



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 05-08-2020 r.

Adam Bodnar

XI.801.6.2020.AS

**Pani  
Marlena Małąg  
Minister Rodziny, Pracy  
i Polityki Społecznej  
e-PUAP**

*Szanowna Pani Minister!*

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich, wykonując powierzone mi zadania dotyczące realizacji zasady równego traktowania zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 poz. 1219, z późn. zm.; dalej jako: „ustawa o równym traktowaniu”), szczególną uwagę poświęcam kwestiom związanym z równym statusem kobiet i mężczyzn, w tym ze zjawiskiem tzw. luki płacowej (*gender pay gap*).

**Problem znaczących różnic w średnich wynagrodzeniach przyznawanych kobietom i mężczyznom w Polsce utrzymuje się od wielu lat sięgając blisko 20%<sup>1</sup>. Wykracza on daleko poza kwestię dyskryminacji ze względu na płeć, agregując szereg nierówności, których doświadczają kobiety w dostępie do zatrudnienia, awansowania i wynagradzania.** Wśród głównych problemów wymienić należy m.in. utrzymujące się w społeczeństwie stereotypowe przekonania dotyczące aktywności zawodowej kobiet, segregację poziomą rynku pracy, wpływ nadmiernego obciążenia kobiet pracami domowymi i opiekuńczymi na ich wybory zawodowe, czy ograniczony dostęp kobiet do najwyższych stanowisk. Połączenie tych czynników sprawia, że możliwość realizowania swoich ambicji i zamierzeń zawodowych przez kobiety jest w praktyce istotnie ograniczona, a w dalszej perspektywie rodzi ryzyko ubóstwa emerytalnego kobiet.

---

<sup>1</sup> Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2018 roku, Główny Urząd Statystyczny, opublikowano: 26 lutego 2020 r.

Powyższe potwierdzają również badania społeczne. Z badania przeprowadzonego na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich w 2019 r. wynika, że **istnienie nierówności szans kobiet i mężczyzn to, zdaniem ponad połowy Polaków (58%), ważny problem społeczny**<sup>2</sup>. Ponadto wyzwania stojące przed kobietami na rynku pracy są wyraźnie dostrzegane w społeczeństwie – co piąty Polak przyznaje, że spotkał się z niższym wynagradzaniem kobiet za pracę (21%). Jednocześnie Polacy są zdania, że w przypadku większości zawodów kobiety i mężczyźni o porównywalnych kwalifikacjach radzą sobie tak samo w wykonywaniu swojej pracy. Dlatego też **najczęściej popieranym postulatem** mającym na celu zrównanie praw kobiet i mężczyzn w zakresie udziału w rynku pracy i w życiu publicznym jest **realizacja zasady równej płacy za tą samą pracę**<sup>3</sup>.

Likwidacja różnic w przeciętnych wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn jest zobowiązaniem wynikającym z treści art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, który wskazuje, że wszelkie przejawy dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny są zakazane. Postanowienia art. 32 Konstytucji RP w odniesieniu do sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn precyzuje art. 33 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, który potwierdza, że kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, w szczególności równe prawo do kształcenia, zatrudnienia i awansów, do jednakowego wynagradzania za pracę jednakowej wartości, do zabezpieczenia społecznego oraz do zajmowania stanowisk, pełnienia funkcji oraz uzyskiwania godności publicznych i odznaczeń. **Równouprawnienie kobiet i mężczyzn jest zatem wartością chronioną konstytucyjnie i stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego.**

