

Warszawa, 27.06.2002 r.

**Uwagi do rządowego projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę  
oraz o zmianie niektórych ustaw (druk 556)**

**1. Cel regulacji prawnej i zakres wprowadzonych zmian**

Zasadniczy cel projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz zmianie niektórych ustaw, który wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy to realizacja obowiązku ustalania minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę lub sposobu ustalania tej wysokości aktem prawnym rangi ustawowej, wynikającego z art. 65 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zawarty w Konstytucji przepis wskazuje, że w polskim systemie prawnym kategoria minimalnego wynagrodzenia stanowi ważne prawo ekonomiczne i socjalne, i stanowi również ważną kategorię polityki społeczno-gospodarczej.

Obecnie kwestie związane z najniższym wynagrodzeniem reguluje Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 stycznia 1998 r. w sprawie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników (Dz. U. Nr 16, poz. 74 ze zm.) wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 77 Kodeksu pracy.

Rozporządzenie to reguluje następujące kwestie: określa kwotę minimalnego wynagrodzenia, definiuje pojęcie „minimalnego wynagrodzenia”, oraz określa sposób obliczania minimalnego wynagrodzenia wynagradzania dla pracowników wynagradzanych na podstawie godzinowych stawek wynagrodzenia, dla pracowników wynagradzanych na podstawie miesięcznych stawek wynagradzania, zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy.

**Projekt ustawy zawiera nowe regulacje określające:**

- mechanizm zachowania realnej wartości minimalnego wynagrodzenia,
- wysokość minimalnego wynagrodzenia dla absolwentów,
- tryb negocjacji w Trójstronnej Komisji.

Ustawowe uregulowanie kwestii waloryzacji minimalnego wynagrodzenia stanowi istotne uzupełnienie luki w obowiązujących przepisach prawnych. Projekt ustawy

wprowadza zasadę, że wysokość minimalnego wynagrodzenia jest ustalana w taki sposób, aby przeciętna wysokość wynagrodzenia w danym roku wzrastała w stopniu nie niższym niż prognozowany na dany rok wskaźnik cen (art. 4 ust. 1 projektu ustawy) oraz ustala częstotliwość zmian wysokości minimalnego wynagrodzenia w zależności od wysokości prognozowanego wskaźnika cen (art. 3 projektu ustawy). Ponadto w projekcie ustawy wprowadzono możliwość korygowania wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku następnym poprzez tzw. wskaźnik weryfikacyjny w przypadku, gdy w roku poprzednim prognozowany wskaźnik cen różni się od wskaźnika cen.

Całkowicie nowym rozwiązaniem na tle dotychczasowej praktyki funkcjonowania najniższego wynagrodzenia w Polsce jest wprowadzenie obniżonej kwoty minimalnego wynagrodzenia dla absolwentów. Jako dodatkowe czynniki różnicujące przyjęto poziom kwalifikacji (obniżenie płacy minimalnej nie dotyczy absolwentów szkół wyższych) oraz staż pracy (80% minimalnego wynagrodzenia w pierwszym roku zatrudnienia i 90% minimalnego wynagrodzenia w drugim roku zatrudnienia). Obniżenie minimalnego wynagrodzenia dla absolwentów projektodawca uzasadnia wysokim bezrobociem wśród młodzieży i traktuje niskie płace minimalne jako zachętę dla pracodawców do zatrudnienia absolwentów. Niższe stawki minimalnego wynagrodzenia dla absolwentów mają obowiązywać do końca 2005 r., tylko przez okres wchodzenia na rynek pracy młodzieży z roczników wyżu demograficznego. Rozwiązanie to ma więc charakter przejściowy a nie systemowy.

