

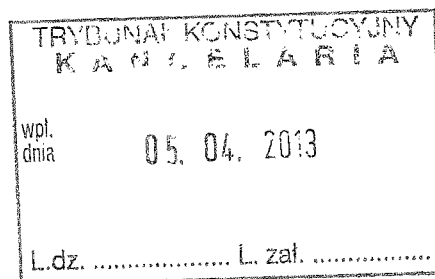


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 5 kwietnia 2013 r.

Sygn. akt P 41/12

BAS-WPTK-3002/12



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu Wydział V Pracy z 8 sierpnia 2012 r. (sygn. akt P 41/12), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679 ze zm.), w zakresie w jakim odsyła do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych, **jest niezgodny** z art. 2 oraz z art. 65 ust. 4 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2) art. 6 ust. 4 ustawy powołanej w punkcie 1 w związku z ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 „Zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r. (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.)” do objaśnień do wzorów formularzy załączonych do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2011 (Dz. U. z 2011 r. Nr 83, poz. 453), w zakresie, w jakim nakazuje zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika

stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, **jest zgodny** z art. 32 oraz z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty sądu pytającego

1. Postanowieniem z 8 sierpnia 2012 r. Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu Wydział V Pracy (dalej: sąd lub sąd pytający) skierował pytanie prawne dotyczące zgodności z Konstytucją art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679 ze zm.; dalej: ustawa o wynagrodzeniu minimalnym lub u.m.w.p.).

Zakwestionowany przepis posiada następujące brzmienie: „Do obliczenia wysokości wynagrodzenia pracownika przyjmuje się przysługujące pracownikowi składniki wynagrodzenia i inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy, zaliczone według zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych, z zastrzeżeniem ust. 5”.

Przywołany w cytowanym przepisie, znajdujący się poza zakresem zaskarżenia, art. 6 ust. 5 stanowi: „Przy obliczaniu wysokości wynagrodzenia pracownika nie uwzględnia się:

- 1) nagrody jubileuszowej;
- 2) odprawy pieniężnej przysługującej pracownikowi w związku z przejściem na emeryturę i rentę z tytułu niezdolności do pracy;
- 3) wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych”.

Wskazany przez sąd pytający jako przedmiot kontroli art. 6 ust. 4 ustawy o wynagrodzeniu minimalnym zawiera odesłanie do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych. W aktualnym stanie prawnym zasady te zostały ujęte w załączniku nr 1 do objaśnień do formularzy załączonych do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012 (Dz. U. z 2012 r., poz. 446; dalej: rozporządzenie PRM z 2012 r.). Przedmiotowe rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 31 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 1995 r. Nr 88, poz. 439 ze zm.; dalej: u.s.p.).

Przywołany załącznik nosi tytuł: „Zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r. (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.)” (dalej: załącznik nr 1). Składniki wynagrodzeń osobowych wymienione zostały w rozdziale II przywołanego załącznika zatytułowanym „Wynagrodzenia osobowe”. Stanowi on, co następuje:

„1. Wynagrodzeniami osobowymi są wynagrodzenia i inne świadczenia z tytułu pracy, wypłacane lub wydawane w naturze (odpowiednio przeliczone):

- 1) pracownikom – należne z tytułu stosunku pracy lub stosunku służbowego,
- 2) osobom wykonującym pracę nakładczą – należne z tytułu umowy o pracę nakładczą,
- 3) młodocianym z tytułu umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego i osobom pełnoletnim, które kończą naukę zawodu na warunkach określonych dla młodocianych.

2. Wynagrodzenia osobowe obejmują w szczególności:

- 1) wynagrodzenia zasadnicze w formie czasowej, akordowej, prowizyjnej i innej,
- 2) dodatki za staż pracy oraz inne dodatki (dodatkowe wynagrodzenia) za szczególne właściwości pracy, szczególne kwalifikacje lub warunki pracy,
- 3) premie i nagrody regulaminowe i uznaniowe,
- 4) dodatki za pracę w godzinach nadliczbowych,
- 5) wynagrodzenie dodatkowe za prace wykonywane w ramach obowiązującego wymiaru czasu pracy, lecz niewynikające z zakresu czynności,
- 6) wynagrodzenie za czynności przewidziane do wykonania poza normalnymi godzinami pracy w zakładzie lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę (np. dyżury, pełnienie pogotowia domowego),
- 7) wyrównanie do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę,
- 8) wynagrodzenie za czas niewykonywania pracy, wypłacane ze środków pracodawców (wynagrodzenia za urlopy wypoczynkowe i dla

- poratowania zdrowia, za czas niezdolności do pracy wskutek choroby, za czas przestoju niezawinionego przez pracownika i in.),
- 9) nagrody jubileuszowe, odprawy rentowe i indywidualne, ekwiwalenty pieniężne za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i inne,
- 10) uposażenia posłów i senatorów wraz z uposażeniem dodatkowym, odprawy emerytalne, rentowe, i parlamentarne posłów i senatorów, odprawy pracowników biur klubów, kół poselskich i senatorskich oraz zespołu parlamentarnych w związku z zakończeniem kadencji Sejmu i Senatu, a także odprawy dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, z którymi został rozwiązany stosunek pracy w związku z upływem kadencji,
- 11) świadczenia o charakterze deputatowym (wartość świadczeń w części nieopłaconej przez pracownika) lub ich ekwiwalenty pieniężne (np. deputaty węglowe, energetyczne, środków spożywczych), a także ekwiwalenty za umundurowanie jeśli obowiązek jego noszenia wynika z obowiązujących ustaw,
- 12) świadczenia odszkodowawcze (w związku ze skróceniem okresu wypowiedzenia), dodatek wyrównawczy wypłacany pracownikom, których wynagrodzenie uległo obniżeniu wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

3. Do wynagrodzeń osobowych nie zalicza się wynagrodzeń z tytułu rozporządzenia przez pracowników prawami autorskimi do utworów stworzonych w ramach stosunku pracy.”

2. Pytanie prawne sformułowane zostało na tle następującego stanu faktycznego. Pozwem z kwietnia 2012 r. powódka K S. dochodziła od pozwanej spółki R kwoty zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia lutego 2011 r. do dnia zapłaty tytułem wyrównania wynagrodzenia otrzymanego za styczeń 2011 r. do kwoty ustawowo przewidzianego minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Powódka była zatrudniona na podstawie kilku kolejnych umów o pracę w pozwanej spółce. Ostatnio na podstawie umowy na czas określony na okres do stycznia 2011 r. W grudniu pozwana spółka, zgodnie z art. 7 u.m.w.p., wypłaciła powódce wyrównanie wynagrodzenia do wysokości minimalnego wynagrodzenia za

pracę. W styczniu 2011 r. powódka przepracowała 140 godzin. Za pracę tę naliczono jej wynagrodzenie zasadnicze w kwocie zł brutto. Łącząca strony umowa o pracę uległa rozwiązaniu z upływem okresu, na który została zawarta, tj. 31 stycznia 2011 r.

Wobec rozwiązania umowy o pracę, pozwana spółka naliczyła powódce ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w kwocie zł brutto. Łącznie za styczeń 2011 r. naliczono powódce świadczenia na kwotę zł, obejmującą wynagrodzenie zasadnicze, ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy oraz ekwiwalent za pranie odzieży i buty. W odróżnieniu od grudnia 2010 r., za styczeń 2011 r. pozwana spółka nie wypłaciła powódce wyrównania do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Pozwana spółka argumentowała, że wypłata dokonana na rzecz powódki za styczeń 2011 r. zawierała także ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy i przy uwzględnieniu tego świadczenia, zgodnie z art. 6 ust. 4 u.m.w.p., wynagrodzenie powódki za styczeń 2011 r. nie było niższe niż wynagrodzenie minimalne, co czyni bezpodstawnym żądanie wyrównania (pytanie prawne, s. 3).

3. W postanowieniu z 8 sierpnia 2012 r. sąd pytający wskazał na niezgodność art. 6 ust. 4 u.m.w.p. z art. 2, art. 32, art. 65 ust. 4, art. 66 ust. 2 oraz art. 93 Konstytucji w zakresie, w jakim, poprzez odesłanie do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych, uregulowanych obecnie rozporządzeniem PRM z 2012 r., wydanym na podstawie art. 31 u.s.p. nakazuje zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z dnia 25 września 2012 r. (sygn. akt Tp 14/12) zwrócił się do sądu pytającego o usunięcie braków formalnych pytania prawnego poprzez:

1) uzasadnienie postawionego w pytaniu prawnym zarzutu niezgodności art. 6 ust. 4 u.m.w.p. z art. 93 Konstytucji, z powołaniem dowodów na jego poparcie;

2) wyjaśnienie czy art. 95 Konstytucji, wskazany na stronie 8 uzasadnienia pytania prawnego, ma stanowić wzorzec kontroli dla kwestionowanego w pytaniu prawnym art. 6 ust. 4 u.m.w.p.

W odpowiedzi sąd pytający postanowieniem z 30 października 2012 r. zmodyfikował pytanie prawne w ten sposób, że w miejsce powołanego art. 93 wskazał art. 92 ust. 1 Konstytucji. Tytułem uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 6 ust. 4 u.m.w.p. z art. 92 ust. 1 Konstytucji przywołał wywód prawny przeprowadzony w punkcie (2)(2)(3) uzasadnienia pytania prawnego zaczynający się od słów: „W art. 6 ust. 4 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę ustawodawca posłużył się szczególnym odesłaniem (...)” a kończący się słowami „(...) nie zawiera żadnych wytycznych, tym bardziej wytycznych adekwatnych ze względu na materię regulacji i adresatów norm”.

Sąd pytający wyjaśnił także, że art. 95 Konstytucji został przywołany na stronie 8 uzasadnienia pytania prawnego omyłkowo i nie ma stanowić wzorca kontroli dla kwestionowanego przepisu.

II. Analiza formalnoprawna

1. Zdaniem Sejmu, przed przystąpieniem do merytorycznego rozpatrzenia zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym, uprzedniej analizy wymaga temporalny i przedmiotowy zakres zaskarżenia, jaki wyłania się z treści kolejnych postanowień sądu pytającego.

Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Należy jednak pamiętać o ugruntowanej w orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego zasadzie *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą kluczowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. wyroki TK z: 19 marca 2001 r., sygn. akt K 32/00; 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01). Znajduje ona zastosowanie zarówno w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak i do norm prawnych wskazanych jako podstawa kontroli (por. wyrok TK z 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01 oraz postanowienia TK z: 8 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 26/07 i 21 lipca 2009 r., sygn. akt SK 61/08). W odniesieniu do postępowania w sprawie pytań prawnych analogiczne stanowisko Trybunał zajął w wyroku z 19 lutego 2003 r. (sygn. akt P 11/03), stwierdzając, że na pytanie prawne sądu składa się cała wyrażająca je treść, a w *petitum* pytania prawnego następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie kluczowych w tym względzie wzorców kontroli.

Należy także przypomnieć, że choć skutki orzeczeń Trybunału skierowane są wobec przepisów prawa, to przedmiotem kontroli konstytucyjności są zawsze normy w przepisach tych wyrażone (por. wyroki TK z: 9 listopada 2005 r., sygn. akt P 11/05; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06; 20 grudnia 2007 r. sygn. akt P 39/06; postanowienia TK z: 13 października 1998 r., sygn. akt SK 3/98; 3 lutego 1999 r., sygn. akt U 2/98; zob. także: Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 192; A. Jamróz, *Norma prawna i przepis prawny w pracy Trybunału Konstytucyjnego. Kilka refleksji* [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, W. Czapliński (red.), Warszawa 2006, s. 316 i n.).

2. Wskazany w *petitum* pytania prawnego jako przedmiot kontroli art. 6 ust. 4 u.m.w.p. precyzuje zasady obliczania wysokości wynagrodzenia pracownika w danym miesiącu w związku z koniecznością ustalenia, czy nie jest ono niższe od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. W tym celu cytowany przepis odsyła do zasad statystyki wynagrodzeń i zatrudnienia określonych przez Główny Urząd Statystyczny (dalej: GUS) do wynagrodzeń osobowych. Jednocześnie art. 6 ust. 5 u.m.w.p. wyłącza spod tak określonego zakresu pojęcia wynagrodzenia trzy rodzaje świadczeń, tj. odpowiednio: 1) nagrody jubileuszowe, 2) odprawy pieniężne przysługujące pracownikowi w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz 3) wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych.

Rekonstrukcja normy znajdującej zastosowanie w postępowaniu zawistym przed sądem pytającym wymaga odkodowania tej części przepisu, która odsyła do „zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez GUS do wynagrodzeń osobowych”. Zdaniem Sejmu zasadne jest zatem przedstawienie umiejscowienia przedmiotowych zasad w systemie źródeł prawa.

