

Warszawa, dn. 31 lipca 2002 r.

Opinia prawna na temat:

"Czy zróżnicowanie minimalnego wynagrodzenia za pracę jest zgodne z Konstytucją RP w związku z propozycjami przepisów prawnych zawartymi w rządowym projekcie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 556)?"

1. Sprawa będące przedmiotem niniejszej opinii dotyczy delegacji konstytucyjnej przewidzianej w art. 65 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym "minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa".

Stwierdzić należy, iż norma konstytucyjna nakazująca ustawowe określenie minimalnego wynagrodzenia stanowi *novum* w polskim prawie konstytucyjnym. Upoważnienie w tym zakresie nie było znane Małej konstytucji i utrzymanym w mocy przepisom konstytucyjnym. W systemie prawa funkcjonowało dotychczas pojęcie "najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników", które w myśl obecnie obowiązującego art. 77⁴ pkt 1 Kodeksu pracy określane jest przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w formie rozporządzenia.

Przyjąć należy, że pojęcie "najniższego wynagrodzenia za pracę" jest tożsame z pojęciem "minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę". To pierwsze, było w doktrynie interpretowane jako "kwota, która została zagwarantowana pracownikowi przez prawo jako najniższy dopuszczalny ekwiwalent od pracodawcy za wykonaną pracę w przyjętym okresie obrachunkowym niezależnie od sposobu obliczania wynagrodzenia, obejmująca wynagrodzenie zasadnicze i inne składniki wynagrodzenia z wyłączeniem określonych premii i korzyści w naturze, płaconych pracownikowi bezpośrednio lub pośrednio z tytułu zatrudnienia" (Z. Salwa (red.) Kodeks pracy. Komentarz, s. 251-252). Dodajmy, że wysokość najniższego wynagrodzenia określana jest na podstawie stawek wynagrodzeń zasadniczych i innych składników wynagrodzenia przysługujących pracownikom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy. W wypadku zatrudnienia pracownika w niepełnym wymiarze czasu pracy, wysokość najniższego wynagrodzenia powinna pozostawać w proporcji do wymiaru czasu pracy, biorąc za podstawę kwotę najniższego wynagrodzenia za pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, nie przekraczającym 42 godzin na tydzień.

Wydaje się, że powyższą definicję odnieść można do pojęcia "minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę". Nie może również budzić wątpliwości, iż sens tego pojęcia powinien być odniesiony do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy.

W tym kontekście oczywista jest konstatacja, że minimalne wynagrodzenie powinno zapewniać zaspokojenie podstawowych potrzeb materialnych pracującego, a tym samym zagwarantowanie pewnego minimalnego standardu życiowego (por. J. Boć (red.) s. 122).

Norma zawarta w art. 65 ust. 4 nie formułuje żadnych szczegółowych zasad określania "minimum", nie zawiera również żadnych przesłanek pozwalających - choćby pośrednio - zrekonstruować mechanizm ustalania tego minimum. Przeciwnie, art. 65 ust. 4 jednoznacznie deleguje do ustawodawcy zwykłego kompetencję określenia wysokości minimalnego wynagrodzenia lub sposobu ustalania tej wysokości.

Mechanizmom prawnym ustalania minimalnych wynagrodzeń poświęcone są trzy konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy: Konwencja MOP nr 26 z 1928 r. dotycząca mechanizmów ustalania płac minimalnych, Konwencja MOP nr 99 z 1951 r. dotycząca mechanizmów ustalania płac w rolnictwie i nr 131 z 1970 r. dotycząca ustalania płac minimalnych ze szczególnym odniesieniem do krajów rozwijających się. Konwencjom towarzyszą zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy. Polska ratyfikowała Konwencję MOP nr 99 w 1977 r. (Dz. U. Nr 99, poz. 176).

Zgodnie z konwencjami MOP najniższe wynagrodzenie może być ustalane bądź bezpośrednio przez państwo, bądź też w drodze układów zbiorowych, orzeczeń komisji arbitrażowych lub w inny skuteczny sposób odpowiadający warunkom krajowym. W jednym kraju może występować kilka mechanizmów ustalania płac minimalnych przez państwo. Często mechanizm ustalania płac minimalnych przez państwo łączony jest z mechanizmem ustalania płac minimalnych w drodze układów zbiorowych.

