t. LXIII, nr 1/2022 DOI 10.33226/0032-6186.2022.1.2

Dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. UMK
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID: 0000-0002-9559-3130
e-mail: abien@umk.pl

Dr Julia Kapelańska-Pręgowska
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID: 0000-0002-7643-2681
e-mail: jkapre@umk.pl

Niższy wiek emerytalny kobiet: przywilej czy dyskryminacja? Perspektywa prawnomiędzynarodowa i konstytucyjna

A lower retirement age for women: a privilege or discrimination? Constitutional law and international law perspective

Streszczenie
Autorki podnoszą problem niższego wieku emerytalnego kobiet i stawiają pytanie, czy stanowi on przejaw uprzywilejowania wyrównawczego czy też dyskryminacji. Rozpatrują przy tym działania polskiego ustawodawcy w kontekście przepisów konstytucyjnych i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz standardów prawa międzynarodowego praw człowieka (przede wszystkim praktyki międzynarodowych organów ochrony praw człowieka, m.in. CEDAW i ETPC). Celem artykułu jest wzbogacenie istniejących badań tytułowego zagadnienia w ujęciu doktryny prawa pracy i ubezpieczeń społecznych o perspektywę prawnomiędzynarodową i konstytucyjną. Autorki wskazują w konkluzji, że zróżnicowanie wieku emerytalnego jest przykładem usankcjonowanej prawnie dyskryminacji bezpośredniej ze względu na płeć, ponieważ odmienne traktowanie kobiet nie ma obecnie racjonalnego uzasadnienia i jest nieproporcjonalne, co tym samym czyni je dyskryminacyjnym.

Słowa kluczowe
zasada równości płci, wiek emerytalny, Trybunał Konstytucyjny, prawo międzynarodowe praw człowieka, specjalne środki tymczasowe

JEL: J71

Abstract
The article addresses a problem of a lower retirement age for women reintroduced in Poland in 2017. The Authors make an attempt to answer a question if this unequal treatment of men and women constitutes temporary special measures or affirmative action as interpreted in international human rights system, or if it constitutes discrimination on the ground of gender. The legal analysis is conducted from the perspective of constitutional norms and the case-law of Polish Constitutional Court, as well as on the basis of international human rights standards developed by, *inter alia*, CEDAW and ECtHR. The article thus complements the existing vast scholarship that is concentrated on analyzing the topical problem form the angle of labour law and social security law. The Authors conclude that a lower retirement age for women is an example of a direct discrimination *de iure*, because such difference in treatment based on gender cannot be rationally justified and is not proportional, which makes it discriminatory.

Keywords
gender equality principle, retirement age, Constitutional Court, international human rights law, temporary special measures

Uwagi wstępne

W świadomości społecznej oraz w rozumieniu polskiego ustawodawcy niższy wiek emerytalny kobiet stanowi przywilej. Takie *ratio legis* wskazano w uzasadnieniu zmian wprowadzonych od 1 października 2017 r. do ustawy o emeryturach i rentach[1]. Ustawodawca wyraził zamiar zapewnienia kobietom rzeczywistego równego traktowania. Ukończenie wieku emerytalnego powinno dawać kobietom możliwość decydowania o zakończeniu ich aktyw-

ności zawodowej, nawet jeżeli wiąże się to z otrzymywaniem niższych świadczeń emerytalnych, lecz jest rekompensowane innymi korzyściami osobistymi lub rodzinnymi. Ustawodawca nie odniósł się natomiast do obserwowanego w Polsce, ale także w wielu innych krajach europejskich zjawiska tzw. gender pension gap[2]. Jego istotą jest występowanie istotnych różnic w wysokościach świadczeń emerytalnych uzyskiwanych przez kobiety i mężczyzn, oczywiście na niekorzyść kobiet.

Jednym z argumentów podnoszonych za powrotem do niższego wieku emerytalnego kobiet było twierdzenie, że prawo międzynarodowe nie przewiduje konieczności wprowadzenia równego wieku emerytalnego dla obu płci i co za tym idzie dopuszcza możliwość jego różnicowania[3]. Porządek prawnomiędzynarodowy uznaje też wcześniejszą emeryturę kobiet za uprzywilejowanie wyrównawcze, przewidziane w celu osiągnięcia faktycznej równości kobiet i mężczyzn w korzystaniu z praw ekonomicznych i społecznych[4]. Celem niniejszego artykułu jest zweryfikowanie tego stanowiska. Naszym zdaniem niższy wiek emerytalny kobiet stanowi odmienne traktowanie ze względu na płeć, które nie ma racjonalnego i adekwatnego uzasadnienia, a tym samym stanowi przejaw dyskryminacji bezpośredniej *de iure*, pogłębiającej nierówności faktyczne.

Artykuł został podzielony na trzy zasadnicze części. Punktem wyjścia dla analizy badanego problemu jest rekonstrukcja zasady równości płci i niedyskryminacji ze względu na płeć z perspektywy prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. Druga część rozważań poświęcona jest krytycznej analizie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK) dotyczącego wieku emerytalnego, w szczególności wyroku z 15 lipca 2010 r., do którego odwołał się ustawodawca przywracając różny wiek emerytalny. W trzeciej części artykułu zamierzamy natomiast wykazać, że zasada równości płci *de iure* i równości faktycznej w kontekście zabezpieczenia emerytalnego nie może być realizowana poprzez ustawowy niższy wiek emerytalny kobiet. W tym celu zostanie zbadane między innymi, w jaki sposób organy międzynarodowej ochrony praw człowieka definiują specjalne środki tymczasowe, które mogą być przyjmowane przez państwa w celu przyspieszenia faktycznej równości kobiet i mężczyzn w korzystaniu z praw i wolności. Istotnym elementem tej części wywodu jest odniesienie się do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w sprawie Stec i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, który naszym zdaniem został błędnie przez TK zastosowany do polskiego systemu emerytalnego.

Rozważania przedstawione w artykule koncentrują się więc na kwestiach konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych dotyczących jednego z aspektów problematyki wieku emerytalnego. Pragniemy tym samym wzbogacić literaturę naukową z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, bez powielania szeroko prezentowanego już stanowiska doktryny prawa ubezpieczeń społecznych (Dzienisiuk, 2010; 2016; Antonów, 2003; Ślebzak, 2012; Rączka, 2012; Pławucka, 1987; 2009; Babińska-Górecka, 2013; Babińska-Górecka i Szurgacz, 2016; Ślebzak, 2009; Walczak, 2021; Czerniak-Swędzioł, 2020; Wagner, 2014).

Równość płci jako zasada konstytucyjna i prawnomiędzynarodowa

Konstytucja RP z 1997 roku w art. 33 ustanawia równouprawnienie kobiet i mężczyzn. Zasada ta jest wyznacznikiem równego traktowania w różnych sferach życia. Równouprawnienie uznać zatem wypada za standard, zaś różnicowanie pozycji kobiet i mężczyzn powinno być szczególnie uzasadnione i oparte o cechę relewantną. Tym samym upatrywać należy związku między zasadą równouprawnienia kobiet i mężczyzn a zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji. W tym sensie kobiety i mężczyźni nie stanowią grup na tyle odrębnych, aby przemawiało to za odstępstwem od reguły równego traktowania podmiotów podobnych (Banaszak, 2009, s. 195). W praktyce orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że na gruncie ustawodawstwa różnicowanie wieku emerytalnego w sytuacji, gdy różnice biologiczne nie uzasadniają różnicowania w kontekście świadczonej pracy[5], narusza konstytucyjne zasady równości i równouprawnienia (Chmaj, 2019, s. 205–206). Trybunał korzystał przy tym z bogatego dorobku doktrynalnego i orzeczniczego prawa międzynarodowego praw człowieka.