**Równe traktowanie kobiet i mężczyzn w obszarze zatrudnienia jest także centralną wartością Unii Europejskiej stanowiąc zasadę ogólną i prawo podstawowe.** Silne przywiązanie do tej wartości odzwierciedla także przyjęta w marcu tego roku **Strategia Równości Płci na lata 2020-2025**, która podkreśla, że „**równouprawnienie kobiet i mężczyzn na rynku pracy stanowi nieodzowny warunek innowacyjności, konkurencyjności i dobrej kondycji europejskiej gospodarki**”. Na problem nieuzasadnionego zróżnicowania przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń brutto wśród kobiet i mężczyzn na rynku pracy zwrócił uwagę także **Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, zalecając Polsce urzeczywistnienie zasady równego wynagradzania za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości.** Komitet rekomendował m.in. wprowadzenie obowiązku sporządzania planów równościowych przez publicznych i prywatnych pracodawców, opracowanie metodologii oceny dysproporcji w zarobkach w

---

<sup>2</sup> *Kobiety w życiu publicznym*, Raport Kantar dla Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, 2019. Dostępny w wersji elektronicznej pod adresem:

[https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Kobiety\\_w\\_zyciu\\_publicznym\\_Raport\\_Kantar\\_Polska.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Kobiety_w_zyciu_publicznym_Raport_Kantar_Polska.pdf).

<sup>3</sup> Tamże.

przedsiębiorstwach, jak również podniesienie świadomości w tym zakresie wśród stowarzyszeń pracodawców i związków zawodowych działających w Polsce<sup>4</sup>.

Z tego względu, jako Rzecznik Praw Obywatelskich, z zadowoleniem przyjąłem sygnały o podjęciu prac legislacyjnych nad wprowadzeniem rozwiązań prawnych ograniczających zjawisko luki płacowej. Doceniając niedawną inicjatywę poselską poruszającą ten problem<sup>5</sup>, pragnę jednak wyrazić swoje wątpliwości dotyczące rozważanych rozwiązań. W mojej ocenie wątpliwości budzi, czy projektowana zmiana, wprowadzająca dodatkową przesłankę wystąpienia zjawiska mobbingu, opierającą się na dodaniu w art. 94<sup>3</sup> § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040, z późn. zm.; dalej jako: „k.p.”) sformułowania „albo różnicowaniu wysokości wynagrodzenia ze względu na płeć pracownika” stanowi adekwatne rozwiązanie problemu zjawiska „luki płacowej”, który dotyczy nie indywidualnych przypadków nierównych płac, ale szerszego zjawiska i nierówności w przeciętnych wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn.

W pierwszej kolejności pragnę zaznaczyć, że **obecnie obowiązujące uregulowania ustawowe**, wdrożone do polskiego porządku prawnego w związku z transpozycją regulacji unijnych (m.in. dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. UE L 204 z 26 lipca 2006 r.), **w aspekcie indywidualnym tworzą dostateczne gwarancje równego traktowania w szeroko rozumianej sferze zatrudnienia bez względu na płeć**. Wyrażona w art. 11<sup>2</sup> k.p. zasada równego traktowania pracowników przewiduje wprost, że pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków i odnosi się w szczególności do równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu. Ustawa wskazuje również *expressis verbis* w art. 11<sup>3</sup> k.p., że jakkolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności ze względu na płeć jest niedopuszczalna.

Przepisy rozdziału IIa k.p. „Równe traktowanie w zatrudnieniu” tworzą także **gwarancje proceduralne** przyznając pracownikowi lub pracownicy, wobec których naruszono zasadę równego traktowania w zatrudnieniu prawo dochodzenia odszkodowania, którego wysokość nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów (art. 18<sup>3d</sup> k.p.) . Obejmuje ono **wyrównanie uszczerbku w dobrach majątkowych i niemajątkowych** pracownika i, jak wskazuje orzecznictwo, powinno być „**skuteczne, proporcjonalne i odstraszające**”<sup>6</sup>. Zgodnie ze wskazaniem Sądu Najwyższego, ustalając jego wysokość należy więc brać pod uwagę okoliczności dotyczące

---

<sup>4</sup> Uwagi końcowe Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet dotyczące połączonego siódmego i ósmego sprawozdania okresowego Polski przyjęte podczas pięćdziesiątej dziewiątej sesji w dniach 20 października - 7 listopada 2014 r. (CEDAW/C/POL/CO/7-8), pkt 33 lit. c.

