

Dr hab. Katarzyna Bomba

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-2362-3246

e-mail: katarzyna.bomba@uwm.edu.pl

Projekt ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę w kontekście unijnej dyrektywy 2022/2041 – analiza rozwiązań oraz postulaty zmian

Draft Act on Minimum Wage in the Context of EU Directive 2022/2041 – Analysis of Legal Solutions and Recommendations for Changes

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena rozwiązań prawnych przyjętych w projekcie z 30 lipca 2025 r. ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę w kontekście dyrektywy 2022/2041 o adekwatnych wynagrodzeniach minimalnych Unii Europejskiej. Autorka koncentruje się na procedurze ustalania wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, podkreślając znaczenie udziału partnerów społecznych w tym procesie oraz zagadnieniu półautomatycznej indeksacji minimalnego wynagrodzenia. Analizuje także mechanizm aktualizacji minimalnego wynagrodzenia oraz wskazuje na jego rolę w zapewnianiu adekwatnego wynagrodzenia minimalnego. Dodatkowo zwraca uwagę na przyjętą w projekcie orientacyjną wartość referencyjną (55% przeciętnego wynagrodzenia) oraz metodologię obliczania minimalnego wynagrodzenia za pracę. Na tym tle formułuje szereg postulatów mających na celu pełniejszą implementację dyrektywy oraz optymalne stosowanie ustawy. Autorka odnosi się również do zasadności kontynuacji prac nad projektem w obliczu ewentualnego stwierdzenia nieważności dyrektywy przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe

minimalne wynagrodzenie za pracę; dyrektywa UE 2022/2041; Zespół do Spraw Minimalnego Wynagrodzenia; indeksacja minimalnego wynagrodzenia; aktualizacja minimalnego wynagrodzenia

JEL: J39, J51

Wprowadzenie

W dniu 26 sierpnia 2024 r. na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji opublikowano Projekt nowej ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (nr UC62). Zakończył się już etap opiniowania projektu, w wyniku którego 30 lipca 2025 r. została opublikowana jego

Abstract

The article aims to assess the legal solutions adopted in the draft of 30 July 2025 of the Act on the minimum wage in the context of Directive 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union. The author focuses on the procedure for determining the minimum wage, emphasizing the importance of the involvement of social partners in this process and the issue of semi-automatic indexing of the minimum wage. The author also analyzes the mechanism for updating the minimum wage and highlights its role in ensuring adequate minimum remuneration. Additionally, the author draws attention to the reference value adopted in the draft (55% of the average wage) and the methodology for calculating the minimum wage. In this context, the author formulates a series of recommendations aimed at ensuring a more comprehensive implementation of the directive and the optimal application of the law. The author also addresses the justification for continuing work on the project in light of the potential annulment of the Directive by the Court of Justice of the European Union.

Keywords

minimum wage; EU Directive 2022/2041; Minimum Wage Advisory Team; indexing of the minimum wage; updating of the minimum wage

zmieniona treść¹. Obecnie projekt nie został jeszcze przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do Sejmu. Jest na etapie prac Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Projekt nowej ustawy ma zastąpić wielokrotnie nowelizowaną ustawę z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1773). Większość rozwiązań prawnych powiela

unormowania zawarte w obecnie obowiązujących przepisach. Chodzi m.in. o procedurę ustalania wysokości minimalnego wynagrodzenia, mechanizm indeksacji tego wynagrodzenia oraz dwa terminy zmiany jego wysokości, gdy prognozowany wskaźnik cen na rok następny wynosi co najmniej 105%. Projekt przewiduje również kilka nowych rozwiązań kluczowych z punktu widzenia funkcjonowania rynku pracy, tj. wprowadzenie mechanizmu aktualizacji minimalnego wynagrodzenia, utworzenie Zespołu do Spraw Minimalnego Wynagrodzenia jako organu o charakterze doradczym, ustalenie wartości referencyjnej na poziomie 55% prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia dla oceny adekwatności minimalnego wynagrodzenia, poszerzenie katalogu składników nieuwzględnianych przy obliczaniu minimalnego wynagrodzenia, wprowadzenie obowiązku płatności wynagrodzenia przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi nie później niż w ciągu 10 dni następnego miesiąca kalendarzowego, automatyzm w naliczaniu odsetek za czas opóźnienia przy wypłacie wynagrodzenia za pracę oraz zaostrezenie sankcji karnych za naruszenia prawa pracownika do wynagrodzenia.