W teorii i praktyce praw człowieka zasada równości i niedyskryminacji, bez względu na to, czy traktowana jako dwie odrębne zasady czy też łącznie, jest uznawana za jedną z zasad ogólnych prawa międzynarodowego praw człowieka (Jasudowicz, 2010, s. 192; Clifford, 2015, s. 420–445). Europejski Trybunał Praw Człowieka określa ją jako zasadę o fundamentalnym znaczeniu, która wraz z zasadą rządów prawa oraz takimi wartościami jak tolerancja leży u podstaw Konwencji Praw Człowieka[6]. Ma ona złożony normatywny charakter, może być bowiem jednym z chronionych autonomicznych praw podmiotowych[7], jednak przede wszystkim jest klauzulą generalną, tj. dyrektywą interpretacyjną o szczególnym znaczeniu dla stosowania gwarancji materialnych (Jasudowicz, 2010, s. 194; Petersen, 2018, s. 129–142). Zasada równości i niedyskryminacji została wyrażona w licznych źródłach prawa międzynarodowego praw człowieka o charakterze uniwersalnym oraz regionalnym (Balcerzak, 2010, s. 74–80). Jej istotą jest nakaz jednakowego traktowania osób znajdujących się w sytuacjach identycznych, analogicznych lub znacząco podobnych. Z kolei w sytuacjach radykalnie lub znacząco odmiennych może wchodzić w grę konieczność odmiennego traktowania. Należy w tym miejscu podkreślić, że nie każde odmienne traktowanie osób znajdujących się w identycznej czy analogicznej sytuacji będzie automatycznie oznaczać dyskryminację. Czynnikiem determinującym jest w tym przypadku brak racjonalnego, obiektywnego i adekwatnego uzasadnienia dla odmiennego traktowania. Ocenie powinien podlegać konkretny kontekst, a zwłaszcza przyczyny i kryteria rozróżnienia, jego cel, a także warunek zachowania proporcjonalności (Agencja Praw Podstawowych UE, 2018, s. 41–55). W praktyce zazwyczaj uzasadnienie staje się aspektem kluczowym i osią sporu[8].

W przypadku, gdy mamy do czynienia z sytuacjami pozbawienia czy istotnego uszczuplenia szans realizacji

praw człowieka przez daną osobę lub grupę osób (np. kobiety, osoby niepełnosprawne), prawo międzynarodowe zobowiązuje państwa do podejmowania działań pozytywnych (ang. affirmative action), których celem jest zapewnienie równego korzystania z praw i wolności (Jasudowicz, 2010, s. 196; Morawska, 2016; Czepek, 2014), czyli dążenie do równości faktycznej — ang. substantive equality (Facio i Morgan, 2009, s. 1146).

Choć zakaz odmiennego traktowania ze względu na płeć odnajdujemy we wszystkich klauzulach antydyskryminacyjnych, zasada równości płci uzyskała status zasady autonomicznej, czego normatywnym wyrazem jest rozbudowane obecnie *lex specialis* (Smolin, 2013), na czele z Konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. (CEDAW)[9]. Zdublowanie zasady równości w odniesieniu do płci jest uzasadniane potrzebą jej wzmocnienia i „przypomnienia" o niej organom krajowym (Smolin, 2013, s. 42–43), które powinny uwzględniać „kobiecą" perspektywę w procesie legislacyjnym i przy kreowaniu polityk państwa (co jest określane jako „gender mainstreaming" oraz „gender impact assessment"), w tym polityki zatrudnienia i polityki socjalnej (Chinkin, 2014, s. 134–136, 157–158)[10].

Niższy wiek emerytalny kobiet w świetle orzecznictwa TK

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, które narosło wokół problemu różnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, widać pewną ewolucję. Początkowo Trybunał upatrywał uzasadnienia dla obniżenia wieku emerytalnego kobiet w dodatkowych obciążeniach związanych z obowiązkami rodzinnymi (zwłaszcza wyroki w sprawach K 5/99, K 35/99, P 10/07, K 33/07 czy K 17/09).

Różny wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn był bowiem uznawany za przejaw tzw. uprzywilejowania wyrównawczego kobiet, które miało na celu zmniejszenie faktycznych nierówności. Nierówności te uznawano za naturalny i utrwalony społecznie rezultat nierównego podziału funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie (K 15/97 i K 35/99) oraz równoczesnego obciążenia kobiet zarówno pracą zawodową, jak i obowiązkami rodzinnymi (K 5/91). Sytuacja zmieniła się nieco w 2010 roku, kiedy to TK wprawdzie podtrzymał swój pogląd, wskazując jednak na zmiany społeczne, które mogą w przyszłości uzasadnić zrównanie wieku emerytalnego (K 63/07). Uzupełnieniem wyroku TK z 15 lipca 2010 r. była sygnalizacja (S 2/10), w której Trybunał rekomendował ustawodawcy podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do stopniowego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Stosowna nowelizacja została uchwalona w 2012 roku[11] i stała się przedmiotem kontroli TK w 2014 roku. W wyroku z 7 maja 2014 r. Trybunał uznał, że zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn jest zgodne z konstytucją (K 43/12). Występujące bowiem kiedyś czynniki zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn uległy dezaktualizacji. Zmiany społeczne dotyczące roli kobiet i mężczyzn uzasadniają równe traktowanie w zakresie wieku emerytalnego bez potrzeby wyrównywania statusu kobiet. Brak jest zatem konstytucyjnych podstaw do różnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W takiej sytuacji można byłoby się oczywiście zastanawiać nad wprowadzeniem zróżnicowanego wieku emerytalnego w oparciu o kryteria obiektywne i inne niż płeć i rola społeczna, np. uwzględniające rzeczywiste zaangażowanie rodzicielskie, oraz przy założeniu dobrowolności skorzystania z tak ukształtowanego instrumentu prawnego.

Tymczasem już w 2017 roku ustawodawca przywrócił niższy wiek emerytalny dla kobiet[12], odwołując się w uzasadnieniu projektu ustawy do wyroku TK z 15 lipca 2010 r. (K 63/07). Podkreślił przy tym, że zróżnicowanie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nie powoduje dyskryminacji kobiet, ale stanowi uprzywilejowanie wyrównawcze. Oczywiście zachodzące przemiany społeczne oddziałują na zrównywanie ról obu płci w społeczeństwie, niemniej jednak nadal można mówić o występowaniu różnic wynikających z pełnienia przez kobiety szczególnej roli w społeczeństwie i rodzinach, usprawiedliwionej uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi, gospodarczymi i kulturowymi. Dotyczy to zwłaszcza pełnionych przez kobiety funkcji macierzyńskich i wychowawczych w rodzinie, a także równoczesnego obciążenia kobiet zarówno pracą zawodową, jak i obowiązkami rodzinnymi. Ustawodawca jako *ratio legis* zmian wskazał zapewnienie kobietom rzeczywistego równego traktowania (substantive equality). Uznano, że ukończenie wieku emerytalnego daje kobietom możliwość decydowania o zakończeniu ich aktywności zawodowej, nawet jeżeli wiąże się to z otrzymywaniem niższych świadczeń emerytalnych, lecz jest rekompensowane innymi korzyściami osobistymi lub rodzinnymi. Projektodawca zauważył także, iż istniejące przesłanki pozwalające na zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn w powszechnym systemie emerytalnym mogą być uznane za zgodne z konstytucją w świetle wyroku TK z 15 lipca 2010 r. (K 63/07).

Zauważalny jest zatem regres w zakresie oceny sytuacji społecznej kobiet. Ustawodawca, wpisując się w obecną politykę państwa stawiającą rodzinę jako wartość nadrzędną, podkreślił bowiem tradycyjną rolę kobiety w rodzinie i społeczeństwie. Tym samym widoczna jest tendencja do obniżania poziomu ochrony praw jednostki zgodnie z tym, jak działa system konstytucyjny począwszy od 2015 roku (Drinóczi i Bień-Kacała, 2021). Strażnikiem tego systemu jest obecny Trybunał Konstytucyjny, stąd też można się spodziewać, że potencjalne orzeczenie dotyczące zmian wprowadzonych w 2017 roku bazowałoby na wyroku TK z 15 lipca 2010 r., utrwalając tym samym stereotyp społecznej roli kobiety jako matki i opiekunki poświęcającej własne ambicje.