Badania statystyczne prowadzone są na podstawie ustawy o statystyce publicznej. Zakres tematyczny, źródła danych, terminy realizacji badań, rodzaje informacji wynikowych oraz terminy upowszechniania danych określane są w Programie Badań Statystycznych Statystyki Publicznej, co roku ustalany specjalnym rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów (dalej jako: PRM). Corocznie, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 31 u.s.p., wydawane są także rozporządzenia PRM określające wzory formularzy stosowanych w bieżących badaniach statystycznych.

Zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń, o których mowa w art. 6 ust. 4 u.m.w.p., dotyczą formularze Z-03 (sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach), Z-06 (sprawozdanie o pracujących, wynagrodzeniach i czasie pracy) oraz Z-12 (sprawozdanie o strukturze wynagrodzeń według zawodów). Wspomniane formularze są publikowane w Dzienniku Ustaw jako załącznik do rozporządzenia PRM, o którym mowa wyżej. Ich integralną częścią są objaśnienia co do sposobu wypełniania formularzy i ankiet statystycznych. Stosowne objaśnienia do formularzy Z-03, Z-06 oraz Z-12 opatrzone zostały dodatkowym załącznikiem nr 1 zatytułowanym „Zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r. (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.)” o treści przedstawionej w pkt I.1 stanowiska.

W obowiązującym stanie prawnym zasady te określone są zatem w załączniku nr 1 do objaśnień do formularzy statystycznych określonych rozporządzeniem PRM z 2012 r. Wspomniane rozporządzenie zastąpiło rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2011 (Dz. U. z 2011 r. Nr 83, poz. 453, dalej: rozporządzenie PRM z 2011 r.), które – co istotne – obowiązywało w chwili sformułowania roszczenia przez powódkę w sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Należy także nadmienić, iż załącznik nr 1 do rozporządzenia z 2011 r. był tożsamy w swej treści z załącznikiem nr 1 wydanym wraz z rozporządzeniem z 2012 r.

3. Jak wynika z analizy postanowień sądu, w szczególności z treści ostatniego postanowienia z 16 stycznia 2013 r., stanowiącego odpowiedź na stanowisko Prokuratora Generalnego (dalej: PG), sąd pytający formułuje dwojakiego rodzaju zarzuty pod adresem art. 6 ust. 4 u.m.w.p.

Do pierwszej kategorii należy zaliczyć te z nich, które skierowane zostały wyłącznie pod adresem art. 6 ust. 4 u.m.w.p. i mają *stricto* formalny charakter tj. odnoszą się do ewentualnego naruszenia zasady określoności prawa (art. 2 Konstytucji), uchybienia konstytucyjnym standardom wydawania aktów o charakterze wykonawczym (art. 92 ust. 1 Konstytucji) oraz wynikającego z Konstytucji wymogu ustawowego określenia wysokości minimalnego wynagrodzenia (art. 65 ust. 4

Konstytucji). Kwestionują ona zatem konstytucyjność samego przepisu odsyłającego ze względu na jego wady formalne (konstrukcyjne).

Drugą grupę stanowią pozostałe zarzuty, które mają materialny charakter, tzn. odnoszą się bezpośrednio do treści normy w jej kształcie zrekonstruowanym w oparciu o przepisy ustawy o wynagrodzeniu minimalnym oraz rozporządzenia PRM z 2011 r. Dotyczą zatem nie konstrukcji „przepisu odsyłającego”, ale treści „odesłania” czyli normy stanowiącej rezultat wykładni przepisu odsyłającego. Jeszcze inaczej można powiedzieć, że zarzuty formalne dotyczą „zwrotu źródłowego” a zatem fragmentu treściowego przepisu prawnego. Tymczasem zarzuty o charakterze materialnym dotyczą „fragmentu odniesienia”, tzn. fragmentu, w którym ulokowana jest treść wskazywana przez przepis odsyłający (por. M. Hauser, *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 75-76).

Istota tej ostatniej kategorii zarzutów sprowadza się do podważenia zasadności objęcia zakresem pojęcia „wynagrodzenie” na gruncie przedmiotowej ustawy konkretnego składnika wynagrodzenia osobowego przewidzianego w ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 do rozporządzenia PRM z 2011 r., a mianowicie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Bez odwołania się do *meritum* załącznika nr 1 do rozporządzenia PRM z 2011 r. nie byłoby bowiem możliwe zrekonstruowanie normy nakazującej zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do kategorii wynagrodzenia, o którym mowa w art. 6 ust. 4 u.m.w.p. W ocenie sądu takie właśnie rozstrzygnięcie ustawodawcy ma pozostawać w sprzeczności z zasadą równości (art. 32 Konstytucji), naruszając jednocześnie konstytucyjne prawo do corocznych płatnych urlopów (art. 66 ust. 2 Konstytucji).

Podsumowując tę część rozważań, należy zauważyć, iż sąd pytający, rozstrzygając o zasadności powództwa, zobowiązany jest zastosować normę zrekonstruowaną na podstawie art. 6 ust. 4 oraz art. 6 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniu minimalnym oraz treść załącznika nr 1 do rozporządzenia PRM z 2011 r. W szczególności tak zrekonstruowana norma wyłania się jako przedmiot kontroli w odniesieniu do zarzutów dotyczących konieczności zaliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop do wynagrodzenia stanowiącego porównanie z wysokością wynagrodzenia minimalnego. Jak zaznaczono, obowiązek zaliczenia tego świadczenia do wynagrodzenia, o którym mowa w art. 6 ust. 4 u.m.w.p., wynika bowiem z treści ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 do rozporządzenia PRM z 2011 r.

4. Poczynione wyżej uwagi skłaniają do stwierdzenia, iż sąd, formułując pytanie prawne, powinien był uwzględnić również czasowy aspekt obowiązywania zakwestionowanych norm prawnych.

W piśmiennictwie podkreśla się, że w przypadku gdy „w świetle reguł prawa intertemporalnego stosowaniu podlega norma wynikająca z przepisu uchylonego lub takiego, który następnie podlegał zmianom, sąd może zaskarżyć w pytaniu prawnym wyłącznie przepis w brzmieniu obowiązującym w okresie wskazanym przez normę międzyczasową. Sąd powinien przy tym wyraźnie wskazać w pytaniu prawnym, że chodzi o przepis w wersji obowiązującej w pewnym okresie w przeszłości” (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 155). W analizowanym przypadku, choć brzmienie przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia nie uległo zmianie, to jednak norma stanowiąca przedmiot kontroli częściowo uzyskała nową formalną podstawę obowiązywania. Wynika to z faktu, iż stosowne rozporządzenie PRM z 2011 r. zastąpione zostało nowym aktem prawnym tj. rozporządzeniem PRM z 2012 r.

Tymczasem w *petitum* pytania prawnego zarówno przedmiotowy jak i temporalny zakres zaskarżenia nie został dostatecznie precyzyjnie wyeksponowany. Sąd pytający ograniczył się jedynie do wskazania przepisu podstawowego (art. 6 ust. 4 u.m.w.p.) oraz enumeratywnego wymienienia przepisów Konstytucji stanowiących podstawę kontroli, przez co nieczytelne stało się rozróżnienie na zarzuty o formalnym i materialnym charakterze. Rozróżnienie to daje się bowiem precyzyjnie wyartykułować jedynie w kategorii norm a nie przepisów prawa.

Ustosunkowując się do stanowiska PG wyrażonego w postanowieniu z 16 stycznia 2013 r., sąd pytający podkreślił, że „przedmiotem pytania prawnego postawionego przez Sąd jest kwestia zgodności z Konstytucją art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (...), który definiuje wynagrodzenie pracownika, stanowiące punkt odniesienia do porównania go z wynagrodzeniem minimalnym, poprzez odesłanie do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń. Nie jest natomiast przedmiotem pytania prawnego, ani przedmiotem poszczególnych zarzutów konstytucyjność rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2012 r. w sprawie określenia wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2012 (...), ani

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2011 r. (...) Sąd kwestionuje natomiast zgodność z Konstytucją swoistego odesłania definicyjnego do regulacji zawartych w owych rozporządzeniach, odesłania formułowanego w art. 6 ust. 4 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. (...) Sąd przywołał rozporządzenie z dnia 7 marca 2012 r. jedynie po to, by wskazać, jaki akt normatywny aktualnie wprowadza do porządku prawnego pojęcie zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń, a nie po to, by dochodzić stwierdzenia niekonstytucyjności owego aktu normatywnego” (postanowienie z 16 stycznia 2013 r., s. 1-2).

Zdaniem Sejmu, takie stanowisko jest zrozumiałe w odniesieniu do zarzutów o charakterze formalnym, tj. bezpośrednio odnoszących się do konstrukcji zaskarżonego przepisu, nie zaś treści normy wyinterpretowanej z szerszego materiału normatywnego w postaci art. 6 ust. 4, art. 6 ust. 5 u.m.w.p. oraz załącznika nr 1 do rozporządzenia PRM z 2011 r. Wydaje się, że stanowisko sądu pytającego należy interpretować w ten sposób, iż sąd nie znajduje podstaw do kwestionowania formalnej legalności i materialnej konstytucyjności przywołanych rozporządzeń PRM z 2011 r. oraz z 2012 r. *per se*, kwestionuje jedynie wykorzystanie pewnego ich elementu (*nota bene* wspólnego obu rozporządzeniom), tj. wspomnianego załącznika nr 1, do konstruowania normy, która znajdzie zastosowanie w sporze zawisłym przed sądem pytającym.

Wyraźnie wskazują na to fragmenty uzasadnienia postanowienia z 8 sierpnia 2012 r., w którym sąd pytający stwierdza, że „nie znajduje również podstaw do pominięcia załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów ... i orzekania wyłącznie na podstawie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Podstawę do przyjęcia takiego sposobu orzekania mogłoby stanowić stwierdzenie sprzeczności między wzmiankowanym załącznikiem nr 1 (względnie między całym rozporządzeniem w sprawie określenia wzorów ...) z ustawą lub Konstytucją. Tymczasem, zdaniem sądu pytającego, nie ma podstaw do formułowania takiej oceny. Sąd pytający nie ma podstaw by wątpić, że rozporządzenie w sprawie określenia wzorów ... i załącznik nr 1 poprawnie, w tym poprawnie z punktu widzenia obowiązujących wzorców konstytucyjnych, regulują materię statystyki publicznej. (...)

Innymi słowy, niekonstytucyjny – w pewnym zakresie – jest art. 6 ust. 4 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, a nie zasady, do których ów przepis odsyła, ani rozporządzenie w sprawie określenia wzorów (...), które owe zasady statystyczne podaje do stosowania adresatom ustawy o statystyce publicznej” (pytanie prawne, s. 11).

Poglądu co do takiego zakresu zaskarżenia nie sposób podzielić w odniesieniu do zarzutów o charakterze materialnym (tj. skierowanych wobec konkretnej normy nakazującej zaliczać ekwiwalent na za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne). W tym przypadku sąd pytający niewątpliwie kwestionuje normę zrekonstruowaną w oparciu o treść art. 6 ust. 4 oraz postanowienia załącznika nr 1 do rozporządzenia PRM z 2011 r., a powołane w *petitum* pytania prawnego rozporządzenie PRM z 2012 r. – jak wyjaśnia sąd w postanowieniu z 16 stycznia 2013 r. – sąd przywołał „jedynie po to, by wskazać, jaki akt normatywny aktualnie wprowadza do porządku prawnego pojęcie zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń, a nie po to by dochodzić stwierdzenia niekonstytucyjności owego aktu normatywnego” (pismo uzupełniające, s. 1-2).

5. Jak wyjaśniono w pkt. II.4 stanowiska, rozporządzenie PRM z 2011 r. zostało zastąpione rozporządzeniem PRM z 2012 r. Należy zatem rozważyć czy zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania w tym zakresie. Niewątpliwie utrata mocy obowiązującej kontrolowanych przepisów stanowi jedną z przesłanek uniemożliwiających rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o TK postępowanie podlega umorzeniu na posiedzeniu niejawnym, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia. Utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego stanowi zatem ujemną przesłankę procesową o charakterze formalnym.

Jednakże Trybunał Konstytucyjny, wypowiadając się w dotychczasowym orzecznictwie na temat utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny, stwierdzał konsekwentnie, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej. Trybunał wskazywał, że przepis obowiązuje w systemie prawa dopóki na jego podstawie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, a utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia

postępowania następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (por. np. wyroki TK z: 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99; 2 lipca 2003 r., sygn. akt P 27/02; 5 września 2007 r., sygn. akt P 21/06 oraz 16 listopada 2010 r., sygn. akt P 86/08; 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08; 18 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/12). Zdaniem Trybunału okoliczność „uchylenia w całości zaskarżonego przepisu należy ustalać na podstawie treści normy derogującej lub przepisu przejściowego. Jeżeli bowiem treść takiej normy pozwala jednoznacznie przyjąć, iż uchylony lub zmieniony przepis utracił w całości moc obowiązującą w tym znaczeniu, że nie może być w ogóle stosowany do żadnych stanów faktycznych, wówczas przyjąć należy wystąpienie obligatoryjnej przesłanki umorzenia postępowania” (postanowienie TK z 20 lipca 2004 r., sygn. akt SK 31/03).

W niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z uchyleniem przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, lecz z formalną derogacją aktu normatywnego koniecznego do pełnej rekonstrukcji normy znajdującej zastosowanie do sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Tymczasem w orzecznictwie sądu konstytucyjnego podkreśla się, że przesłanka utraty mocy obowiązującej przez zaskarżony akt interpretowana winna być także przez pryzmat przedmiotu orzekania przez sąd konstytucyjny, którym to przedmiotem nie są tylko formalnie traktowane przepisy prawne (jednostki redakcyjne tekstu prawnego), ale wyinterpretowane z nich normy prawne. Tym samym, dopiero stwierdzenie definitywnego usunięcia z systemu prawnego normy wyrażonej przez zakwestionowany akt prawny uzasadnia podjęcie rozstrzygnięcia o umorzeniu postępowania (por. postanowienie TK z 7 lipca 2004 r., sygn. akt P 22/02).

Pogląd ten znajduje potwierdzenie w piśmiennictwie, w którym stwierdza się, iż obowiązywanie normy prawnej należy „łączyć nie z formalnym jej funkcjonowaniem na podstawie przepisów prawa, które nie zostały uchylone, lecz z możliwością jej zastosowania w odniesieniu do spraw indywidualnych, niezależnie od podjętych przez ustawodawcę aktów derogacji” (M. Wiącek, *op. cit.*, s. 99). Innymi słowy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego norma obowiązująca „to taka, co do której zachodzi obowiązek stosowania. W tym sensie obowiązującą normą prawną jest również ta, która zostaje wyinterpretowana z nieobowiązującego, bo uchylonego, aktu normatywnego” (J. Mikołajewicz, *Zasady orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2008, s. 152).

Zdaniem Sejmu, powyższe ustalenia rzutują na ocenę dopuszczalności pytania prawnego w niniejszym postępowaniu. Sformułowane w pytaniu prawnym zarzuty dowodzą, iż norma prawna zrekonstruowana w oparciu o art. 6 ust. 4 u.m.w.p. oraz ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 do rozporządzenia PRM z 2011 r. obowiązuje w tym sensie, iż znajduje zastosowanie w indywidualnej sprawie zawistej przed sądem pytającym.

Na marginesie należy także zauważyć, iż pomimo formalnego uchylenia rozporządzenia PRM z 2011 r., norma o brzmieniu zakwestionowanym w pytaniu prawnym, nadal stanowi element obowiązującego porządku prawnego. Wynika to z faktu, iż załącznik nr 1 do rozporządzenia PRM z 2012 r. ma identyczne brzmienie, jak jego poprzednik stanowiący integralną część rozporządzenia uchylonego, co również może stanowić argument na rzecz dokonania przez Trybunał Konstytucyjny jego merytorycznej kontroli (por. wyrok TK z 27 stycznia 2004 r., sygn. akt P 9/03).

6. W konkluzji tej części uwag porządkujących Sejm zajmuje stanowisko, że w postępowaniu zainicjowanym niniejszym pytaniem prawnym kontroli powinny podlegać:

- art. 6 ust. 4 u.m.w.p. w zakresie w jakim odsyła do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych z art. 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 65 ust. 4 Konstytucji oraz

- art. 6 ust. 4 u.m.w.p. w związku z ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 do rozporządzenia PRM z 2011 r. w zakresie, w jakim nakazuje zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, z art. 32 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji.

7. Niezależnie od przeprowadzonej analizy, odrębnego rozważenia wymaga kwestia dopuszczalności prowadzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie.

Na podstawie art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Konstytucja wskazuje zatem na trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego. Należą do nich:

1) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie prawne może być przedstawione wyłącznie przez sąd rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej;

2) przesłanka przedmiotowa, zgodnie z którą pytanie prawne ma dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą;

3) przesłanka funkcjonalna, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem prawnym jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03, 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06).

8. Odnosząc się do powyższych ustaleń, należy stwierdzić, iż pytanie prawne sformułowane zostało przez właściwy organ władzy sądowniczej i dotyczy aktu normatywnego. Wątpliwości może jednak budzić spełnienie przesłanki funkcjonalnej. Znalazły one wyraz w piśmie Prokuratora Generalnego z 20 grudnia 2012 r., w którym PG wyraził pogląd o konieczności umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W piśmiennictwie podkreśla się, że przesłanka funkcjonalna oddaje istotę pytania prawnego jako instrumentu konkretnej kontroli konstytucyjności norm (M. Wiącek, *op. cit.*, s. 137). W praktyce oznacza to, iż „ścisły związek pytań prawnych z postępowaniem w indywidualnej sprawie wyraża się ponadto w tym, że przedmiotem pytania może być tylko taka wątpliwość konstytucyjna, która jest ważna dla dalszego biegu postępowania” (A. Kabat, *Pytanie prawne w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania*, red. J. Trzeciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 105). Innymi słowy, pytanie prawne może dotyczyć jedynie zagadnienia prawnego, bez którego niemożliwe jest rozstrzygnięcie sprawy w toku postępowania (K. Wójtowicz, *Pytanie prawne* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Materiały konferencyjne*, red. J. Trzeciński, Wrocław 1987, s. 215). Z powyższych względów kompetencja do skierowania pytania prawnego „jest ograniczona przedmiotem rozstrzygania sądu. Może on

zwrócić się z pytaniem prawnym tylko co do zgodności z Konstytucją przepisu prawnego, w oparciu o który zamierza rozstrzygnąć sprawę” (K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 9, s. 25).

Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie wykluczył dopuszczalność inicjowania kontroli generalno-abstrakcyjnej w ramach postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym (postanowienie TK z 19 listopada 1996 r., sygn. akt P 3/96). Oznacza to, że „pytanie prawne zadawane przez sąd w trybie art. 193 Konstytucji nie może mieć charakteru czysto abstrakcyjnego, oderwanego od przedmiotu rozpoznania” (wyrok TK z 18 czerwca 2001 r., sygn. akt P 6/00). Trybunał wskazał jednocześnie na ścisły związek przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej w ocenie dopuszczalności pytania prawnego, zwracając uwagę, iż „przedstawione przez sąd pytanie prawne nie może dotyczyć jakiegokolwiek aktu normatywnego, lecz tylko takiego, na podstawie którego wydane zostanie rozstrzygnięcie sądu” (wyrok TK z 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01).

Ze spełnieniem przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego mamy zatem do czynienia, gdy daje się wykazać bezpośredni związek między wynikiem badania przez Trybunał konstytucyjności zakwestionowanego przepisu a wynikiem konkretnego postępowania toczącego się przed sądem pytającym (postanowienie TK z 21 marca 2005 r., sygn. akt P 11/04). „Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w której przedstawione zostało pytanie prawne” (wyrok TK z 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06).

Podsumowując, należy stwierdzić, iż pytanie prawne można uznać za dopuszczalne jedynie wtedy, gdy treść orzeczenia Trybunału będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem przedstawiającym pytanie. Ocenie tego związku służy sformułowany w doktrynie „test funkcjonalności”, który pomaga zweryfikować, czy skierowane do Trybunału pytanie prawne ma charakter relewantny. Sprowadza się on do odpowiedzi na pytanie: „Czy istnieje możliwość, że rozstrzygnięcie konkretnej sprawy będzie odmienne, gdyby doszło do eliminacji niekonstytucyjnej normy prawnej wskutek orzeczenia Trybunału, od rozstrzygnięcia, które mogłoby zapaść przy wykorzystaniu powyższej normy” (M. Wiącek, *op. cit.*, s. 221 i przytoczone tam orzecznictwo).

9. W niniejszym postępowaniu rozpatrzenia wymaga zatem kwestia wpływu ewentualnego stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu na wynik sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Jak argumentuje sąd pytający: „Zaliczenie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy jako elementu (składnika) wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika, które należy porównać z ustawowym minimalnym wynagrodzeniem za pracę – zgodnie z uregulowaniem zawartym w art. 6 ust. 4 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę – w okolicznościach faktycznych sprawy przesądza o oddaleniu powództwa. Natomiast stwierdzenie niekonstytucyjności wzmiankowanego przepisu umożliwi – w zależności od tego, z którym wzorcem konstytucyjnym zostanie stwierdzona niezgodność – albo jednoznaczne odrzucenie możliwości zaliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia za pracę albo dokonanie przez sąd orzekający samodzielnej oceny w kwestii zasadności takiego zaliczenia” (pytanie prawne, s. 10).

Odmienne stanowisko zajął PG w piśmie z 20 grudnia 2012 r. utrzymując, iż nawet wyeliminowanie w całości odesłania z art. 6 ust. 4 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę do zasad statystyki wynagrodzeń nie pozwoli Sądowi pominąć kwoty przysługującego powódce ekwiwalentu za niewykorzystany urlop przy obliczaniu jej wynagrodzenia. Stanowisko PG oparte zostało na następującej argumentacji: „W ustępie 5 kwestionowanego artykułu ustawodawca wymienił składniki wynagrodzenia, których nie uwzględnia się przy obliczaniu wysokości minimalnego wynagrodzenia. Nie ma wśród nich ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W takiej sytuacji, w przypadku wyeliminowania z porządku prawnego odesłania zawartego w art. 6 ust. 4 do ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Sąd byłby zmuszony do zaliczenia na poczet wynagrodzenia (...) wszystkich składników wynagrodzenia, w tym ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, za wyjątkiem wymienionych art. 6 ust. 5 powyższej ustawy” (pismo PG z 20 grudnia 2012 r., s. 20).

Z powyższych względów w ocenie Prokuratora „merytoryczne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego nie wywrze wpływu na wyrok w sprawie zawisłej przed pytającym Sądem. Samo wyeliminowanie z obrotu prawnego odesłania do zasad statystyki nie umożliwi Sądowi, jak wskazuje on w uzasadnieniu pytania prawnego,

dokonania samodzielnej oceny zasadności zaliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop do wynagrodzenia za pracę. Dla powstania takiej możliwości konieczna byłaby zmiana treści art. 6 ust. 5 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, poprzez jego uzupełnienie, w wyniku którego ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie będzie uwzględniany przy obliczaniu wysokości minimalnego wynagrodzenia.

Mając na uwadze, że pytający Sąd nie podniósł zarzutu pominięcia ustawodawczego – ocena art. 6 ust. 5 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu pod kątem naruszenia dwóch samodzielnych konstytucyjnych praw, jakimi są prawo do minimalnego wynagrodzenia (art. 65 ust. 4 Konstytucji) i prawo do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy (wynikające z art. 66 ust. 2 Konstytucji) byłaby niedopuszczalnym wykroczeniem poza granice zaskarżenia (por. art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym” (pismo PG z 20 grudnia 2012 r., s. 21).

10. Sejm nie podziela argumentacji Prokuratora Generalnego w kwestii dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego w niniejszej sprawie. Wydaje się, iż za przeciwnym rozstrzygnięciem przemawiają następujące argumenty.

Realizując dyspozycję art. 65 ust. 4 Konstytucji, ustawodawca wybrał pozakodeksową formę regulacji zagadnienia wynagrodzenia minimalnego, stosowne postanowienia umieszczając w odrębnej ustawie szczegółowej (M. Seweryński, *Minimalne wynagrodzenie za pracę – wybrane zagadnienia* [w:] W. Sanetra (red.), *Wynagrodzenie za pracę w warunkach społecznej gospodarki rynkowej i demokracji*, Warszawa 2009, s. 56). Artykuł 6 ust. 4 u.m.w.p. wprowadza zatem do systemu prawa – posługując się techniką odesłania systemowego – szczególną wobec uregulowań działu trzeciego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 141 ze zm.; dalej: kodeks pracy lub k.p.) definicję wynagrodzenia skonstruowaną na potrzeby ustawy o minimalnym wynagrodzeniu. Potwierdza to art. 7 u.m.w.p. Zgodnie z ust. 1 przywołanego artykułu: „Jeżeli w danym miesiącu, z uwagi na terminy wypłat niektórych składników wynagrodzenia lub rozkład czasu pracy, wynagrodzenie pracownika, obliczone zgodnie z art. 6 ust. 4, jest niższe od wysokości minimalnego wynagrodzenia, następuje uzupełnienie wynagrodzenia do tej wysokości w postaci wyrównania”. W ust. 2 cytowanego przepisu zawarto doprecyzowanie: „Wyrównanie wypłaca się za okres każdego miesiąca łącznie z wypłatą wynagrodzenia”.

W konsekwencji zaskarżony przepis stanowi *lex specialis* wobec stosownych postanowień dotyczących wynagrodzenia za pracę zawartych w kodeksie pracy. W praktyce znalazło to swój wyraz w tym, iż na gruncie ustawy o wynagrodzeniu minimalnym, wynagrodzenie, o którym mowa w art. 6 ust. 4 w związku z art. 7 u.m.w.p. obejmuje szerszy zakres składników niż wynikałoby to z konstrukcyjnych cech wynagrodzenia *sensu stricto* wyinterpretowanych z przepisów kodeksu pracy. Wskazuje na to już sam tytuł załącznika nr 1 do którego odsyła art. 6 ust. 4 u.m.w.p. Definiuje on bowiem wynagrodzenia osobowe pracowników jako wynagrodzenia i inne świadczenia z tytułu pracy, wypłacane lub wydawane w naturze (odpowiednio przeliczone).

W tej sytuacji, wraz z ewentualnym wyeliminowaniem z systemu prawa art. 6 ust. 4 u.m.w.p., usunięta zostanie podstawa normatywna do odwołania się (celem obliczenia wysokości wynagrodzenia umownego) do treści załącznika nr 1 i przewidzianych w nim wszystkich składników wynagrodzenia i innych świadczeń z tytułu pracy. W przypadku wyeliminowania zakwestionowanego przepisu sąd pytający zmuszony będzie do zrekonstruowania zakresu pojęcia „wynagrodzenie” na gruncie postanowień kodeksu pracy oraz pozostającego poza zakresem zaskarżenia art. 6 ust. 5, w którym ustawodawca wprost określił składniki wynagrodzenia, których nie należy zaliczać do kategorii „wynagrodzenia” stanowiącego stronę porównania z wynagrodzeniem minimalnym.

Problem dopuszczalności pytania prawnego w warunkach niniejszej sprawy sprowadza się zatem do odpowiedzi na pytanie, czy po ewentualnym wyeliminowaniu zaskarżonego przepisu sąd pytający będzie zobowiązany do uwzględnienia przy obliczaniu wynagrodzenia umownego ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, co – jak ustalono w pkt I.2 – stanowi istotę zarzutów dotyczących niezgodności art. 6 ust. 4 u.m.w.p. z art. 32 oraz art. 66 ust. 2 Konstytucji. Innymi słowy, należy odpowiedzieć na pytanie, czy ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy stanowi wynagrodzenie w rozumieniu przepisów kodeksu pracy.

11. W piśmiennictwie podnosi się, iż: „Niezbędna w teorii i praktyce definicja wynagrodzenia za pracę sformułowana została przez doktrynę i judykaturę, weszła do obiegu prawnego na podstawie orzecznictwa Sądu Najwyższego. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą wynagrodzenie za pracę to świadczenie konieczne,

o charakterze przysparzająco-majątkowym, które pracodawca zobowiązany jest wypłacać okresowo pracownikowi w zamian za wykonaną pracę, świadczoną w ramach stosunku pracy, odpowiednio do rodzaju, ilości i jakości pracy. Ta definicja formułuje cechy wynagrodzenia za pracę pozwalające odróżnić od niego świadczenia pracodawcy, w tym pieniężne, które z różnych względów nie mogą być zakwalifikowane jako wynagrodzeniowe. (...) Wynagrodzenie za pracę jest świadczeniem niejednolitym, złożonym ze zmiennej liczby składników o różnym charakterze. Każde z elementarnych świadczeń tworzących całość wynagrodzenia za pracę musi spełniać wyżej wskazane cechy wynagrodzenia” (M. Skąpski, *Komentarz do art. 78 Kodeksu pracy*, Lex nr 587329121).

Wydaje się, że zasadniczymi cechami odróżniającymi świadczenie związane ze stosunkiem pracy, jakim jest ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, od wynagrodzenia *sensu stricto*, są: nieokresowy charakter oraz brak wzajemności tego świadczenia rozumianej jako zapłata za wykonaną pracę.

Jak wskazuje się w piśmiennictwie: „Cechą wynagrodzenia jest jego periodiczność, oznaczająca, że wypłata wynagrodzenia powinna następować regularnie, w nieodległych odstępach czasu. W polskim systemie przyjmuje się okres jednego miesiąca jako minimalny przedział czasowy dla rozliczenia i wypłaty wynagrodzenia. Jest to związane z alimentacyjną funkcją tego świadczenia, które służy przede wszystkim zaspokajaniu bieżących potrzeb pracowników i ich rodzin (...) Przysparzająco-majątkowy charakter wynagrodzenia za pracę wskazuje, że poza zakresem tego pojęcia są świadczenia o charakterze kompensacyjnym, których nabycie nie stanowi wzrostu majątku pracownika, lecz uzupełnienie ubytków majątkowych o różnym charakterze (są to przede wszystkim odszkodowania, zwrot poniesionych kosztów, ewentualnie odprawy). Pieniężnymi świadczeniami ze stosunku pracy, które nie są częścią wynagrodzenia za pracę, są więc między innymi odprawy – emerytalna, rentowa, pośmiertna, odprawa z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracownika, wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy z powodu choroby, odszkodowanie z tytułu wypadku przy pracy, zwrot kosztów podróży służbowej, dieta” (M. Skąpski, *op. cit.*).

W tym miejscu warto także przywołać pogląd K. Rączki, który wskazuje, że „każde świadczenie wynagrodzeniowe jest wypłacane w oznaczonych regularnych odstępach czasu i nie składają się one na z góry określoną całość; każde takie świadczenie traktowane jest jako samodzielne, dlatego ma ono periodyczny

charakter. Ta ostatnia cecha nie pozwala kwalifikować jako świadczeń o charakterze wynagrodzeniowym wszelkiego rodzaju odpraw, które z istoty rzeczy mają charakter jednorazowy, np. odprawy emerytalno-rentowej, pośmiertnej czy wreszcie odprawy z tytułu rozwiązania stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników” (K. Rączka [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 494). Wydaje się zatem, iż w doktrynie prawa istnieje konsens, iż charakteru wynagrodzeniowego nie mają różnego rodzaju świadczenia wypłacane pracownikom nieperiodycznie, a tylko w razie zaistnienia określonych okoliczności np. wypłaty kompensacyjne, odprawy, odszkodowania (F. Małysz, *Wynagrodzenie za pracę oraz inne świadczenia związane z pracą*, Warszawa 2004, s. 21).

W dalszej kolejności należy wskazać na związek wynagrodzenia z pracą wykonaną na rzecz pracodawcy. Co do zasady wynagrodzenie przysługuje za pracę wykonaną. Jednakże pod pojęciem wynagrodzenia za pracę kodeks pracy obejmuje w niektórych przypadkach również świadczenie wypłacane pracownikom także za czas niewykonywania pracy, przesądzając, że za taki czas pracownik „zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią” (art. 80 zd. 2 k.p.). Jednak, jak zaznacza się w piśmiennictwie, „[M]amy tu do czynienia z pewnego rodzaju skrótem myślowym ustawodawcy. W rzeczywistości nie chodzi o to, aby uznawać wypłaty za czas nieświadczenia pracy za wynagrodzenie *sensu stricto*, lecz o ich traktowanie z punktu widzenia ochrony prawnej za świadczenia równoważne wynagrodzeniu za pracę. Są one nie tyle wynagrodzeniem za pracę, co świadczeniem gwarancyjnym – «wynagrodzeniem gwarancyjnym» (K. Rączka, *op. cit.*, s. 496).

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, iż ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie wchodzi w zakres kategorii wynagrodzenia *sensu stricto*. Wypłata ekwiwalentu jest jednorazowym świadczeniem „gwarancyjnym” przysługującym w razie niewykorzystania urlopu z powodu ustania stosunku pracy. Artykuł 171 k.p. prawo do ekwiwalentu łączy jednoznacznie z ustaniem zatrudnienia na skutek rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy. Niemożliwa jest wypłata tego świadczenia w trakcie stosunku pracy, nawet gdyby taka była zgodna wola stron.

W uzupełnieniu należy dodać, że zgodnie z orzecznictwem Sąd Najwyższego, ekwiwalent pieniężny należny pracownikowi za niewykorzystany urlop wypoczynkowy podlega ochronie w takim samym zakresie jak wynagrodzenie za pracę (wyrok SN

z 11 czerwca 1980 r., sygn. akt. I PR 43/80). Oznacza to na przykład stosowanie do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy przepisów określających zasady dokonywania potrąceń (art. 87-91 k.p.). W żadnym razie nie oznacza to jednak, że jest on „wynagrodzeniem” w rozumieniu przepisów prawa pracy.

12. W konkluzji Sejm wyraża stanowisko, iż wyeliminowanie z obrotu prawnego art. 6 ust. 4 u.m.w.p. zmieni kierunek rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przed sądem pytającym w ten sposób, iż ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy nie zostanie uznany za składnik wynagrodzenia powódki, obliczanego dla porównania z wynagrodzeniem minimalnym. Okoliczność ta przesądza o zasadności rozpatrzenia niniejszego pytania prawnego.

III. Zasada określoności przepisów prawa i materia ustawowa (art. 2 i art. 65 ust. 4 Konstytucji)

1. Zarzuty sądu pytającego

1. W ocenie sądu pytającego art. 6 ust. 4 ustawy o wynagrodzeniu minimalnym narusza zasadę określoności prawa wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego, przez to, że odsyła adresatów norm do ulokowanych poza tym aktem prawnym zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń osobowych, uregulowanych rozporządzeniem PRM w sprawie formularzy sprawozdawczych, wydanym na podstawie art. 31 u.s.p. Zdaniem sądu pytającego, odesłanie zastosowane przez ustawodawcę w art. 6 ust. 4 u.m.w.p. upośledza precyzyjność i jasność analizowanego przepisu ze względu na to, że nie prowadzi wprost do jednego, konkretnego przepisu, czy definicji legalnej, lecz do pewnych zasad normowanych, artykułowanych na poziomie podustawowym. Zasad, które, jak wskazuje analiza ustawy o statystyce publicznej i aktów wykonawczych do owej ustawy, mogą być swobodnie zmieniane, a adresaci norm mogą poznać ich aktualną treść na podstawie bardzo odległego od ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę załącznika do rozporządzenia PRM.

Ponadto zastosowana przez ustawodawcę konstrukcja „rodzi również niebezpieczeństwo niespójności pojęć lub konstrukcji prawnych stosowanych w obu aktach prawnych, będących pochodną odmiennego celu poszczególnych regulacji,

ich przynależności do różnych gałęzi prawa, wydania przez różne podmioty” (pytanie prawne, s. 5).

Przedstawiona wyżej argumentacja zamieszczona w pkt (2)(2)(1) postanowienia z 8 sierpnia 2012 r. pozostaje zbieżna z zarzutami przedstawionymi w pkt (2)(2)(3). Sąd pytający łączy zarzut naruszenia zasady określoności zaskarżonego przepisu z niedochowaniem konstytucyjnego wymogu określenia w ustawie, tak samej wysokości minimalnego wynagrodzenia, jak i sposobu jej ustalenia, o którym mowa w art. 65 ust. 4 Konstytucji. W szczególności dotyczy to komunikatywności i poprawności legislacyjnej odesłania systemowego wyrażonego w art. 6 ust 4 u.m.w.p. regulującego sferę stosunków społecznych uznaną przez ustrojodawcę za materię ustawową.

Zdaniem sądu: „Regulacja zawarta w art. 65 ust. 4 Konstytucji nie powinna być odczytywana w taki sposób, iżby na ustawodawcy spoczywała jedynie powinność określania w formie ustawy minimalnej wysokości (tj. kwoty) wynagrodzenia za pracę, względnie ustalenia tej wysokości (kwoty). Omawiany przepis powinien być odczytywany w ten sposób, że ustawowo powinna być uregulowana cała instytucja minimalnego wynagrodzenia za pracę, której funkcją jest zapewnienie pewnego minimum przychodów pracowników niezależnie od rynkowej wartości ich pracy (...) Istotą tej regulacji jest zatem mechanizm porównania wynagrodzenia umownego (otrzymywanego na mocy umowy) z gwarantowanym ustawowo. Zważywszy na tę istotę i funkcję regulacji zawartej w art. 65 ust. 4 Konstytucji, ustawowo, konstytucyjnie poprawne unormowanie instytucji minimalnego wynagrodzenia za pracę powinno obejmować obie strony porównania” (pytanie prawne, s. 8).

Ze względu na aksjologiczny i funkcjonalny związek problematyki określoności prawa oraz wyłączności materii ustawowej w dalszej części stanowiska oba zarzuty zostaną rozpatrzone łącznie.

2. Wzorce konstytucyjne

1. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 Konstytucji i wyrażona w nim generalna klauzula demokratycznego państwa prawnego „stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisany tekst konstytucji, ale

w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji” (wyrok TK z 16 czerwca 1999 r., sygn. akt P 4/98; por. też wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04).

2. Jedną z zasad wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji jest zasada określoności przepisów prawa, zwana też zasadą określoności regulacji prawnych. W sposób szczegółowy elementy i charakter tej zasady Trybunał Konstytucyjny przedstawił w wyroku z 28 października 2009 r. (sygn. akt Kp 3/09), w którym stwierdził, iż „na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych.

Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka

powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyroki o sygn. K 24/00 i sygn. K 41/02 oraz wyrok z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 127).

(...) Stosunkowo najłatwiej jest zdiagnozować kryteria poprawności przepisów prawa. Poprawność oznacza bowiem zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są *Zasady techniki prawodawczej*. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność. Jak zaznaczył Trybunał w wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. K 24/00), *Zasady techniki prawodawczej* stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. (...)

Na test określoności prawa składają się opisane wyżej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteria odniesione do oceny danego przepisu, aczkolwiek żadne z nich samoistnie nie przesądza o konstytucyjności badanej regulacji. Rola poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a nade wszystko stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa. (...)

Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Zdaniem Trybunału, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okażą się niewystarczające (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36, oraz wyroki z 16

grudnia 2003 r., sygn. SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102; z 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04; z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3).

Ocena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie). Tym samym naruszenie wymogu określoności nie może być automatycznie identyfikowane jako forma niekonstytucyjności przepisu. Jak zauważa się w piśmiennictwie, nieosiągnięcie wymaganego poziomu określoności nie może być uznane za warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności przepisu (zob. T. Spyra, *op. cit.*, s. 72-74)".

3. Artykuł 65 ust. 4 Konstytucji stanowi: „Minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa”.

Dokonując interpretacji art. 65 ust. 4 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, iż: „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” (wyrok TK z 10 stycznia 2005 r., sygn. akt K 31/03).

W wyroku z 23 lutego 2010 r. (syng. akt P 20/09) Trybunał zaakcentował, że choć „[w]prawdzie art. 65 ust. 4 Konstytucji nie określa *expressis verbis* zasad ustalania wynagrodzenia za pracę, jednak wynagrodzenie minimalne musi zostać ustalone w taki sposób, aby ustanowiona regulacja zapewniała wystarczającą ochronę pracowników i odpowiadała zasadom sprawiedliwości społecznej. (...) Rozważane przepisy pozostawiają ustawodawcy pewną swobodę regulacyjną w zakresie ustalania poziomu minimalnego wynagrodzenia. Wynagrodzenie to nie może jednak być określane w sposób dowolny, ale w każdym wypadku musi zapewniać zatrudnionym możliwość zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. W szczególności minimalne wynagrodzenie nie może być ustalane na dowolnie niskim poziomie, w przeciwnym wypadku instytucja minimalnego wynagrodzenia pozbawiona byłaby jakiegokolwiek sensu.” W tym samym orzeczeniu Trybunał wskazał, iż treść art. 65 ust. 4 Konstytucji musi być ustalana przy uwzględnieniu art. 2 (zasada sprawiedliwości społecznej), art. 20 oraz art. 24 Konstytucji.

3. Analiza zgodności

1. Na wstępie rozważań należy zastanowić się na konstrukcją i charakterem zakwestionowanego przepisu. W art. 6 ust. 4 u.m.w.p. ustawodawca zawarł definicję legalną „wynagrodzenia”, przy czym wystawiając stosowną normę, posłużył się konstrukcją odesłania systemowego. Przepis podstawowy (art. 6 ust. 4 u.m.w.p.) odsyła zatem w celu pełnej rekonstrukcji normy prawnej do „zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych”, które ustalone zostały w załączniku nr 1 do objaśnień do formularzy załączonych do rozporządzenia PRM z 2011 r. (przepis odniesienia).

W nauce prawa przepisy odsyłające charakteryzuje się jako przepisy niekompletne, treściowo niesamodzielne tzn. nie zawierające wszystkich elementów co najmniej jednej normy prawnej (W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 349; J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3, s. 376). Przepisy odsyłające wskazują zatem, jakie inne przepisy (przy szerokim ujęciu przepisów odsyłających, także zasady, reguły spoza danego systemu prawnego) należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu treści normy wyrażonej w przepisie podstawowym (M. Hauser, *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 78).

2. Zgodnie z przytoczonym w poprzednim punkcie orzecznictwem sądu konstytucyjnego, dokonując analizy zgodności przepisu prawa z konstytucyjną zasadą określoności prawa, należy odpowiedzieć na pytanie, czy został on sformułowany w sposób precyzyjny, jasny a także w zgodzie z zasadami poprawnej legislacji.

W pierwszej kolejności rozważenia wymaga precyzyjność normy dającej się wyinterpretować z zaskarżonego przepisu. Jest to szczególnie istotne w kontekście poglądu wyrażonego przez Trybunał, zgodnie z którym „wymóg jednoznaczności należy ze szczególnym naciskiem odnieść do definicji legalnych (ustawowych). Nakazują one bowiem przypisanie pojęciu definiowanemu (*definiendum*) tylko takiego znaczenia, jakie wskazane zostało w definicji (i to niezależnie od znaczenia, które definiowane pojęcie ma w języku ogólnym). Celem legalnego definiowania danej nazwy jest eliminacja lub zmniejszenie jej nieostrości” (wyrok TK z 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07).

Nieokreśloność przepisu przejawia się m. in. w utrudnieniu jego wykładni. W rozpatrywanym przypadku analiza treści zaskarżonego przepisu potwierdza, iż możliwe jest wydobycie z zaskarżonego przepisu jednoznacznej normy prawnej, przy zastosowaniu klasycznych metod wykładni, w szczególności wykładni językowej. W konsekwencji nie pozostawia on organom stosującym prawo nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu normowania zaskarżonego przepisu.

Katalog składników wchodzących w zakres pojęcia „wynagrodzenia osobowe” został określony w sposób generalny w pkt 1 cz. II załącznika nr 1 jako „wynagrodzenia i inne świadczenia z tytułu pracy wypłacane lub wydawane w naturze (odpowiednio przeliczone) należne pracownikom z tytułu stosunku pracy lub stosunku służbowego” oraz odrębnie szeroko wyszczególniony poprzez wyliczenie konkretnych składników w pkt 2 cz. II tego załącznika. Nie jest to co prawda katalog zamknięty (o czym świadczy zwrot „w szczególności”), jednak na tyle szeroki, by zapewnić precyzyjność pojęcia „wynagrodzenia” na gruncie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu. W konsekwencji do wynagrodzenia za pracę na gruncie przepisów o wynagrodzeniu minimalnym nie wlicza się np. dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników jednostek sfery budżetowej czy wypłat z tytułu udziału w zysku. Katalog ten jest dodatkowo, w negatywny sposób

dookreślony przez dyspozycję art. 6 ust 5 u.m.w.p., który wyłącza spod zakresu tego pojęcia enumeratywnie wyliczone w nim składniki.

Przedstawioną wyżej ocenę precyzyjności zaskarżonego przepisu potwierdza sąd pytający, przyznając, iż „[w] rozpatrywanej sprawie zarówno treść przepisów (jednostek redakcyjnych tekstu prawnego), jak i wyinterpretowanych z nich norm (wypowiedzi prawodawcy jednoznacznie polecających/zakazujących określonego postępowania) jest jednoznaczna” (pytanie prawne, s. 10). W istocie, w kontekście zawisłej przed sądem sprawy ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 jednoznacznie przesądza, iż ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wchodzi w skład wynagrodzenia, o którym mowa w art. 6 ust. 4 u.m.w.p.

W konsekwencji należy uznać, iż omawiana konstrukcja prawna nie narusza wymogu precyzyjności regulacji prawnych w sposób, który uzasadniałby podważenie domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu. Nie przesądza to jednakże ostatecznej oceny art. 6 ust. 4 u.m.w.p. z punktu widzenia konstytucyjnego standardu określoności prawa. Jak bowiem wskazuje się w piśmiennictwie: „Przepis może być nieokreślony, pomimo tego, że obiektywnie da się go wyłożyć, jeżeli powszechnie akceptowane wartości nie pozwalają na obciążenie adresata przepisu skutkami takiej wykładni” (T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego sądu konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2003, nr 3, s. 59).

3. W dalszej kolejności przedmiot kontroli należy poddać analizie z punktu widzenia wymogu jasności prawa. Należy przy tym zauważyć za S. Wronkowską, iż „jasność prawa splata się bardzo silnie z innymi, równie doniosłymi i oczekiwanymi jego właściwościami, takimi jak np. poznawalność i dostępność prawa, jego zwięzłość, efektywność społecznego oddziaływania, itp.” (S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 10, s. 20). W konsekwencji oznacza to, iż właściwości językowe powinny pozwolić na odtworzenie jednoznacznych norm postępowania w sposób możliwie najprostszy bez potrzeby korzystania z informatorów pośrednich (S. Wronkowska, *ibidem*, s. 21 i 25).

W kontekście prowadzonej analizy kluczowe wydaje się spostrzeżenie, iż postulat jasności regulacji prawnych ma charakter zasady poddającej się stopniowej optymalizacji, przy czym pełne osiągnięcie jasności prawa nigdy nie jest możliwe. Możliwe jest natomiast wskazanie okoliczności, w których postulat jasności

prawa zyskuje na znaczeniu. Jednym z tego typu czynników jest rozległość podmiotowego zakresu zastosowania przepisu. „Im szerszy zakres, tym większy wymóg określoności. Jeżeli przepis skierowany jest do wąskiego grona ludzi, którzy na co dzień korzystają z pomocy prawnej, wymogi jego określoności mogą być zmniejszone” (T. Spyra, *op. cit.*, s. 68). Zatem „[d]bałość o komunikatywność prawa dla jak największej grupy podmiotów jest niezbędna w szczególności wtedy, gdy dany akt prawotwórczy reguluje bezpośrednio zachowania się osób fizycznych lub ma szeroki zasięg społecznego oddziaływania” (S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 26).

Niewątpliwie art. 6 ust. 4 u.m.w.p. jest przepisem skierowanym do szerokiego grona adresatów obejmującego zarówno pracowników uprawnionych do uzyskania wynagrodzenia za pracę nie niższego niż minimalne, jak i zobowiązanych do wypłacenia stosownego wyrównania pracodawców, wśród których znajdować się mogą również mali i średni przedsiębiorcy. Ponadto należy zauważyć, iż stosunek pracy z reguły ma charakter trwały, tymczasem terminy wypłat niektórych składników wynagrodzenia mogą przypadać rzadziej niż raz na miesiąc. Sposób określenia świadczeń zaliczanych przez prawo do wynagrodzenia porównywanego z ustalonym wynagrodzeniem minimalnym powinien w każdym miesiącu umożliwiać pracownikom i pracodawcom bezproblemowe zdekodowanie normy odpowiedniej dla ich indywidualnej sytuacji prawnej.

Wymóg jasności prawa jest bezpośrednio związany z poziomem jego komunikatywności. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji wykorzystania przez ustawodawcę konstrukcji odesłania w danym przepisie. Jak pisze S. Wronkowska: „W przypadkach, w których do odtworzenia z danego aktu prawnego w pełni rozwiniętej normy postępowania konieczne jest uwzględnienie elementów zawartych w przepisach innych aktów prawnych, w tekście danego aktu prawnego powinny być sformułowane odpowiednie odesłania” (S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 30).

Odesłanie zawarte w art. 6 ust. 4 u.m.w.p. nie ma charakteru numerycznego (nie odsyła do wprost wskazanej jednostki redakcyjnej konkretnego aktu normatywnego), lecz posługuje się odesłaniem omownym, czyli tematycznym omówieniem fragmentu odniesienia. Z pewnością utrudnia to odnalezienie stosownego aktu normatywnego w systemie prawa. Sformułowanie „zasady statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez GUS dla wynagrodzeń osobowych” nie rodzi oczywistych intuicji językowych. Stanowiący właściwy w tym przypadku przepis odniesienia, tj. załącznik nr 1, nie jest zatytułowany w sposób tożsamy

z fragmentem przepisu wystawiającym to odesłanie w art. 6 ust. 4 u.m.w.p. Załącznik zatytułowany jest bowiem: „Zakres składników wynagrodzeń w gospodarce narodowej obowiązujący od 1 stycznia 2000 r. (zaktualizowany w 2003 r. i 2005 r.)”. Z pewnością jednak same rozbieżności terminologiczne nie mogą mieć charakteru przesadzającego w tej mierze.

