



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 15-04-2021 r.

Adam Bodnar

XI.801.6.2020.ASZ

Pan
Jarosław Gowin
Minister Rozwoju, Pracy
i Technologii
ePUAP

Szanowny Panie Ministrze!

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonując zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania powierzone na mocy art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2020 r. poz. 2156, t.j.), szczególną uwagę poświęcam kwestiom związanym z równym statusem kobiet i mężczyzn, w tym ze zjawiskiem tzw. luki płacowej (ang. „gender pay gap”). Doceniając wszelkie inicjatywy mające na celu zmniejszenie skali tego negatywnego zjawiska, z zadowoleniem przyjąłem stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu nowelizacji ustawy – Kodeks pracy (druk sejmowy nr 463¹), spójne z oceną Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawioną w wystąpieniu do Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 sierpnia 2020 r.².

Z satysfakcją przyjmuję także zadeklarowaną przez Radę Ministrów otwartość „na podjęcie szerszej dyskusji, w tym także na forum Rady Dialogu Społecznego, na temat istniejącej w Polsce luki płacowej oraz działań, których podjęcie mogłoby ograniczyć lub wyeliminować to zjawisko”. W tym zakresie pragnę **podkreślić niezmienną rekomendację Rzecznika Praw Obywatelskich wprowadzenia rozwiązań ustawowych przyznających pracownikom prawo do informacji o płacach i – równoległe – nakładających obowiązek sprawozdawczy po stronie pracodawców**. Zakres i kierunek tej rekomendacji odzwierciedla dobre praktyki zwalczania zjawiska luki płacowej stosowane w innych

¹ Zob. http://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk_xsp?documentId=5F98B4A5B17AF496C12586850048BA1B

² Zob. wystąpienie RPO <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20MRPiPS%20-%20luka%20p%C5%82acowa%20a%20mobbing%205.08.2020.pdf> i odpowiedź MRPiPS <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%20C5%BA%20MRPiPS%2C%208.09.2020.pdf>.

państwach europejskich, m.in. w Austrii, Danii, Szwecji i Finlandii³, które wymagają, aby pracodawca zatrudniający wskazaną w regulacjach krajowych liczbę pracowników prowadził systematyczny audyt płac z uwzględnieniem płci i okresowo informował pracowników o dostrzeżonych różnicach w wynagrodzeniach, premiach i dodatkach przyznawanych kobietom i mężczyznom. Dodatkowo, niektóre z państw zdecydowały się wprowadzić kolejne interesujące rozwiązania, które zobowiązują pracodawcę – w razie stwierdzenia nieprawidłowości – do sporządzenia planu naprawy sytuacji i procedury monitorowania tego zjawiska (Norwegia, Hiszpania, Francja, Dania). Niejednokrotnie są one skorelowane z sankcjami o charakterze finansowym⁴.

Należy zauważyć, że pomimo wskazanych działań luka płacowa na niekorzyść kobiet pozostaje problemem ogólnoeuropejskim, sięgając w 2019 r. w UE poziomu 14,1%⁵. Państwami, w których różnica wynagrodzeń na niekorzyść kobiet jest największa są m.in. Finlandia (16,6%), Austria (19,9%), Francja (16,5%), czy Dania (14%). **W Polsce luka płacowa wynosi 8,5% i choć jest niższa niż średnia unijna, to jednak na przestrzeni dziesięciu lat wzrosła prawie dwukrotnie⁶.** Ponadto trzeba mieć na względzie, iż wielkość luki płacowej związana jest ze zjawiskiem poziomej i pionowej segregacji rynku pracy, co powoduje, że jej wysokość w Polsce różni się będzie między innymi w zależności od sektora gospodarki. Badania dowodzą bowiem, że jest ona zdecydowanie niższa w sektorze publicznym niż prywatnym (odpowiednio 3,8% w porównaniu do 15,7%⁷). Tymczasem odsetek kobiet zatrudnionych w Polsce w sektorze publicznym jest znacząco wyższy (61,5%) niż w sektorze prywatnym (42,8%)⁸, co uznać trzeba za czynnik wpływający na wysokość nieskorygowanej luki płacowej. Kobiety w Polsce stanowią także większość pracowników w sektorach o najniższym przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu brutto⁹: zdrowiu i pracy socjalnej (80,1% pracowników to kobiety, przeciętne miesięczne wynagrodzeniu brutto: 4845,32 PLN), edukacji (78,4% pracowników to kobiety, przeciętne miesięczne wynagrodzeniu brutto: 4862,27 PLN), czy gastronomii i zakwaterowaniu

³ Eurofound (2018), Pay transparency in Europe: First experiences with gender pay reports and audits in four Member States, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁴ Albertine Veldman, Alexandra Timmer, Pay transparency in the EU. A legal analysis of the situation in the EU Member States, Iceland, Liechtenstein and Norway, April 2017.

⁵ Dane dla 2019 dla UE-27 r. za Eurostat, dostęp pod adresem: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics.

⁶ Od poziomu 4,5% w 2010 r. do 8,8% w 2019 r. Dane za GUS, https://sdg.gov.pl/statistics_nat/5-1-a/.

⁷ Dane dla 2019 dla UE-27 r. za Eurostat, dostęp pod adresem: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics.

⁸ Pracujący w gospodarce narodowej w 2019 r., GUS, dostęp pod adresem: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-2019-roku,7,17.html>.

⁹ Dane dot. wynagrodzenia za GUS, Pracujący i wynagrodzenia w gospodarce narodowej (dane ostateczne) w 2019 r., dostęp pod adresem: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-i-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-dane-ostateczne-w-2019-r-,17,4.html>. Dane dot. zatrudnienia za GUS, Pracujący w gospodarce narodowej w 2019 r., dostęp pod adresem: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-2019-roku,7,17.html>.

(61,7% pracowników to kobiety, przeciętne miesięczne wynagrodzeniu brutto: 3231,4 PLN), co z kolei dowodzi, że zawody sfeminizowane są gorzej opłacane niż zawody zmaskulinizowane, także przekładając się na różnice w wysokości wynagrodzenia w podziale na płeć. Odnotować niemniej należy znaczący odsetek zatrudnionych kobiet w finansach i ubezpieczeniach (63,11%) – jednym z sektorów o najwyższym przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu brutto (7896,66 PLN) i jednocześnie najwyższej luce płacowej¹⁰. Kobiet jest też zdecydowanie mniej na stanowiskach zarządczych i menedżerskich, tak w Polsce – w 2017 r. było ich 41%, jak i całej UE – w 2017 r. w UE wśród osób na stanowiskach kierowniczych było jedynie 34% kobiet, a w żadnym państwie członkowskim odsetek ten nie był większy niż 50%. Jednocześnie to właśnie na tych stanowiskach występuje największa dysproporcja zarobków – kobiety zarabiają 23% mniej niż mężczyźni. Najmniejsze różnice (8%) zaobserwowano wśród przedstawicieli zawodów z największym udziałem kobiet¹¹ i jednocześnie o najniższych zarobkach, tj. administracyjnego personelu pomocniczego (np. pracowników biurowych, sekretarek) oraz pracowników usług i sprzedawców¹².

Uwzględniając skalę luki płacowej – problemu wspólnego dla wszystkich państw członkowskich UE, także tych, które podejmują określone środki przeciwdziałania temu zjawisku – **Rzecznik Praw Obywatelskich z aprobatą odnosi się do propozycji dyrektywy w sprawie jawności wynagrodzeń złożonej przez Komisję Europejską**¹³. Wynikające z niej prawo pracownika do informacji oraz obowiązek sprawozdawczy pracodawcy – zgodne z rekomendacją Rzecznika sformułowaną powyżej – pozwolą wyeliminować tą jedną z głównych przyczyn nieskuteczności normatywnego zakazu dyskryminacji płacowej ze względu na płeć, podnosząc tym samym skuteczność środków ochrony prawnej przed dyskryminacją, a także odpowiedzieć na niektóre z występujących równoległe innych przyczyn luki płacowej. Wydaje się, że warto podjąć prace nad wdrożeniem tego rodzaju rozwiązań, nawet przed przyjęciem unijnej dyrektywy w tym zakresie. W ten sposób **Polska mogłaby przyczynić się do upowszechnienia godnego poparcia standardu.**

Należy bowiem wskazać, że luka płacowa jest skorelowana z partycypacją kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Odnotowywana zależność wskazuje, że **niski poziom luki płacowej jest związany często z niższą aktywnością zawodową kobiet niż mężczyzn.** W tym kontekście pokreślenia wymaga, że Polska od lat boryka się z problemem znacznej dysproporcji pomiędzy odsetkiem kobiet i mężczyzn czynnych zawodowo. Zgodnie

¹⁰ Dane za Eurostat, dostęp pod adresem: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics.

¹¹ Kobiety i mężczyźni na rynku pracy 2018, dostęp pod adresem: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/opracowania/kobiety-i-mezczyzni-na-ryнку-pracy-2018,1,7.html>.

¹² Życie kobiet i mężczyzn w Europie. Portret Statystyczny, edycja 2018, GUS/Eurostat, dostęp pod adresem: <https://stat.gov.pl/kobiety-i-mezczyzni-w-europie/bloc-2d.html?lang=pl>.

¹³ Dostęp pod adresem: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_881.

z danymi za 2019 rok, odsetek kobiet wśród populacji osób pracujących wynosił 46,7%¹⁴. Wpływ na taki stan rzeczy ma zróżnicowany dla kobiet i mężczyzn wiek emerytalny, nadmierne obciążenie kobiet obowiązkami domowymi, nieadekwatność wykształcenia do potrzeb rynku pracy – choć kobiety stanowią większość absolwentów szkół wyższych, największą popularnością wśród kobiet cieszą się uczelnie pedagogiczne i medyczne (kobiety stanowią w nich około 3/4 studentów), zdecydowanie mniejszą natomiast uczelnie techniczne – w 2019 r. kobiety stanowiły 36% studentów politechnik¹⁵, a także stereotypy i uprzedzenia, utrudniające kobietom wejście na rynek pracy w wielu branżach lub zdobywanie kolejnych szczebli kariery. Jeśli uwzględnić przy tym, że kobiety dominują wśród pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, to luka płacowa ze względu na płeć może sięgać nawet 40% na niekorzyść kobiet¹⁶. Powyższe przekłada się na znaczące **dysproporcje w zakresie emerytury** ze względu na płeć – w 2018 r. emerytura kobiety była średnio o 30% niższa niż mężczyzny¹⁷ – a tym samym, wyższe ryzyko ubóstwa kobiet. Zidentyfikowane problemy pogłębia aktualna sytuacja pandemii. Choć jej konsekwencje są odczuwane przez wszystkich, to kobiety są szczególnie silnie dotknięte pandemią COVID-19, zwłaszcza ze względu na (nie)równowagę między życiem zawodowym a prywatnym, liczbę obowiązków opiekuńczych, a także zatrudnienie w sektorach dotkniętych kryzysem gospodarczym związanym z COVID-19¹⁸.

Powyższe skłania ku akceptacji wskazanej w rządowej opinii do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy (druk nr 463) tezy, iż „**dyskryminacja płacowa kobiet w Polsce wynika przede wszystkim z ww. czynników pozaprawnych**”. W związku z tym wyeliminowanie tej istotnej przeszkody i jednocześnie przejawu nierówności płci wymaga podjęcia także innych niż prawne działań. **Szczególne znaczenie ma zdaniem Rzecznika – niezmiennie – edukacja równościowa**. Prowadzenie edukacji szkolnej wolnej od przekazywania stereotypów dotyczących płci oraz socjalizującej dziewczęta i chłopców do pełnienia różnych ról społecznych i zawodowych jest niezbędnym i jednym z najskuteczniejszych instrumentów budowania społeczeństwa opartego na równości i niedyskryminacji¹⁹.

¹⁴ Pracujący w gospodarce narodowej w 2019 r., GUS, dostęp pod adresem: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/pracujacy-w-gospodarce-narodowej-w-2019-roku,7,17.html>.

¹⁵ Kobiety na politechnikach. Raport 2020, dostęp pod adresem: <https://www.bip.nauka.gov.pl/komunikaty-rzecznika-prawowego-mnisw/raport-kobiety-na-politechnikach-2020-kobiety-w-technologiach-to-przyszlosc.html>.

¹⁶ Zob. <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20200109STO69925/luka-płacowa-miedzy-kobietami-a-mezczyznami-definicja-i-przyczyny>.

¹⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200207-1>.

¹⁸ Zob. Coronavirus pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications - Bulletin 4, dostęp pod adresem: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-july-1>.

¹⁹ Zob. wystąpienie RPO do Ministra Edukacji i Nauki, dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-mein-o-koniecznosci-edukacji-antydiskryminacyjnej>.

W mojej ocenie konieczne są też działania mające na celu **upowszechnienie informacji na temat zakazu i przejawów dyskryminacji w zatrudnieniu**, w tym w szczególności ze względu na płeć, **oraz o prawie do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości**. Badania wskazują bowiem na niski poziom świadomości prawnej w tym przedmiocie, który z jednej strony może przyczyniać się do zwiększenia skali naruszeń zakazu nierównego traktowania przez podmioty zobowiązane do jego przestrzegania, w szczególności – pracodawców, z drugiej – obniża skuteczność wprowadzonych mechanizmów ochronnych oddanych do dyspozycji osób dyskryminowanych, jeśli pozostają one niewykorzystane w praktyce²⁰.

Uwzględnivszy powyższe, działając w oparciu o 13 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 17b pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, t.j.), zwracam się do Pana Ministra o poinformowanie o obecnie prowadzonych lub planowanych działaniach na rzecz przestrzegania zasady równego traktowania w zatrudnieniu, w szczególności w zakresie niwelowania różnic w średnich wynagrodzeniach przyznawanych kobietom i mężczyznom w Polsce.

Z poważaniem

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pani Anna Schmidt

Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania

ePUAP

²⁰ Niewystracający stan wiedzy na temat dyskryminacji – jej przejawów i relewantnych rozwiązań prawnych – potwierdzają badania przedstawione w raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich pt. „Ochrona przed dyskryminacją w Polsce. Stan prawny i świadomość społeczna”, 2020; dostęp pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ochrona-przed-dyskryminacja-w-polsce-stan-prawny-i-swiadomosc-spoeczna>.