Jak już wskazano, podstawą przyjęcia zgodności z konstytucją niższego wieku emerytalnego dla kobiet jest koncepcja uprzywilejowania wyrównawczego czy też dyskryminacji pozytywnej, która w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka jest określana jako działania pozytywne czy specjalne środki tymczasowe.

Zgodnie z tą koncepcją działania wyrównawcze powinny mieć na celu zniwelowanie skutków istniejących różnic o charakterze biologicznym lub społecznym. Możliwe jest zatem takie różnicowanie, które wynika z obiektywnych różnić między płciami i ma na celu ich zniwelowanie. Przy czym TK wskazywał wielokrotnie, że kobietom i mężczyznom powinny przysługiwać równe prawa o charakterze socjalnym. Kobiety i mężczyźni stanowią bowiem „podmioty podobne" i konieczne jest ich równe traktowanie. Zróżnicowane traktowanie jest dopuszczalne z obiektywnych względów i powinno być oceniane w każdym konkretnym przypadku, nie zaś automatycznie.

Niższy wiek emerytalny kobiet z perspektywy praw człowieka

Równość płci w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego (w tym emerytalnego)

Uniwersalne standardy praw człowieka statuują zasadę równego prawa kobiet i mężczyzn do korzystania ze wszystkich praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (art. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych, dalej: MPPGSiK)[13], a więc także do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenie społeczne (art. 9 MPPGSiK). Zobowiązują także państwa do likwidacji dyskryminacji kobiet w dziedzinie zatrudnienia i zapewnienia im na zasadzie równości takich samych praw, w szczególności prawa do zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego (art. 11 CEDAW). Już na tym wstępnym etapie można zauważyć, że ww. normy nie zawierają zobowiązania do przyznania prawa do zabezpieczenia emerytalnego *per se*, ale do zapewnienia go na zasadzie równości. Za dyskryminację kobiet uznaje się bowiem nie tylko wyłączenie lub uniemożliwienie kobietom przyznania bądź realizacji praw człowieka i podstawowych wolności — m.in. prawa do zabezpieczenia emerytalnego, lecz również zróżnicowanie lub ograniczenie, które powoduje uszczuplenie korzystania z praw i wolności (art. 1 CEDAW). Z faktu, iż w prawie międzynarodowym praw człowieka nie został *expressis verbis* wyrażony zakaz zróżnicowania wieku emerytalnego, nie można zatem wnioskować, że niższy wiek emerytalny kobiet jest zgodny ze standardami praw człowieka.

Obowiązek zapewnienia świadczeń na starość przewidują standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP): konwencja nr 102 z 28 czerwca 1952 r. dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego[14] oraz konwencja nr 128 z 7 czerwca 1967 r. dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny[15]. Obie konwencje sugerują maksymalny wiek emerytalny, tj. 65 lat, bez różnicowania go ze względu na płeć. Niższy wiek emerytalny został przewidziany jedynie w sytuacji osób, które były zatrudnione przy pracach uznanych przez ustawodawstwo krajowe jako ciężkie i szkodliwe dla zdrowia (art. 15 konwencji nr 128). W nowszych publikacjach i analizach MOP uznaje się niższy wiek emerytalny kobiet oraz stosowanie innych dla obu płci metod wyliczania wysokości emerytur za mogące prowadzić do nierówności „gender-biased design of pension schemes"[16].

Analizując standardy międzynarodowe pod kątem prawa do zabezpieczenia społecznego należy zauważyć, że Europejska Karta Społeczna (EKS), zarówno wersja pierwotna z 1961 r.[17], jak i zrewidowana wersja z 1996 r.[18] (ZEKS) przewidują prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 12), sformułowane jako ogólne zobowiązanie stron do ustanowienia i utrzymania systemu zabezpieczenia społecznego na określonym poziomie. Istotną różnicą między obiema Kartami jest natomiast dodanie do wersji zrewidowanej przepisu równościowego, tj. prawa do równych szans i do równego traktowania w sprawach zatrudnienia i do wykonywania zawodu, bez dyskryminacji ze względu na płeć. Dokonując systemowej wykładni ZEKS można uznać, że zakończenie zatrudnienia z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego przez kobietę jest nierównym traktowaniem.

Choć zasadniczym przedmiotem naszych rozważań nie są przepisy prawa unijnego, z uwagi na jego znaczenie dla kształtu przyjmowanych rozwiązań krajowych nie może ono zostać całkowicie pominięte. W kontekście analizowanego problemu szczególnie istotna jest nadal obowiązująca dyrektywa Rady nr 79/7/EWG z 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego[19]. Przewidziano w niej pewne wyjątki od zasady równego traktowania obu płci w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Państwom pozostawiono swobodę ustalania wieku emerytalnego dla celów przyznania rent i emerytur oraz przywilejów przyznawanych osobom, które wychowywały dzieci (art. 7 ust. 1). Niemniej jednak stanem pożądanym, celem, który należy osiągnąć, jest równe traktowanie kobiet i mężczyzn, będących „podmiotami podobnymi", a zatem takimi, którym powinny przysługiwać równe prawa o charakterze socjalnym (art. 1). Dyrektywa zobowiązała państwa członkowskie do uchylenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych sprzecznych z zasadą równego traktowania (m.in. w odniesieniu do zakresu stosowania systemów i warunków objęcia systemami zabezpieczenia społecznego), a także okresowego badania, czy nadal istnieją okoliczności usprawiedliwiające uprzywilejowanie kobiet[20].

Przedstawione ogólne ramy normatywne prawa do zabezpieczenia społecznego (w tym emerytalnego) wyraźnie zobowiązują do zagwarantowania tego prawa zgodnie z zasadą równości kobiet i mężczyzn. Tym, co wydaje się być kluczowe dla zrozumienia istoty równości ekonomicznej i faktycznej równości szans w zatrudnieniu i zabezpieczeniu na starość, jest szerszy kontekst społeczno-gospodarczy oraz zmiany w funkcjonowaniu systemów emerytalnych. Wszystkie analizowane wyżej akty normatywne (poza ZEKS) przyjmowane były począwszy od lat 50. do końca lat 70. XX wieku, a więc w zgoła innych warunkach od tych obserwowanych w ciągu ostatnich dwóch dekad. Jeszcze w latach 70. i 80. istniały znaczące różnice między poziomem zatrudnienia kobiet i męż-

czyzn, a także istotne dysproporcje płacowe. Miało to oczywiście daleko idące konsekwencje dla starszych kobiet. W tym czasie realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego skupiała się na zagwarantowaniu świadczeń minimalnych, w postaci np. gwarantowanej państwowej emerytury podstawowej, której wysokość nie była uzależniona od minimalnej liczby przepracowanych lat. Od lat 80. w niektórych krajach, np. w Niemczech i Wielkiej Brytanii, zaczęto w systemach emerytalnych uwzględniać okresy opieki nad dziećmi i innymi osobami zależnymi (Wörz, 2011; Bozio, Crawford i Tetlow, 2010). W tak skonstruowanych systemach wcześniejsze pobieranie emerytury było dla kobiet korzystne i miało na celu skompensowanie pracy wykonywanej nieodpłatnie na rzecz rodziny. Skoro bowiem wiele kobiet nie pracowało zawodowo albo pracowało krótko i otrzymywało niskie wynagrodzenia, wcześniejsze przejście na gwarantowaną minimalną emeryturę było korzystne. Obecnie jednak w polityce społecznej kładzie się nacisk na równouprawnienie i rozłożenie obowiązków rodzicielsko-opiekuńczych między mężczyzn i kobiety, co powinno się przekładać na równy dostęp do pracy, takie same zarobki i świadczenia emerytalne (Lomazzi, Israel i Crespi, 2019, s. 1–29; Renga, Molnar-Hidassy, Tisheva, 2010).