<sup>5</sup> Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy, druk sejmowy nr 463.

<sup>6</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2019 r., sygn. akt III PK 50/18.

obu stron stosunku pracy, zwłaszcza w przypadku odszkodowania mającego wyrównać szkodę niemajątkową pracownika, będącego – według przyjętej w Polsce terminologii – zadośćuczynieniem za krzywdę<sup>7</sup>.

Dodatkowo, mając na uwadze specyfikę spraw dotyczących nierównego traktowania, w tym ze względu na płeć, art. 18<sup>3b</sup> § 1 k.p. wprowadza **zasadę odwróconego ciężaru dowodu**, która wymaga od pracownika wyłącznie uprawdopodobnienia faktów wskazujących na jego dyskryminację, określenia przyczyny dyskryminacji i osób, w stosunku do których pracownik był nierówno traktowany. Jest to znaczne ułatwienie o charakterze procesowym, które umożliwia pracownikom efektywniejsze dochodzenie swoich praw przed sądem. Analogiczne uprawnienia przysługują osobom wykonującym pracę na innej podstawie niż umowa o pracę na mocy przepisów ustawy o równym traktowaniu. **W mojej ocenie, obecne środki indywidualnej ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć są zatem wystarczające, choć nie ulega wątpliwości, że konieczne są dalsze działania zwiększające świadomość prawną pracowników<sup>8</sup> i przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości.**

Jak wynika z badań przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 roku Polacy wykazali się mniejszą niż w poprzednich latach wiedzą dotyczącą prawa antydyskryminacyjnego w Polsce. Zaledwie ¼ osób (25%) posiada prawidłowe informacje i deklaruje, że dyskryminacja w zatrudnieniu jest zakazana przez prawo – jednak stanowi to lepszy wynik względem roku 2018 (o 4 punkty procentowe). Pozostała część społeczeństwa polskiego przyznaje, że nie wie, jak traktowana jest przez prawo dyskryminacja w zatrudnieniu (37%) lub udziela nieprawidłowej odpowiedzi – 5% twierdzi, że zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu obowiązuje tylko pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a 32% - o 4 punkty procentowe mniej niż w 2018 roku - nie ma świadomości, że taki zakaz istnieje.

W nawiązaniu do powyższego należy wskazać, że rozdział IIa k.p. nie odnosi się do zjawiska mobbingu, który – choć często współwystępuje z dyskryminacją – nie stanowi formy naruszenia zasady równego traktowania. Jak wskazują przedstawiciele doktryny, **różnic między dyskryminacją a mobbingiem można także dopatrywać się w odmiennych kryteriach oceny zachowania pracodawcy. O ile w przypadku dyskryminacji jej cechą definiującą jest naruszenie przez pracodawcę zakazanego kryterium nierównego traktowania pracowników, np. płci, o tyle w przypadku mobbingu niewłaściwość zachowania pracodawcy wynika z naruszenia zasad**

---

<sup>7</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. akt III PK 43/08; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 2014 r., sygn. akt II PK 256/13.

<sup>8</sup> KANTAR, *Świadomość prawna w kontekście równego traktowania 2020*, lipiec 2020.

**współzycia społecznego**<sup>9</sup>. Rozróżnienie tych dwóch zjawisk znajduje swoje odzwierciedlenie także w uprawnieniach procesowych przysługujących osobom pokrzywdzonym. W przypadku dyskryminacji – jak wskazano powyżej – pracownikowi przysługuje jedno świadczenie nazwane odszkodowaniem, które obejmuje wyrównanie uszczerbku majątkowego oraz w dobrach niemajątkowych pracownika. Zgodnie natomiast z art. 94<sup>3</sup> § 3–5 k.p. pracownikowi, który doświadczył mobbingu przysługuje prawo dochodzenia odszkodowania, natomiast dochodzenie zadośćuczynienia możliwe jest jedynie w razie doznania rozstroju zdrowia. Podsumowując, **wydaje się, że projektowana zmiana w k.p. nie tylko nie osiągnie zakładanego celu, tj. zlikwidowania zjawiska luki płacowej, ale może w istocie utrudnić dochodzenie przez osoby indywidualne praw przed sądem.** Wskazać bowiem należy, że w **postępowaniach dotyczących mobbingu zastosowania nie znajduje** sygnalizowana powyżej **zasada odwróconego ciężaru dowodu**, a zatem to na powodzie będzie ciążyła konieczność przedstawienia dowodów na wszelkie okoliczności, z których wywodzi skutki prawne.