Przyjęcie takiego rozwiązania nie stanowi wyjątku na tle regulacji dotyczących minimalnego wynagrodzenia w innych krajach. Różnicowanie wysokości minimalnego wynagrodzenia ze względu na dodatkowe warunki jest często stosowane w krajach Unii Europejskiej, np:

- w zależności od wieku pracownika (Belgia, Holandia), przy czym w Holandii zasada ta funkcjonuje od wielu lat i jest wyrazem poglądów, że potrzeby młodszych pracowników nie obciążonych rodziną są mniejsze oraz opinii o znaczeniu doświadczenia w wynagrodzeniu: w rezultacie osoby poniżej 23 lat otrzymują minimalne wynagrodzenie nawet przeszło 50% niższe od ustalonego legislacyjnie,
- w zależności od stażu pracy powiązanego z wiekiem (Belgia),
- w zależności od rodzaju pracy (Grecja), płaca minimalna dla stanowisk nierobotniczych jest wyższa i ustalana jest miesięcznie, a dla robotników jest niższa i ustalana godzinowo,

- w zależności od kwalifikacji - wyższe stawki dla robotników wykwalifikowanych i niższe dla niewykwalifikowanych (Luksemburg).<sup>1</sup>

Wprowadzenie do projektu ustawy trybu negocjacji sankcjonuje istniejącą praktykę konsultowania się Ministra ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców w ramach powołanego przez Ministra specjalnego Zespołu oraz uzupełnia przepisy regulujące zadania Trójstronnej Komisji.

Określony w projekcie ustawy tryb negocjacji minimalnego wynagrodzenia w Komisji jest analogiczny do trybu negocjacji uregulowanych: ustawą z dnia 16 grudnia 1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców (Dz.U. z 1995 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.) oraz ustawą z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (Dz.U. Nr 110, poz. 1255 ze zm.). Różnice dotyczą terminu zakończenia negocjacji w Trójstronnej Komisji - Rada Ministrów powinna przedstawić propozycje minimalnego wynagrodzenia, wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w sferze budżetowej, maksymalnego rocznego wskaźnik przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia oraz inne wskaźniki makroekonomiczne w terminie do 15 czerwca. Komisja zobowiązana jest przedstawić swoje ustalenia dotyczące minimalnego wynagrodzenia do 15 lipca. Jest to termin krótszy niż w przypadku negocjacji w sprawie wynagrodzeń w sferze budżetowej (termin do 20 lipca) i negocjacji w sprawie wynagrodzeń u przedsiębiorców (termin do 10 września). W uzasadnieniu do projektu ustawy nie wskazano dlaczego przyjęto tak krótki termin dla negocjacji w Komisji, tym bardziej, że ustalone wynagrodzenie ma obowiązywać od 1 stycznia przyszłego roku.

**Projekt ustawy pozostawia bez zmian obowiązujące obecnie regulacje:**

- definicję płacy minimalnej tj. wyłączenie takich składników jak: nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalno-rentowe, dodatkowe wynagrodzenia roczne dla pracowników sfery budżetowej, należności z tytułu zysku lub w nadwyżce bilansowej, wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych,
- wysokość minimalnego wynagrodzenia (760 zł), które zostało ustalone Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2000 r., zmieniające Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia

---

<sup>1</sup> Zob. Z. Jacukowicz „Zróżnicowanie płac w Polsce, w krajach Unii Europejskiej i w USA”, IPiSS, Warszawa 2000

1998 r. w sprawie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników (Dz.U. Nr 16, poz. 74 ze zm.) i obowiązuje od 1 stycznia 2001 r.

- sposób obliczania wysokości minimalnego wynagradzania dla pracowników wynagradzanych na podstawie godzinowych stawek wynagrodzenia, na podstawie miesięcznych stawek wynagradzania, zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Oceniając projekt ustawy z punktu widzenia, czy ten akt prawny w sposób całościowy reguluje kategorię najniższego wynagrodzenia i czy proponowane rozwiązania mają charakter systemowy, należy wskazać na brak takiego elementu, jak sposób ustalania wysokości minimalnego wynagrodzenia. Projekt ustawy zawiera wszystkie inne ważne elementy konstrukcyjne: definicję, wysokość wynagrodzenia, mechanizm i terminy waloryzacji, tryb negocjowania wysokości minimalnego wynagrodzenia oraz zasady określania wynagrodzenia minimalnego w szczególnych przypadkach. W kwestii sposobu ustalania wysokości minimalnego wynagrodzenia projektodawca stanął na stanowisku, że ustawa powinna gwarantować tylko realną wartość minimalnego wynagrodzenia, zaś od negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych zależeć będzie rzeczywisty poziom minimalnego wynagrodzenia ponad określoną w ustawie waloryzację, Komisja zaś „w swoich pracach będzie mogła wykorzystać dotychczasowe metody ustalania wysokości minimalnego wynagrodzenia” (Uzasadnienie str. 1).

Rząd nie przedstawił jednak wyczerpujących argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem. Brak jasnego uzasadnienia dla przyjętej polityki kształtowania minimalnego wynagrodzenia jest tym bardziej istotny, iż fakt nie zawarcia w projekcie ustawy sposobu ustalania wysokości minimalnego wynagrodzenia stał się jednym z powodów negatywnego stosunku związków zawodowych do projektu ustawy. Projekt ustawy o minimalnym wynagrodzeniu pracowników nie jest więc poparty wspólnym stanowiskiem wszystkich partnerów społecznych, co w przypadku tego projektu ustawy ma szczególne znaczenie. Szkoda również, że w uzasadnieniu do projektu ustawy nie została przybliżona ustawodawcy istota sporu i argumenty stron sporu. Niezbyt jasny sposób sformułowania przepisu w art. 65 ust. 4 Konstytucji może powodować różnice w jego interpretacji i wydaje się, że potrzebna jest w tej kwestii opinia prawnika konstytucjonalisty.

## **2. Skutki społeczne, ekonomiczne i finansowe**

Płaca minimalna pełni jednocześnie funkcje społeczną i ekonomiczną, stąd też kategoria ta skazana jest na liczne kontrowersje począwszy od jej roli dla rozwoju gospodarczego i wzrostu poziomu życia a skończywszy na sposobie jej stanowienia. Konwencja MOP nr 131 o ustalaniu płac minimalnych z 1970 r. wyraźnie wskazuje, że poziom płacy minimalnej powinien spełniać jednocześnie dwa warunki: uwzględniać potrzeby pracownika i jego rodziny w relacji do ogólnego poziomu płac w kraju, kosztów utrzymania, świadczeń socjalnych i poziomu życia innych grup społecznych oraz uwzględniać wymagania rozwoju gospodarczego tj. wydajność pracy, poziom i tempo wzrostu dochodu narodowego, dążenie do osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia. Takie szerokie ujęcie płacy minimalnej zawiera w sobie niejako dwie sprzeczne tendencje, z których jedna oznacza ograniczanie zbyt wysokiego ustalania płac minimalnych a druga przeciwdziałanie zbyt niskiemu poziomowi płac.

Analiza przepisów projektu ustawy oraz sformułowań zawartych w uzasadnieniu do projektu wskazuje, że Rząd przywiązuje szczególnie dużą wagę do ekonomicznej funkcji minimalnego wynagrodzenia.

W uzasadnieniu zostały wskazane koszty dla budżetu państwa z tytułu wzrostu minimalnego wynagrodzenia związane z finansowaniem przez budżet niektórych świadczeń określanych w relacji do minimalnego wynagrodzenia. Jednocześnie w celu zmniejszenia obciążenia budżetu państwa z tego tytułu wprowadzono zmiany do przepisów innych ustaw, na mocy których wypłaty będą relacjonowane do wysokości minimalnego wynagrodzenia z grudnia roku poprzedniego a nie do bieżącej wysokości tego wynagrodzenia.

Projektodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy pominął całkowicie analizę przewidywanych skutków społecznych. Zaproponowane regulacje mogą osłabić funkcje socjalną minimalnego wynagrodzenia.

Przyjęcie zasady zachowania realnej wartości minimalnej płacy w oparciu o wskaźnik wzrostu cen wskazuje, że płaca minimalna jest traktowana podobnie jak świadczenia socjalne, które są waloryzowane cenowo. Jeśli Trójstronna Komisja nie dojdzie do porozumienia i minimalne wynagrodzenie nie będzie wzrastać przez kolejne lata ponad zagwarantowaną waloryzację, to niewątpliwie spowoduje obniżanie się relacji minimalnego wynagrodzenia do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, które to wynagrodzenie rośnie szybciej niż ceny towarów i usług konsumpcyjnych. Obecna relację tych wynagrodzeń (poniżej 40%) należy uznać za

niską w porównaniu np. do poziomu płacy minimalnej rekomendowanej przez MOP - 50% przeciętnego wynagrodzenia, zalecanej przez Radę Europy w Europejskiej Karcie Społecznej - 68% przeciętnego wynagrodzenia.

Przyjęty mechanizm weryfikacji wysokości minimalnego wynagrodzenia w przypadku gdy wskaźnik wzrostu cen okaże się wyższy od prognozowanego oznacza weryfikację wysokości minimalnego wynagrodzenia z dwuletnim opóźnieniem.

Dyskusyjną kwestią jest, czy obniżenie minimalnego wynagrodzenia dla absolwentów stanie się rzeczywiście czynnikiem zdecydowanie przyczyniającym się do poprawy sytuacji absolwentów na rynku pracy tj. większego spadku stopy bezrobocia wśród absolwentów niż stopy bezrobocia w pozostałych kategoriach wiekowych. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy i na wskazują liczne opracowania naukowe, badania rynku pracy mają rzeczywistą wartość poznawczą, gdy uwzględniają wiele czynników determinujących sytuację na rynku pracy, a nie tylko minimalne wynagrodzenie. Obniżone minimalne wynagrodzenie dla absolwentów należy potraktować jako jeden z licznych instrumentów rządowej strategii zwalczania bezrobocia. Nałożony na Radę Ministrów obowiązek przedstawienia do 30 września 2005 roku m.in. analizy związku między wysokością minimalnego wynagrodzenia a sytuacją na rynku pracy faktycznie będzie stanowić podsumowanie efektów całej strategii zwalczania bezrobocia.

Należy jednocześnie zauważyć, że wprowadzanie subminimum płac dla różnych kategorii pracowników (np. absolwentów) oznacza większe zróżnicowanie płac oraz rozwój sfery „biednych pracujących” zamiast bezrobotnych.

### **3. Podsumowanie**

Projekt ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę i zmianie innych ustaw realizuje obowiązek ustalania minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę lub sposobu określania tej wysokości aktem prawnym rangi ustawowej, co wynika z art. 64 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ustawy nie wprowadza zmian, które radykalnie zmieniłyby dotychczasowe regulacje i praktykę oraz nie reguluje całościowo i długofalowo kwestii minimalnego wynagrodzenia. Z analizy przepisów projektu ustawy i uzasadnienia do projektu wynika, że poszczególne regulacje zostały dostosowane do obecnej trudnej sytuacji gospodarczej (okresowe obniżenie minimalnego wynagrodzenia dla absolwentów, brak określenia metody ustalania minimalnego wynagrodzenia). W świetle zaproponowanych rozwiązań ich głównym

celem jest przeciwdziałanie ewentualnemu nadmiernemu wzrostowi wynagrodzenia minimalnego. Troską projektodawcy jest przede wszystkim ochrona funkcji ekonomicznej minimalnej płacy, chociaż wprowadzając ustawowe reguły waloryzacji tej płacy nie zapomniano o jej funkcjach socjalnych.

*Sporządziła: Bożena Kłós*