Głównym celem projektu jest wdrożenie do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. L 275 z 25 października 2022, s. 33). Zgodnie z art. 17 ust. 1 dyrektywy, implementacja dyrektywy do krajowych porządków prawnych powinna nastąpić do dnia 15 listopada 2024 r. Pozostanie dyrektywy w porządku prawnym Unii Europejskiej nie jest pewne. Dyrektywa 2022/2041 została zaskarżona przez Danię do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Skarżący podnosi, że ingeruje ona bezpośrednio w systemy krajowe i w ten sposób narusza Traktat UE (C-19/23). Z opinii Rzecznika generalnego TSUE Nicholasa Emiliou z 14 stycznia 2025 r. (C-19/23, ECLI:EU:C:2025:11, pkt 136) wynika, że Trybunał powinien stwierdzić nieważność dyrektywy 2022/2041 ze względu na jej niezgodność z art. 153 ust. 5 TFUE, a tym samym z zasadą przyznania kompetencji wyrażoną w art. 4 ust. 2 TUE (Wysocka, 2024, s. 105). Celem artykułu jest ocena przyjętych w projekcie rozwiązań prawnych pod kątem realizacji obowiązków wynikających z dyrektywy 2022/2041. Ze względu na ograniczone ramy opracowania koncentruję się na rozwiązaniach związanych z ustalaniem i aktualizacją minimalnego wynagrodzenia za pracę, orientacyjną wartością referencyjną oraz obliczaniem tego wynagrodzenia. Odniosę się także do zasadności dalszych prac nad projektem wobec ewentualnego stwierdzenia nieważności dyrektywy przez TSUE.

Ustalanie wysokości wynagrodzenia minimalnego

Zgodnie z art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2022/2041, państwa członkowskie, w których obowiązują ustawowe minimalne wynagrodzenia za pracę, są zobowiązane do ustanowienia niezbędnych procedur ustalania i aktualizowania tych wynagrodzeń. W świetle tego

przepisu ustalenie wysokości minimalnego wynagrodzenia stanowi odrębną czynność od jego aktualizacji. Podstawą obu czynności są kryteria, które mają przyczynić się do zapewnienia adekwatności wynagrodzeń w celu osiągnięcia godnego poziomu życia, zmniejszenia ubóstwa pracujących, a także wspierania spójności społecznej i pozytywnej konwergencji społecznej oraz zmniejszenia luki płacowej między kobietami a mężczyznami. Państwa członkowskie mają swobodę w określeniu tych kryteriów zgodnie ze swoimi praktykami krajowymi. Powinny jednak uwzględnić co najmniej następujące elementy: a) siłę nabywczą ustawowych wynagrodzeń minimalnych, z uwzględnieniem kosztów utrzymania; b) ogólny poziom wynagrodzeń i ich rozkład; c) stopę wzrostu wynagrodzeń; oraz d) długoterminowe krajowe poziomy produktywności i ich zmiany (art. 5 ust. 2 dyrektywy).

Dyrektywa dopuszcza w art. 5 ust. 3 stosowanie przez państwa członkowskie automatycznego mechanizmu indeksacji pod warunkiem, że nie będzie to prowadziło do obniżenia minimalnego wynagrodzenia. Mechanizm automatycznej indeksacji minimalnego wynagrodzenia oznacza, że jego wzrost jest powiązany ze wzrostem wskaźnika ekonomicznego przewidzianego w prawie, np. inflacji, przeciętnego wynagrodzenia lub produktu krajowego brutto. Zwiększenie wysokości wynagrodzenia minimalnego następuje automatycznie wraz ze wzrostem tego wskaźnika bez potrzeby podejmowania odrębnej decyzji w tej sprawie. Mechanizm ten należy odróżnić od mechanizmu półautomatycznej indeksacji, który polega na powiązaniu wzrostu minimalnego wynagrodzenia z określonymi wskaźnikami, ale jego zatwierdzenie wymaga decyzji właściwego podmiotu. Taki mechanizm cechuje większa elastyczność wynikająca z możliwości dostosowania zmian wysokości minimalnego wynagrodzenia do całokształtu aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej.

Projekt z 30 lipca 2025 r. co do zasady utrzymuje dotychczasowe rozwiązania dotyczące procedury ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zgodnie z art. 7 ust. 1–2 projektu, wysokość minimalnego wynagrodzenia jest corocznie przedmiotem negocjacji prowadzonych w ramach Rady Dialogu Społecznego (dalej: RDS). Rada Ministrów przedstawia RDS w terminie do 15 czerwca każdego roku propozycję wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w roku następnym. Czyni to po zapoznaniu się z opinią nowo powołanego Zespołu do Spraw Minimalnego Wynagrodzenia przedstawioną w terminie do 7 maja (art. 3 ust. 4 projektu). Dodatkowo Rada Ministrów przekazuje RDS szereg informacji o charakterze statystyczno-ekonomicznym umożliwiających negocjacje nad wysokością minimalnego wynagrodzenia w szerokim kontekście społeczno-gospodarczym.

W porównaniu do obecnie obowiązujących przepisów w projekcie z 30 lipca 2025 r. zmodyfikowano zakres niektórych danych, np. informację o wydatkach gospodarstw domowych oraz o wskaźniku udziału dochodów z pracy najemnej w wydatkach gospodarstw domowych pracowników zawężono do gospodarstw o najniższych dochodach (dolne 20%). Gospodarstwa o najniższych

dochodach wydają proporcjonalnie więcej swojego budżetu na podstawowe potrzeby (żywność, mieszkanie, rachunki) w porównaniu z gospodarstwami o wyższych dochodach (Borowska, Miłucha, Raczkowska, Utzig, 2020, s. 64). Okoliczność ta uzasadnia wprowadzoną w projekcie zmianę. Ponadto rozszerzono zakres przekazywanych informacji o wysokość prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej na rok następny, przyjętej do opracowania projektu ustawy budżetowej (art. 7 ust. 2 pkt 5 projektu) oraz relację proporcji wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę do prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (art. 7 ust. 2 pkt 14 projektu), a w roku aktualizacji także o informację o aktualizacji minimalnego wynagrodzenia (art. 7 ust. 3 projektu).