W związku z tym pragnę zauważyć, że doświadczenia państw Unii Europejskiej wskazują na inny kierunek zwalczania zjawiska luki płacowej. Przyjęte rozwiązania opierają się w szczególności na **przyznaniu pracownikom prawa do informacji o płacach i – równoległe – nałożeniu określonych obowiązków sprawozdawczych po stronie pracodawców**. Jako przykład powołać można regulacje wprowadzone m.in. w Austrii, Danii, Szwecji i Finlandii<sup>10</sup>, 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 finansowym<sup>11</sup>.

Chciałbym więc **zwrócić uwagę na projekt ustawy opracowany przez ekspertki i ekspertów Stowarzyszenia Kongres Kobiet**<sup>12</sup>, który w oparciu o regulacje europejskie **przewiduje wdrożenie instrumentów służących ograniczeniu różnic w średnich wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn**. W projekcie zwraca się szczególną uwagę na kwestię sprawozdawczości okresowej pracodawców w zakresie zjawiska „luki płacowej” w oparciu

---

<sup>9</sup> Jaśkowski Kazimierz, Maniewska Eliza, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy* [komentarz do art. 94<sup>3</sup> k.p.], LEX/el. 2020.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Projekt dostępny na stronie: [https://4874bf6f-aad4-4141-8232-d11f1453c7ef.filesusr.com/ugd/742d99\\_e4e403493d5e4e15b3b9f138627c2b03.pdf](https://4874bf6f-aad4-4141-8232-d11f1453c7ef.filesusr.com/ugd/742d99_e4e403493d5e4e15b3b9f138627c2b03.pdf)

o wskaźniki dotyczące procentowych różnic w wynagrodzeniach brutto kobiet i mężczyzn w danym przedsiębiorstwie bądź instytucji (art. 3 ust. 1 – 4 projektu) oraz obowiązek przedstawienia w sprawozdaniu niezbędnych wyjaśnień i wniosków wraz z planem naprawczym w tym zakresie (art. 6 ust. 1 projektu). Projekt powierza istotne funkcje nadzorcze resortowi pracy, który stanowiłby instytucję przyjmującą sprawozdania pracodawców (art. 4 projektu). Pozwolę sobie zasugerować, że w toku dalszych analiz warto pochylić się także nad rozwiązaniami zaproponowanymi w przedstawionym projekcie eksperckim, gdyż – w mojej ocenie – stanowią one instrumenty, których implementacja pozwoliłaby realnie wpłynąć na zmniejszenie różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn.

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 oraz art. 17b pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, t.j.), zwracam się z uprzejmą prośbą o analizę poselskiego projektu nowelizacji ustawy – Kodeks pracy (druk sejmowy nr 463) oraz przedstawienie stanowiska co do wskazanego powyżej projektu przygotowanego przez ekspertki i ekspertów Stowarzyszenia Kongres Kobiet. Będę również zobowiązany za poinformowanie o obecnie prowadzonych lub planowanych działaniach na rzecz zmniejszania różnic w średnich wynagrodzeniach przyznawanych kobietom i mężczyznom w Polsce oraz powiadomienie o ocenie efektywności opracowanej przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej aplikacji elektronicznej „Równość płac”.

*Łączę wyrazy szacunku*

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

*/-podpisano elektronicznie/*

Do wiadomości:

**Pani Anna Schmidt-Rodziewicz**

**Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania**