¹²¹) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 października 2024 r. w sprawie C-408/23, Anwaltsnotarin, ECLI:EU:C:2024:901, dotycząca górnej granicy wieku 60 lat dla pierwotnego powołania na stanowisko notariusza-adwokata.

(¹²²) Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 czerwca 2021 r. w sprawie C-914/19, Ministero della Giustizia, ECLI:EU:C:2021:430.

Inny przykład w sprawie *Ministero dell'Interno* dotyczył prawa krajowego ustanawiającego górną granicę wieku na poziomie **30 lat dla osób, które mają zostać zatrudnione na stanowisku komisarza policji** ⁽¹²³⁾. Trybunał podkreślił, że taka zasada nie byłaby zgodna z dyrektywą, gdyby obowiązki faktycznie wykonywane przez tych komisarzy policji nie wymagały szczególnych zdolności fizycznych. Jeżeli wymagane są szczególne zdolności fizyczne, należałoby sprawdzić, czy granica wieku ma ewentualnie nieproporcjonalny charakter; w tym przypadku przeprowadzenie testu sprawności fizycznej w ramach konkursu rekrutacyjnego mogłoby być odpowiednim i mniej uciążliwym środkiem.

W innej kwestii związanej z wiekiem TSUE zbadał przepis krajowy umieszczający pracowników sektora publicznego, którzy kwalifikowali się do pobierania emerytury w pełnej wysokości, w systemie „**rezerwy kadrowej**” do czasu rozwiązania ich umów. Miało to negatywne skutki ekonomiczne (np. obniżenie wynagrodzenia, utrata możliwości ewentualnego awansu, pozbawienie odprawy) dla danych pracowników ⁽¹²⁴⁾. Trybunał orzekł, że dyrektywa nie stoi na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu, jeżeli spełnione są przesłanki określone w art. 6. Przytoczył **kontekst poważnego kryzysu gospodarczego oraz cele utrzymania zatrudnienia i zrównoważenia struktury wiekowej siły roboczej**.

Wreszcie w sprawie *AP Assistenzprofis TSUE* musiał wyważyć sprzeczne interesy ze względu na wiek i niepełnosprawność ⁽¹²⁵⁾. 28-letnia osoba z niepełnosprawnościami, która poszukiwała osobistego asystenta do pomocy we wszystkich dziedzinach życia codziennego, ograniczyła wybór do kandydatów w wieku 18–30 lat. Trybunał orzekł, że prawo krajowe może uwzględniać indywidualne życzenia osób z niepełnosprawnościami, jeżeli taki środek jest konieczny dla ochrony ich praw i wolności. Wskazał on, że wymóg dotyczący przedziału wiekowego może sprzyjać poszanowaniu prawa osoby z niepełnosprawnościami do samostanowienia oraz że racjonalne wydaje się oczekiwanie, że asystent osobisty należący do tej samej grupy wiekowej co osoba z niepełnosprawnościami łatwiej zintegruje się z jej środowiskiem osobistym i społecznym.

5.5. Orientacja seksualna

W wyżej wymienionej sprawie *TP (Montażysta obrazu i dźwięku pracujący dla telewizji publicznej)* (zob. pkt 5.1) Trybunał orzekł, że swoboda zawierania umów w społeczeństwie demokratycznym nie jest uprawnieniem bezwzględny, lecz powinna być rozpatrywana w świetle jej funkcji społecznej ⁽¹²⁶⁾. W tym kontekście przyznanie, że swoboda zawierania umów pozwala na odmowę zawarcia umowy z daną osobą ze względu na orientację seksualną tej osoby, oznaczałoby pozbawienie dyrektywy jej skuteczności (*effet utile*).

⁽¹²³⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie C-304/21, *Ministero dell'Interno*, ECLI:EU:C:2022:897.

⁽¹²⁴⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-511/19, *Olympiako Athlitiko Kentro Athinon*, ECLI:EU:C:2021:274.

⁽¹²⁵⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie C-518/22, *AP Assistenzprofis*, ECLI:EU:C:2023:956.

⁽¹²⁶⁾ Również zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 stycznia 2013 r., *Sky Österreich*, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28.

6. STOSOWANIE DYREKTYW W ODPOWIEDZI NA DYSKRYMINACJĘ STRUKTURALNĄ

Nierówności nie są po prostu sumą indywidualnych doświadczeń pogardy lub barier, takich jak te napotymane podczas poszukiwania mieszkania, szukania pracy, w miejscu pracy lub w dostępie do edukacji.

Na przykład w strategii przeciwdziałania rasizmowi na lata 2026–2030 zauważono, że rasizm doświadczany przez całe życie kumuluje się i stwarza bariery strukturalne („rasizm strukturalny”). Może to prowadzić do dyskryminacji strukturalnej. Wpływ barier strukturalnych może bardziej szkodliwy niż wpływ odosobnionych przypadków dyskryminacji, ponieważ bariery te pozbawiają dostępu do równych szans i mogą utrzymywać się przez pokolenia ⁽¹²⁷⁾.

W odpowiedziach udzielonych Komisji prawie wszystkie organy ds. równości, które wzięły udział w badaniu, oraz wszystkie organizacje społeczeństwa obywatelskiego uznały, że dyskryminacja strukturalna nie jest jeszcze odpowiednio rozumiana ani uwzględniana przez organy publiczne, sektor prywatny czy ogół społeczeństwa.

Organy ds. równości i organizacje społeczeństwa obywatelskiego zgłosiły, że dyskryminacja strukturalna dotyka głównie osoby należące do mniejszości rasowych lub etnicznych oraz osoby z niepełnosprawnościami. Najwyraźniej przejawia się w zatrudnieniu, edukacji, opiece zdrowotnej oraz dostępie do towarów i usług. Jak wykazano poniżej, niektóre narzędzia prawne przewidziane w dyrektywach umożliwiają rozwiązanie problemu dyskryminacji strukturalnej.