Negocjacje w ramach RDS są prowadzone w trakcie 30 dni od przekazania przez Radę Ministrów tych danych. W razie nieosiągnięcia porozumienia co do wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku następnym decyzję w tej sprawie podejmuje Rada Ministrów. Ustalona w tym trybie kwota nie może być niższa niż proponowana RDS do negocjacji (art. 7 ust. 6 projektu). Z punktu widzenia implementacji dyrektywy 2022/2041, wątpliwości budzi nieuwzględnienie w ramach procedury ustalania minimalnego wynagrodzenia obligatoryjnych kryteriów wynikających z art. 5 ust. 1 dyrektywy, tj. siły nabywczej ustawowych wynagrodzeń minimalnych, z uwzględnieniem kosztów utrzymania, ogólnego poziomu wynagrodzeń i ich rozkładu, stopy wzrostu wynagrodzeń, długoterminowych krajowych poziomów produktywności oraz ich zmian. Zgodnie z art. 7 ust. 4 projektu, RDS po otrzymaniu propozycji wysokości minimalnego wynagrodzenia oraz informacji o charakterze ekonomiczno-statystycznym uzgadnia wysokość tego wynagrodzenia. Przepis ten jednak nie nakłada na RDS obowiązku kierowania się w toku negocjacji przywołanymi kryteriami.

W projekcie z 30 lipca 2025 r. zastosowano analogiczny do dotychczas obowiązującego mechanizm półautomatycznej indeksacji minimalnego wynagrodzenia za pracę, polegający na powiązaniu wzrostu tego wynagrodzenia ze wskaźnikiem cen na rok następny. Zgodnie z art. 8 ust. 1 projektu, przeciętna wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w roku następnym powinna wzrastać w stopniu nie niższym niż prognozowany wskaźnik cen na rok następny. Jeśli w roku poprzednim prognozowany wskaźnik cen różnił się od wskaźnika rzeczywistego, stosuje się mechanizm korygujący, tj. przy ustalaniu wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku następnym uwzględnia się wysokość minimalnego wynagrodzenia w roku negocjacji, skorygowany wskaźnikiem weryfikacyjnym (art. 8 ust. 2 projektu). Obliczanie tego ostatniego ma następować przez podzielenie wskaźnika cen w roku poprzednim przez prognozowany wskaźnik cen w roku poprzednim (art. 8 ust. 3 projektu). W artykule 8 ust. 4 projektu zachowano obecnie obowiązujące rozwiązanie polegające na dodatkowym zwiększeniu stopnia wzrostu minimalnego wynagrodzenia o 2/3 wskaźnika prognozowanego realnego przyrostu produktu krajowego brutto na rok następny, przyjęty do

opracowania projektu ustawy budżetowej, jeżeli w roku negocjacji wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę będzie niższa od połowy wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w pierwszym kwartale roku negocjacji.

Nowym rozwiązaniem w projekcie jest ustanowienie w art. 8 ust. 5 gwarancji utrzymania wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku następnym na poziomie nie niższym niż wysokość minimalnego wynagrodzenia obowiązująca od 1 lipca roku negocjacji. Chodzi o przypadki, gdyby w wyniku zastosowania mechanizmu półautomatycznej indeksacji stwierdzono, że wysokość minimalnego wynagrodzenia w roku następnym powinna ulec obniżeniu. Dyrektywa dopuszcza w art. 5 ust. 3 stosowanie mechanizmu indeksacji pod warunkiem, że nie prowadzi to do obniżenia minimalnego wynagrodzenia za pracę. Słusznie zatem projekt przewiduje w art. 8 ust. 5 gwarancję w tym zakresie. Należy podkreślić, że projektodawca nie ogranicza możliwości RDS wynegocjowania wyższego wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę, niż minimalny poziom zagwarantowany ustawą w ramach mechanizmu półautomatycznej indeksacji.

W ostatnich latach niektóre podwyżki minimalnego wynagrodzenia ustalone przez Radę Ministrów były wyższe niż kwoty pierwotnie proponowane RDS do negocjacji oraz wykraczały ponad propozycje zgłaszane przez partnerów społecznych (PIP, 2024, online)². Skokowy, nieprzewidywalny wzrost minimalnego wynagrodzenia, nieznajdujący uzasadnienia w aktualnej sytuacji gospodarczej powoduje po stronie przedsiębiorców utrudnienia (Rzecznik MŚP, 2024, s. 2-3). Mogą one wywołać szereg negatywnych skutków, tj. redukcję zatrudnienia, spadek konkurencyjności zwłaszcza małych przedsiębiorstw, które trudniej absorbują wzrost kosztów, zwiększenie szarej strefy spowodowany unikaniem kosztów pracy, przerzucenie wyższych kosztów pracy na konsumentów, co sprzyja inflacji i osłabia siłę nabywczą wynagrodzeń. Projektodawca nie przewidział mechanizmu zabezpieczającego pracodawców przed skokowym wzrostem kosztów pracowniczych wynikających z podwyżek minimalnego wynagrodzenia nieznajdujących podstaw we wskaźnikach ekonomicznych. Problemem jest również niska efektywność mechanizmu ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę w ramach RDS. Strony RDS często nie osiągają konsensusu w wyznaczonym terminie. W takiej sytuacji, zgodnie z obowiązującymi przepisami, Rada Ministrów jednostronnie podejmuje decyzję, co prowadzi do osłabienia roli dialogu społecznego i marginalizacji głosu partnerów społecznych. Obecna sytuacja sprawia, że RDS traci swoją kluczową funkcję jako forum dialogu i decydowania o wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Aktualizacja wysokości minimalnego wynagrodzenia