2. Czy w świetle przepisu art. 65 ust. 4 Konstytucji dopuszczalna jest możliwość różnicowania minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę ?

W ocenie autora niniejszej opinii brak jest przesłanek rangi konstytucyjnej, które wykluczałyby możliwość ustanowienia w ustawie mechanizmu różnicującego wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę. Trzeba jednak podkreślić, iż wprowadzenie kryterium różnicującego nie może naruszać konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Zasada równości jako jedna z podstawowych zasad państwa prawnego była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozostało aktualne po wejściu w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (por. wyrok z 16 grudnia 1997 r., K. 8/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 502, wyrok z 21 września 1999 r., K. 6/98, OTK ZU Nr 6/117).

W orzecznictwie na tle zasady równości Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że "konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowani równo. A więc bez żadnych różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących" (orzeczenie z 9 marca 1988 r., U. 7/87, OTK w 1988 r., poz. 1, s. 14, wielokrotnie powoływane w późniejszym orzecznictwie).

Trybunał Konstytucyjny dopuszcza możliwość uznania za zgodne z konstytucją odmienne traktowanie podmiotów podobnych, o ile występowanie kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane, można w świetle zasad i wartości konstytucyjnych uzasadnić odpowiednio przekonywującymi argumentami (wyrok z 16 grudnia 1997 r. K. 8/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 70, wyrok z 24 lutego 1998 r., SK 4/98, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 24).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ustalono katalog warunków, które w świetle zasady równości musi spełniać wspomniane kryterium:

- po pierwsze - musi ono mieć charakter relewantny, czyli musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy - wprowadzone zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., K. 3/94, OTK w 1994 r. cz. II, poz. 42),

- po drugie - kryterium to musi mieć charakter proporcjonalny. Oznacza to, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,

- po trzecie - kryterium to musi pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (np. orzeczenie z 23 października 1995 r., K. 4/95, OTK w 1995 r. cz. II, s. 93).

Równość wobec prawa nie zakazuje bowiem różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy, ale - jak podkreślono już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego - "zakłada ona równocześnie zasadność wyboru takiego a nie innego różnicowania podmiotów prawa; oznacza uznanie tej a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie" (np. orzeczenie z 4 lutego 1997 r., P. 4/96, OTK ZU Nr 1/1997 r.).

Jakie zatem kryterium różnicujące minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę spełnia wskazane przez TK warunki?

Współcześnie w doktrynie prawa pracy przyjmuje się, że jednym z najbardziej efektywnych mechanizmów ustalania płacy minimalnej (płacy godziwej) jest odniesienie jej wysokości do płacy przeciętnej (taki pogląd wyraża w swoich Wnioskach Komitet Niezależnych Ekspertów oraz Komitet Rządowy, organy powołane na podstawie Europejskiej Karty Społecznej, por. Z. Jacukowicz, Systemy wynagrodzeń, Warszawa 1999, s. 21-24).

W doktrynie rozważana bywa regionalizacja wysokości najniższego wynagrodzenia (por. Z. Jacukowicz, Płaca godziwa. Poziom i dynamika, Studia i Materiały IPISS 3/1993, s. 100). Wiąże się to z istotną różnicą kosztów utrzymania w poszczególnych województwach, a także niejednorodnym uprzemysłowieniem kraju. Wskazuje się, że terenowe zróżnicowanie płac

miedzy województwami sięga blisko 50%. Wszystko to mogłoby uzasadniać przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym wysokość najniższego wynagrodzenia wyrażana byłaby przez jednolity dla całego obszaru Polski parametr wyrażony w procentach odniesiony jednak nie do średniej stawki płac na obszarze kraju lecz do średniej obliczanej dla obszaru województwa (wysokość minimalnego wynagrodzenia stanowiłaby wówczas XX % średniego wynagrodzenia w województwie).