Kluczowe wnioski

- Najważniejsze narzędzia prawne służące zwalczaniu dyskryminacji strukturalnej (np. działanie pozytywne i zakaz dyskryminacji pośredniej) są dostępne dla państw członkowskich w istniejących przepisach.
- Większość państw członkowskich przewiduje co najmniej jedną formę zbiorowego dochodzenia roszczeń. Jest to jednak jeden z najrzadziej wdrażanych środków egzekwowania unijnego prawa o niedyskryminacji.

6.1. Rola zakazu „dyskryminacji pośredniej” w zwalczaniu dyskryminacji strukturalnej

Obecne ramy prawne UE zapewniają narzędzia prawne, które mogą przeciwdziałać dyskryminacji strukturalnej, mimo że w dyrektywach nie użyto wyraźnie tego terminu. W szczególności obie dyrektywy zakazują dyskryminacji pośredniej.

⁽¹²⁷⁾ Nierówności strukturalne w edukacji dobrze ilustrują ten problem. Na przykład osoby wywodzące się z mniejszości rasowych lub etnicznych są znacznie bardziej narażone na segregację w szkole lub na wczesne kończenie nauki. Tylko 32 % Romów lub Trawelerów, którzy wzięli udział w badaniu FRA, uzyskało co najmniej wykształcenie średnie II stopnia, w porównaniu z 84 % ogółu ludności w UE w 2024 r. Zob. FRA, [Prawa Romów i Trawelerów w 13 krajach europejskich – obserwacje z badania dotyczącego Romów z 2024 r.](#), s. 42.

Dyskryminacja pośrednia występuje w przypadku, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka może doprowadzić do szczególnej niekorzystnej sytuacji dla niektórych osób podlegających ochronie w stosunku do innych osób ⁽¹²⁸⁾.

Obecnie w przepisach państw członkowskich nie stosuje się wyraźnie pojęcia „dyskryminacji strukturalnej”. Należy zauważyć, że ponad jedna trzecia państw członkowskich uznaje to za jedną z głównych trudności w rozwiązaniu danego problemu. Potwierdzają to respondenci z organów ds. równości i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Jednocześnie większość państw członkowskich uznaje, że zakaz dyskryminacji pośredniej i podejmowanie działań pozytywnych (zob. pkt 3.7) mogą pomóc w zwalczaniu dyskryminacji strukturalnej.

Ramka 5. Przykłady przypadków dyskryminacji strukturalnej w państwach członkowskich

- W 2023 r. w orzeczeniu Sądu Najwyższego Republiki Słowackiej poruszono kwestię systemowej segregacji dzieci romskich w systemie edukacji. Choć nie wspomniano w nim wyraźnie o dyskryminacji strukturalnej, sąd uznał nakładanie się wymiarów marginalizacji w przypadku dzieci romskich i potwierdził potrzebę zastosowania proaktywnych środków ⁽¹²⁹⁾.
- W 2022 r. czeski Sąd Najwyższy wydał orzeczenie w sprawie segregacji. Potępił segregację jako praktykę, której nie można uzasadnić, ponieważ jest ona z natury sprzeczna z godnością ludzką ⁽¹³⁰⁾.

6.2. Dalsze narzędzia prawne służące usuwaniu barier strukturalnych

Oprócz działań pozytywnych i zakazu dyskryminacji pośredniej organy ds. równości i państwa członkowskie wskazały skargę obywatelską ⁽¹³¹⁾ i obowiązki w zakresie równości ⁽¹³²⁾ jako skuteczne narzędzia prawne służące zwalczaniu dyskryminacji strukturalnej.

⁽¹²⁸⁾ Zob. np. art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁽¹²⁹⁾ Sąd Najwyższy Republiki Słowackiej, 6Cdo/14/2023.

⁽¹³⁰⁾ Sąd Najwyższy Republiki Czeskiej, [wyrok z dnia 5 maja 2022 r.](#), 25 Cdo 473/2021, ECLI:CZ:NS:2022:25.CDO.473.2021.1.

⁽¹³¹⁾ W przypadku gdy organizacja działa w interesie publicznym w swoim własnym imieniu bez konieczności wspierania lub reprezentowania konkretnej ofiary. Zob. przypis 27, s. 126.

⁽¹³²⁾ Obowiązki w zakresie równości obejmują środki zapobiegające dyskryminacji, obowiązki instytucjonalne w zakresie propagowania równości oraz wymogi dotyczące uwzględniania problematyki równości przez organy publiczne lub prywatne. Zob. EQUINET, Crowley, N. (2016), „Making Europe more equal: A legal duty?” [„Zwiększanie równości w Europie: obowiązek prawny?”], s. 9, [Making Europe more Equal: A Legal Duty?](#).

Skarga obywatelska i powództwo zbiorowe ⁽¹³³⁾ to dwie formy zbiorowego dochodzenia roszczeń. Zmniejszają one konieczność korzystania z indywidualnych form dochodzenia roszczeń i uwzględniają strukturalny charakter dyskryminacji ⁽¹³⁴⁾.

Dyrektywy nie zobowiązują państw członkowskich do zapewnienia ofiarom dyskryminacji możliwości zbiorowego dochodzenia roszczeń ⁽¹³⁵⁾. Obecnie 20 państw członkowskich przewiduje w swoim prawie jedną z dwóch form zbiorowego dochodzenia roszczeń w sprawach dotyczących dyskryminacji.

Powództwa zbiorowe są jednak czasami ograniczone do niektórych dziedzin prawa, mogą wymagać przynależności do określonej organizacji lub mogą wykluczać powództwa stowarzyszeń lub związków zawodowych ⁽¹³⁶⁾. Podobnie, chociaż skargę obywatelską przewidują systemy prawne 14 państw członkowskich, co najmniej pięć z nich nie stosuje tych przepisów lub stosuje je w praktyce bardzo rzadko ⁽¹³⁷⁾. W związku z tym nie wykorzystano jeszcze pełnego potencjału środków zbiorowego dochodzenia roszczeń w zakresie zwalczania dyskryminacji.

