

1/1/A/2005

WYROK

z dnia 10 stycznia 2005 r.

Sygn. akt K 31/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marian Grzybowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca

Adam Jamróz

Jerzy Stępień

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 stycznia 2005 r., wniosku Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” o zbadanie zgodności:

art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679 oraz z 2004 r. Nr 240, poz. 2407) jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem wnioskodawcy, regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie narusza zasadę równości, gdyż różnicuje uprawnienia pracowników do minimalnego wynagrodzenia, w zależności od posiadanego stażu pracy. Przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania, w ocenie wnioskodawcy, nie spełnia konstytucyjnych wymogów. W szczególności nie posiada charakteru relewantnego, gdyż nie pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią ustawy, a ponadto jego zastosowanie

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 stycznia 2005 r. w Dz. U. Nr 11, poz. 87.

nie ma racjonalnego uzasadnienia. Minimalne wynagrodzenie – na co wskazują także postanowienia umów międzynarodowych – ma pełnić funkcję alimentacyjną, zapewnić pracownikom oraz ich rodzinom odpowiedni (przyzwoity) poziom życia.

Wnioskodawca podniósł ponadto, że sposób zróżnicowania wysokości minimalnego wynagrodzenia zrywa związek pomiędzy wynagrodzeniem a wartością pracy, jednocześnie deprecjonuje czynnik wykształcenia jako miernik kwalifikacji pracowniczych oraz sprawności fizycznej i intelektualnej, często wyższej u osób młodych. Jak twierdzi wnioskodawca, taka regulacja nie tylko godzi w konstytucyjne wartości wyrażone w przywołanych wzorcach kontrolnych, ale również nie spełnia oczekiwanego przez ustawodawcę celu, jakim jest skuteczna walka z bezrobociem. Walka z bezrobociem, będąca z mocy art. 65 ust. 5 Konstytucji wartością konstytucyjną, nie stanowi przy tym przeciwwagi dla interesów naruszonych wskutek nierównego potraktowania pracowników w zakresie prawa do minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Wnioskodawca, powołując się na poglądy doktryny, nie wyklucza zróżnicowania prawa do minimalnego wynagrodzenia za pracę. Wskazuje jednak na inne, dopuszczalne kryteria zróżnicowania, np. ze względu na stopień uprzemysłowienia oraz koszty utrzymania w poszczególnych regionach kraju.

W ocenie Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, kwestionowany przepis, godzący w zasadę równości, pozostaje jednocześnie w sprzeczności z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadą sprawiedliwości społecznej przez to, że różnicuje prawa obywatelskie na poziomie ich minimum. Określenie wysokości minimalnego wynagrodzenia pracowników posiadających krótki okres zatrudnienia, na poziomie niższym od wysokości takiego minimalnego wynagrodzenia przysługującego pozostałym pracownikom narusza zasadę sprawiedliwości społecznej w jej dystrybutywnym (rozdzielczym) ujęciu.

2. W pisemnym stanowisku z 22 stycznia 2004 r. Prokurator Generalny wyraził pogląd, że przepis art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679) jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Dokonując oceny konstytucyjności tego przepisu, Prokurator Generalny zwrócił przede wszystkim uwagę, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę – wysokość minimalnego wynagrodzenia jest corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji, w skład której wchodzi również przedstawiciele związków zawodowych. Organizacje te reprezentują interes pracowników, mają zatem wpływ na wysokość tego wynagrodzenia. Mogą więc przy prowadzeniu rokowań brać pod uwagę, że w istocie najniższym obowiązującym wynagrodzeniem minimalnym jest stawka przewidziana dla pracowników, którzy nie posiadają żadnego stażu pracy, i to właśnie ta stawka powinna mieć cechy, o których mowa we wniosku.