Powyższe rozważania skłaniają do odniesienia się do przywoływanego przez TK w orzeczeniu z 15 lipca 2010 r. wyroku ETPC w sprawie Stec i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu. Trybunał Konstytucyjny zauważył mianowicie, iż „W odniesieniu do regulacji krajowej ustalającej zróżnicowany wiek emerytalny ETPC stwierdził wyraźnie, że art. 14 Konwencji nie zakazuje traktowania przez państwo określonych grup w sposób zróżnicowany w celu skorygowania faktycznych nierówności. W szczególności państwa korzystają z szerszego marginesu uznania w przypadku środków przyjętych w ramach ogólnej strategii socjalnej i gospodarczej. W opinii ETPC utrzymywanie przez państwo regulacji ustalającej zróżnicowany wiek emerytalny jest uzasadnione dopóki warunki socjalne nie zmienią się do tego stopnia, że kobiety przestaną być znacząco gorzej traktowane". Naszym zdaniem, odwołując się do wniosków płynących z wyroku w sprawie Stec i inni, TK nie wziął pod uwagę istotnej kwestii, mianowicie faktu, że brytyjski system emerytalny znacząco różnił się (i nadal różni) od polskiego[21]. W Wielkiej Brytanii jest kilka rodzajów emerytur, które różnią się między sobą wysokością oraz warunkami, które trzeba spełnić, żeby je otrzymać. „State pension" to podstawowa emerytura państwowa, którą można porównać do polskiej emerytury wypłacanej przez ZUS. Jest to równa kwota (niezależna od wysokości dochodów i składek), wypłacana niemal wszystkim brytyjskim obywatelom, którzy opłacali NI (National Insurance), osiągnęli swój wiek emerytalny i odpowiednią długość stażu pracy. W takim systemie wcześniejszy wiek emerytalny kobiet może być oceniany jako korzystny, jeżeli kobiety są nieaktywne zawodowo lub jeżeli pracują krócej niż mężczyźni i otrzymują niższe wynagrodzenia. Obecnie można uznać, że sytuacja faktyczna kobiet uległa zmianie, dlatego utrzymanie różnego wieku emerytalnego w systemie brytyjskim może być uznane za dyskryminujące, jednak nie w stosunku do kobiet, lecz mężczyzn[22].

Chociaż badania społeczne dowodzą, że nadal kobiety wykonują większość nieodpłatnych prac domowych i opiekuńczych, a także mają więcej przerw w karierze zawodowej z uwagi na obowiązki rodzinne, aktywność zawodowa kobiet uległa widocznej poprawie[23]. Obecnie w wielu krajach, w tym w Polsce, wysokość emerytury uzależniona jest od wysokości składek i długości okresów składkowych (OECD, 2019, s. 132). Z dostępnych analiz wynikają wyraźne różnice między wysokością emerytur mężczyzn i kobiet oraz odsetkiem kobiet i mężczyzn pobierających emerytury o określonej wysokości[24] (Uścińska, 2021). Obserwuje się także zjawisko dysproporcji między wysokościami emerytur kobiet i mężczyzn (tzw. gender pension gap) (Tinios, Bettio i Betti, 2015)[25]. Spośród 37 państw członkowskich OCECD 14 przewiduje aktualnie ustawowe zróżnicowanie wieku emerytalnego ze względu na płeć, a Polska obok Austrii i Izraela jest krajem o największym zróżnicowaniu wieku emerytalnego (OECD, 2019, s. 136). Zdecydowana większość ustawodawstw już zrównała albo przewiduje stopniowe zrównanie wieku emerytalnego (Bielawska, 2016, s. 49–60)[26].

Zasygnalizowane problemy zostały zauważone przez organy oraz instytucje międzynarodowe i unijne. W rezolucji z 13 września 2011 r. Parlament Europejski zalecił państwom członkowskim włączenie kwestii płci w główny nurt reform emerytalnych, propagowanie stosowania sprzyjających równości aktuarialnych wyliczeń emerytur dla kobiet i mężczyzn oraz eliminowanie praktyk przymusowego przechodzenia na emeryturę przy jednoczesnym umożliwieniu starszym kobietom dostępu do rynku pracy poprzez zwalczanie dyskryminacji[27]. Parlament Europejski zwrócił także uwagę na potrzebę opracowania unijnej strategii mającej na celu wyeliminowanie różnic w emeryturach ze względu na płeć i zapobieganie występowaniu takich różnic[28]. Również analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dowodzi, że w coraz mniejszym stopniu usprawiedliwia się różnicowanie sytuacji prawnej lub faktycznej kobiet i mężczyzn ze względu na kryterium płci (por. wyroki TSUE z 17 maja 1990 r. w sprawie C-262/88 Barber[29], z 22 listopada 2012 r. w sprawie C-385/11 Elbal Moreno przeciwko INSS i TGSS[30], z 18 listopada 2010 r. w sprawie C-356/09 Pensionversicherungsanstalt przeciwko Kleist[31] oraz wyrok z 5 listopada 2019 r. w sprawie C-192/18[32]).

Definicja specjalnych środków tymczasowych (SST)

Uwzględniając aktualny kontekst społeczno-gospodarczy, zasady funkcjonowania systemów emerytalnych oraz ewolucyjną interpretację prawa międzynarodowego należy rozważyć, czy obowiązujące polskie ustawodawstwo przewidujące niższy wiek emerytalny dla kobiet jest wyrazem uprzywilejowania kobiet, czy raczej przejawem dyskryminacji. W tym celu niezbędne jest odniesienie się do standardów międzynarodowych, a przede wszystkim

zbadanie, w jaki sposób organy międzynarodowej ochrony praw człowieka (CESCR, CEDAW, EKPS, ETPC) definiują specjalne środki tymczasowe — SST (ang. temporary special measures), które mogą być przyjmowane przez państwa w celu przyspieszenia faktycznej równości kobiet i mężczyzn w korzystaniu z praw i wolności. Punktem wyjścia dla dalszej analizy jest art. 4 ust. 1 Konwencji w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, który przewiduje wspomniane środki, będące działaniami pozytywnymi (affirmative action) ze strony państwa[33].

Dla osiągnięcia faktycznej równości niewystarczające może okazać się powstrzymanie się przez państwo (jego organy i funkcjonariuszy) od dyskryminującego traktowania, a nawet ochrona przed dyskryminacją ze strony innych podmiotów. W instrumentach międzynarodowych, praktyce organów ochrony praw człowieka oraz w doktrynie można się spotkać z kilkoma pojęciami stosowanymi dla określenia korzystniejszego traktowania pewnej osoby lub grupy osób. Są to takie pojęcia jak: „środki pozytywne", „dyskryminacja pozytywna" lub „odwrotna", „preferencyjne traktowanie", „szczególne środki tymczasowe" czy też „działanie pozytywne" (Agencja Praw Podstawowych UE, 2008, s. 76–77). Niektóre z nich funkcjonują jako synonimy, inne natomiast definiowane są w sposób autonomiczny. Wszystkie łączy jednak warunek aktywnego działania ze strony państwa, w celu zapewnienia równego korzystania z praw i wolności. Innymi słowy, stanowią one narzędzia/mechanizmy realizacji zobowiązań pozytywnych państw (w systemie uniwersalnym określanych jako zobowiązanie ochrony i zobowiązanie wypełniania)[34].

SST nie są aktami dyskryminacji, ponieważ wywodzą się ze zobowiązania państwa do eliminowania niekorzystnego położenia spowodowanego dotychczasowymi (historycznymi lub obowiązującymi) przepisami prawnymi, tradycjami lub praktykami o charakterze dyskryminacyjnym[35]. Jeżeli środki takie są obiektywne i proporcjonalne, można je uznać za uzasadnienie odmiennego traktowania[36]. Znaczenie dla oceny potrzeby i wyboru rodzaju odpowiedniego środka powinny mieć następujące czynniki:

❒ zakres i cel — celem przyjmowanych środków powinno być przyspieszenie równego udziału kobiet w różnych dziedzinach życia i kontekstach, nie tylko w sferze praw wyborczych i udziału w polityce[37]; celem SST jest osiągnięcie nie tylko równości formalnej (equality *de jure*), lecz także rzeczywistej równości (equality *de facto*)[38]; oznacza to, że podejmowane środki mają wywoływać zmiany strukturalne, społeczne i kulturowe;

❒ przedmiot — SST nie kreują nowych praw, ich celem jest zapewnienie kobietom równych szans/warunków (ang. equal enjoyment of opportunities) w zakresie korzystania na równi z mężczyznami z praw już gwarantowanych w ramach katalogu praw i wolności człowieka (Bossuyt, 2002);

❒ jeżeli dyskryminacja jest wynikiem tego, że taka sama zasada/norma jest stosowana do każdego bez uwzględniania istotnych różnic, należy podejmować kroki dostosowawcze i środki w celu uwzględnienia takich różnic[39];

❒ tymczasowy charakter — SST muszą być wycofane z chwilą osiągnięcia zamierzonych rezultatów, tj. osiągnięcia faktycznej/rzeczywistej równości; należy rozróżnić SST od innych polityk społecznych, których celem jest poprawa sytuacji kobiet;

❒ rodzaje środków — pojęcie „środki" obejmuje szeroką gamę instrumentów normatywnych, wykonawczych, administracyjnych i innych środków regulacyjnych, polityk i praktyk, takich jak programy wsparcia, traktowanie preferencyjne, ukierunkowana rekrutacja, zatrudnienie i awansowanie, cele ilościowe/liczbowe powiązane z ramami czasowymi, systemy kwotowe[40];

❒ znaczenie kontekstu — wybór konkretnego środka powinien być uzależniony od kontekstu oraz szczegółowych celów, które mają zostać osiągnięte; nie ma uniwersalnego podejścia do SST[41].

Czy niższy wiek emerytalny kobiet stanowi SST?

Artykuł 4 ust. 1 CEDAW odnosi się do całego katalogu gwarantowanych w nich praw i wolności, a więc także do prawa do zabezpieczenia społecznego, w szczególności w razie przejścia na emeryturę, bezrobocia, choroby, inwalidztwa i starości lub niezdolności do pracy z innych przyczyn (art. 11 ust. 1 lit. e). Analiza dorobku Komitetu CEDAW dowodzi, że niższy wiek emerytalny kobiet nigdy nie został zaproponowany jako specjalny środek tymczasowy[42]. Do analogicznego wniosku prowadzi analiza opinii w sprawach indywidualnych, uwag końcowych i komentarzy ogólnych Komitetu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (CESCR). W Komentarzu ogólnym nr 16 z 2005 r. oraz Komentarzu nr 19 z 2007 r. wskazano natomiast, że implementacja art. 3 w związku z art. 9 Paktu wymaga, między innymi, zrównania obowiązkowego wieku przejścia na emeryturę kobiet i mężczyzn[43]. Nawiązując do CEDAW, Komitet zauważył, że państwa mogą, a w pewnych przypadkach powinny przyjąć specjalne środki tymczasowe, aby przyspieszyć osiągnięcie faktycznej równości kobiet i mężczyzn w korzystaniu z gwarantowanych przez Pakt praw. Specjalne środki tymczasowe odniesione zostały ogólnie do działań podejmowanych w celu realizacji art. 3 Paktu (zobowiązanie państw do zapewnienia kobietom i mężczyznom równego prawa do korzystania z wszystkich praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych wymienionych w Pakcie) oraz art. 9 (prawo do zabezpieczenia społecznego, w tym do ubezpieczenia społecznego). Sam fakt, że Komitety traktatowe nie odniosły się do problemu niższego wieku emerytalnego w kontekście SST, nie przesądza jednak o braku możliwości uznania go za tego rodzaju środek. W tym celu konieczna jest rekonstrukcja koncepcji SST.

Konkretne przykłady działań pozytywnych mających na celu osiągnięcie faktycznej równości w dziedzinie zabezpieczenia społecznego pojawiają się w zaleceniach Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. W systemach zabezpieczenia społecznego, w których świadczenia powiązane są z wysokością składek,

państwa powinny podejmować kroki w celu eliminacji czynników, które uniemożliwiają /utrudniają kobietom wnoszenie do systemu równych (w stosunku do mężczyzn) składek. Przykładami takich czynników jest zmniejszenie aktywności zawodowej i nieregularność (okresowe przerwy) w zatrudnieniu spowodowane obowiązkami rodzinnymi oraz niższe wynagrodzenia. Alternatywnie państwa powinny brać pod uwagę takie czynniki przy kształtowaniu systemu świadczeń społecznych (np. poprzez uwzględnianie okresów opieki nad dziećmi lub starszymi członkami rodziny przy określaniu uprawnień i do świadczeń emerytalnych i obliczaniu ich wysokości). Różnice w średniej długości życia kobiet i mężczyzn również mogą bezpośrednio lub pośrednio prowadzić do dyskryminacji w udzielaniu świadczeń (w szczególności emerytalnych) i powinny także być brane pod uwagę przy kształtowaniu systemu[44].

Nawiązując do zaleceń CESCR pragniemy podkreślić potrzebę spojrzenia na problem „gender pension gap" przez pryzmat przyczyn tego zjawiska. Osiągnięciu równości faktycznej kobiet i mężczyzn w sferze zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego nie służy z pewnością niższy wiek emerytalny, zwłaszcza jeśli wiąże się z otrzymywaniem niższego świadczenia. Przykładowe działania mające na celu zapewnienie równowagi między życiem zawodowym i rodzinnym obejmują inwestycje w szkoły, edukację przedszkolną, uniwersytety i opiekę nad osobami starszymi, co ma pozwolić kobietom na dłuższe pozostawanie na rynku pracy, a w dłuższej perspektywie wywrzeć pozytywny efekt na ich emerytury[45]. Działania te powinny być podejmowane łącznie z promującymi równouprawnienie przemianami kulturowo-społecznymi i eliminowaniem stereotypów[46].

Wnioski

Z perspektywy konstytucyjnej i perspektywy prawa międzynarodowego praw człowieka odpowiedź na pytanie, czy niższy wiek emerytalny kobiet jest przywilejem (specjalnym środkiem tymczasowym w rozumieniu prawa międzynarodowego praw człowieka) czy dyskryminacją, jest w dużej mierze uzależniona od zasad funkcjonowania systemu emerytalnego oraz sytuacji na rynku pracy i aktywności zawodowej kobiet. Działania pozytywne (w tym SST) podejmowane przez państwa mają prowadzić do osiągnięcia faktycznej równości płci. Ratyfikując przywołane w artykule umowy międzynarodowe Polska zobowiązała się do poszanowania, ochrony i wypełniania gwarantowanych w nich praw i wolności poprzez działania legislacyjne i inne właściwe mechanizmy. Sankcjonowanie w systemie prawnym „gender pension gap" do takiej równości jednak nie prowadzi.

Choć osiągnięcie wieku emerytalnego nie jest tożsame z obowiązkiem przejścia na emeryturę, lecz stanowi prawo zaprzestania wykonywania pracy[47], ustalenie wieku emerytalnego kobiet na niższym poziomie może być przyczyną wywierania na kobiety ze strony pracodawcy nacisku na wycofanie się z rynku pracy. Dobrowolność przejścia na emeryturę może być także pośrednio ograniczona społecznymi i rodzinnymi oczekiwaniami sprawowania przez kobiety-emerytki opieki nad wnukami i innymi osobami zależnymi.

Mając na względzie, iż zasada równości płci w prawie międzynarodowym odnosi się także do sfery zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego, a żaden z międzynarodowych organów ochrony praw człowieka nie wymienia zróżnicowania wieku emerytalnego jako SST, można wysnuć wniosek, że takie odmienne traktowanie nie odpowiada wymaganiom wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Co więcej, zróżnicowanie wieku emerytalnego jest przykładem usankcjonowanej prawnie dyskryminacji bezpośredniej. Różnica w traktowaniu osób znajdujących się w podobnej sytuacji[48] jest powiązana w tym przypadku z kryterium płci. W naszej ocenie odmienne traktowanie nie ma w tym przypadku racjonalnego uzasadnienia i jest nieproporcjonalne, co tym samym czyni je dyskryminacyjnym. Analiza przepisów prawa międzynarodowego w oparciu o dorobek międzynarodowych organów ochrony praw człowieka prowadzi do wniosku, iż za dyskryminację kobiet uznaje się nie tylko wyłączenie lub uniemożliwienie kobietom przyznania bądź realizacji praw człowieka i podstawowych wolności — m.in. prawa do zabezpieczenia emerytalnego, lecz również zróżnicowanie lub ograniczenie, które powoduje uszczuplenie korzystania z praw i wolności.