Większe wątpliwości budzi usytuowanie przepisu odniesienia w systemie prawa. Załącznik nr 1 stanowi bowiem załącznik do objaśnień do wzorów formularzy wykorzystywanych na potrzeby prowadzenia badań statystycznych. Jak wspomniano, to odpowiednio formularze Z-03 (sprawozdanie o zatrudnieniu i wynagrodzeniach), Z-06 (sprawozdanie o pracujących, wynagrodzeniach i czasie pracy) oraz Z-12 (sprawozdanie o strukturze wynagrodzeń wobec zawodów). Formularze te stanowią znowuż załącznik do rozporządzenia wydawanego corocznie przez PRM na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 31 u.s.p.

Załącznik nr 1 niewątpliwie stanowi integralny element rozporządzenia PRM z 2011 r. i jako taki podlega publikacji w Dzienniku Ustaw. Jednakże dostępność takiego źródła prawa jest wyraźnie ograniczona. Wynika ona nie tylko z odległej sfery stosunków społecznych (statystyka publiczna), do której zaskarżony przepis odsyła w celu zrekonstruowania normy z zakresu prawa pracy. Równie istotny wydaje się fakt, iż choć zasady statystyki, o których mowa w art. 6 ust. 4 u.m.w.p., zawarto w jednym akcie normatywnym (rozporządzenie PRM) to ze względu na złożoną strukturę tego aktu przedmiotowe odesłanie ma w istocie „kaskadowy” (wielopiętrowy) charakter. Prawidłowe zrekonstruowanie normy wymaga sięgnięcia nie do aktu ustawowego (np. ustawy o statystyce), lecz do aktu o charakterze wykonawczym. W dodatku, właściwe postanowienia nie znajdują się w części artykułowanej rozporządzenia, lecz stanowią załącznik do objaśnień do załączników w postaci formularzy sprawozdawczych, z których tylko jeden (formularz Z-03) nazwą odpowiada wysłownieniu przyjętemu na gruncie art. 6 ust. 4 u.m.w.p.

Taką konstrukcję przepisu o kluczowym znaczeniu dla materii ustawy, w której został on umieszczony, trudno uznać za przejrzystą i zrozumiałą dla adresatów tego aktu normatywnego. Przyjęte rozwiązanie przeczy ponadto nakazowi zachowania przez ustawodawcę konsekwencji terminologicznej w aktach prawnych regulujących tę samą dziedzinę stosunków społecznych. Podstawowym celem ustanawiania przepisów odsyłający jest zapewnienie skrótowności tekstu prawnego poprzez uniknięcie w tekstach prawnych tych samych postanowień i w konsekwencji

zmniejszenie rozmiarów aktów prawnych. „W doktrynie podkreśla się także, że stosowanie odesłań służy spójności, przejrzystości i czytelności tekstu prawnego, funkcja zaś przepisów odsyłających w zakresie utrzymywania spójności całego systemu prawnego polega na tworzeniu i wzmacnianiu powiązań treściowych między regulacjami prawnymi, co sprzyja utrzymaniu związków systemowych poszczególnych regulacji. Posługiwanie się odesłaniami służy więc realizacji postulatu zwięzłości i syntetyczności aktów prawnych wyrażonego w § 5 z.t.p. [rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej: ZTP) – uwaga własna]. Przy tworzeniu przepisów odsyłających nie można jednak pominąć podstawowych zasad redagowania tekstów prawnych, takich jak wyczerpujące unormowanie danej dziedziny (§ 2 z.t.p.), wymóg precyzji i komunikatywności wypowiedzi prawodawcy (§ 6 z.t.p.)” (M. Hauser, *op. cit.*, s. 80).

4. Odrębnej analizy wymaga odniesienie się do zagadnienia poprawności legislacyjnej zaskarżonego przepisu. W tej mierze – zgodnie ze wskazówkami Trybunału Konstytucyjnego – należy odwołać się do *Zasad techniki prawodawczej* skodyfikowanych w formie załącznika do cytowanego wyżej rozporządzenia. Charakteryzując status tego dokumentu Trybunał wyraził pogląd, iż autonomia ustawodawcy dotyczy „treści ustanowionych rozwiązań (o ile nie naruszają one konstytucji), nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym prawidłom, niezależnie od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne. Niewątpliwie ZTP stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00).

Zgodnie z § 4 ust. 3 ZTP w ustawie można odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy oraz do postanowień, o których mowa w ust. 2 (tzn. umów międzynarodowych ratyfikowanych przez RP oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach); nie odsyła się jednak do przepisów innych aktów normatywnych.

Zaprezentowana wyżej dyrektywa ma na celu poszanowanie obowiązującej hierarchii źródeł prawa. Dobrą ilustracją tej kwestii jest pogląd S. Wronkowskiej

i M. Zielińskiego, zgodnie z którym „niedopuszczalne jest, by ustawa odsyłała do postanowień innych niż wymienione wyżej aktów normatywnych, a to dlatego, że zajmują one bezspornie inną niż ustawa pozycję w hierarchicznie uporządkowanym systemie prawa i powstawałyby wątpliwości co do pozycji hierarchicznej normy odtwarzanej z odsyłającego przepisu ustawy oraz z przepisów niższej rangi, do których ustawa odsyła” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 36).

Ze względu na gałęziowe umiejscowienie przepisów, do których odsyła art. 6 ust. 4 u.m.w.p. zasadnym wydaje się przypomnienie, iż problem odesłań do aktów prawnych związanych z obszarem statystyki publicznej był już rozpatrywany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 3 kwietnia 2001 r. (sygn. akt K 32/99) Trybunał wypowiedział się w sprawie konstytucyjności odesłania w ustawie podatkowej do klasyfikacji towarów i usług wydawanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Uznając dopuszczalność takiego zabiegu legislacyjnego, TK stwierdził, że z powyższej klasyfikacji zaczerpnięto jedynie nomenklaturę, a sam obowiązek podatkowy określała wyczerpująco ustawa o VAT, w tym załączniki do niej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wykorzystanie standardów klasyfikacyjnych i nomenklatury GUS poprzez załączniki do ustawy eliminuje zarzut regulowania materii podatkowej aktami niższej rangi. Na potrzeby ustalenia podatku znaczenie normatywne ma bowiem załącznik rangi ustawowej, a nie klasyfikacja, z której załącznik ten czerpie nomenklaturę. Należy jednak podkreślić, iż w przytoczonym orzeczeniu Trybunał odnosił się do odesłania o charakterze technicznym, tzn. do wskaźników i klasyfikacji zawartych w aktach innych niż powszechnie obowiązujące.

W analizowanym przypadku, choć przepis odsyłający odsyła do aktu powszechnie obowiązującego to jednak akt ten ma charakter podustawowy. Co więcej, przedmiotowe odesłanie nie tyle dookreśla czy też uelastycznia (poprzez dynamiczne odesłanie do określonych wskaźników technicznych czy ekonomicznych) regulację podstawową, co w sposób kompleksowy ją zastępuje, wskazując składniki wynagrodzenia brane pod uwagę, przy ustalaniu wynagrodzenia minimalnego. Można zatem wręcz powiedzieć, iż regulacja ustawowa (art. 6 ust. 5 u.m.w.p. jedynie negatywnie dookreśla normę wyrażoną na poziomie rozporządzenia PRM.

Zastosowana technika legislacyjna powoduje, że nie jest możliwe zrekonstruowanie pojęcia wynagrodzenia wyłącznie w oparciu o przepisy ustawy o wynagrodzeniu minimalnym. W rzeczywistości to przepisy rozporządzenia PRM, a dokładnie treść załącznika nr 1 do objaśnień do formularzy do niego załączonych, rozstrzyga, jakie składniki należy zaliczyć do wynagrodzenia. Oznacza to, iż mamy do czynienia z przypadkiem definiowania terminu ustawowego w akcie niższego rzędu. Przeczy to wymogom § 149 ZTP, zgodnie z którym „w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej”.

W konsekwencji w analizowanym przypadku norma rekonstruowana jest z niejednorodnego (z punktu widzenia systemu źródeł prawa) materiału normatywnego. Taka konstrukcja pozostaje w sprzeczności z art. 65 ust. 4 Konstytucji, zgodnie z którym wysokość i sposób określania wysokości wynagrodzenia minimalnego stanowi materię zastrzeżoną dla ustawy. Wydaje się, iż regulacje odnoszące się do sposobu definiowania wynagrodzenia, będące przecież punktem odniesienia przy porównaniu go z wynagrodzeniem minimalnym, stanowią konstytutywny element konstrukcji normatywnej płacy minimalnej tak jak wysokość wynagrodzenia minimalnego, mechanizm i terminy jego waloryzacji, tryb negocjowania tej wysokości czy zasady określania wynagrodzenia minimalnego w przypadkach szczególnych.

Określoność przepisów definiujących umowne wynagrodzenie pracownika pełni przede wszystkim funkcję gwarancyjną. Jak zauważa M. Seweryński: „Bez ścisłego rozgraniczenia należących i nie należących do niego świadczeń wykonywanie obowiązujących w tym przedmiocie przepisów napotykałoby na trudności. Normy prawne wyznaczają bowiem poziom minimalnego wynagrodzenia za pracę na ogół kwotowo, nie precyzując tego, jakie konkretne wpłaty mają to minimum zapewniać” (M. Seweryński, *Wynagrodzenie za pracę. Pojęcie, regulacja i ustalenie*, Warszawa 1981, s. 12).

Związek zasady określoności z problematyką zakazu wkraczania w sferę materii ustawowej był wielokrotnie rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazywał, iż zasady poprawnej legislacji mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze wolności oraz praw człowieka i obywatela. Zgodnie z art. 31 ust. 3

Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko w ustawie”. Oznacza to nie tylko konieczność wskazania w akcie normatywnym tej rangi zakresu, w jakim konstytucyjne wolności lub prawa doznają ograniczenia. Z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w tej materii do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych należy oceniać także niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Prowadzi to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki (wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00).

Naruszenie zasad prawidłowej legislacji, z którym niewątpliwie mamy do czynienia w art. 6 ust. 4 u.m.w.p., samo w sobie nie może stanowić podstawy do uznania przepisu za niekonstytucyjny. W analizowanym przypadku zastosowanie opisanej wyżej konstrukcji odesłania systemowego narusza jednak również prawnie chronione interesy adresatów norm prawnych, zagwarantowane na poziomie konstytucyjnym (art. 65 ust. 4 Konstytucji). Jak zwracał uwagę sąd konstytucyjny: „Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wystawianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). W analizowanym przypadku cele, o których mowa w orzecznictwie, wynikają wprost z ustawy (art. 7 u.m.w.p) oraz przepisów Konstytucji (art. 65 ust. 4 Konstytucji). Przyjęty przez ustawodawcę zakres świadczeń z tytułu stosunku pracy, wchodzących w skład wynagrodzenia pracownika, bezpośrednio przekłada się na zakres korzystania z prawa do minimalnego wynagrodzenia – może zatem stanowić w pewnym sensie ograniczenie tego prawa. Odesłanie do nieskorelowanych z aksjologią prawa pracy i umiejscowionych

w systemie źródeł prawa na poziomie podstawowym zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń z pewnością tego celu nie realizuje.

Należy także podkreślić, iż zawarte w zakwestionowanym przepisie odesłanie ma charakter dynamiczny, odsyła do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń GUS określanych – jak zostało to wyjaśnione w pkt II.2 stanowiska – corocznie rozporządzeniem PRM w sprawie wzorów formularzy sprawozdawczych wydawanym po ustaleniu (odrębnym rozporządzeniem PRM) planu badań statystycznych na dany rok. Oznacza to, iż potencjalnie każdego roku możliwa jest zmiana zakresu badań, wzorów samych formularzy czy objaśnień do nich, motywowana zupełnie odmiennymi racjami, niezwiązanymi z zasadami prawa pracy i celem regulacji realizowanym przez ustawę o minimalnym wynagrodzeniu. Na marginesie wypada zauważyć, iż przyjęta konstrukcja może również budzić wątpliwości co do temporalnego zakresu obowiązywania przedmiotowych rozporządzeń. Choć nie budzi wątpliwości moment wejścia w życie rozporządzeń PRM określających wzory stosownych formularzy statystycznych (określony przepisem o wejściu w życie) to jednak, ze względu na specyfikę materii statystyki publicznej, określone w nich zasady statystyki obowiązują (co wynika z objaśnień) od początku danego roku kalendarzowego. Zważywszy na moment wejścia w życie rozporządzeń (zazwyczaj z końcem pierwszego kwartału danego roku), w sytuacji ewentualnych modyfikacji formularzy oraz załączników do objaśnień do nich, mogą powstawać wątpliwości co do zakresu temporalnego obowiązywania zmodyfikowanych „zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń”, o których mowa w art. 6 ust. 4 u.m.w.p.