Następnie Prokurator Generalny rozważył, czy między pracownikami o różnym stażu pracy zachodzi relewantność przemawiająca za poglądem, że niedopuszczalne jest zróżnicowanie ich wynagrodzenia minimalnego. Podkreślił, że w prawie pracy element stażu pracy odgrywa istotną rolę. Długość okresu zatrudnienia ma wpływ na szereg pracowniczych uprawnień, np. na wymiar urlopu wypoczynkowego, wysokość rozmaitego rodzaju odpraw i świadczeń pracowniczych. Posiadanie określonego stażu pracy niejednokrotnie jest zaliczane do wymogów kwalifikacyjnych, od których zależy zatrudnienie na danym stanowisku, z czym oczywiście wiąże się także wysokość wynagrodzenia.

Skoro tak, to można zasadnie twierdzić, że fakt posiadania statusu pracownika nie przesądza o prawie do jednakowej wysokości wynagrodzenia. Wymóg zachowania konstytucyjnej zasady równości nie oznacza obowiązku ustawodawcy identycznego

traktowania każdego i w każdej sytuacji. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia wprawdzie z odstępstwem od zasady równości, lecz nie zawsze jest to równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania. Zdaniem Prokuratora Generalnego, kwestionowany przepis tak rozumianej zasady równości nie narusza.

Jeżeli natomiast chodzi o zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, to Prokurator Generalny, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, podniósł, że istnieje związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczający zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione. W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęte przez ustawodawcę zróżnicowanie czyni zadość zasadzie sprawiedliwości i nie budzi konstytucyjnych zastrzeżeń.

3. W piśmie z 26 sierpnia 2004 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażając pogląd, że art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679) jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Marszałek Sejmu podniósł przede wszystkim, że przyjęte rozwiązanie ma charakter przejściowy, a nie systemowy. Projektodawca uzasadniał obniżenie minimalnego wynagrodzenia wysokim bezrobociem wśród młodzieży i traktował jako zachętę dla pracodawców do zatrudniania absolwentów przez okres wchodzenia na rynek pracy roczników wyżu demograficznego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, brak jest przesłanek rangi konstytucyjnej, które wykluczałyby możliwość ustanowienia w ustawie mechanizmu różnicującego wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę. Cechą uzasadniającą zróżnicowanie minimalnego wynagrodzenia za pracę jest – w przypadku kwestionowanego przepisu – staż pracy. Stanowi ona element różnicujący w zakresie szeregu uprawnień wynikających ze stosunku pracy – także na gruncie regulacji obowiązujących w innych krajach Unii Europejskiej.

Ponadto Marszałek Sejmu podkreślił, że regulacja zawarta w art. 6 ust. 2 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę stanowi element realizacji programu zwalczania bezrobocia. Zgodnie z art. 65 ust. 5 Konstytucji władze publiczne obowiązane są prowadzić politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia.

4. Prezes Rady Ministrów w pisemnej opinii z 6 lipca 2004 r., wydanej na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, stwierdził, iż uznanie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności zakwestionowanego przepisu z Konstytucją nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych w państwowej sferze budżetowej, natomiast może spowodować zmniejszenie zatrudnienia osób podejmujących pierwszą pracę, gdyż w ramach tej samej puli środków na wynagrodzenia można będzie zatrudnić mniej pracowników, ale o wyższych wynagrodzeniach.

II

Na rozprawie 10 stycznia 2005 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych i zawarły w nich argumentację.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679 ze zm.) stanowi przede wszystkim realizację obowiązku wynikającego z art. 65 ust. 4 Konstytucji (zob. uzasadnienie projektu ustawy – druk sejmowy nr 556). Zgodnie z tym przepisem, minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa.

Art. 6 ust. 1 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę przewiduje, że wysokość wynagrodzenia pracownika zatrudnionego w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy nie może być niższa od wysokości minimalnego wynagrodzenia ustalonego w trybie art. 2 i art. 4 ustawy, z zastrzeżeniem ust. 2.

Zakwestionowany przez wnioskodawcę art. 6 ust. 2 ustawy stanowi:

„Do końca 2005 r. wynagrodzenie pracownika w okresie jego pierwszych dwóch lat pracy, z zastrzeżeniem ust. 3, nie może być niższe niż:

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

Do okresów, o których mowa w ust. 2, wlicza się 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 (art. 6 ust. 3).