Przypisy/Notes

1 Zob. uzasadnienie do projektu ustawy: https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=62a? (10.03.2021).

2 Zob. Komisja Europejska, 2015; OECD, 2021 (17.02.2021).

3 Do takiego wniosku doszła większość składu TK w wyroku z 15 lipca 2010 r., K 63/07 (OTK-ZU 2010/6A/60), uznając, że „Zaskarżona regulacja odpowiada wymaganiom wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, jakkolwiek w przyszłości należy dążyć do zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, uwzględniając odpowiednie kryteria demograficzne" (pkt 4.6.). Analogiczne wnioski zostały zaprezentowane przez TK w wyroku z 7 maja 2014 r., K 43/12 (OTK-ZU 2014/5A/50), w którym stwierdzono, że prawo międzynarodowe i prawo UE dopuszcza zróżnicowanie wieku emerytalnego ze względu na płeć.

4 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014 r., pkt 4.2.3.

5 Na przykład w odniesieniu do funkcji kierownika apteki (K 15/99) czy mianowanych urzędników państwowych (K 35/99).

6 Por. m.in. wyroki: S.A.S. przeciwko Francji — skarga nr 43835/11, wyrok z 1 lipca 2014 r., pkt 149; Străin i inni przeciwko Rumunii — skarga nr 57001/00, wyrok z 21 lipca 2005 r., pkt 59.

7 Taki charakter nadaje jej Protokół nr 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

[8] W odniesieniu do dyskryminacji ze względu na płeć, ETPC wielokrotnie stwierdzał, że osiągnięcie równości płci stanowi istotny cel państw Rady Europy. Odmienne traktowanie kobiet i mężczyzn może być uznane za zgodne z Konwencją, co do zasady, tylko gdy przemawiają za tym bardzo ważkie argumenty („very weighty reasons") — zob. m.in. wyroki w sprawach: J.D. i A. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu — skargi nr 32949/17 i 34614/17, wyrok z 24 października 2019 r., pkt 89; Konstantin Markin przeciwko Rosji — skarga nr 30078/06, wyrok z 22 marca 2012 r., pkt 127.

[9] Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 18 grudnia 1979 r. (DzU z 1982 r. nr 10, poz. 71).

[10] Zob. także EC Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2008, s. 33–35.

[11] Ustawa z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2012 r. poz. 637).

[12] Ustawa z 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2017 r. poz. 38).

[13] Otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 9 grudnia 1966 r. (DzU z 1977 r. nr 38, poz. 169).

[14] Przyjęta przez Konferencję Ogólną MOP 28 czerwca 1952 r. (DzU z 2005 r. nr 93, poz. 775).

[15] Nieratyfikowana przez Polskę, tekst konwencji dostępny na http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k128.html (14.01.2021).

[16] ILO Social Protection Department, 2018, s. 20.

[17] Przyjęta i otwarta do podpisu 18 października 1961 r. (DzU z 1999 r. nr 8, poz. 67).

[18] Nieratyfikowana przez Polskę. Zob. tłumaczenie na j. polski: Balcerzak, 2007, cz. II-A/12.

[19] Dz. Urz. UE L z 10.01.1979, s. 24.

[20] Por. Opinię Komitetu Ekonomiczno-Społecznego do projektu dyrektywy, pkt 2.6. „optional earlier retirement for women is justified and does not conflict with the equality principle so long as family responsibilities are still shouldered mainly by women and not by both partners jointly". https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51977AC0656&from=EN (29.02.2021).

[21] Por. analogiczną argumentację w wyroku ETPC z 17 lutego 2011 r. w sprawie Andrle przeciwko Republice Czeskiej — skarga nr 6268/08. Również w tym przypadku kluczowy wydaje się być fakt, iż czeski system emerytalny jest skonstruowany inaczej niż Polski i opiera się na podobnych założeniach co brytyjski. System emerytalny w Czechach składa się z trzech filarów. Pierwszy filar emerytalny jest filarem publicznym. Filar ten składa się z dwóch elementów. Każda emerytura składa się ze zryczałtowanego świadczenia w wysokości takiej samej dla wszystkich emerytów oraz dodatku. Dodatek jest finansowany ze składek ubezpieczonego uzależnionych od wysokości zarobków oraz stażu ubezpieczeniowego. W Polsce dla większości osób urodzonych po 1949 r. obowiązujące są zasady, w których wysokość emerytury w całości zależy od sumy odprowadzanych składek. Biorąc pod uwagę aktualny sposób obliczenia świadczenia, wiek emerytalny decyduje o długości okresu pobierania świadczenia — im niższy, tym przeważnie dłużej osoba korzysta z emerytury i tym samym na więcej miesięcy trzeba podzielić to, co zgromadziła w ZUS w okresie aktywności zawodowej. Ponadto w ostatnim okresie aktywności zawodowej zarobki osób pracujących są zwykle wyższe niż na początku ich kariery. Wobec tego okres odkładania składki przed przejściem na emeryturę może mieć duże znaczenie dla wysokości podstawy wymiaru emerytury.

[22] Zwrócił na to uwagę sędzia Lucaides w opinii odrębnej do wyroku Stec i inni. W 1989 r. brytyjski parlament uchwalił nowelizację ustawy z 1975 r. (Sex Discrimination Act), wprowadzając zakaz różnicowania wieku emerytalnego ze względu na płeć przez pracodawców. Uzasadnieniem wprowadzenia nowelizacji były zmiany społeczne i gospodarcze, które doprowadziły do zmniejszenia faktycznych nierówności między kobietami i mężczyznami związanymi z ciężarem nieodpłatnej pracy na rzecz rodziny, które to nierówności były w przeszłości kompensowane wcześniejszym przejściem na emeryturę.

[23] EIGE, Gender statistics database: https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/data-talks/what-lies-behind-gender-pay-gap (17.12.2020).

[24] Szczegółowe dane dotyczące Polski zob. ZUS, 2020.

[25] Średnia różnica w wysokości emerytur dla Unii Europejskiej w 2014 r. wyniosła 34,1%, natomiast w 2018 r. kobiety powyżej 65. roku życia otrzymywały o 30,8% niższą emeryturę — dane za: Komisja Europejska, 2015 oraz EUROSTAT: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200207-1.

[26] OECD, 2019, s. 140. Zob. także dane MOP z 2018 r.: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_645692.pdf (20.12.2020).

[27] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13 września 2011 r. w sprawie sytuacji kobiet w wieku przedemerytalnym (Dz. Urz. UE 2013/C 051E/02).

[28] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 czerwca 2017 r. w sprawie potrzeby opracowania unijnej strategii mającej na celu wyeliminowanie różnic w emeryturach ze względu na płeć i zapobieganie występowaniu takich różnic, (DZ. Urz. UE 2018/C 331/08). W rezolucji podkreślono, że liczba przepracowanych lat ma bezpośredni wpływ na dochody emerytalne. Mając na uwadze, że kobiety średnio pracują o ponad 10 lat krócej niż mężczyźni, a kobiety, których łączny czas pracy nie przekracza 14 lat, są ofiarami dwukrotnie większej różnicy w świadczeniach emerytalnych (64 %) niż kobiety pracujące dłużej (32%).

[29] Trybunał orzekł zasadniczo, że wprowadzenie różnego w zależności od płci powszechnego wieku emerytalnego dla emerytur wypłacanych z programu emerytalnego stanowi dyskryminację zakazaną na mocy art. 119 traktatu WE.

[30] Uznano, że prawo krajowe, które wymaga od pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (z których znaczną większość stanowią kobiety) proporcjonalnie dłuższego okresu składkowego względem pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, stanowi dyskryminację pośrednią ze względu na płeć.

[31] Uznano, że przepisy krajowe, które w celu promowania dostępu osób młodszych do zatrudnienia zezwalają pracodawcy na zwolnienie pracowników, którzy nabyli prawa emerytalne, w sytuacji gdy w przypadku kobiet wiek, z którym wiąże się nabycie takich praw, jest o pięć lat niższy niż w przypadku mężczyzn, stanowi dyskryminację bezpośrednią ze względu na płeć, która została zakazana w dyrektywie Rady 76/207/EWG z 9 lutego 1976 r.

[32] Wyrok nie pozostawia wątpliwości, że niższy wiek emerytalny kobiet nie jest odpowiednim środkiem w rozumieniu art. 157 ust. 4 TFUE, ponieważ krajowe środki w nim przewidziane muszą przyczyniać się do wspierania kobiet w prowadzeniu życia zawodowego na równi z mężczyznami. Różnicowanie wieku emerytalnego ze względu na płeć nie rekompensuje ograniczeń, których doświadczają kobiety w trakcie kariery zawodowej (zob. pkt 80 i 81 wyroku).

[33] Oficjalne tłumaczenie Konwencji w Dzienniku Ustaw posługuje się pojęciem „tymczasowych zarządzeń szczególnych".

[34] CCPR, Komentarz ogólny nr 28: artykuł 3 (Równość kobiet i mężczyzn), 29.03.2000, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, pkt 3.

[35] CESCR, Komentarz ogólny nr 16: Równe prawo kobiet i mężczyzn do korzystania ze wszystkich prawo gospodarczych, społecznych i kulturalnych (art. 3 Paktu), 11.08.2005, E/C.12/2005/4, pkt 36.

[36] CESCR, Komentarz ogólny nr 20: Niedyskryminacja w zakresie praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, U.N. Doc.E/C.12/GC/20 (2009), pkt 9.

[37] W ramach mechanizmu badania sprawozdań państw-stron MPPGSiK pojawiają się przede wszystkim odniesienia do sfery zatrudnienia (segregacja na rynku pracy, bezrobocie, nierówności płacowe) — por. CESCR, Concluding observations, Sri Lanka, UN Doc.E/C.12/LKA/CO/2-4, 9 December 2010, pkt 18; CESCR, Concluding observations, Kazakshstan, UN Doc. E/C.12/KAZ/CO/1, 7 June 2010, pkt 19(c). STT w kontekście edukacji — por. CEDAW, Zalecenie ogólne nr 25 dot. art. 4 ust. 1 Konwencji w zakresie specjalnych środków tymczasowych, 2004, pkt 32.

[38] CESCR, Komentarz ogólny nr 16, pkt 15.

[39] CERD, Zalecenie ogólne nr 32: znaczenie i zakres środków szczególnych w Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, 24.09.2009, CERD/C/GC/32, pkt 21–26.

[40] CEDAW, Zalecenie ogólne nr 25.

[41] CCPR, Komentarz ogólny nr 18: niedyskryminacja, 10.11.1989, CCPR/C/21/Rev.1/Add.1.

[42] Wręcz przeciwnie, Komitet w czasie prac nad Komentarzem ogólnym do art. 4 Konwencji wyraźnie wskazał na niższy wiek emerytalny jako przykład błędnego rozumienia przez państwa środków tymczasowych, zob. Committee's approach to article 4, paragraph 1 of the Convention, CEDAW/C/2001/II/5, pkt 46–47.

[43] CESCR, Komentarz ogólny nr 16, pkt 26.

[44] CESCR, Komentarz ogólny nr 19, pkt 32.

[45] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 czerwca 2017 r.

[46] Obowiązek eliminowania stereotypów wynika z art. 5 CEDAW. Jednym z takich stereotypów jest z pewnością przekonanie, że babcie powinny pełnić na emeryturze rolę opiekunek wnuków i niedomagających członków rodziny.

[47] W orzecznictwie prezentowane jest stanowisko, iż sam fakt osiągnięcia wieku emerytalnego przez pracownika nie może być przyczyną wypowiedzenia umowy o pracę, bowiem stanowiłoby to dyskryminację ze względu na wiek — por. m.in. uchwałę Sądu Najwyższego w składzie 7 sędziów z 21 stycznia 2009 r., II PZP 13/08.

[48] W sytuacji podobnej, tj. zebrania jednakowego kapitału składkowego decydującego o wysokości emerytury, jedynym czynnikiem różnicującym pozycję kobiet i mężczyzn jest wiek emerytalny.

Bibliografia/References

Agencja Praw Podstawowych UE i Rady Europy (2008). *Podręcznik europejskiego prawa antydyskryminacyjnego*. Pozyskano z https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_PL.pdf

Antonów, K. (2003). *Prawo do emerytury*. Warszawa–Kraków: Zakamycze.

Babińska-Górecka, R. (2013). Uwarunkowania prawne podwyższenia wieku emerytalnego. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, (89).

Babińska-Górecka, R. i Szurgacz, H. (2016). Sprawiedliwość społeczna w Konstytucji RP. W: D. E. Lach (red.), *Konstytucyjnoprawne wytyczne dla konstruowania systemów opieki zdrowotnej w Niemczech i w Polsce*. Kraków: Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Balcerzak, M. (2010). Dyskryminacja. W: M. Balcerzak i S. Sykuna (red.), *Leksykon ochrony praw człowieka*. Warszawa: C.H.Beck.

Balcerzak, M. (2007). *Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wybór źródeł*. Toruń: TNOiK.

Banaszak, B. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck.

Bielawska, K. (2016). Elastyczne rozwiązania w systemach emerytalnych państw członkowskich UE w kierunku wydłużania aktywności zawodowej. *Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych*, *3*(22), 49–60.

Bossuyt, M. (2002). *The concept and practice of affirmative action: final report/submitted by UN.* Special Rapporteur on the Concept and Practice of Affirmative Action. Geneva: UN, 17 June 2002, E/CN.4/Sub.2/2002/21.

Bozio, A., Crawford, R. i Tetlow, G. (2010). *The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010*. Institute for Fiscal Studies Briefing Note. http://doi.org/10.1920/bn.ifs.2010.00105

Chinkin, Ch. (2014). Gender and Economic, Social and Cultural Rights. W: E. Riedel, G. Giacca i Ch. Golay (red.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (s. 134–160). Oxford: Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199685974.003.0005

Chmaj, M. (2019). *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*. Warszawa: Difin.

Clifford, J. (2015). Equality. W: D. Shelton (red.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (s. 420–445). Oxford: Oxford University Press.

Czepek, J. (2014). *Zobowiązania pozytywne państwa w sferze praw człowieka pierwszej generacji na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Olsztyn: Wyd. UWM.

Czerniak-Swędzioł, J. (2020). Dyskryminacja pracowników wypełniających obowiązki rodzicielskie. *Z Problematyki Prawa Pracy i Polityki Socjalnej*, *1*(18). https://doi.org/10.31261/zpppips.2020.18.03

Drinóczi, T. i Bień-Kacała, A. (2021). *Illiberal constitutionalism in Poland and Hungary: the deterioration of democracy, misuse of human rights and abuse of the rule of law*. Abingdon, Oxon, Routledge.

Dzienisiuk, D. (2010). Ochrona trwałości stosunku pracy a osiągnięcie wieku emerytalnego. W: G. Goździewicz (red.), *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Dzienisiuk, D. (2016). *Prawo pracy a prawo ubezpieczeń społecznych*. Warszawa: Difin.

EC Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2008). *Manual for gender mainstreaming. Employment, social inclusion and social protection policies*. Luxembourg. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c021a87f-4ac9-4832-8e88-d0caa1c9e389/language-en (01.2021).

Facio, A. i Morgan, M. I. (2009). Equity or Equality for Women? Understanding CEDAW's Equality Principles. *IWRAW Occasional Paper*, (14), 1–48. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1469999.

ILO Social Protection Department (2018). Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017–2019. *Social Protection Policy Papers*, (17). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_645692.pdf (28.12.2020).