Niezależnie od problemów techniczno-legislacyjnych związanych z wprowadzeniem takiego mechanizmu w życie (konieczne byłoby rozstrzygnięcie problemu, czy o zastosowaniu konkretnej minimalnej stawki rozstrzyga miejsce wykonywania pracy, miejsce zamieszkania pracownika, czy siedziba pracodawcy) wydaje się, że podany przykład spełnia wymogi wynikające z zasady równości. Rozwiązanie takie miałyby na celu urealnienie proporcji pomiędzy minimalną płacą a średnim wynagrodzeniem na danym obszarze.

Wydaje się również, że możliwe jest podanie innych przykładów mechanizmów różnicujących minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę, które spełniają ograniczenia wynikające z zasady równości (np. szczególna stawka minimalnego wynagrodzenia odnosząca się do pracy w warunkach szkodliwych dla zdrowia).

Nakaz określenia przez ustawodawcę wysokości minimalnego wynagrodzenia jest w istocie konstytucyjną gwarancją prawa obywateli do uzyskiwania wynagrodzenia za świadczoną pracę, które nie będzie niższe niż minimum określone przez państwo. Nie przypadkowo delegacja z art. 65 ust. 4 sformułowana została w rozdziale II Konstytucji - "Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela".

Pogląd, że delegacja zawarta w art. 65 ust. 4 stanowi w istocie gwarancję obywatelskiego prawa potwierdza brzmienie art. 81, zgodnie z którym, "praw określonych w art. 65 ust. 4 i 5 (...) można dochodzić w granicach określonych w ustawie".

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla:

- jego bezpieczeństwa lub
- porządku publicznego, bądź
- ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych

osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

3. Projekt ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz o zmianie niektórych ustaw określa tryb ustalania „minimalnego wynagrodzenia za pracę” (art. 2-4 projektu). W tym zakresie projekt stanowi wykonanie delegacji sformułowanej w art. 65 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa może określać „minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę” lub „sposób ustalenia tej wysokości”. Wykładnia art. 65 ust. 4 nie pozostawia wątpliwości, iż z perspektywy wzorca konstytucyjnego oba człony alternatywy mają charakter równoważny, a wybór między nimi całkowicie należy do sfery swobody ustawodawcy zwykłego.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 projektu „wysokość wynagrodzenia pracownika zatrudnionego w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy nie może być niższa od wysokości minimalnego wynagrodzenia ustalonego w trybie art. 2, z zastrzeżeniem jednak postanowień zawartych w art. 5 ust. 2. Zasada określona w art. 5 ust. 1 odpowiada gwarancyjnemu charakterowi konstytucyjnego pojęcia „minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę”.

Art. 5 ust. 2 formułuje jednak wyjątki od tej zasady. Do końca 2005 r. wynagrodzenie pracownika w okresie jego pierwszych dwóch lat pracy nie może być niższe niż:

- 1) 80% wysokości minimalnego wynagrodzenia – w pierwszym roku pracy,
- 2) 90% wysokości minimalnego wynagrodzenia – w drugim roku pracy.

Jak wskazuje analiza ust. 6 do stażu pracy osób podejmujących po raz pierwszy zatrudnienie wliczane byłyby wszystkie okresy, za które była opłacana składka na ubezpieczenie społeczne lub zaopatrzenie emerytalne, z wyłączeniem okresów zatrudnienia na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Wyjątek, o którym mowa w ust. 2 nie miałby zastosowania do „pracowników z wykształceniem wyższym”.

W ocenie autora niniejszej opinii rozwiązanie proponowane w art. 5 ust. 2 budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne. Autorzy projektu proponują bowiem zróżnicowanie wysokości najniższego gwarantowanego wynagrodzenia za pracę odwołując się do kryterium okresu zatrudnienia, a także do kryterium wykształcenia pracownika.