Zdaniem wnioskodawcy, zróżnicowanie minimalnego wynagrodzenia pracowników – przy zastosowaniu kryterium stażu pracy – narusza zasadę równości wobec prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej.

2. Określenie minimalnego wynagrodzenia za pracę lub sposobu ustalania tej wysokości jest konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie precyzuje przy tym żadnych zasad ustalania wynagrodzenia za pracę, w szczególności nie wymaga, by wynagrodzenie odpowiadało „ilości i jakości” pracy, tak jak to przewidywał art. 68 obowiązujących wcześniej przepisów konstytucyjnych. W tym zakresie wyraźnie zakazane jest tylko różnicowanie wynagrodzenia „za pracę jednakowej wartości” ze względu na płeć (art. 33 ust. 2 Konstytucji). Także ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.) w art. 10 § 2, poza stwierdzeniem, że to „państwo określa minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę”, nie zawiera dodatkowych warunków, które byłyby wiążące przy ustalaniu kwoty minimalnego wynagrodzenia.

Kryteria pomocne przy kształtowaniu wynagrodzenia minimalnego wskazują akty prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 3 Konwencji nr 131 MOP z 1970 r. dotyczącej ustalania płac minimalnych ze szczególnym odniesieniem do państw rozwijających się (nieratyfikowana przez Polskę) należy brać pod uwagę „potrzeby pracowników i ich rodzin, przy uwzględnieniu ogólnego poziomu płac w kraju, kosztów utrzymania, świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych”. Poza tym wskazano „czynniki natury gospodarczej, łącznie z wymaganiami rozwoju gospodarczego, poziomem wydajności pracy, dążeniem do osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia”.

Problematykę „godziwego wynagrodzenia”, które w piśmiennictwie utożsamiane jest niejednokrotnie z wynagrodzeniem minimalnym, ujmuje najobszerniej Europejska Karta Społeczna z dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67), która w art. 4 ust. 1 wskazuje na konieczność uznania prawa pracowników „do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia”. Polska, korzystając ze szczególnego trybu ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej (art. 20 karty), nie związała się art. 4 ust. 1, jednakże ratyfikacja zobowiązuje państwo do prowadzenia polityki stwarzającej warunki, w których przewidziane w karcie prawa i zasady będą mogły być skutecznie realizowane. Potrzeba zapewnienia pracownikom i ich rodzinom

prawa do godziwego wynagrodzenia sformułowana została także w ratyfikowanym przez Polskę Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169). Zgodnie z art. 7, Strony Paktu uznają prawo każdego do korzystania ze sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, obejmujących w szczególności: wynagrodzenie zapewniające wszystkim pracującym jako minimum: godziwy zarobek i równe wynagrodzenie za pracę o równej wartości bez jakiegokolwiek różnicy.

3. Do czasu wejścia w życie ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Minister Pracy i Polityki Społecznej określał w drodze rozporządzenia, na podstawie art. 77⁴ kodeksu pracy najniższe wynagrodzenie pracowników za pracę. W praktyce przy określaniu wysokości najniższego wynagrodzenia minister konsultował się ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, przy czym wykorzystywano dane analityczne w zakresie kształtowania się cen towarów i usług konsumpcyjnych, wydatków gospodarstw domowych dla 20% osób o najniższych dochodach w gospodarstwach pracowniczych, sytuacji budżetu państwa, sytuacji rynku pracy.

W aktualnym stanie prawnym wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę jest corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych (art. 2 ustawy). Jeżeli Trójstronna Komisja nie uzgodni w ustalonym terminie (tj. do 15 lipca każdego roku) wysokości minimalnego wynagrodzenia w roku następnym, Rada Ministrów ustala wysokość minimalnego wynagrodzenia w roku następnym wraz z terminem zmiany tej wysokości, w drodze rozporządzenia, w terminie do 15 września każdego roku. Rozwiązanie to ma być gwarancją, że minimalne wynagrodzenie nie będzie ustalane w wysokości wpływającej w praktyce negatywnie na gospodarkę i rynek pracy.