Jasudowicz, T. (2010). Zasady ogólne prawa międzynarodowego praw człowieka. W: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski i R. Mizerski (red.), *Prawa człowieka i ich ochrona* (s. 189–214). Toruń: TNOiK.

Komisja Europejska (2015). *Report on equality between women and men*. Komisja Europejska

Lomazzi, V., Israel, S. i Crespi, I. (2019). Gender Equality in Europe and the Effect of Work-Family Balance Policies on Gender-Role Attitudes. *Social Sciences, MDPI*, *8*(1), 1–29. https://doi.org/10.1332/policypress/9781447317692.003.0001

Morawska, E. H. (2016). *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*. Warszawa: Katedra Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego. Wydział Prawa i Administracji. Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

OECD (2019). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en (17.12.2020).

OECD (2021). *Towards Improved Retirement Savings Outcomes for Women*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f7b48808-en

Petersen, N. (2018). The Principle of Non-discrimination in the European Convention on Human Rights and in EU Fundamental Rights Law. W: Y. Nakanishi (red.) *Contemporary Issues in Human Rights Law* (s. 129–142). https://doi.org/10.1007/978-981-10-6129-5_7

Pławucka, H. (1987). Zróżnicowanie prawa ubezpieczenia społecznego w Polsce. W: J. Jończyk (red.), *Koncepcje i problemy ubezpieczenia społecznego*. Materiały IV Kolokwium Ubezpieczenia Społecznego. Wrocław.

Pławucka, H. (2009). Ubezpieczenie emerytalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W: B. Wagner i J. Gajos (red.), *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*. Kudowa Zdrój.

Rączka, K. (2012). Problemy z wiekiem emerytalnym. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (2).

Renga, S., Molnar-Hidassy D. i Tisheva, G. (2010). *Direct and Indirect Gender Discrimination in Old-Age Pensions in 33 European Countries, report commissioned by the European Commission*. Pozyskano z http://www.gender.sachsen-anhalt.de/uploads/tx_nwcitavilist/files/European%20Commission_Renga%20et%20al._(2010)_Direct%20and%20Indirect%20Gender%20Discrimination%20in%20Old-Age%20Pensions%20in%2033%20European%20Countries.pdf

Smolin, M. (2013). *Zasada równości płci. Studium komparatystyczne standardów Rady Europy i Unii Europejskiej*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.

Ślebzak, K. (2009). *Ochrona emerytalnych praw nabytych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Ślebzak, K. (2012). Niektóre uwagi na tle zmian w prawie emerytalnym wprowadzonych ustawą z 11 maja 2012 r. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, (7).

Tinios, P., Bettio, F. i Betti G. in collaboration with Georgiadis, T. (2015). *Men, Women and Pensions*. Report financed by and prepared for the use of the European Commission. DG Justice and Consumers. Pozyskano z http://62.103.24.240/media/lge/150618_men_women_pensions_en.pdf.

Uścińska, G. (2021). Realizacja prawa do emerytury — przesłanki prawne, ekonomiczne i społeczne. W: D. Bach-Golecka (red.), *Kobiety wobec wyzwań współczesności*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Wagner, B. (2014). Z problematyki równości w ubezpieczeniach społecznych. W: M. Skąpski i K. Ślebzak (red.), *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*. Poznań.

Walczak, K. (2021). Zasada niedyskryminacji w świetle prawa międzynarodowego — MOP. W: *Różne oblicza dyskryminacji w zatrudnieniu*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Wörz, M. (2011). Old-age provisions in Germany: Changes in the retirement system since the 1980s. WZB Discussion Paper, SP I 2011–208. Pozyskano z https://www.econstor.eu/bitstream/10419/56800/1/68992366X.pdf

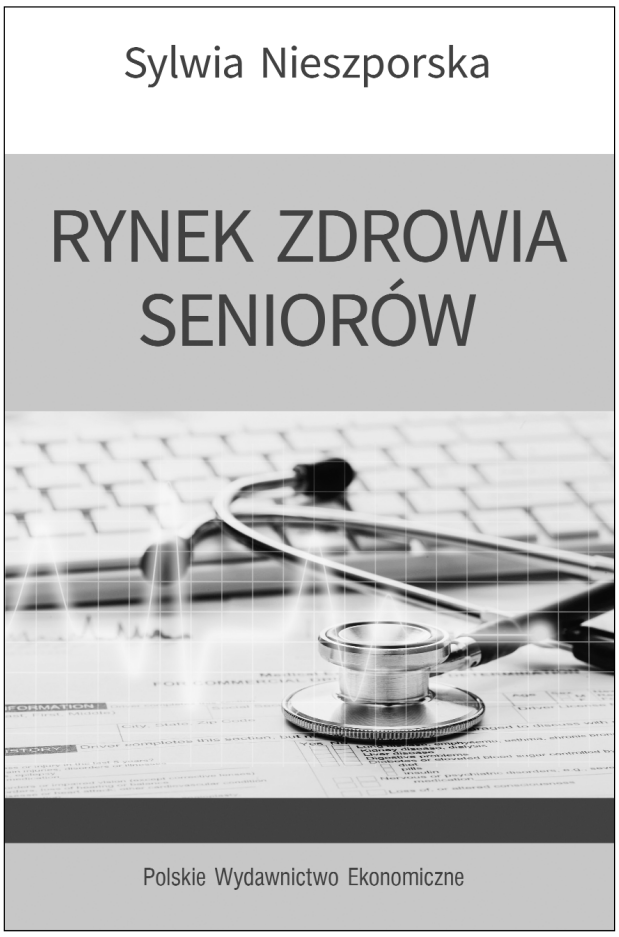
ZUS (2020). *Struktura wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2020 roku*. Warszawa: Zakład Ubezpiczeń Społecznych.

Dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. UMK, profesor w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na **w**ydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikłaja Kopernika w Toruniu. Autorka ponad 200 publikacji naukowych z zakresu polskiego prawa konstytucyjnego oraz prawa konstytucyjnego porównawczego. Kierowniczka grantów krajowych (NCN) i zagranicznych (V4 Fund). Laureatka I nagrody w konkursie na najlepsze prace habilitacyjne organizowanym przez Szefa Kancelarii Sejmu RP i Radę Redakcyjną prestiżowego czasopisma naukowego „Przegląd Sejmowy". Staże naukowe odbyła na Uniwersytecie Ateńskim w 2002 r., na Uniwersytecie Karola w Pradze w 2009 r. oraz na Uniwersytecie w Maastricht 2016/2017.

Dr Julia Kapelańska-Pręgowska, doktor nauk prawnych (2010), adiunkt w Katedrze Praw Człowieka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikłaja Kopernika w Toruniu. Laureatka I nagrody w XLVI Ogólnopolskim Konkursie „Państwa i Prawa" na najlepsze prace habilitacyjne i doktorskie ogłoszonym w 2010 r. za rozprawę doktorską „Prawne i bioetyczne aspekty testów genetycznych", stypendystka Fundacji na Rzecz Nauki Polskiej (Stypendium START 2014).

Dr hab. Agnieszka Bień-Kacała, prof. UMK, Professor within the Department of Human Rights, Faculty of Law and Administration at Nicolaus Copernicus University in Toruń, Poland. She has been a visiting professor in law schools in Athens, Prague, and Maastricht. She has presented papers at several conferences all over Europe, and in Hong Kong, Santiago de Chile and Barranquilla. Her latest co-authored (with T. Drinóczi) book titled Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law was published by Routledge in 2021.

Dr Julia Kapelańska-Pręgowska, Assistant Professor at the Human Rights Department, Faculty of Law and Administration, Nicolaus Copernicus University in Toruń, Poland. She has been a visiting researcher (Bohdan Winiarski Scholarschip) at the Lauterpacht Centre of International Law. She published two monographs and several articles on international human rights law, international and comparative biomedical law. Her research has been published, inter alia, in the European Journal of Health Law, European Yearbook on Human Rights, Health and Human Rights Journal. She is a Vice Editor-in-Chief of Comparative Law Review.



PWE poleca

NOWOŚĆ

Po więcej informacji zapraszamy na stronę Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego www.pwe.com.pl