Artykuł 5 ust. 5 dyrektywy 2022/2041 nakłada na państwa członkowskie obowiązek, aby co najmniej raz na dwa lata lub w przypadku państw członkowskich stosujących mechanizm automatycznej indeksacji co najmniej

raz na cztery lata, dokonywano regularnej i terminowej aktualizacji ustawowych wynagrodzeń minimalnych. Realizacja obowiązku co najmniej raz na cztery lata obejmuje także państwa, które stosują mechanizmy indeksacji półautomatycznej, w ramach których jest zagwarantowany co najmniej minimalny obowiązkowy wzrost ustawowego wynagrodzenia minimalnego (motyw 27 preambuły dyrektywy). Mechanizm półautomatycznej indeksacji przewidziany w projekcie z 30 lipca 2025 r. spełnia ten warunek. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy, wymagania dotyczące kryteriów aktualizacji są analogiczne do tych stosowanych w procesie ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę. Regularna aktualizacja pozwala na ocenę adekwatności minimalnego wynagrodzenia przez pryzmat tych kryteriów, a w razie potrzeby, dostosowanie jego wysokości.

Przewidziana w projekcie ustawy aktualizacja minimalnego wynagrodzenia za pracę jest mechanizmem nieznanym na gruncie obecnie obowiązujących przepisów. Jej wprowadzenie do projektu służy wdrożeniu postanowień dyrektywy. Stosownie do art. 11 projektu, dokonuje się jej raz na cztery lata z uwzględnieniem kryteriów aktualizacji. W myśl art. 12 ust. 1 projektu, kryteria te obejmują: a) siłę nabywczą minimalnego wynagrodzenia za pracę, z uwzględnieniem kosztów utrzymania, b) ogólny poziom wynagrodzeń i ich rozkład, c) stopę wzrostu wynagrodzeń, d) długoterminowe krajowe poziomy produktywności i ich zmiany, e) relację wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę do wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, ogłoszonego przez Prezesa GUS. W dalszych ustępach artykułu 12 projektu doprecyzowano powyższe kryteria i powiązano je ze wskaźnikami publikowanymi przez GUS, aby nie pozostawić pola dla szerokiej interpretacji, która mogłaby mieć wpływ na ostateczny wynik aktualizacji (Pracodawcy RP, 2024, s. 2–3). W porównaniu z katalogiem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 dyrektywy, projekt rozszerza go o rzeczywistą relację minimalnego wynagrodzenia do wysokości przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w danym roku kalendarzowym. Ma to umożliwić ocenę zmian minimalnego wynagrodzenia na tle rzeczywistej wysokości przeciętnego wynagrodzenia w dłuższym okresie (uzasadnienie projektu, s. 10)³. Artykuł 12 projektu nie różnicuje znaczenia poszczególnych kryteriów, przypisując im jednakową wagę w procesie aktualizacji. Takie rozwiązanie ma zapewnić adekwatność omawianego mechanizmu do sytuacji gospodarczej, nawet w przypadku dużych wahań jednego z kryteriów (uzasadnienie projektu, s. 10).

Procedura aktualizacji została uregulowana w art. 13 i art. 14 projektu. Podobnie jak w przypadku ustalania minimalnego wynagrodzenia, obejmuje ona etap opiniodawczo-doradczy oraz etap projektodawczy. Pierwszy z nich jest realizowany przez nowo powołany Zespół do Spraw Minimalnego Wynagrodzenia. Zespół ten ma działać przy ministrze właściwym do spraw pracy jako organ opiniodawczo-doradczy Rady Ministrów w kwestiach związanych z minimalnym wynagrodzeniem za pracę, w szczególności z jego ustalaniem i aktualizacją (art. 3 ust. 2 projektu). W jego skład wejdzie trzech

przedstawicieli ministra właściwego do spraw pracy oraz po trzech przedstawicieli organizacji związkowych oraz organizacji pracodawców reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z 24 listopada 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 223 ze zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 5 projektu, w roku aktualizacji Zespół przedstawia opinię dotyczącą aktualizacji minimalnego wynagrodzenia oraz rekomendację dotyczącą jego wysokości w roku następnym w terminie do dnia 7 maja. Zarówno opinia, jak i rekomendacja, są wydawane na podstawie przeprowadzonej analizy zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia ocenianej w kontekście kryteriów aktualizacji (art. 13 projektu). Powołanie Zespołu czyni zadość art. 5 ust. 6 dyrektywy, który zobowiązuje każde państwo członkowskie do wyznaczenia lub ustanowienia co najmniej jednego organu doradczego, doradzającego właściwym organom w kwestiach związanych z ustawowymi wynagrodzeniami minimalnymi i umożliwienia jego funkcjonowania.