Podkreślić należy, iż minimalna wysokość wynagrodzenia za pracę nie byłaby uzależniona od charakteru pracy, warunków w jakich jest ona wykonywana, czy miejsca wykonywania pracy lecz jedynie od okresu zatrudnienia oraz od okoliczności czy zatrudniony pracownik posiada wyższe wykształcenie. Autorzy projektu - w zakresie gwarancji minimalnej

wysokości wynagrodzenia za pracę - różnicują grupę osób podejmujących zatrudnienie na tych, którzy podejmują zatrudnienie po raz pierwszy i nie posiadają wyższego wykształcenia i tych którzy posiadają staż pracy dłuższy niż 2 lata lub posiadają wyższe wykształcenie.

Jak wskazuje lektura uzasadnienia do projektu proponowane rozwiązanie ma zwiększyć „skłonność pracodawców do zatrudniania młodych pracowników” bowiem „zdaniem pracodawców, produktywność tych osób jest niska i nie pokrywa kosztów minimalnego wynagrodzenia” (uzasadnienie, str. 13 druku 556).

Proponowane kryteria (okres zatrudnienia, wykształcenie) wydają się być nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości. Nie spełniają one bowiem przesłanki relewantności, od spełnienia której ustawodawca konstytucyjny uzależnia dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Warto zauważyć, iż w wypadku bardzo wielu prostych prac fizycznych, staż pracy pracownika, czy jego wyższe wykształcenie nie ma żadnego wpływu na jakość świadczonej przez niego pracy.

Nie sposób *a priori* założyć, iż praca gońca roznoszącego dokumenty, czy praca polegająca na zmiataniu ulic, dozorowaniu parkingów, stryżeniu trawników, praca ekspedienta w sklepie spożywczym etc. jest efektywniej i staranniej wykonywana przez pracownika o kilkuletnim lub wieloletnim stażu pracy, niż przez pracownika podejmującego pracę po raz pierwszy.

Nie powinno budzić wątpliwości, że staż pracy w wypadku prostych prac fizycznych nie jest tożsamy z wyższą sprawnością pracownika. Zbiór osób podejmujących pracę po raz pierwszy obejmuje w przeważającej większości osoby młode. Wydaje się, że łatwo wykazać, iż w bardzo wielu wypadkach kondycja fizyczna i intelektualna osób młodych jest znacznie wyższa niż kondycja osób posiadających bardzo długi staż pracy. Osoby młode – w wypadku prostych prac fizycznych - mogą być często pracownikami znacznie bardziej sprawnymi fizycznie i bardziej starannymi niż np. osoby w wieku przedemerytalnym. W odniesieniu do takich prac zatrudnienie osoby młodej może być dla pracodawcy znacznie bardziej korzystne niż zatrudnienie pracownika o wieloletnim stażu pracy.

Proponowane rozwiązanie prowadziłoby również do sytuacji, w której zatrudnienie na stanowisku gońca osoby podejmującej pracę po raz pierwszy i nie posiadającej wyższego wykształcenia wiązałoby się z obowiązkiem zapłaty jedynie 80% kwoty wynagrodzenia, które pracodawca musiałby zapłacić, gdyby na tym samym stanowisku chciał zatrudnić -

podejmującego pracę również po raz pierwszy - absolwenta szkoły wyższej. Niezależnie od charakteru wykonywanej pracy (podejmowanej jako pierwsza praca) osoby posiadające wyższe wykształcenie byłyby uprzywilejowane wobec osób nie posiadających takiego wykształcenia w zakresie w jakim prawo gwarantowałoby im minimalną wysokość wynagrodzenia.

W ocenie autora niniejszej opinii proponowane kryteria uzależniające minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę od stażu pracy i wykształcenia są niezgodne z art. 32, art. 31 ust. 3 w związku z art. 65 ust. 4 Konstytucji RP. Kryteria te nie mają bowiem charakteru relewantnego z punktu widzenia celu i treści przepisów konkretyzujących konstytucyjne pojęcie „minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę”.

Rozwiązanie zawarte w art. 5 ust. 2 projektu przeczy istocie konstytucyjnego prawa do uzyskiwania za świadczoną pracę wynagrodzenia w wysokości nie niższej niż ta, którą ustawodawca określił jako minimalną.

Sporządził: Wojciech Odrowąż-Sypniewski