Minimalne wynagrodzenie od 1 stycznia 2003 r. wynosiło 800 zł, od 1 stycznia 2004 r. – 824 zł, a od 1 stycznia 2005 r. wynosi 849 zł (zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2005 r. Dz. U. Nr 201, poz. 2062). Podane kwoty stanowią podstawę do ustalania wynagrodzenia minimalnego dla osób podejmujących zatrudnienie po raz pierwszy. Projektodawca (rząd) zakładał, że dzięki takiej regulacji zwiększona zostanie skłonność pracodawców do zatrudniania młodych pracowników, co może się przyczynić do poprawy sytuacji na rynku pracy, zwłaszcza osób młodych. Przyjęta regulacja ma charakter przejściowy, obowiązuje do końca 2005 r. Wpływ na ustalenie takiego terminu miały przede wszystkim czynniki demograficzne i gospodarcze.

Niewątpliwie, w świetle kryteriów sformułowanych w aktach prawa międzynarodowego, ustalona w ustawie z 10 października 2002 r. kwota minimalnego wynagrodzenia odbiega od realnych potrzeb pracowników i ich rodzin. Wynagrodzenie to nie spełnia wymogu godziwości, odnoszonego w szczególności do płacy minimalnej (por. T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2004, s. 264-255). Jednakże relacje istniejące między określonym w ustawie wynagrodzeniem minimalnym a wynagrodzeniem godziwym, czy minimum socjalnym, nie są przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie.

Należy mieć na uwadze, że w systemie gospodarki rynkowej władza publiczna nie może (poza sektorem publicznym) samodzielnie kreować miejsc pracy w celu ograniczenia bezrobocia. Prowadząc „politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia” (art. 65 ust. 5 Konstytucji), władze publiczne muszą posługiwać się środkami, które Konstytucja oddała do ich dyspozycji. W ramach tych środków mieści się kompetencja do ustalania płacy minimalnej. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest stwierdzenie, czy

przepis przewidujący, w okresie przejściowym, obniżenie minimalnego wynagrodzenia pracownika w jego pierwszych dwóch latach pracy pozostaje w zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z zasadą równości.

4. Zakwestionowana we wniosku regulacja wzbudziła liczne kontrowersje już w trakcie prac legislacyjnych. Zgłaszano argumenty podobne do tych, które zaprezentowano we wniosku. Ostatecznie, po dyskusji na forum Sejmu i w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, pozostawiono w ustawie przepis różnicujący poziom wynagrodzenia minimalnego w zależności od stażu pracy.

Zgodnie z konstytucyjną zasadą równości, wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą w równym stopniu mają być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących jak i dyskryminujących. Stąd wnioskodawca wyprowadza wniosek, że wszyscy pracownicy powinni mieć prawo do minimalnego wynagrodzenia w jednakowej wysokości. Jednocześnie wnioskodawca zwrócił uwagę, iż zasada równości dopuszcza różnicowanie podmiotów podobnych, ale tylko wówczas, gdy zastosowane przez ustawodawcę kryterium różnicowania jest racjonalnie uzasadnione i sprawiedliwe. Według Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, przyjęte kryterium (staż pracy) nie spełnia tych warunków.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego różnicowanie sytuacji podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli zostały dochowane trzy wymogi. Po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę kryteria różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku różnego traktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych (zob. wyrok TK z 14 kwietnia 2003 r., sygn. K 34/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 30).

Trybunał Konstytucyjny, interpretując art. 32 ustawy zasadniczej, zwracał uwagę, że „żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty” (wyrok z 23 października 2001 r., sygn. K 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 215, s. 1080).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przyjęte przez ustawodawcę kryterium różnicowania minimalnego wynagrodzenia z uwagi na staż pracy znajduje uzasadnienie w przekonujących i racjonalnych argumentach.