Etap projektodawczy dotyczy ustalenia przez Radę Ministrów w roku aktualizacji propozycji wysokości minimalnego wynagrodzenia na rok następny. Stosownie do art. 14 projektu, Rada Ministrów ustala tę propozycję mając na uwadze opinię i rekomendację Zespołu. Następnie przekazuje ją RDS wraz z informacjami ekonomiczno-statystycznymi oraz informacją o aktualizacji minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 7 ust. 3 projektu). Na tej podstawie RDS uzgadnia wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę na rok następny (art. 7 ust. 4 projektu). W roku aktualizacji wysokość minimalnego wynagrodzenia na rok następny jest więc ustalana w analogiczny sposób jak w roku negocjacji, czyli w drodze negocjacji przez RDS, z tym zastrzeżeniem, że dodatkowo w toku negocjacji uwzględnia się kryteria aktualizacji tego wynagrodzenia.

Procedura aktualizacji minimalnego wynagrodzenia w systemie, w którym działa mechanizm półautomatycznej indeksacji ma charakter gwarancyjny. Chodzi o zapewnienie, że minimalne wynagrodzenie będzie adekwatne do aktualnych warunków ekonomicznych i społecznych. Oparcie mechanizmu półautomatycznej indeksacji jedynie na dwóch wskaźnikach: prognozowanym wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz relacji minimalnego wynagrodzenia do wynagrodzenia przeciętnego, oznacza, że nie zawsze odzwierciedla on pełny obraz sytuacji gospodarczej i społecznej. Z tego powodu mechanizm ten mógłby okazać się niewystarczającym zabezpieczeniem w dynamicznie zmieniających się warunkach gospodarczych.

Wartość referencyjna

Dyrektywa 2022/2041 zobowiązuje państwa członkowskie z ustawowymi wynagrodzeniami minimalnymi do oceny ich adekwatności z wykorzystaniem orientacyjnych wartości referencyjnych. W tym celu państwa mogą odwołać się do orientacyjnych wartości referencyjnych powszechnie stosowanych na poziomie międzynarodowym, takich jak 60% mediany wynagrodzeń brutto i 50%

przeciętnego wynagrodzenia brutto lub orientacyjnych wartości referencyjnych stosowanych na poziomie krajowym (art. 5 ust. 4 dyrektywy). Dyrektywa pozostawia państwom swobodę w wyborze wartości referencyjnej. Wymienione w art. 5 ust. 4 wartości mają charakter przykładowy. W motywie 28 preambuły dyrektywy doprecyzowano, że wartości referencyjne powszechnie stosowane na poziomie międzynarodowym odnoszą się do relacji minimalnego wynagrodzenia brutto do 60% mediany wynagrodzeń brutto czy relacji minimalnego wynagrodzenia brutto do 50% przeciętnego wynagrodzenia brutto, lub relacji minimalnego wynagrodzenia netto do 50% lub 60% przeciętnego wynagrodzenia netto. Z kolei ocena adekwatności ustawowych wynagrodzeń minimalnych w oparciu o wartości referencyjne powiązane ze wskaźnikami stosowanymi na poziomie krajowym może posługiwać się porównaniem minimalnego wynagrodzenia netto z progiem ubóstwa i siłą nabywczą wynagrodzeń minimalnych. Dla porównania na gruncie Europejskiej Karty Społecznej wynagrodzenie jest godziwe, jeśli minimalne wynagrodzenie netto odpowiada co najmniej 60% przeciętnemu wynagrodzeniu netto. Jeśli minimalne wynagrodzenie stanowi od 50% do 60% przeciętnego wynagrodzenia netto, na państwie spoczywa obowiązek wykazania, że zapewnia ona godny standard życia. Ocena następuje w oparciu o kwoty netto, a więc po odliczeniu podatków od dochodów z pracy oraz składek na ubezpieczenia społeczne.

W artyku 10 ust. 1 projektu z 30 lipca 2025 r. ustalono orientacyjną wartość referencyjną na poziomie 55% prognozowanej wysokości przeciętnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce narodowej, przyjętej do opracowania projektu ustawy budżetowej. Przyjęcie takiej wartości referencyjnej projektodawca uzasadnił sukcesywnym wzrostem relacji minimalnego wynagrodzenia do przeciętnego wynagrodzenia (w 2023 r. – 50,3%, w 2024 r. według prognozy – 53,7%) (uzasadnienie projektu, s. 9). Argument ten nie wydaje się trafiony. W ostatnich latach minimalne wynagrodzenie rosło znacznie szybciej niż przeciętne wynagrodzenie, co sugeruje, że wzrost ten nie wynikał wyłącznie z naturalnej dynamiki wynagrodzeń w gospodarce, ale mógł być również efektem interwencji politycznej. Nie oznacza to jednak, że był on całkowicie oderwany od sytuacji ekonomicznej kraju. Tę ostatnią kształtują m.in. wysoka inflacja, która wymusza podnoszenie kwoty minimalnego wynagrodzenia dla zachowania jej siły nabywczej oraz wzrost gospodarczy, który mógł uzasadniać podwyżki, choć niekoniecznie w tak szybkim tempie.

Z uzasadnienia projektu wynika, że przyjęta wartość wyznacza cel do osiągnięcia (uzasadnienie projektu, s. 9). Można to rozumieć jako zapowiedź dalszych wygórowanych podwyżek minimalnego wynagrodzenia za pracę (Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, 2024, s. 1). Nie jest jasne, w którym momencie procesu ustalania wysokości minimalnego wynagrodzenia wartość referencyjna miałaby zostać uwzględniona oraz jakie byłyby skutki jej nieosiągnięcia. Wydaje się, że projektodawca przyznaje wartości referencyjnej znaczenie, które nie znajduje oparcia w przepisach dyrektywy. Kryteria ustalania

wysokości wynagrodzenia minimalnego zostały wskazane w art. 5 ust. 2 dyrektywy (Bomba, 2022, s. 152). Wartość referencyjna ma służyć jedynie ocenie adekwatności wynagrodzenia minimalnego ustalanego z uwzględnieniem czynników społecznych i ekonomicznych.

Dyrektywa 2022/2041 określa jednolite wskaźniki, aby umożliwić porównywanie sytuacji w różnych państwach członkowskich. Wskazuje 60% mediany wynagrodzeń brutto i 50% przeciętnego wynagrodzenia brutto jako minimalne poziomy zapewniające godne życie. Jeśli projekt z 30 lipca 2025 r. wejdzie w życie i próg referencyjny zostanie ustalony na poziomie 55% przeciętnego wynagrodzenia, Polska formalnie spełni wymóg dyrektywy 2022/2041 (50%). Państwa mogą formułować wyższe standardy, ale ocena ich realizacji odbywa się zawsze według uzgodnionych na poziomie międzynarodowym progów, czyli co najmniej 50% przeciętnego wynagrodzenia. Wyższy próg krajowy (55%) może być postrzegany jako dodatkowy standard, ale nie wpłynie na sposób oceny zgodności z dyrektywą.

Obliczanie minimalnego wynagrodzenia

W art. 16 ust. 2 projektu z 30 lipca 2025 r. zastosowano analogiczną do obecnie obowiązującej metodę obliczania minimalnego wynagrodzenia z odwołaniem do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez GUS do wynagrodzeń osobowych, z zastrzeżeniem wyjątków. Zgodnie z art. 16 ust. 3 projektu przy obliczaniu minimalnego wynagrodzenia nie uwzględnia się: 1) nagrody jubileuszowej, 2) odprawy pieniężnej przysługującej pracownikowi w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, 3) wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, 4) dodatku do wynagrodzenia za pracę w porze nocnej, 5) dodatku za staż pracy, 6) dodatku za szczególne warunki pracy, 7) dodatku funkcyjnego, 8) innych dodatków, 9) premii i nagród. W porównaniu do obecnie obowiązującej ustawy poszerzono katalog wyjątków o dodatek funkcyjny, inne dodatki (w tym przysługujące pracownikowi w celu zmotywowania do pracy), oraz premie i nagrody.

Powyższa zmiana sprzyja zapewnieniu bardziej sprawiedliwego i przejrzystego kształtu wynagrodzenia minimalnego oraz przywróceniu motywacyjnego charakteru poszczególnym składnikom wynagrodzenia, które obecnie często stanowią uzupełnienie do poziomu minimalnego wynagrodzenia. Chodzi o przypadki, w których pracownicy spełniający wymogi do otrzymania dodatków do wynagrodzenia, np. dodatku funkcyjnego czy premii, nie uzyskują z tego tytułu korzyści finansowej (OPPZ, 2024, s. 2). Ogranicza ona również konkurencję na rynku opartą na obniżaniu kosztów pracowniczych przez wliczanie dodatków do minimalnego wynagrodzenia (Pracodawcy RP, 2024, s. 4). Wprowadzenie katalogu świadczeń niewliczanych do minimalnego wynagrodzenia nie służy bezpośrednio implementacji postanowień dyrektywy, jednak może przyczynić się do realizacji jej celów, w tym zagwarantowania pracującym godnego poziomu życia i zmniejszenia ich ubóstwa (art. 5

ust. 1 dyrektywy). Omawiana regulacja odzwierciedla zauważalną od kilku lat tendencję polskiego ustawodawcy do stopniowego wyłączenia kolejnych dodatków z zakresu przedmiotowego minimalnego wynagrodzenia, opartą na założeniu, że minimalne wynagrodzenie powinno przysługiwać w zamian za prace niewymagające wysokich kwalifikacji zawodowych, wykonywane w normalnych warunkach (Bomba, 2022, s. 238).

Przyjęty kierunek legislacyjny należy ocenić pozytywnie, jednak zastrzeżenia wywołuje metoda jego realizacji. Chodzi m.in. o wyłączenie z minimalnego wynagrodzenia innych dodatków. Ich definicja zawarta w art. 2 pkt 1–4 projektu obejmuje szeroki, otwarty katalog świadczeń, co utrudnia jednoznaczną interpretację. Brak precyzji zwiększa ryzyko dla pracodawców, narażając ich na sankcje.