5. Podsumowując, w świetle przedstawionej wyżej argumentacji należy uznać, iż art. 6 ust. 4 u.m.w.p., w zakresie w jakim odsyła do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określanych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych, **jest niezgodny** z art. 2 oraz art. 65 ust. 4 Konstytucji.

IV. Zasady wydawania aktów wykonawczych (art. 92 ust. 1 Konstytucji)

1. Zarzuty sądu

W ocenie sądu pytającego art. 6 ust. 4 u.m.w.p. pozostaje również w sprzeczności z konstytucyjnymi standardami wydawania aktów wykonawczych. W pytaniu prawnym sąd podnosi, iż zastosowana technika legislacyjna stanowi „niewypowiedzianą wprost quasi-delegację, fatycznie zrealizowaną przez Prezesa Rady Ministrów, do uregulowania zagadnienia składników, które należy uwzględniać przy porównaniu z ustawowym minimalnym wynagrodzeniem za pracę” (pytanie prawne, s. 8). Zdaniem sądu pytającego wspomniana delegacja nie zawiera żadnych wytycznych, w szczególności wytycznych adekwatnych ze względu na materię regulacji i adresatów norm, przez co narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Wzorzec konstytucyjny

1. Wskazany jako wzorzec kontroli art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Upoważnienie do wydania rozporządzenia jest to zatem przepis ustawy, stanowiący bezpośrednią podstawę prawną do wydania aktu wykonawczego na zasadach określonych w art. 92 Konstytucji i skonkretyzowanych w tymże upoważnieniu (K. Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 92, s. 11).

Jak wskazuje się w piśmiennictwie „[z] tego, że rozporządzenia są wydawane w celu wykonania ustawy wynika ich charakter wykonawczy wobec ustawy. Mają one odciążyć ustawodawcę od wydawania regulacji nazbyt szczegółowych lub o charakterze technicznym. Z tym wykonawczym charakterem rozporządzeń związany jest wymóg ich wydawania tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Nie może ono być oparte ani na domniemaniu (np. na podstawie oceny przydatności jakiejś reglamentacji dla skutecznej realizacji ustawy), ani na wykładni celowościowej, ani też nie może być wywiedzione

z ogólnych kompetencji organów powołanych do wykonania ustaw (...)" (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, komentarz do art. 92, s. 464). Zdaniem przedstawicieli doktryny „wykonawczy charakter rozporządzenia sprowadza się do trzech równoważnych elementów: 1) merytorycznego i funkcjonalnego związku rozporządzenia z ustawą; 2) przestrzegania celu ustawy przez treść rozporządzenia; 3) konkretyzacji norm ustawowych przez normy rozporządzenia” (B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 157). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażony został pogląd, zgodnie z którym „[p]owiązanie unormowań art. 87 ust 1 i 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzą do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podstawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust 1 Konstytucji. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (wyrok TK z 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98).

3. Analiza zgodności

Wskazany przez sąd pytający jako wzorzec kontroli art. 92 Konstytucji dotyczy przepisów upoważniających do wydania aktu wykonawczego. Przepisy tego typu określane mianem tzw. przepisów blankietowych nie rozstrzygają sposobu zachowania adresatów pierwotnych, tj. obywateli, nie ustanawiają one żadnej reguły zachowania, lecz wskazują na organ państwa, który reguły takie ma dopiero do systemu wprowadzić. Przepisy o charakterze blankietowym nie stanowią zatem podstawy dla indywidualnych aktów stosowania prawa, wyrażają jedynie upoważnienie do wydania aktu normatywnego w postaci rozporządzenia uszczegółowiającego materię ustawową.

Oznacza to, iż rozporządzenie jest powiązane z ustawą upoważniającą więzią kompetencyjną i treściową. Rozporządzenie jest aktem niesamodzielnym i ściśle związanym z ustawą co przejawia się m. in. w tym, że jest uzależnione od

obowiązki ustawy upoważniającej. Utrata mocy obowiązującej przepisu upoważniającego lub zmiana treści tego przepisu oznacza przerwanie jednej ze wskazanych wyżej więzi (kompetencyjnych i treściowych) (S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki* [w:] A. Szmyt, *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 72 i 85). Przepis blankietowy stanowi zatem normę kompetencyjną o szczególnym charakterze. Nie ustanawia on reguły zachowania, lecz wskazuje organ państwa, który reguły takie ma dopiero wprowadzić. W tym znaczeniu, przepis upoważniający do wydania aktu normatywnego stanowi jednocześnie specyficzną formę przepisu odsyłającego, odsyła bowiem do regulacji przyszłych, które mają zostać dopiero wprowadzone do systemu prawa przez organ do tego upoważniony.

Charakter normatywny art. 6 ust. 4 u.m.w.p. i zastosowana w nim technika legislacyjna zostały szeroko omówione w pkt III.3 stanowiska. Zaskarżony przepis stanowi odesłanie systemowe określone omownie sformułowaniem „zasady statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez Prezesa GUS dla wynagrodzeń osobowych”. Przepis odniesienia (załącznik nr 1) znajduje się w akcie o charakterze wykonawczym tj. rozporządzeniu PRM z 2011 r. w sprawie wzorów formularzy, wydanym na podstawie upoważnienia wyrażonego w odrębnym akcie normatywnym, tj. art. 31 ustawy o statystyce publicznej. Zaskarżony przepis nie ustanawia zatem kompetencji prawodawczej dla Prezesa GUS do określenia składników wynagrodzenia, o którym mowa w art. 7 u.m.w.p., lecz odsyła w celu rekonstrukcji stosownej normy do przepisów znajdujących się już w systemie prawa w wyniku realizacji odrębnego upoważnienia znajdującego się w ustawie o statystyce publicznej.

W konsekwencji, między art. 6 ust. 4 u.m.w.p. a rozporządzeniem PRM z 2011 r. nie zachodzi relacja przepis upoważniający do wydania aktu normatywnego – przepis wykonawczy. W zaistniałej sytuacji mamy do czynienia z odesłaniem do przepisów merytorycznych ulokowanych w akcie niższego rzędu, co – jak wyjaśniono – budzi wątpliwości zupełnie innej natury w zakresie jego komunikatywności oraz zgodności z zasadami poprawnej legislacji. Jak jednak zaznaczono, zaskarżony przepis nie jest przepisem blankietowym i dlatego nie można odnosić do niego konstytucyjnych wymogów przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Sejmu art. 92 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli dla zakwestionowanego przepisu. Oznacza to, iż art. 6 ust. 4 u.m.w.p. **nie jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

V. Zasada równości (art. 32 Konstytucji)

1. Zarzuty sądu

Jak zaznaczono w pkt I stanowiska, w pytaniu prawnym sformułowano również zarzuty odnoszące się do treści odesłania do załącznika nr 1 do rozporządzenia PRM z 2011 r. Sąd pytający kwestionuje art. 6 ust. 4. u.m.w.p. w zakresie, w jakim, poprzez odesłanie do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określonych przez GUS do wynagrodzeń osobowych, nakazuje zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie to nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne.

Zdaniem sądu pytającego, w określonych sytuacjach (np. rozwiązania stosunku pracy połączonego z koniecznością wypłacenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop) zastosowanie zakwestionowanego przepisu może prowadzić do nierównego traktowania pracowników w zakresie otrzymywanych świadczeń pracowniczych, gdyż nakazuje on zaliczać ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia stanowiącego podstawę porównania z wynagrodzeniem minimalnym, co w niektórych przypadkach wyklucza lub ogranicza możliwość wypłacenia wyrównania wynagrodzenia do wysokości wynagrodzenia minimalnego.

Na poparcie przedstawionego zarzutu sąd pytający przywołał następujący przykład. U dwóch pracodawców „zatrudnieni są pracownicy A i B – obaj na podstawie umowy o pracę na pełen etat, na takich samych stanowiskach, obaj mają podobne wykształcenie, kwalifikacje, doświadczenie, staż pracy. Pracownik A jest zatrudniony za wynagrodzeniem minimalnym, wynoszącym obecnie (tj. w roku 2012) 1500 zł brutto miesięcznie.

Pracownik B jest zatrudniony za wynagrodzeniem niższym niż minimalne, wynoszącym 1000 zł brutto miesięcznie. W okresie zatrudnienia pracownik B otrzymuje przewidziane w art. 7 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę

wyrównanie wynagrodzenia do wysokości wynagrodzenia minimalnego, w kwocie po 500 zł brutto miesięcznie.

Stosunki pracy ulegają rozwiązaniu tego samego dnia – ostatniego dnia danego miesiąca, który przepracowali w całości. W dniu rozwiązania stosunków pracy obaj pracownicy mają zaległy, niewykorzystany urlop wypoczynkowy, w wymiarze 7 dni”. W dniu rozwiązania stosunku pracy pracownik A otrzyma kwotę 2000 zł, w tym 1500 zł brutto tytułem wynagrodzenia za ostatni miesiąc pracy oraz 500 zł brutto tytułem ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Tymczasem pracownik B otrzyma kwotę 1500 zł, na którą złoży się 1000 zł brutto tytułem wynagrodzenia za pracę oraz około 500 zł brutto jako ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. W odróżnieniu od poprzednich miesięcy pracownik B nie otrzyma wyrównania swojego wynagrodzenia, gdyż zgodnie z kwestionowaną regulacją ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy zalicza się do wynagrodzenia stanowiącego podstawę porównania z wynagrodzeniem minimalnym.

Zdaniem sądu pytającego w analizowanym przypadku „[j]edynym kryterium różnicowania sytuacji prawnej pracowników A i B jest wysokość wynagrodzenia wynikającego z umów o pracę łączących ich z pracodawcami. Wysokość umówionego wynagrodzenia jawi się jako zupełnie nieusprawiedliwione kryterium zróżnicowania sytuacji prawnej pracowników A i B przy naliczaniu świadczeń pracowniczych w dniu rozwiązania stosunku pracy” (pytanie prawne, s. 7).

2. Wzorzec kontroli

1. Wnioskodawca wskazał na naruszenie konstytucyjnej zasady równości i zakazu dyskryminacji wyrażonych w art. 32 Konstytucji. Jak podkreślono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ust. 1 wymienionego artykułu formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo, jak i do organów stanowiących prawo, zaś ust. 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. „Po pierwsze, art. 32 ust. 2 wyraża uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym jak i gospodarczym. Po drugie, art. 32 ust. 2 określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl

tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty (wyrok TK z 23 października 2001 r., sygn. akt K 22/01). Tym samym wyrażony w art. 32 ust. 2 zakaz dyskryminacji stanowi podstawową konsekwencję zasady równości, bo oznacza zakaz wprowadzania zróżnicowań o nieuzasadnionym, więc arbitralnym charakterze (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 17).

Treść konstytucyjnej zasady równości została szeroko omówiona w doktrynie prawa i orzecznictwie. Przede wszystkim w ślad za ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego należy zaznaczyć, iż równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznacza zatem identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. „Równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek grup” (postanowienie TK z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01). Innymi słowy postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności, co wynika także z samej natury regulacji prawnych, których celem i istotą jest wprowadzenie zróżnicowań”. (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 10).

Jak zauważa cytowany już L. Garlicki: „Generalnie rzecz biorąc, ustawodawcy przysługuje swoboda określania cech relewantnych, według których dokonywane są klasyfikacje i różnicowana sytuacja prawna poszczególnych adresatów. Generalnie rzecz biorąc, przyjmuje się też domniemanie, że ustawodawca działa zgodnie z konstytucją, a więc dobór cech relewantnych i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje korzystają z domniemania konstytucyjności” (L. Garlicki, *ibidem*, s. 18).

Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny „ustalenie to musi być dokonywane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często będzie więc miało relatywny charakter. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania (...). Równość wobec

prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa. (...) Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (...).

- po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc 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, argumenty te muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (wyrok TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96).

Na ważny kontekst, w jakim rozpatrywana powinna być konstytucyjna zasada równości, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę w orzeczeniu z 21 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01), w którym stwierdził, że „Konstytucja nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. Oznacza to, że w pełni konstytucyjny wymiar prawo równego traktowania uzyskuje w przypadku «nierówności» dotyczącej określonych (unormowanych) w Konstytucji wolności i praw. (...) Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym. Uprawnienia podmiotowe do świadczeń, których podstawą byłaby wyłącznie ustawa, nie można uznać za konstytucyjne prawo jednostki. Jeżeli treść prawa (uprawnienia) wynika wyłącznie z ustawy, domaganie się ochrony tego prawa z powołaniem się na zasadę równości nie ma w pełni «konstytucyjnego» wymiaru”.