Ustawa z 10 października 2002 r. określa wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę i mechanizm zachowania jego realnej wartości i tryb negocjacji w Komisji Trójstronnej. Wprowadzenie obniżonej kwoty minimalnego wynagrodzenia jest rozwiązaniem całkowicie nowym na tle wcześniej obowiązujących przepisów, podyktowanym szczególną sytuacją na rynku pracy. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, regulacja zawarta w art. 6 ust. 2 ustawy wiąże się z dążeniem do zwiększenia zatrudnienia, zwłaszcza osób młodych. Wejście na rynek pracy młodzieży z roczników wyżu demograficznego skłoniło rząd do zaproponowania rozwiązania, które może zachęcić pracodawców do wykreowania nowych stanowisk pracy (Sprawozdanie Stenograficzne z 31 posiedzenia Sejmu 9 października 2002 r.). Kwestionowana regulacja – co jest bardzo istotne – ma charakter przejściowy, a nie systemowy, obowiązuje do końca 2005 r.

Dobór kryterium w postaci stażu pracy nie jest zatem przypadkowe. Uwzględnia przede wszystkim okoliczność, że mniejsze szanse na zatrudnienie mają osoby bez żadnego doświadczenia zawodowego w porównaniu z osobami z określonym stażem

pracy. Możliwość wynagradzania na „konkurencyjnych” warunkach – szanse te zwiększa. Warto zwrócić uwagę, że ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001) określa osoby do 24 roku życia jako będące w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (art. 49), wobec których stosowane będą dodatkowe instrumenty aktywizacyjne (niektóre z tych instrumentów skierowane są również do absolwentów szkół wyższych, którzy przekroczyli 24 rok życia).

Kryterium „stażu pracy” odgrywa istotną rolę w sferze stosunków pracy. Okres zatrudnienia ma wpływ na szereg uprawnień i świadczeń pracowniczych. W szczególności decyduje o wymiarze urlopu wypoczynkowego (art. 154 k.p.), o nabyciu prawa do urlopu wychowawczego (art. 186 k.p.), wysokości odprawy (art. 93 k.p.) i innych świadczeń (np. nagród jubileuszowych). Przesądza zatem, w ustalonych przez prawo wypadkach, samodzielnie bądź łącznie z tzw. okresami zaliczanymi do stażu pracy, o nabyciu przez pracownika określonych uprawnień lub o ich wymiarze. Może stanowić podstawowy lub dodatkowy warunek powstania określonego uprawnienia, a także przesłankę dla pracodawcy do kształtowania w określonym zakresie sytuacji pracownika. Staż pracy spełnia również w wielu wypadkach rolę jednego z kryteriów oceny kwalifikacji i przydatności zawodowej pracownika, i to kryterium porównywalnego, przez co w miarę obiektywnego i w tym sensie w miarę sprawiedliwego. Staż pracy, wywierając wpływ na sytuację pracownika, spełnia zarazem określone funkcje i cele społeczne. W zależności od jego ukształtowania może sprzyjać lub ograniczać możliwości zmian zatrudnienia w całej gospodarce lub w określonych dziedzinach (por. uchwałę TK z 31 maja 1990 r., sygn. W. 1/89, OTK w 1990 r., poz. 24).

Zgodnie z art. 18^{3b} § 2 pkt 4 kodeksu pracy, zasady równego traktowania w zatrudnieniu nie naruszają działania polegające na ustalaniu warunków zatrudnienia i zwalniania pracowników, zasad wynagradzania i awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych – z uwzględnieniem kryterium stażu pracy.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że kryterium to nie stanowi wyjątku na tle regulacji dotyczących minimalnego wynagrodzenia w innych krajach. Różnicowanie wysokości minimalnego wynagrodzenia ze względu na określone kryteria jest często wykorzystywane w krajach Unii Europejskiej (zob. B. Kłos, *Uwagi do rządowego projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz o zmianie niektórych innych ustaw – druk 556*).