Wynagrodzenie za pracę może być ustalane według różnych systemów, które określają sposób naliczania oraz zasady jego kształtowania (Walczak, 2018, s. 248). W wyniku zmiany sposobu obliczania minimalnego wynagrodzenia pracodawcy będą zobowiązani do wypłacania dodatków, o których mowa w art. 16 ust. 3 projektu, obok wynagrodzenia minimalnego. Poszerzenie katalogu wyjątków może negatywnie wpłynąć na systemy motywacyjne stosowane przez pracodawców, m.in. na system premiowy oraz systemy mieszane, takie jak czasowo-premiewe lub czasowo-prowizyjne. W tych systemach analizowana zmiana może wymusić podniesienie wynagrodzenia zasadniczego. W systemie akordowym przy obliczaniu minimalnego wynagrodzenia nie będą uwzględniane dodatki za wydajność, co może spowodować konieczność podwyższenia stawek akordowych. Natomiast zmiana nie dotknie systemu czasowego, pod warunkiem że wynagrodzenie zasadnicze odpowiada wynagrodzeniu minimalnemu.

Nowa regulacja, przewidująca wyłączenie dodatku funkcyjnego, innych dodatków oraz premii i nagród z zakresu przedmiotowego minimalnego wynagrodzenia, ma wejść w życie w okresie od 1 stycznia 2026 r. do 1 stycznia 2028 r. (art. 35 projektu), a więc po okresie znacznych podwyżek minimalnego wynagrodzenia przewyższających tempo wzrostu wynagrodzenia przeciętnego. Połączenie tych dwóch czynników – wcześniejszych dynamicznych wzrostów wynagrodzenia minimalnego oraz nowego sposobu jego obliczania – doprowadzi do wzrostu kosztów pracowniczych, co może być oceniane jako niespójne z dyrektywą. Ta ostatnia przewiduje bowiem, że przy jej wdrażaniu państwa członkowskie powinny unikać zbędnych ograniczeń utrudniających rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (dalej: MŚP) przy wdrażaniu dyrektywy. Zaleca się ocenę skutków przyjętych w państwach środków transpozycji, szczególnie dla mikroprzedsiębiorstw, oraz publikację jej wyników. Zgodnie z motywem 39 preambuły dyrektywy w przypadku nieproporcjonalnych obciążeń państwa powinny rozważyć wsparcie MŚP w dostosowaniu wynagrodzeń do nowych wymogów. W projekcie ustawy nie przewidziano instrumentów, które mogłyby złagodzić negatywne skutki zwiększonych kosztów pracowniczych i ułatwić MŚP dostosowanie się do nowych

regulacji (Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, 2024, s. 1–2).

Podsumowanie

Projekt ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę stanowi krok w stronę wdrożenia unijnych regulacji, jednak nie wprowadza istotnych reform i powiela błędy dotychczasowych przepisów. Pełne wdrożenie dyrektywy 2041/2022 wymaga uwzględnienia na poziomie krajowym kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 dyrektywy zarówno w procesie ustalania, jak i aktualizacji minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Konieczna jest również zmiana nieefektywnego mechanizmu negocjacji w ramach RDS, która w praktyce pozostawia Radzie Ministrów decyzję o wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zasadne byłoby również ograniczenie uprawnień Rady Ministrów w zakresie ustalania wysokości minimalnego wynagrodzenia do zastosowania ustawowego algorytmu. Chodzi o wyeliminowanie możliwości arbitralnego ustalania przez nią wysokości minimalnego wynagrodzenia powyżej pierwotnej propozycji przedstawionej RDS oraz poziomów wskazanych przez partnerów społecznych. Bez zwiększenia realnego wpływu partnerów społecznych na ten proces istnieje ryzyko dalszego osłabiania zaufania do instytucji dialogu społecznego oraz nieuwzględniania interesów wszystkich stron w równym stopniu.

Projekt nie wprowadza zmian w metodologii obliczania minimalnego wynagrodzenia, co oznacza, że nadal bazuje ona na mało przejrzystym odesłaniu do danych GUS dotyczących wynagrodzeń osobowych (Bomba, 2022, s. 232). Projektowane wyłączenie wielu składników z podstawy obliczania minimalnego wynagrodzenia może stanowić poważne wyzwanie finansowe i organizacyjne dla pracodawców, zwłaszcza tych stosujących rozbudowane systemy wynagradzania. W tym kontekście można rozważyć wprowadzenie środków wspierających MŚP w dostosowywaniu struktury wynagrodzeń do nowych wymogów, np. czasowych ulg podatkowych lub składowych, aby zminimalizować negatywne skutki dla rynku pracy.

Doprecyzowania wymaga również kategoria „innych dodatków”. Brak jasnego, zamkniętego katalogu świadczeń zaliczanych do tej kategorii może utrudnić pracodawcom jednoznaczne określenie, które składniki wynagrodzenia nie powinny być uwzględniane w podstawie minimalnego wynagrodzenia. Może to prowadzić do różnic w stosowaniu przepisów oraz ryzyka sankcji w razie nieprawidłowej interpretacji nowych regulacji.

Projektodawca powinien także zrewidować ustalenie orientacyjnej wartości referencyjnej na poziomie 55% przeciętnego wynagrodzenia. Przyjęte rozwiązanie opiera się na błędnym założeniu, że wartość ta jest celem do osiągnięcia, podczas gdy jej rzeczywistą rolą jest jedynie ocena adekwatności minimalnego wynagrodzenia. Komisja Europejska stosuje jednolite kryteria (60% mediany wynagrodzeń brutto, 50% przeciętnego wynagrodzenia brutto) dla wszystkich państw członkowskich. Ustanowienie w przepisach krajowych wyższego standardu niż unijny nie zmienia metodologii

oceny spełnienia przez Polskę wymogów dyrektywy, ale może wywołać presję na nadmierny wzrost minimalnego wynagrodzenia.

Uważam, że niezależnie od przyszłości dyrektywy unijnej należy kontynuować prace legislacyjne dotyczące nowego modelu minimalnego wynagrodzenia za pracę. Obowiązujące przepisy krajowe wymagają zmian,

zwłaszcza w zakresie procedury ustalania i obliczania minimalnego wynagrodzenia. W przypadku stwierdzenia przez TSUE nieważności dyrektywy 2022/2041, proponowane na poziomie unijnym rozwiązania mogą stanowić punkt odniesienia dla przepisów krajowych. W każdym przypadku nowa ustawa powinna wprowadzić regulacje lepiej dostosowane do potrzeb rynku pracy.

² Kierownik/kierowniczka, specjalista/specjalistka, samodzielna księgowa/samodzielny księgowy, ekspert/ekspertka, pracownik/pracowniczka, doradca/doradczyni, sprzedawca/sprzedawczyni, kucharz/kucharka, magazynier/magazynierka, barman/barmanka, operator/operatorka (wózka widłowego), pokojowa/pokojowy, ale można znaleźć również formy z ukośnikami: kosztorysant/ka itp.

³ Recepcjonista (K/M), operator koparki (k/m), mechanik (m/k) itp.

⁴ Osoba do pracy na infolinii, osoba do wsparcia pracy sklepu, osoba sprzątająca do siłowni, itp.

⁵ Prosta praca przy pakowaniu, wsparcie pracy sklepu, łatwa elastyczna praca online, zbiory warzyw, sprzątanie placówki bankowej, itp.

¹ Tekst projektu: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12388700/katalog/13077189#13077189> (dostęp 28.08.2025 r.), dalej cytowany jako „projekt”.

² Na przykład w 2025 r. podwyżka minimalnego wynagrodzenia do kwoty 4666 zł była wyższa niż wynikało to z pierwotnej propozycji Rady Ministrów (4262 zł) oraz porozumienia wypracowanego przez stronę związkową (4650 zł). Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 12 września 2024 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2025 r. (Dz.U. z 2024 r., poz. 1362). W 2024 r. oraz 2023 r. ustalone

Bibliografia/References

- Bomba, K. (2022). *Minimalne wynagrodzenie za pracę jako instrument realizacji społecznych praw człowieka*. C.H. Beck
- Borowska, A., Mikuła, A., Raczkowska, M., Utzig, M. (2020). *Konsumpcja dóbr i usług gospodarstw domowych w Polsce*. Wydawnictwo SGGW.
- Council of Europe, European Committee of Social Rights (2022). *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, s. 73 (<https://rm.coe.int/digest-ecsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd> (dostęp 12 lipca 2025 r.))
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (2024). Stanowisko z dnia 25 września 2024 r. w sprawie projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, OPZZ/BP/3520/2024
- Państwowa Inspekcja Pracy (2024). *Na posiedzeniu RDS o minimalnym wynagrodzeniu*, 16. lipca 2024 r., <https://www.pip.gov.pl/aktualnosci/na-posiedzeniu-rds-o-minimalnym-wynagrodzeniu> (dostęp 12 lipca 2025 r.).
- Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej (2024). Stanowisko z dnia 19 września 2024 r. w sprawie projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (nr w RCL UC62), DAiL/0486/09.24/SW, s. 3-4, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12388700/katalog/13077164#13077164> (dostęp 12.07.2025 r.).
- Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (2024). Stanowisko z dnia 6 września 2024 r. w sprawie projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Tabela uwag), WPL.201.2024.GS, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12388700/katalog/13077164#13077164> (dostęp 12.07.2025 r.).
- Walczak, K. (2018). *Zasady wynagradzania za pracę u pracodawców – przedsiębiorców w świetle autonomicznych źródeł prawa pracy*. C.H. Beck.
- Wysocka, M. (2024). *Kompetencje Unii Europejskiej a działania ustawodawcze w sferze ustalania wynagrodzenia za pracę*. Wolters Kluwer.
- Związek Pracodawców Business Centre Club (2024). Uwagi do projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z dnia 22 sierpnia 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12388700/katalog/13077164#13077164> (dostęp 12.07.2025 r.).
- Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (2024). Stanowisko do ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12388700/katalog/13077164#13077164> (dostęp 12.07.2025 r.).

Katarzyna Bomba, doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Prawa Socjalnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; autorka publikacji z zakresu prawa pracy i sądowego postępowania egzekucyjnego.

Katarzyna Bomba, Doctor of Laws (with habilitation); assistant professor at the Department of Labour Law and Social Law of the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn; author of publications in the field of labour law and court enforcement proceedings.



ZAPOWIEDZI

Więcej informacji na:
www.pwe.com.pl