W tym kontekście nowe normy dotyczące organów ds. równości zobowiązują państwa członkowskie do przyznania organom ds. równości prawa do działania w postępowaniach sądowych ⁽¹³⁸⁾. Jednym ze sposobów, w jaki państwa członkowskie mogą wypełnić ten obowiązek, jest umożliwienie organom ds. równości działania na rzecz lub w imieniu kilku ofiar lub wszczynania postępowań sądowych we własnym imieniu w celu ochrony interesu publicznego.

Oprócz powództwa zbiorowego organy ds. równości, które wzięły udział w badaniu, jako kolejne narzędzie wymieniały również obowiązki w zakresie równości w sektorze publicznym. Obowiązki w zakresie równości istnieją w 23 państwach członkowskich, ale często brakuje im odpowiednich mechanizmów wdrażania, rozliczalności i możliwości egzekwowania, a administracje często ich nie znają. 13 państw członkowskich zgłaszających trudności we wdrażaniu obowiązków w zakresie równości w dużej mierze zgodziło się z tymi wnioskami.

⁽¹³³⁾ Gdy skarżący działają w imieniu nieokreślonej grupy skarżących lub w imieniu wielu zidentyfikowanych skarżących występujących z wieloma roszczeniami. Zob. przypis 27, s. 126.

⁽¹³⁴⁾ EQUINET, Tudisco, V. i Lantschner, E. (2022), „Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies” [„Zapobieganie dyskryminacji i reagowanie na nią za pomocą sankcji i środków zaradczych”], s. 24, [Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies – EQUINET](#).

⁽¹³⁵⁾ Zob. art. 7 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 9 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁽¹³⁶⁾ Na przykład w Szwecji przepisy nie dopuszczają powództwa zbiorowego w dziedzinie prawa pracy. W Rumunii powództw zbiorowych nie mogą wytaczać stowarzyszenia, organizacje ani związki zawodowe. Zob. przypis 27, s. 126.

⁽¹³⁷⁾ Zob. przypis 33, s. 32.

⁽¹³⁸⁾ Zob. art. 10 ust. 3 dyrektywy Rady (UE) 2024/1499.

Wnioski

Państwa członkowskie muszą:

- w dalszym ciągu usprawniać egzekwowanie dyrektyw, w tym w przypadkach dyskryminacji strukturalnej.

Państwa członkowskie powinny:

- ułatwić korzystanie ze zbiorowego dochodzenia roszczeń w sprawach dotyczących dyskryminacji.

7. STOSOWANIE DYREKTYW W ODPOWIEDZI NA Dyskryminację Algorytmiczną

Cyfryzacja jeszcze bardziej komplikuje sytuację społeczności narażonych na nierówności strukturalne.

Ludzie określają cele zautomatyzowanych systemów, w tym algorytmów i systemów AI, zgodnie z którymi systemy te wykorzystują dane zebrane ze źródeł osobowych lub maszynowych podczas działania. W rezultacie algorytmy i systemy AI mogą uwzględniać ludzkie uprzedzenia, stereotypy, normy i praktyki podczas programowania, przetwarzania danych i interakcji ludzi z aplikacjami ⁽¹³⁹⁾. Wykazano, że czasami prowadzi to do problemów, które mają negatywny wpływ na ludzi ze względów i w dziedzinach chronionych prawem o niedyskryminacji.

Na przykład niedostateczna reprezentacja osób o określonym pochodzeniu rasowym lub etnicznym należących do mniejszości doprowadziła do sytuacji, w których kabiny fotograficzne nie rozpoznawały osób o ciemniejszych odcieniach skóry podczas wykonywania zdjęć biometrycznych ⁽¹⁴⁰⁾. W innych przypadkach systemy AI lub systemy zautomatyzowane zalecały działania, które w nieproporcjonalny sposób dotyczyły niektóre grupy osób na podstawie wskaźników zastępczych ⁽¹⁴¹⁾ dla cech podlegających ochronie. Na przykład kody pocztowe można wykorzystywać jako wskaźnik zastępczy pochodzenia rasowego lub etnicznego albo orientacji seksualnej, a imiona jako wskaźnik zastępczy wieku ⁽¹⁴²⁾.

Dyrektywa w sprawie równości rasowej oraz dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy ustanawiają ogólne ramy zwalczania

⁽¹³⁹⁾ Bartoletti, I., Xenidis, R., „Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination” [„Badanie dotyczące wpływu systemów AI, ich potencjału w zakresie promowania równości, w tym równouprawnienia płci, a także zagrożeń, jakie mogą one stwarzać w odniesieniu do niedyskryminacji”], Rada Europy, 2023, s. 15.

⁽¹⁴⁰⁾ Zob. Wulf J., „Automated Decision-Making Systems and Discrimination – Understanding causes, recognising cases, supporting the affected” [„Zautomatyzowane systemy podejmowania decyzji i dyskryminacja – zrozumienie przyczyn, rozpoznawanie spraw, wspieranie poszkodowanych”], AlgorithmWatch, 2022, s. 8.

⁽¹⁴¹⁾ „Wskaźnik zastępczy” odnosi się do cechy skorelowanej z cechą podlegającą ochronie, której użycie w procedurze decyzyjnej może prowadzić do dyskryminacji pośredniej. Zob. Datta, A., Fredrikson, M., Ko, G., Mardziel, P. i Sen, S., „Proxy Non-Discrimination in Data-Driven Systems” [„Niedyskryminacja z wykorzystaniem wskaźników zastępczych w systemach opartych na danych”], <https://doi.org/10.48550/arXiv.1707.08120>.