W uzupełnieniu powyższej tezy wskazać należy, iż „w odniesieniu do praw ekonomicznych i socjalnych wystarczy na ogół wskazanie, że zachodzi racjonalny związek między wprowadzonym zróżnicowaniem, a celami przyjmowanego

unormowania, zwykle też silnie akcentowane jest domniemanie konstytucyjności ustaw” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 24).

3. Analiza zgodności

1. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, iż równość nie oznacza identyczności sytuacji prawnej podmiotów prawa. Takie stanowisko, w odniesieniu do materii prawa pracy, Trybunał Konstytucyjny powtórzył w wyroku z 22 grudnia 1997 r. (sygn. akt K 2/97) stwierdzając, 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.

Istota zarzutów sądu pytającego sprowadza się do zakwestionowania zasadności przyjęcia wysokości wynagrodzenia wynikającego z umów o pracę jako kryterium różnicującego sytuację pracowników przy naliczaniu świadczeń pracowniczych (a dokładnie świadczenia w postaci wyrównania do wynagrodzenia minimalnego) w dniu rozwiązania stosunku pracy.

Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości, należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie. Ustalenie to musi być dokonywane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma.

W ocenie Sejmu, przykład zaprezentowany przez sąd pytający na poparcie jego argumentacji co do naruszenia zasady równości oparty został na porównaniu dwóch różnych z punktu widzenia celu ustawy o wynagrodzeniu minimalnym grup podmiotów prawa. W uczynionym porównaniu sąd pytający zestawia bowiem pracowników korzystających z ustawowego uprawnienia do wyrównania do płacy minimalnej oraz tych, którym takie uprawnienie nie przysługuje, z uwagi na fakt, iż ich umówione wynagrodzenie jest wyższe niż wynagrodzenie minimalne. Cechą różnicującą jest więc – jak zauważa sąd pytający – wysokość wynagrodzenia pracowników, wynikająca z umów o pracę łączących ich z pracodawcami.

Zdaniem Sejmu, kryterium to ma zasadnicze znaczenie i usprawiedliwiony charakter z punktu widzenia celu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Stanowi bowiem cechę dystynktywną pozwalającą wyodrębnić spośród wszystkich pracowników (w tym tych o podobnych kwalifikacjach, doświadczeniu i stażu pracy) tych, którzy powinni być objęci pomocą państwa w formie ustawowego zagwarantowania wyrównania różnicy między wynagrodzeniem umówionym a wynagrodzeniem minimalnym. Oznacza to, iż w istocie sąd pytający dokonuje porównania podmiotów należących do różnych grup pracowników wyróżnionych na podstawie cechy racjonalnie uzasadnionej z punktu widzenia gwarancyjnej funkcji instytucji wynagrodzenia minimalnego, tzn. wysokości umówionego wynagrodzenia. Porównanie takie, w ocenie Sejmu, jest nieuprawnione i nie stanowi dowodu na poparcie tezy o naruszeniu zasady równości przez zaskarżony przepis.

2. Abstrahując od przykładu wskazanego przez sąd pytający, należy zauważyć, iż kryterium wysokości wynagrodzenia umownego ma kluczowe znaczenie dla instytucji płacy minimalnej. Instytucja wynagrodzenia minimalnego stanowi wyraz uznania doniosłości alimentacyjnej funkcji świadczeń wynikających ze stosunku pracy. Respektując, co do zasady, rynkowy mechanizm ustalania wynagrodzenia w oparciu o zgodną wolę stron, ustawodawca uznał jednocześnie za zasadne powszechne ustalenie jego minimalnej wysokości na poziomie, który zapewniałby realizację podstawowych potrzeb życiowych pracownika. Instytucja wynagrodzenia minimalnego pełni zatem funkcję socjalną poprzez zapewnienie pracownikowi comiesięcznego minimum finansowego, bez względu na terminy wypłat niektórych składników wynagrodzenia lub rozkład czasu pracy (por. art. 7 u.m.w.p.).

Z perspektywy celów społecznych, które ma realizować instytucja wynagrodzenia minimalnego, tzn. zapewnienia stałego, comiesięcznego minimum finansowego pracownikom, posłużenie się kryterium wysokości umówionego wynagrodzenia w ustaleniu zakresu podmiotów uprawnionych do stosownego wyrównania nie powinno budzić wątpliwości. Kwotowe ustalenie progu dochodów, od którego zależeć ma rodzaj pomocy o charakterze socjalnym nie jest rozwiązaniem nowym czy wyjątkowym w systemie prawa. Przy takim ujęciu kwestią wtórną pozostaje zakres świadczeń zaliczonych przez ustawodawcę do comiesięcznie obliczanego wynagrodzenia otrzymywanego przez pracownika i odnoszonego do ustawowo ustalonej stawki płacy minimalnej, celem ich porównania. Uwzględniając socjalny charakter płacy minimalnej, wydaje się, iż zakres ten powinien być ustalony

możliwie szeroko, obejmując także świadczenia o charakterze kompensacyjnym czy gwarancyjnym (jak ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy). Bez wątplenia jednak ustawodawca posiada znaczną swobodę w doborze składników kierując się dążeniem do realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Szeroka swoboda regulacyjna ustawodawcy w obrębie materii wynagrodzenia minimalnego została potwierdzona w przywołanym wyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. pkt III.2.3 stanowiska).

Sejm pragnie także zwrócić uwagę, iż biorąc pod uwagę zmienność niektórych składników wynagrodzenia, ich różny charakter (obligatoryjny lub uznaniowy), odmienną naturę (odwzajemniający pracę, kompensacyjny lub gwarancyjny), zmienną częstotliwość ich otrzymywania (np. miesięczną, kwartalną itp.) indywidualna sytuacja finansowa pracownika może kształtować się rozmaicie, w różnych okresach, w tym także w momencie ustania stosunku pracy. Ponadto nabycie uprawnienia do zmiennych składników wynagrodzenia zależy od spełnienia różnych dodatkowych przesłanek. Różnicowanie sytuacji osób w zależności od tego czy spełniły te przesłanki, a zatem nabyły prawo do zmiennego składnika wynagrodzenia, nie jest naruszeniem zasady równego traktowania. W tym sensie również zaliczenie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy samo w sobie nie może być uznane za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości.

Zważywszy na przywołane zróżnicowanie sytuacji prawnych i faktycznych pracowników w momencie ustania stosunku pracy, w świetle argumentacji przedstawionej przez sąd pytający, w zasadzie zaliczenie każdego zmiennego świadczenia ze stosunku pracy do wynagrodzenia, o którym mowa w art. 6 ust. 4 u.m.w.p. narażałoby ustawodawcę na zarzut arbitralności i nierówności w udzielaniu świadczenia wyrównawczego przewidzianego w art. 7 u.m.w.p. Nie sposób podzielić tak wyrażonego stanowiska.

3. Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę stanowi przede wszystkim realizację obowiązku wynikającego z art. 65 ust. 4 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa. Szczegóły uregulowania instytucji płacy minimalnej, w tym wysokość płacy minimalnej oraz określenie składników wynagrodzenia (jak zaznaczono, znacząco zróżnicowanych w obrębie pracowników uprawnionych do tego świadczenia) porównywanego z ustawowym minimum,

ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłemu. Określenie składników wynagrodzenia pozostaje zatem w graniach swobody ustawodawczej, pod warunkiem, że nie dochodzi do naruszenia wartości konstytucyjnych, w szczególności tych, na które zwrócił uwagę Trybunał konstytucyjny w cytowanym wyżej wyroku, tj. wynikających z art. 2 (zasada sprawiedliwości społecznej), art. 20 oraz art. 24 Konstytucji. Należy wyraźnie zaznaczyć, iż sąd pytający nie przedstawił argumentów, które przemawiałyby za naruszeniem wspomnianych wartości przez zaliczenie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop do wynagrodzenia umownego stanowiącego podstawę obliczenia wysokości koniecznego wyrównania do wynagrodzenia minimalnego.

4. Podsumowując, w ocenie Sejmu art. 6 ust. 4 u.m.w.p w związku z ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 do rozporządzenia PRM z 2011 r. w zakresie w jakim nakazuje zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, **jest zgodny** z art. 32 Konstytucji.

VI. Prawo do corocznych płatnych urlopów (art. 66 ust. 2 Konstytucji)

1. Zarzuty sądu pytającego

Ostatnim wzorcem kontroli wskazanym w pytaniu prany jest art. 66 ust. 2 Konstytucji. Zdaniem sądu pytającego, w konsekwencji zaliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia w sposób wynikający z zasad statystyki publicznej, pracownik mający umówione wynagrodzenie niższe niż ustawowo przewidziane minimalne wynagrodzenie za pracę i otrzymujący ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy może w pewnych sytuacjach otrzymać świadczenie niższe niż to, które byłoby sumą naliczenia wynagrodzenia (wraz w wyrównaniem do ustawowo przewidzianego minimalnego wynagrodzenia za pracę) i ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.

Ilustracją dla tego typu sytuacji ma być w ocenie sądu pytającego przypadek opisany w poprzednim punkcie stanowiska. Sąd argumentuje, iż pracownikowi B kwota 500 zł będzie naliczona jako ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, przy czym równolegle, z punktu widzenia ustawy o minimalnym

wynagrodzeniu za pracę, ta sama kwota będzie w odniesieniu do pracownika A traktowana jako wynagrodzenie za pracę (pytanie prawne, s. 9).

2. Wzorzec konstytucyjny

Zgodnie z art. 66 ust. 2 Konstytucji pracownik ma prawo do określonych w ustawie dni wolnych od pracy i corocznych płatnych urlopów. Konstytucja odsyła do ustawy zwykłej zarówno w kwestii określenia sposobu rozumienia praw gwarantowanych w jej art. 66 ust 2, jak i ich szczegółowego ich unormowania, przyznając jednocześnie ustawodawcy dość dużą swobodę regulacyjną w tym względzie (B. Banaszak, *op. cit.*, komentarz do art. 66, s. 344).

Dokonując interpretacji przedmiotowego przepisu Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 lutego 2010 r. (sygn. akt K 1/08) stwierdził, iż prawo do corocznego płatnego urlopu jest gwarantowane w art. 66 ust. 2 Konstytucji i nie może być arbitralnie ograniczone również w odniesieniu do rekompensaty pieniężnej za urlop niewykorzystany lub za czas wolny od pracy. Prawo do rocznego płatnego urlopu gwarantowane jest w art. 66 ust. 2 Konstytucji w sposób bezwarunkowy. Rekompensata pieniężna za niewykorzystany (płatny) urlop stanowi zatem konieczny substytut otrzymywany w miejsce niewykorzystanego urlopu.

3. Analiza zgodności

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 66 ust. 2 Konstytucji, należy stwierdzić, iż fakt zaliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalnej, w żaden sposób nie narusza uprawnień pracownika wynikających z przywołanych w pytaniu prawnym przepisów Konstytucji, dookreślonych zaś na poziomie ustawowym w kodeksie pracy.

Zgodnie z art. 171 § 1 k.p., wygaśnięcie lub rozwiązanie stosunku pracy są jedynymi przesłankami powstania prawa do ekwiwalentu. W cytowanym przepisie ustawodawca określił przypadki, w których stosowny ekwiwalent może i powinien być wypłacony. Z tego punktu widzenia regulacje ustawy o minimalnym wynagrodzeniu nie wprowadzają żadnego wyjątku, który ograniczałby możliwość skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w art. 171 k.p. Nakazują jedynie zaliczyć przyznany

ekwiwalent jako składnik wynagrodzenia stanowiącego stronę porównania z wynagrodzeniem minimalnym określonym w ustawie.

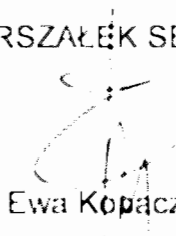
W świetle powyższego, zdaniem Sejmu, art. 6 ust. 4 u.m.w.p w związku z ppkt 9 pkt 2 cz. II załącznika nr 1 do rozporządzenia PRM z 2011 r. w zakresie w jakim nakazuje zaliczyć ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy do wynagrodzenia pracownika stanowiącego podstawę ustalenia, czy wynagrodzenie nie jest niższe niż wynagrodzenie minimalne, **jest zgodny** z art. 66 ust. 2 Konstytucji.

VI. Dodatkowy wniosek Sejmu

W przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko, że 6 ust. 4 u.m.w.p., w zakresie w jakim odsyła do zasad statystyki zatrudnienia i wynagrodzeń określanych przez Główny Urząd Statystyczny do wynagrodzeń osobowych, jest niezgodny z Konstytucją, Sejm wnosi o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej wyżej wymienionych przepisów na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Odroczenie derogacyjnych skutków prawnych wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów ustawy o wynagrodzeniu minimalnym będzie służyć wprowadzeniu niezbędnych zmian legislacyjnych, usuwających podniesiony zarzut niekonstytucyjności.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz