

BEOS-1918/25

Warszawa, 25 listopada 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.281.12.2025

Data wpływu 26.11.2025

Pan **Do druku nr 1811**

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o minimalnym wynagrodzeniu za pracę
(druk sejmowy nr 1811)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu, jakim jest brak przejrzystości przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę¹ (dalej: ustawa o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z 2002 r.). W ocenie Wnioskodawców obowiązujące przepisy są nieprecyzyjne i budzą wątpliwości w zakresie mechanizmu ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz nie zapewniają dostatecznej ochrony wynagrodzenia przysługującego pracownikowi, wynikającego z minimalnej stawki godzinowej. Wnioskodawcy wskazują, że wliczanie do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę dodatku funkcyjnego, dodatku specjalnego oraz premii i nagród powoduje, że dla osób, które są uprawnione do tych składników wynagrodzenia i otrzymują minimalne wynagrodzenie za pracę, dodatki te przestały pełnić rolę gratyfikacji i uznania pracownika za posiadane przez niego doświadczenie zawodowe, kwalifikacje czy sprawowanie dodatkowych funkcji.

Ponadto Wnioskodawcy podnoszą, że przewidziane w Kodeksie pracy sankcje za naruszenie praw i obowiązków w zakresie ochrony minimalnego wynagrodzenia za pracę są nieskuteczne i nie chronią odpowiednio praw pracowniczych związanych z ochroną wynagrodzenia za pracę.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt zakłada przyjęcie nowej ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz uchylenie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z 2002 r. (art. 21 projektu). Zgodnie z art. 1 projektu proponowana ustawa określa zasady i tryb ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz zasady i tryb ustalania oraz

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1773.

wypłacania minimalnej stawki godzinowej. Projekt zawiera definicje legalne pojęć używanych w ustawie (art. 2). Minimalne wynagrodzenie za pracę to minimalna miesięczna wysokość wynagrodzenia przysługująca pracownikowi, ustalona na podstawie przepisów projektowanej ustawy (art. 2 pkt 6), a minimalna stawka godzinowa to minimalna wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług, przysługująca przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi (art. 2 pkt 5u). Projekt wprowadza też m.in. definicje „dodatku funkcyjnego” (art. 2 pkt 1) oraz „innego dodatku”² (art. 2 pkt 4).

W zależności od wysokości prognozowanego wskaźnika cen³ na rok następny projekt określa dwa terminy zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej: od dnia 1 stycznia i od dnia 1 lipca – jeżeli wysokość prognozowanego wskaźnika cen wynosi co najmniej 105% albo jeden termin: od dnia 1 stycznia – jeżeli prognozowany wskaźnik cen na rok następny wynosi mniej niż 105% (art. 3).

Wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę ma być corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego (RDS) (art. 4 ust. 1). Rada Ministrów, w terminie do dnia 15 czerwca każdego roku, będzie przedstawiać RDS propozycję wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w roku następnym oraz propozycję wysokości minimalnej stawki godzinowej w roku następnym, wraz z terminem zmiany tych wysokości. Art. 4 ust. 2 projektu określa katalog informacji, które Rada Ministrów będzie przedstawiać RDS. Na podstawie przedstawionych przez Radę Ministrów propozycji i informacji RDS uzgodni wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w roku następnym oraz ustali wysokość minimalnej stawki godzinowej w roku następnym w terminie 30 dni od dnia otrzymania propozycji i informacji (art. 4 ust. 3). Wysokości te będą ogłaszane w Monitorze Polskim, w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów, w terminie do dnia 15 września każdego roku (art. 4 ust. 4).

Jeżeli RDS nie uzgodni w przewidzianym terminie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w roku następnym oraz nie ustali wysokości minimalnej stawki godzinowej w roku następnym, Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, w terminie do dnia 15 września, ustali wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w roku następnym, a także wysokość minimalnej stawki godzinowej w roku następnym, wraz z terminem zmiany tych wysokości.

Projekt w art. 5 i 6 wskazuje szczegółowe zasady określania wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zgodnie z art. 7 projektu wysokość wynagrodzenia pracownika zatrudnionego w pełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy nie może być niższa od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę. Do obliczenia wysokości wynagrodzenia pracownika przyjmuje się przysługujące pracownikowi składniki wynagrodzenia i inne świadczenia wynikające ze stosunku

² Inny dodatek jest to dodatek przysługujący pracownikowi w szczególności za posiadanie dodatkowych umiejętności lub za wykonywanie dodatkowych czynności lub tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań lub w celu zmotywowania do pracy albo ze względu na charakter pracy lub warunki wykonywania pracy, przysługujący pracownikowi na zasadach określonych w odrębnych przepisach, układzie zbiorowym pracy, innym opartym na ustawie porozumieniu zbiorowym, regulaminie wynagradzania, statucie określającym prawa i obowiązki stron stosunku pracy, umowie o pracę lub spółdzielczej umowie o pracę.