⁽¹⁴²⁾ Zob. przypis 139.

dyskryminacji. Ramy te obowiązują niezależnie od środków, za pomocą których stosuje się dyskryminację. Jak wykazano poniżej, dyrektywy mają zastosowanie do sytuacji, w których dyskryminacja wynika ze stosowania systemów zautomatyzowanych i systemów AI (dyskryminacja algorytmiczna).

Decyzje wspierane przez algorytmy i AI podejmuje się na dużą skalę i w szybkim tempie, zaś potencjalna stroniczość i źródła niekorzystnych wyników dla grup chronionych mogą być trudne do zidentyfikowania. W odpowiedziach udzielonych Komisji prawie wszystkie organy ds. równości, które wzięły udział w badaniu, oraz wszystkie organizacje społeczeństwa obywatelskiego uznały, że dyskryminacja algorytmiczna nie jest jeszcze odpowiednio rozumiana i uwzględniana przez organy publiczne, sektor prywatny ani ogół społeczeństwa.

Organ ds. równości i organizacje społeczeństwa obywatelskiego zgłosiły, że osoby wywodzące się z mniejszości rasowych lub etnicznych oraz osoby z niepełnosprawnościami są głównymi ofiarami dyskryminacji algorytmicznej, która najwyraźniej przejawia się w zatrudnieniu, edukacji, opiece zdrowotnej oraz dostępie do towarów i usług.

W poniższych sekcjach przedstawiono kluczowe pojęcia i środki ochrony na mocy unijnego prawa o niedyskryminacji, które są istotne dla przeciwdziałania dyskryminacji algorytmicznej. Ponadto w sprawozdaniu przeanalizowano inne instrumenty mające na celu zapobieganie potencjalnie dyskryminacyjnym skutkom algorytmów i systemów AI oraz łagodzenie tych skutków. Przedstawiono w nim również ramy prawne i praktyki mające zastosowanie w państwach członkowskich, a także dobre praktyki, jakie zidentyfikowano.

Kluczowe wnioski

- Większość państw członkowskich ma minimalne praktyczne doświadczenie w stosowaniu prawa o niedyskryminacji w przypadkach dyskryminacji algorytmicznej.
- Zgodnie z dyrektywami w sprawie organów ds. równości organy te muszą dysponować odpowiednimi zasobami ludzkimi i środkami technicznymi, aby wykorzystywać systemy AI i systemy zautomatyzowane oraz zapewnić ich zgodność z przepisami dotyczącymi niedyskryminacji.

7.1. Ramy prawne

Zarówno dyrektywa w sprawie równości rasowej, jak i dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy mają zastosowanie do dyskryminacji wynikającej z wykorzystania AI w ich odpowiednich zakresach podmiotowych i przedmiotowych.

Zakaz dyskryminacji bezpośredniej uniemożliwia wykorzystywanie cech podlegających ochronie przez algorytmy do traktowania osób fizycznych w sposób, który prowadzi do mniej korzystnych wyników w porównywalnych sytuacjach. Zakaz dyskryminacji pośredniej odnosi się do niekorzystnych skutków praktyk, które mogą wydawać się neutralne, takich jak stosowanie wskaźników zastępczych względem cech podlegających ochronie.

Ponadto od państw członkowskich wymaga się ustanowienia odpowiednich mechanizmów dochodzenia roszczeń⁽¹⁴³⁾. Są one zobowiązane do zagwarantowania, że stowarzyszenia i organizacje mogą udzielać wsparcia ofiarom dyskryminacji lub działać w ich imieniu. To specjalistyczne wsparcie może mieć zasadnicze znaczenie przy stosowaniu środków zaradczych w bardzo złożonym, technicznym i algorytmicznym środowisku. Ponadto zasada przeniesienia ciężaru dowodu ułatwia przewyżczenie trudności w uzyskiwaniu dowodów.

Zapewniając możliwość przeciwdziałania potencjalnym naruszeniom, unijne prawo o niedyskryminacji przyczynia się do rozwoju godnych zaufania systemów AI.

Ekosystemy AI muszą również zapewniać posiadanie wysokiej jakości zbiorów danych oraz wystarczającą przejrzystość, dostępność i wyjaśnialność systemów dla wszystkich, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, a także jasną rozliczalność za sposób ich funkcjonowania. Jest to ważne w całym cyklu życia systemów AI lub systemów zautomatyzowanych, od opracowania po wdrożenie.

Aby to osiągnąć, w lipcu 2024 r. UE przyjęła rozporządzenie (UE) 2024/1689 (akt w sprawie sztucznej inteligencji)⁽¹⁴⁴⁾. Akt w sprawie sztucznej inteligencji będzie stosowany od 2 sierpnia 2026 r.⁽¹⁴⁵⁾ Niektóre przepisy stosuje się jednak już od 2 lutego 2025 r. lub 2 sierpnia 2025 r. W następstwie zmian w akcie zbiorczym prawa cyfrowego dotyczącego AI niektóre rozdziały będą natomiast stosowane w późniejszym terminie. Dotyczy to przepisów związanych z systemami AI wysokiego ryzyka⁽¹⁴⁶⁾. Akt ten stosuje się w związku z przepisami dotyczącymi niedyskryminacji.

Akt w sprawie sztucznej inteligencji ma na celu promowanie innowacji i godnej zaufania AI w UE, a jednocześnie przeciwdziałanie zagrożeniom dla zdrowia, bezpieczeństwa i praw podstawowych, w tym prawa do niedyskryminacji, demokracji i praworządności, wynikającym z wprowadzania do obrotu, oddawania do użytku i wykorzystywania systemów AI. Polega on na podejściu opartym na analizie ryzyka, w ramach którego systemy AI klasyfikuje się według poziomu ryzyka, jakie stwarzają dla zdrowia, bezpieczeństwa i praw podstawowych. Nakłada proporcjonalne obowiązki i wymogi w zależności od klasyfikacji systemu AI.