W przekonaniu projektodawców zróżnicowanie sytuacji adresatów normy służy celom społecznym – przeciwdziałaniu bezrobociu (zob. Biuletyn Komisji Polityki Społecznej i Rodziny nr 1023/IV). Można zatem stwierdzić, że waga interesu, któremu służy zróżnicowanie, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

Przepis art. 65 ust. 5 Konstytucji zobowiązuje władze publiczne (a więc nie tylko państwo, jak art. 10 § 3 kodeksu pracy, ale także samorządy terytorialne) do prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowania i wspierania poradnictwa i szkolenia zawodowego i prac interwencyjnych. Tego rodzaju obowiązki obciążają państwo także na podstawie Konwencji MOP nr 122 dotyczącej polityki zatrudnienia, przyjętej w Genewie dnia 9 lipca 1964 r. (Dz. U. z 1967 r. Nr 8, poz. 31) oraz Konwencji MOP nr 142 dotyczącej roli poradnictwa i kształcenia zawodowego w rozwoju zasobów ludzkich, przyjętej w Genewie dnia 23 czerwca 1975 r. (Dz. U. z 1979 r. Nr 29, poz. 164), a także art. 1, art. 9 i art. 10 Europejskiej Karty Społecznej.

W art. 65 ust. 5 Konstytucji ustrojodawca wyraźnie określił: 1) cel (pełna produktywność zatrudnienia), 2) adresata (władze publiczne), 3) nakazane zachowanie, zmierzające do osiągnięcia tego celu (realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w

tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych). Sprawą otwartą pozostaje, w jakim zakresie adresat (organy władzy publicznej) powinien wykonać ten konstytucyjny nakaz. Konstytucyjne minimum obowiązku organów władzy publicznej oznacza jednak, że w jakimś stopniu obowiązek ten muszą spełnić. Korelatem obowiązku władzy publicznej jest prawo jednostki do co najmniej tego minimum realizacji (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna – niektóre dylematy procesowe*, „Przegląd Sejmowy” nr 6/99, s. 38).

W wyroku z 24 lutego 2004 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 65 ust. 5 Konstytucji ma także charakter tzw. normy programowej, tj. wskazując pewien cel (zadanie), pozostawia organom władzy publicznej swobodę w wyborze środków mających służyć realizacji tego celu. Konstytucja wskazuje pewne metody działania w dziedzinie walki z bezrobociem (programy zwalczania bezrobocia, organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych), ale uznać należy, że mają one charakter przykładowy, a nie wyczerpujący. Uznać również należy, że wskazane w Konstytucji metody zwalczania bezrobocia mają charakter obligatoryjny, tj. władze publiczne mają obowiązek ich stosowania w pierwszej kolejności w sytuacji, kiedy występuje bezrobocie (sygn. K 54/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 10, s. 192).

Jak trafnie podniósł Trybunał Konstytucyjny, formuła art. 65 ust. 5 sugeruje, że przepis ten ma wyraźnie pragmatyczny i „celowościowy” charakter. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest zaś założenie, w myśl którego Trybunał nie jest powołany do oceny celowości działań ustawodawcy i stwierdzania, czy wybrał on najlepsze, najskuteczniejsze i najbardziej sprawiedliwe wyjście. Należy pamiętać, że polityka zwalczania bezrobocia jest we współczesnym państwie zagadnieniem wysoce skomplikowanym, a programy walki z bezrobociem opierają się zawsze na pewnych prognozach ekonomicznych i założeniach co do przyszłego zachowania się podmiotów uczestniczących w życiu gospodarczym. Trybunał Konstytucyjny nie jest zaś powołany do rozstrzygania sporów dotyczących prawidłowości tego rodzaju prognoz i analiz, a więc w istocie do rozstrzygania sporów co do celowości i skuteczności działań państwa (*tamże*, s. 193).

Nie ma natomiast podstaw do stwierdzenia, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest oczywiście i w sposób jednoznaczny nieprzydatne do realizacji celu, którym miało być zwalczanie bezrobocia, a tylko wówczas należałoby uznać przyjęte rozwiązanie za nieracjonalne. Zarzuty pod adresem przyjętego rozwiązania w zderzeniu z celem, któremu ono służy, nie przesądzają o niekonstytucyjności przepisu (por. J. Wrątny, *Minimalne wynagrodzenie za pracę – nowe regulacje prawne*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” z. 6/2003, s. 2-8). Propozycja obniżenia minimalnego wynagrodzenia opierała się, jak wykazywał projektodawca, na opracowaniach naukowych, badaniach rynku pracy. Czy stanie się to czynnikiem zdecydowanie przyczyniającym się do poprawy sytuacji osób ubiegających się o pierwsze zatrudnienie – wykazać ma raport stanowiący podsumowanie efektów całej strategii zwalczania bezrobocia, który ma przedstawić Rada Ministrów do 30 września 2005 r.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, że równość wobec prawa nie może oznaczać w stosunkach pracy jednakowych praw i obowiązków dla wszystkich pracowników. Prawo pracy musi bowiem odmiennie kształtować sytuację poszczególnych pracowników ze względu na wykonywaną przez nich pracę, a także ze względu na ich cechy osobowe (por. wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 72).

Przytoczone wyżej argumenty pozwalają uznać, że kwestionowana regulacja pozostaje w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. W konkluzji należy stwierdzić, że art. 6 ust. 2

ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Obok zarzutu naruszenia zasady równości wnioskodawca podniósł, że art. 6 ust. 2 ustawy jest sprzeczny z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Niedopuszczalne jest, zdaniem wnioskodawcy, zróżnicowanie praw obywatelskich na poziomie ich minimum.

Przede wszystkim należy podkreślić, że brak jest przesłanek konstytucyjnych, które wykluczałyby możliwość różnicowania wysokości minimalnego wynagrodzenia. Konstytucyjne ujęcie prawa do minimalnego wynagrodzenia stwarza jedynie obowiązek dla ustawodawcy zwykłego do wprowadzenia właściwych unormowań, ujętych w odpowiednią formę prawną, pozostawiając mu jednocześnie pełną swobodę co do wyboru zasad, na podstawie których będzie ono obliczane oraz kryteriów, według których wysokość tego wynagrodzenia zostanie ustalona (por. M. Nowak, *Prawo do godziwego wynagrodzenia w konstytucjach państw europejskich*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne, z. 5/2002, s. 11-19).

Jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, w istocie najniższym obowiązującym wynagrodzeniem minimalnym jest stawka przewidziana dla pracowników, którzy nie posiadają żadnego stażu pracy. Z uwagi na to, że jest to regulacja okresowa, ustawodawca zrehabilitował art. 6 w sposób, który pozwoli po okresie przejściowym (począwszy od 1 stycznia 2006 r.) stosować omawiany przepis bez dokonywania nowelizacji ustawy. Takie rozwiązanie, chociaż zrodziło zarzut stworzenia niedopuszczalnego „subminimum”, nie może być jednak oceniane jako niezgodne z Konstytucją. Jak wykazano wcześniej, kwestionowany przepis nie narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji. Za przyjętym rozwiązaniem przemawiają przede wszystkim wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy argumenty natury społeczno-ekonomicznej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zróżnicowanie minimalnego wynagrodzenia spełnia także wymóg sprawiedliwości społecznej, gdyż ma na celu uwzględnienie interesu osób ubiegających się o pierwsze zatrudnienie. Wprawdzie przy relatywnie niskim dochodzie, ale jednak stwarza szansę zdobycia pracy, co nie jest bez znaczenia także w płaszczyźnie socjologicznej i psychologicznej.

Praca była i jest podstawową sferą działalności człowieka w wymiarze jednostkowym i makrospołecznym oraz ważnym elementem ładu społeczno-ekonomicznego. Oprócz wartości materialnych niesie ze sobą wartości pozamaterialne, kształtuje poczucie społecznej wartości, ma znaczenie dla jakości życia ludzkiego, prowadzi do rozwoju człowieka (zob. M. Szyłko-Skoczny, *Bezrobocie jako kwestia społeczna* [w:] *Wokół teorii polityki społecznej. Szkice i studia dedykowane Profesorowi Janowi Daneckiemu na Jubileusz siedemdziesiątych piątych urodzin*, Warszawa 2003, s. 182-190).

Prawo chroni przede wszystkim warunki pracy i płacy. Ochrona miejsc pracy pozostaje w ramach funkcjonowania systemu społecznej gospodarki rynkowej, opartej na równowadze interesów pracodawców i pracobiorców. Na przykład w sytuacji zagrożenia utratą miejsc pracy związki zawodowe, będące stroną układu zbiorowego, mogą wyrazić zgodę na przejściowe zawieszenie jego postanowień (art. 241²⁷ § 1 k.p.). Pracownicy mogą indywidualnie godzić się na obniżenie swoich uprawnień (do poziomu ustawowego). W razie trudności gospodarczych pracodawca może udzielać urlopów bezpłatnych na wniosek poszczególnych pracowników (art. 174 § 1 k.p.). Usankcjonowana prawnie możliwość „samoograniczenia” uprawnień pracowniczych dowodzi, że różnego rodzaju działania podejmowane w celu utrzymania, a tym bardziej utworzenia nowych miejsc pracy zasługują na aprobatę.

W wyroku z 7 maja 2001 r. Trybunał Konstytucyjny podniósł, że przepisy konstytucyjne, a w szczególności art. 65 i art. 2 w części odwołującej się do zasad sprawiedliwości społecznej, dają pełną podstawę do uznania zasady sprawiedliwego (godziwego) wynagradzania za świadczoną pracę jako założenia o randze konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił natomiast poglądu, że sprawiedliwe i godziwe wynagrodzenie wyznaczone jest przez wartość pracy, o której decydują prawa rynku. Już sam art. 65 ust. 4 Konstytucji zaprzecza takiemu wnioskowi. Niezależnie bowiem od wartości rynkowej praca ma być wynagradzana godziwie w takim rozumieniu, iż wystarcza to na zaspokojenie pewnych uzasadnionych potrzeb życiowych jednostki (minimalnego standardu godnego życia). Przepis ten jest nie tylko wyjątkiem od zasady swobodnego kształtowania treści umów o pracę (i wynikających z nich stosunków pracy), ale także konkretyzacją ogólnej zasady sprawiedliwości społecznej. Należy tu zaznaczyć, że w sytuacji gdy, tak jak w przypadku wysokości wynagrodzeń, konstytucja nie wyznacza jednoznacznych kryteriów oceny, poprzestając na ogólnych zasadach i klauzulach generalnych, regulacja prawna i wybór sposobu realizacji określonych założeń konstytucyjnych należy w pierwszej kolejności do ustawodawcy (sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82).

Nie można nie zauważyć, że wnioskodawca, formułując zarzuty odnośnie do uregulowania zawartego w art. 6 ust. 2 ustawy z 10 października 2002 r. o wynagrodzeniu minimalnym za pracę, odniósł je do wzorców konstytucyjnych zawartych w art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że przepisy ustawowe, bez względu na to, jakiej materii dotyczą, winny spełniać warunki określone w art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, które mają charakter generalnych norm kształtujących prawo we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Jednakże Trybunał Konstytucyjny, konfrontując zasadę sprawiedliwości społecznej czy zasadę równości z określonymi instytucjami prawnymi, musi uwzględniać także inne wartości konstytucyjne, które wpływają na treść wskazanych wzorców. Mając na uwadze realizację celów określonych w art. 65 ust. 4 i 5 Konstytucji, należy uznać, że kwestionowane rozwiązanie pozostaje w sferze decyzji ustawodawczej, a uzasadnione zróżnicowanie w prawie nie może być ocenione jako niedopuszczalne z punktu widzenia powołanych we wniosku wzorców konstytucyjnych.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.