W akcie w sprawie sztucznej inteligencji stwierdzono, że systemy mogą stwarzać minimalne, ograniczone, wysokie albo niedopuszczalne ryzyko.

Niektóre praktyki w zakresie AI, takie jak szkodliwa manipulacja, scoring obywateli i zdalna identyfikacja biometryczna w czasie rzeczywistym w przestrzeni publicznej do celów ścigania przestępstw, są zakazane, ponieważ są niezgodne z wartościami UE⁽¹⁴⁷⁾.

⁽¹⁴³⁾ Zob. art. 7 dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz art. 9 dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁽¹⁴⁴⁾ Dz.U. L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.

⁽¹⁴⁵⁾ W przypadku systemów zintegrowanych z produktami takimi jak dźwigi lub zabawki przepisy te będą stosowane od 2 sierpnia 2028 r.

⁽¹⁴⁶⁾ Od 2 grudnia 2027 r. w przypadku przepisów objętych załącznikiem III do aktu w sprawie AI i od 2 sierpnia 2028 r. w przypadku systemów objętych załącznikiem I do aktu w sprawie AI.

⁽¹⁴⁷⁾ Zob. art. 5 aktu w sprawie sztucznej inteligencji.

W przypadku systemów AI wysokiego ryzyka wymaga się wypełnienia rygorystycznych obowiązków, zanim zostaną one wprowadzone do obrotu lub oddane do użytku. Takie systemy wysokiego ryzyka obejmują systemy przeznaczone do stosowania na przykład jako związane z bezpieczeństwem elementy w infrastrukturze krytycznej, do celów biometrycznych lub do celów podejmowania decyzji o przyjęciu do instytucji edukacyjnych⁽¹⁴⁸⁾. Systemy takie muszą być zgodne z obowiązkami dotyczącymi m.in. solidnego zarządzania ryzykiem, wysokiej jakości danych, badania i ograniczania stronniczości, przejrzystości oraz sprawowania nadzoru przez człowieka⁽¹⁴⁹⁾.

Systemy o ograniczonym ryzyku wymagają przejrzystości w odniesieniu do wykorzystania AI i muszą spełniać określone obowiązki w zakresie przejrzystości⁽¹⁵⁰⁾. Takie systemy obejmują chatboty lub treści deepfake. W akcie w sprawie sztucznej inteligencji nie wprowadzono przepisów dotyczących systemów o minimalnym lub zerowym ryzyku, takich jak filtry antyspamowe.

Komisja wspiera i ułatwia skuteczne wdrożenie aktu w sprawie sztucznej inteligencji, w tym przez przyjęcie wytycznych i innych narzędzi wspierających oraz koordynację z organami krajowymi w ramach Europejskiej Rady ds. Sztucznej Inteligencji.

7.2. Wyzwania związane ze stosowaniem dyrektyw w przypadkach dyskryminacji algorytmicznej

Stosowanie dyrektyw w przypadkach dyskryminacji algorytmicznej wiąże się z pewnymi wyzwaniami.

Po pierwsze, stosowanie przepisów dyrektyw w przypadkach dyskryminacji algorytmicznej jest skomplikowane. W środowiskach wirtualnych osoby fizyczne mogą czasami nawet nie rozważać korzystania ze swoich praw i zgłaszania dyskryminacji. Wynika to z faktu, że w wysoce ukierunkowanym i spersonalizowanym środowisku algorytmicznym osoby fizyczne mogą nie zdawać sobie sprawy, że są dyskryminowane⁽¹⁵¹⁾.

Po drugie, wyzwaniem może być ustalenie, czy dyskryminacja algorytmiczna stanowi dyskryminację bezpośrednią czy pośrednią⁽¹⁵²⁾.

Wreszcie wyzwania związane ze stosowaniem dyrektyw w przypadkach dyskryminacji algorytmicznej są dodatkowo spotęgowane nieznacnym

⁽¹⁴⁸⁾ Zob. art. 6 aktu w sprawie sztucznej inteligencji.

⁽¹⁴⁹⁾ Zob. art. 8–15 aktu w sprawie sztucznej inteligencji.

⁽¹⁵⁰⁾ Zob. art. 50 aktu w sprawie sztucznej inteligencji.

⁽¹⁵¹⁾ W tym względzie w art. 26 ust. 11 aktu w sprawie sztucznej inteligencji zobowiązano podmioty stosujące systemy AI wysokiego ryzyka, które podejmują decyzje lub uczestniczą w podejmowaniu decyzji dotyczących osób fizycznych, do informowania tych osób, że jest w stosunku do nich wykorzystywany taki system. Ponadto art. 86 aktu w sprawie sztucznej inteligencji przyznaje osobom fizycznym prawo do uzyskania jasnego i merytorycznego wyjaśnienia roli systemu AI w procesie decyzyjnym oraz głównych elementów podjętej decyzji.

⁽¹⁵²⁾ Aby uzyskać więcej informacji, zob. Hacker, P. (2018), „Teaching fairness to artificial intelligence – Existing and novel strategies against algorithmic decision-making under EU law” [„Uczenie sztucznej inteligencji sprawiedliwości – istniejące i nowatorskie strategie przeciwko algorytmicznemu podejmowaniu decyzji na podstawie prawa UE”], *Common Market Law Review*, tom 55, wydanie 4, 2018, s. 1143, 1151.

doświadczeniem praktycznym i ograniczonymi przepisami w większości państw członkowskich. W odpowiedzi na kwestionariusz Komisji państwa członkowskie stwierdziły, że nie mają prawie żadnego praktycznego doświadczenia w organizowaniu testów technicznych systemów algorytmicznych pod kątem stronniczości lub dyskryminacji. Czasami nie jest to nawet możliwe. W związku z tym doświadczenie praktyczne w stosowaniu przepisów krajowych transponujących dyrektywy w przypadkach dyskryminacji algorytmicznej jest nieznaczne.

Jak wskazano powyżej, respondenci z organów ds. równości i organizacji społeczeństwa obywatelskiego również w dużej mierze uznali, że administracja publiczna, sektor prywatny i społeczeństwo nie uznały jeszcze w wystarczającym stopniu dyskryminacji algorytmicznej. Organy ds. równości zasugerowały, że wynika to głównie z braku inicjatyw uświadamiających, nowości samego zjawiska, niewystarczającej wiedzy i umiejętności cyfrowych oraz ograniczeń w istniejących mechanizmach egzekwowania.

Jednocześnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego zwróciły uwagę na ograniczenia debaty publicznej na ten temat, która zazwyczaj koncentruje się bardziej na korzyściach niż na ryzyku. Ponadto wyraziły obawy dotyczące stosowania systemów algorytmicznych w dziedzinach takich jak migracja, ściganie przestępstw i ochrona socjalna ⁽¹⁵³⁾.

7.3. Zwalczanie dyskryminacji algorytmicznej w państwach członkowskich

Spośród wszystkich państw członkowskich jedynie Niemcy odniosły się do przypadków dyskryminacji algorytmicznej, którymi zajął się sąd ⁽¹⁵⁴⁾ albo organ ds. równości ⁽¹⁵⁵⁾. Tylko w jednym państwie członkowskim (Austria) obowiązują korzystne dla ofiar przepisy dotyczące udowodnienia dyskryminacji algorytmicznej lub zmniejszenia obciążeń technicznych.

W 2025 r. UE poparła przyjęcie projektu zalecenia Rady Europy w sprawie równości i sztucznej inteligencji ⁽¹⁵⁶⁾. Zalecenie ⁽¹⁵⁷⁾ ma sprawić, że systemy AI będą

⁽¹⁵³⁾ Zakres dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy nie obejmuje dziedzin migracji i ścigania przestępstw, natomiast ochrona socjalna nie wchodzi również w zakres dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. W akcie w sprawie sztucznej inteligencji niektóre systemy AI przeznaczone do stosowania w obszarze migracji, ścigania przestępstw, podstawowych usług i świadczeń prywatnych i publicznych oraz niektórych innych wrażliwych obszarów sklasyfikowano jako systemy wysokiego ryzyka. Dostawcy i podmioty stosujące te systemy AI wysokiego ryzyka muszą przestrzegać obowiązków wynikających z aktu w sprawie sztucznej inteligencji, jak opisano w sekcji 7.1 niniejszego sprawozdania.

⁽¹⁵⁴⁾ Rechtbank Overijssel, 29 października 2024 r., ECLI:NL:RBOVE:2024:5627.

⁽¹⁵⁵⁾ College voor de Rechten van de Mens, [Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen | College voor de Rechten van de Mens](#).

⁽¹⁵⁶⁾ Decyzja Rady (UE) 2025/2350 z dnia 13 listopada 2025 r. w sprawie stanowiska, które ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Komitetu Ministrów Rady Europy w odniesieniu do projektu zalecenia w sprawie równości i sztucznej inteligencji (Dz.U. L, 2025/2350, 17.11.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2350/oj>).

⁽¹⁵⁷⁾ Zalecenie Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie równości i sztucznej inteligencji (przyjęte przez Komitet Ministrów 4 marca 2026 r. na 1552. posiedzeniu zastępców ministrów), CM/Rec(2026)1, 4.3.2026 r., <https://search.coe.int/cm/?i=09125948802acd7f>.

promowały równość, w tym równouprawnienie płci, i nie będą pogłębiały dyskryminacji. Jest ono spójne z aktem w sprawie sztucznej inteligencji, a jego wdrażanie będzie opierać się na środkach i zabezpieczeniach mających zastosowanie do systemów AI zgodnie z podejściem opartym na analizie ryzyka.

Ramka 6. Wytyczne dotyczące zapewnienia niedyskryminacji przy opracowywaniu i wdrażaniu systemu AI

W imieniu niderlandzkiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych eksperci opracowali wytyczne dla twórców systemów, analityków danych i ekspertów w dziedzinie AI dotyczące zapewnienia niedyskryminacji przy opracowywaniu i wdrażaniu systemu AI. W wytycznych z 2022 r. wyjaśniono, które kwestie i zasady mają kluczowe znaczenie w pracy nad systemem AI i współpracy z nim, ze szczególnym uwzględnieniem zakazu dyskryminacji, z perspektywy prawnej, technicznej i organizacyjnej ⁽¹⁵⁸⁾.

W ciągle rozwijającej się sferze cyfrowej ważną rolę odgrywają współpraca między organami i dialog z partnerami reprezentującymi interesy grup zagrożonych dyskryminacją. W dyrektywach w sprawie organów ds. równości wymaga się od państw członkowskich zapewnienia, aby organy te posiadały odpowiednie mechanizmy współpracy z innymi organami ds. równości w danym państwie członkowskim, a także z odpowiednimi podmiotami publicznymi i prywatnymi w obszarach swoich kompetencji, w tym w wymiarze transgranicznym ⁽¹⁵⁹⁾.

Ponadto w dyrektywach w sprawie organów ds. równości podkreślono, że organy te muszą dysponować niezbędnymi zasobami ludzkimi i środkami technicznymi, aby wykorzystywać AI w swojej pracy oraz oceniać, czy zautomatyzowane systemy są zgodne z dyrektywą w sprawie równości rasowej oraz dyrektywą w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy ⁽¹⁶⁰⁾.

W art. 77 aktu w sprawie sztucznej inteligencji zobowiązano do ścisłej współpracy i wzajemnej pomocy organy odpowiedzialne za nadzorowanie lub egzekwowanie obowiązków wynikających z prawa UE w zakresie praw podstawowych i organy nadzoru rynku.

Państwa członkowskie muszą wskazać organy ds. praw podstawowych⁽¹⁶¹⁾, które są uprawnione do wystąpienia z wnioskiem do właściwego organ nadzoru rynku o przedstawienie wszelkich informacji lub dokumentacji sporządzonych lub prowadzonych na podstawie odnośnego rozporządzenia oraz do dostępu do takich informacji lub dokumentacji, kiedy dostęp ten jest im niezbędny do wypełniania ich mandatu. W przypadku gdy dokumentacja jest niewystarczająca do stwierdzenia, czy nastąpiło naruszenie prawa, organy te mogą wystąpić do organów nadzoru rynku

⁽¹⁵⁸⁾ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Niderlandów, „Wytyczne dotyczące niedyskryminacji już w fazie projektowania”, [Handreiking non-discriminatie Artificial Intelligence \(AI\) | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁽¹⁵⁹⁾ Zob. art. 14 dyrektywy Rady (UE) 2024/1499.

⁽¹⁶⁰⁾ Motyw 22 dyrektywy Rady (UE) 2024/1499.

⁽¹⁶¹⁾ Do tej pory 21 państw członkowskich zgłosiło niektóre lub wszystkie swoje organy ds. równości jako organy ochrony praw podstawowych mające szczególne uprawnienia na mocy aktu w sprawie sztucznej inteligencji.

z uzasadnionym wnioskiem o zorganizowanie testów systemu AI wysokiego ryzyka przy użyciu środków technicznych ⁽¹⁶²⁾.

Akt w sprawie sztucznej inteligencji nakłada również na organy nadzoru rynku pewne obowiązki w zakresie współpracy, w przypadku gdy wykorzystanie systemów AI wysokiego ryzyka stwarza ryzyko dla praw podstawowych, w tym prawa do niedyskryminacji. W szczególności muszą one informować odpowiednie organy ochrony praw podstawowych, konsultować się z nimi i współpracować z nimi w pełnym zakresie ⁽¹⁶³⁾.

Przepisów tych jeszcze nie wdrożono. W momencie przeprowadzania konsultacji prawie żaden z organów ds. równości, które wzięły udział w badaniu, nie czuł się przygotowany do korzystania w swojej pracy z systemów zautomatyzowanych lub systemów AI ani do oceny ich zgodności z przepisami dotyczącymi niedyskryminacji ⁽¹⁶⁴⁾. Jako główne powody podano brak doświadczenia, wyspecjalizowanego personelu i zasobów technicznych.

Ramka 7. Organy ds. równości chroniące równość i niedyskryminację w odniesieniu do wykorzystania AI w administracji publicznej ⁽¹⁶⁵⁾

W ramach finansowanego przez UE Instrumentu Wsparcia Technicznego organy ds. równości w Belgii, Finlandii i Portugalii dążą do budowania swoich zdolności administracyjnych. Projekt koncentruje się na wpływie AI na dyskryminację i równość, a jego celem jest zwiększenie zdolności organów ds. równości w zakresie wykrywania dyskryminacji algorytmicznej i udzielania pomocy prawnej.

Według zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje na potrzeby sprawozdania, systematyczne angażowanie organów ds. równości i wyznaczanie ich jako organy doradcze dla odpowiednich właściwych organów ⁽¹⁶⁶⁾ stwarza środowisko, które sprzyja skutecznej współpracy w zakresie egzekwowania dyrektywy w sprawie równości rasowej oraz dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy w kontekście dyskryminacji algorytmicznej.

W kilku państwach członkowskich organy ds. równości dokonały już odpowiednich ustaleń z organami regulacyjnymi, w tym z organami ochrony danych.

⁽¹⁶²⁾ Zob. art. 77 ust. 3 aktu w sprawie sztucznej inteligencji.

⁽¹⁶³⁾ Zob. art. 79 ust. 2 i art. 82 ust. 1 aktu w sprawie sztucznej inteligencji.

⁽¹⁶⁴⁾ Godnym uwagi wyjątkiem jest Finlandia. Wraz z Belgią i Portugalą jest ona częścią projektu budowania zdolności w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego.

⁽¹⁶⁵⁾ Rada Europy, „[Upholding equality and non-discrimination by Equality bodies regarding the use of artificial intelligence \(AI\) in public administrations – Inclusion and anti-discrimination](#)” [„Ochrona równości i niedyskryminacji przez organy ds. równości w odniesieniu do wykorzystania sztucznej inteligencji (AI) w administracji publicznej – włączenie społeczne i przeciwdziałanie dyskryminacji”].

⁽¹⁶⁶⁾ Np. organów nadzoru rynku, organów ochrony danych i organów ochrony konsumentów. Zob. motyw 41 dyrektywy Rady (UE) 2024/1499.

Ramka 8. Współpraca między organami ds. równości a innymi organami

Niderlandzki organ ds. równości aktywnie współpracuje z organami nadzoru rynku. Fiński Rzecznik ds. Niedyskryminacji współpracuje z Fińską Agencją Transportu i Komunikacji, a maltańska Komisja ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami współpracuje z maltańskim Urzędem ds. Konkurencji i Konsumentów. Podobnie we Francji obrońca Praw jest członkiem komitetu doradczego francuskiego organu ochrony danych, zapewniając tym samym model, na podstawie którego organizuje się regularne aktualizacje i współpracę.

Wnioski

Państwa członkowskie muszą:

- kontynuować wysiłki na rzecz wzmocnienia egzekwowania dyrektyw, w tym w przypadkach dyskryminacji algorytmicznej.

Państwa członkowskie powinny:

- zapewnić skuteczną współpracę między odpowiednimi organami ds. równości a organami nadzoru rynku na podstawie aktu w sprawie sztucznej inteligencji.

Komisja zobowiązuje się do:

- ułatwiania wymiany między organami oraz dzielenia się wiedzą na temat systemów AI i zwalczania dyskryminacji algorytmicznej z odpowiednimi instytucjami, w oparciu o bieżący projekt w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego, który ma na celu lepsze przygotowanie instytucji do zwalczania nowych form dyskryminacji.

8. WNIOSKI

Od czasu ostatniego sprawozdania w sprawie stosowania dyrektyw UE pozostaje mocno zaangażowana w kwestie równości i wdrażania unijnego prawa o niedyskryminacji. Wdrożyła strategię na rzecz Unii równości, przyjęła nowe strategię w zakresie przeciwdziałania rasizmowi, równości osób LGBTIQ+ i równouprawnienia płci, przyjęła ulepszoną strategię na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami oraz nadała nowy impuls egzekwowaniu przepisów dotyczących niedyskryminacji, przyjmując dyrektywy w sprawie organów ds. równości. Komisja nadal wspierała również praktyczne wdrażanie prawa o niedyskryminacji.

W sprawozdaniu zwrócono uwagę na pewne pozytywne tendencje. Na przykład wiedza na temat usług wsparcia dla ofiar dyskryminacji lekko wzrosła wśród niektórych grup. Większość państw członkowskich nie zgłosiła poważnych trudności w stosowaniu kluczowych pojęć unijnego prawa o niedyskryminacji, a wiele z nich dzieliło się pozytywnymi i możliwymi do rozpowszechniania praktykami. Ponadto TSUE wydał wyroki, które w istotny sposób wyjaśniają pojęcia zawarte w dyrektywach. Wydaje się również, że dyrektywy zapewniają elastyczne i skuteczne narzędzia zwalczania dyskryminacji w zmieniającym się krajobrazie społecznym.

Większość państw członkowskich podjęła wysiłki na rzecz poprawy dostępu ofiar dyskryminacji do wymiaru sprawiedliwości oraz na rzecz współpracy z odpowiednimi partnerami społecznymi i partnerami ze społeczeństwa obywatelskiego. Przyjęły one również pozytywne środki w celu zaradzenia niedogodnościom związanym z cechami podlegającymi ochronie.

Państwa członkowskie muszą jednak kontynuować wysiłki na rzecz stosowania dyrektyw w praktyce. W szczególności **należy zadbać o to, aby sankcje były skuteczne, a ich kwoty odzwierciedlały długotrwale szkody spowodowane dyskryminacją**, gwarantowały ofiarom zadośćuczynienie oraz prowadziły do głębokich zmian.

Wysiłki na rzecz zwiększania wiedzy na temat praw i obowiązków określonych w dyrektywach należy ukierunkować na konkretne grupy chronione, przy jednoczesnym wykorzystaniu wiedzy fachowej i działań informacyjnych społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych.

Ofiary dyskryminacji i ich przedstawiciele muszą mieć łatwy dostęp do odpowiednich dowodów, w tym danych statystycznych, niezbędnych do wykazania dyskryminacji i przeniesienia ciężaru dowodu na pozwanych.

Ponadto państwa członkowskie powinny ułatwiać korzystanie ze zbiorowego dochodzenia roszczeń w sprawach dotyczących dyskryminacji oraz muszą zachęcać do współpracy między organami regulacyjnymi, społeczeństwem obywatelskim i partnerami społecznymi.

Na podstawie ustaleń zawartych w sprawozdaniu **państwa członkowskie i ich organy ds. równości powinny nadal stawiać czoła różnym wyzwaniom wynikającym z ich prawa krajowego i praktyki krajowej**. W szczególności mogłyby one zapewnić sędziom, prawnikom praktykom i skarżącym dalsze wytyczne i wsparcie, aby pomóc im w skutecznym uruchomieniu przepisów dotyczących przeniesienia ciężaru dowodu w sprawach dotyczących dyskryminacji. Jednocześnie państwa członkowskie muszą kontynuować wysiłki na rzecz wzmocnienia egzekwowania dyrektyw, w tym w przypadkach dyskryminacji algorytmicznej. Wiąże się to z zapewnieniem pełnego i prawidłowego wdrożenia dyrektyw w sprawie organów ds. równości.

Skuteczne stosowanie i egzekwowanie dyrektyw wymaga wspólnych wysiłków. Komisja będzie nadal współpracować z państwami członkowskimi, organami ds. równości, FRA, EIGE, organami regulacyjnymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi, aby zapewnić systemową ochronę ofiar dyskryminacji oraz w pełni wykorzystać potencjał dyrektyw.

Ponadto **Komisja** jest zaangażowana w dwa kolejne obszary działania.

- **Ułatwianie regularnych dyskusji między państwami członkowskimi** na wyżej wskazane tematy. Dyskusje te odbędą się za pośrednictwem grupy ekspertów ds. wdrażania unijnych przepisów dotyczących równości, którą powołano w maju 2024 r.
- **Wykorzystanie finansowania unijnego, aby wspierać zdolności państw członkowskich i odpowiednich podmiotów w zakresie egzekwowania praw podstawowych**. Wsparcia można byłoby na przykład udzielać

w ramach programu „Obywatele, równość, prawa i wartości” (CERV) lub przyszłego programu AgoraEU (będącego przedmiotem negocjacji międzyinstytucjonalne). Wsparcie to obejmuje rozwój i doskonalenie umiejętności i zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, krajowych instytucji praw człowieka, organów ds. równości, przedstawicieli zawodów prawniczych, praktyków, instytucji rzecznika praw obywatelskich i innych obrońców praw człowieka w zakresie opracowywania i wdrażania strategii zwykłego i strategicznego postępowania sądowego.

Termin kolejnego sprawozdania w sprawie stosowania dyrektyw przypada w 2031 r. Będzie ono poświęcone w szczególności postępom poczynionym w egzekwowaniu dyrektyw. W tym samym roku Komisja otrzyma od państw członkowskich informacje na temat stosowania dyrektyw w sprawie organów ds. równości. Następnie Komisja przedstawi również sprawozdanie na temat ich niezależnego funkcjonowania i skuteczności.