³ Prognozowany wskaźnik cen to – zgodnie z art. 2 pkt 7 projektu – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty do opracowania projektu ustawy budżetowej i przedstawiony Radzie Dialogu Społecznego wraz z propozycją minimalnego wynagrodzenia za pracę.

pracy, natomiast nie uwzględnia się dodatku funkcyjnego, innych dodatków, premii i nagród oraz – tak jak to jest w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z 2002 r. – nagrody jubileuszowej, odprawy pieniężnej przysługującej pracownikowi w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, dodatku do wynagrodzenia za pracę w porze nocnej, dodatku za staż pracy, dodatku za szczególne warunki pracy (art. 7 ust. 3 projektu). Przepis art. 8 projektu określa zasady uzupełniania wynagrodzenia do wysokości minimalnego wynagrodzenia w postaci wyrównania (jeśli, ze względu na terminy wypłat niektórych składników wynagrodzenia lub rozkład czasu pracy, wynagrodzenie pracownika jest niższe od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę). Natomiast art. 9 projektu określa zasady ustalania minimalnego wynagrodzenia dla pracownika zatrudnionego w niepełnym miesięcznym wymiarze czasu pracy.

Art. 10 projektu określa zasadę corocznej waloryzacji wysokości minimalnej stawki godzinowej – o wskaźnik wynikający z podzielenia wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonej na rok następny przez wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującą w roku negocjacji.

Projekt określa zasady ustalania i wypłacania minimalnego wynagrodzenia w przypadku umów zlecenia lub o świadczenie usług, zasady ustalania liczby godzin wykonania zlecenia lub świadczenia usług oraz wskazuje kategorie umów zlecenia i o świadczenie usług, do których nie stosuje się przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (art. 11-14 projektu).

Projekt przewiduje karę grzywny dla przedsiębiorcy, a także osoby działającej w imieniu przedsiębiorcy albo innej jednostki organizacyjnej, w przypadku wypłacania przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług w wysokości niższej niż obowiązująca wysokość minimalnej stawki godzinowej albo w przypadku niewypłacania wynagrodzenia za godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług.

Projekt zakłada zmianę ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁴, polegającą na dodaniu art. 85¹, zgodnie z którym, w przypadku gdy pracodawca opóźni się z wypłatą wynagrodzenia za pracę, pracownikowi będą się należały odsetki za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które pracodawca nie ponosi odpowiedzialności. Ponadto przepis ten przewiduje karę grzywny albo karę ograniczenia wolności za niewypłacanie przez okres co najmniej trzech miesięcy wynagrodzenia za pracę przysługującego pracownikowi (art. 17 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2026 r., z wyjątkiem przepisów, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań. W ich ocenie nie ma możliwości osiągnięcia założonego celu za pomocą innych środków niż legislacyjne.

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 277.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Płaca minimalna określona na poziomie legislacji krajowej występuje we wszystkich państwach UE poza Austrią, Danią, Finlandią, Szwecją i Włochami, gdzie minimalne wynagrodzenie jest ustalane w ramach układów zbiorowych pracy na poziomie sektorowym, które obejmują znaczną część pracowników w tych państwach⁵.

Poniżej odniesiono się do dwóch obszarów regulacji w zakresie płacy minimalnej, które są przedmiotem zmian w projekcie ustawy: wliczania do wysokości minimalnego wynagrodzenia innych niż zasadnicze wynagrodzenie składników wynagrodzenia oraz ochrony praw pracowniczych związanych z wynagrodzeniem za pracę.

W zakresie wliczania do wysokości minimalnego wynagrodzenia innych składników wynagrodzenia poza wynagrodzeniem zasadniczym rozwiązania są różnorodne⁶. W niektórych państwach do wynagrodzenia minimalnego nie wlicza się dodatkowych składników wynagrodzenia. Takie rozwiązania funkcjonują m.in. w Bułgarii, Estonii, Hiszpanii, na Litwie, w Luksemburgu, na Łotwie, w Rumunii, Słowacji. W innych państwach, np. w Belgii, Francji, Holandii, Irlandii, Niemczech, Portugalii, dodatkowe składniki wynagrodzenia wliczane są do wynagrodzenia minimalnego w różnym zakresie. I tak np. we Francji wynagrodzenie minimalne (*salaire minimum interprofessionnel de croissance*, SMIC) obejmuje poza płacą zasadniczą m.in. rekompensatę za skrócony czas pracy, dodatki do wynagrodzenia takie, jak premie, rekompensaty, zwrot kosztów nieodpowiadających faktycznym wydatkom, indywidualne lub zbiorowe premie za wyniki, premie za produkcję lub wydajność stanowiące przewidywalny element wynagrodzenia, premie na koniec roku, premie urlopowe. Do SMIC nie wlicza się natomiast m.in. zwrotu kosztów faktycznie poniesionych przez pracownika, stałych dodatków mających na celu zrekompensowanie kosztów poniesionych przez pracowników w związku z wykonywaną pracą, wynagrodzenia za nadgodziny lub pracę w niedzielę, święta i w nocy, premie za staż pracy, premie za obecność, premie związane ze szczególnymi warunkami pracy, udziałów w zyskach⁷. W Holandii płaca minimalna składa się z wynagrodzenia zasadniczego i następujących składników dodatkowych: wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych lub dodatkową pracę, dodatków na przykład za wyniki, pracę zmianową lub nieregularne godziny pracy, stałe wynagrodzenie za osiągnięte wyniki (prowizje) i napiwki. Suma tych składników nie może być niższa niż ustawowa płaca minimalna. Do składników, które nie wliczają się do płacy minimalnej, należą: dodatek za urlop, dodatki z tytułu zysków, świadczenia specjalne (na przykład świadczenia otrzymywane od czasu do czasu za osiągnięte obroty), świadczenia otrzymywane z opóźnieniem i pod pewnymi

⁵ W Belgii krajowa płaca minimalna jest ustalana w drodze krajowego porozumienia międzysektorowego i nabiera mocy prawnej na mocy dekretu królewskiego. Informacje z portalu Eurostat, https://webgate.ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/earn_minw_esms.htm [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 25 XI 2025 r.].

⁶ Informacje z portalu European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <https://www.eurofound.europa.eu/en/countries>.

⁷ Informacje z portalu European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <https://www.eurofound.europa.eu/en/countries/france/minimum-wage>.

warunkami (na przykład programy emerytalne i oszczędnościowe, do których pracodawca wnosi składki), dodatki na pokrycie kosztów poniesionych w związku z pracą, premie na koniec roku⁸. W Niemczech ustawa o płacy minimalnej nie określa żadnych składników ustawowej płacy minimalnej. W związku z tym sytuacja prawna zależy od orzecznictwa. Zgodnie z najnowszym orzecznictwem do płacy minimalnej nie zalicza się świadczeń kapitałowych, dodatków za pracę w nocy oraz świadczeń specjalnych, takich jak wynagrodzenie za urlop, jeśli nie są one związane z wynikami pracy, ale z prawem do urlopu. Do wynagrodzenia minimalnego wlicza się płatności, które są wypłacane w zamian za wykonaną pracę, w tym premie za wyniki, dodatki za pracę w niedziele i święta, dodatki za pracę w systemie zmianowym, a także premie za lojalność, reprezentację i obecność⁹.

W zakresie ochrony praw pracowniczych związanych z wynagrodzeniem za pracę państwa członkowskie UE stosują działania prewencyjne i odstraszające. W części państw przeważają działania prewencyjne (np. w Belgii, Estonii, Holandii, Słowacji, Szwecji i na Węgrzech), takie jak kampanie informacyjne i uświadamiające, zachęty dla pracodawców i pracowników, mające na celu promowanie i wspieranie przestrzegania przepisów, np. zapewnienie, że tylko podmioty przestrzegające przepisów dotyczących płacy minimalnej mają dostęp do zamówień publicznych i koncesji; ulgi podatkowe; świadczenie usług doradczych oraz udostępnianie narzędzi do obliczania i rejestrowania wynagrodzeń i godzin pracy oraz wspierających prowadzenie dokumentacji. W innych państwach przeważają działania odstraszające oparte na monitorowaniu, kontrolach i sankcjach (np. w Chorwacji, Francji, Hiszpanii, Rumunii i Włoszech)¹⁰. W Chorwacji zgodnie z ustawą o minimalnym wynagrodzeniu osoba prawna będąca pracodawcą podlega karze grzywny w wysokości od 7 960 EUR do 13 270 EUR (osoba fizyczna podlega karze od 920 EUR do 1 320 EUR), m.in. jeżeli nie wypłaci minimalnego wynagrodzenia w terminie¹¹. We Francji sankcje za niewypłacenie wynagrodzenia w terminie wynoszą do 450 EUR, natomiast za wypłacenie wynagrodzenia w wysokości niższej niż SMIC do 1 500 EUR¹². We Francji możliwość wypłaty odsetek za czas opóźnienia w wypłacie wynagrodzenia, chociażby pracownik nie poniósł żadnej szkody, nie jest uregulowane odrębnie w prawie pracy, a wynika z ogólnych przepisów prawa cywilnego¹³. Hiszpania jest natomiast przykładem

⁸ Informacje z portalu European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <https://www.eurofound.europa.eu/en/countries/netherlands/minimum-wage>; informacje ze strony internetowej holenderskiego rządu, <https://www.government.nl/topics/minimum-wage/components-of-the-minimum-wage>.

⁹ Informacje z portalu European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, <https://www.eurofound.europa.eu/en/countries/germany/minimum-wage>.

¹⁰ *Minimum wages: Non-compliance and enforcement across EU Member States – Comparative report*, Eurofound, <https://assets.eurofound.europa.eu/f/279033/aab34a92b2/ef23059en.pdf>.

¹¹ *Zakon o minimalnoj plaći*, tekst w j. czeskim: <https://www.zakon.hr/z/400/zakon-o-minimalnoj-placi>.

¹² Code du travail, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072050/2025-11-05.

¹³ *Payer le salaire en retard peut vous coûter cher...*, Éditions Francis Lefebvre, <https://www.efl.fr/actualite/payer-salaire-retard-couter-cher> UI-b9b2ac61-cddc-44f3-b449-4818e2679e64.

państwa, w którym w kodeksie pracy¹⁴ określono wprost odsetki na zwłokę w wypłacie wynagrodzenia. Wynoszą one 10% kwoty należnej.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i DSR wiele zaproponowanych zmian ma charakter porządkujący i precyzujący. Głównie porządkowe są zmiany w definicjach określających terminologię wykorzystywaną w ustawie (projektowany art. 2). W projekcie, w stosunku do stanu obecnego, pominięto definicje terminów: „przeciętne wynagrodzenie”, „wydatki gospodarstw domowych”, „wskaźnik udziału dochodów z pracy najemnej”, „przeciętna liczba osób na utrzymaniu osoby pracującej najemnie” (art. 1 pkt 3a, 5, 6, 7 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę z 2002 r.) lub przeniesiono pewne ustalenia z przepisu wprowadzającego definicje do innego miejsca ustawy (udział dochodów z pracy najemnej w wydatkach gospodarstwa domowego dla 20% osób o najniższych dochodach w gospodarstwach domowych pracowników – projektowany art. 4 ust. 2 pkt 6-8). Zmiany obejmują pojęcia: „prognozowany wskaźnik cen”, „rok negocjacji”, „dodatek funkcyjny” i „inny dodatek”.

Wśród nowych rozwiązań za szczególnie istotną należy uznać propozycję zmiany koncepcji minimalnego wynagrodzenia za pracę. W projektowanej regulacji dotyczącej obliczania wysokości wynagrodzenia pracownika służącego porównaniu go z obowiązującą wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę pozostawiono obecny przepis, że „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” (art. 7 ust. 1). Nadal główna merytoryczna treść normy wynikającej z tego przepisu jest uzależniona od zasad określonych przez Główny Urząd Statystyczny, a nie jest ustalona ustawą. Ustawa wciąż ograniczałaby się do wskazania katalogu należnych pracownikowi świadczeń, których nie uwzględnia się przy obliczaniu wysokości wynagrodzenia pracownika. Zgodnie z art. 7 ust. 3 projektu przy obliczaniu wysokości wynagrodzenia pracownika nie uwzględnia się, jak dotychczas: 1) nagrody jubileuszowej; 2) odprawy pieniężnej przysługującej pracownikowi w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy; 3) wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych; 4) dodatku do wynagrodzenia za pracę w porze nocnej; 5) dodatku za staż pracy; 6) dodatku za szczególne warunki pracy. Na skutek przyjęcia projektu nie uwzględniałoby się również: dodatku funkcyjnego, innych dodatków, premii i nagród. W związku z tym zaproponowano wprowadzenie definicji „dodatku funkcyjnego” i „innego dodatku” (art. 2 pkt 1 i 4 projektu). Nie zaproponowano definicji „premi i nagród”. Należy podkreślić, że rozszerzenie dotychczasowego katalogu składników wyłączanych przy obliczaniu minimalnego wynagrodzenia za pracę o dodatki funkcyjne, inne dodatki oraz premie i nagrody (projektowany art. 7 ust. 3 pkt 7-8) jest znaczącą zmianą koncepcji minimalnego wynagrodzenia za

¹⁴ Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, tekst w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>.

pracę. Z uzasadnienia projektu wynika, że zmiana ta ma sprawić, by wprowadzone do katalogu składniki pełniły „rolę gratyfikacji i uznania pracownika za posiadane przez niego np. doświadczenie zawodowe, dodatkowe kwalifikacje czy sprawowanie dodatkowych funkcji”. W wyniku przyjęcia zaproponowanej ustawy te składniki wynagrodzenia za pracę przysługiwałyby pracownikom ponad minimum wyznaczone wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego zgodnie z nowymi przepisami.

W projekcie wprowadza się nowy mechanizm podwyższania – ustalanego na podstawie ustawy – minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zgodnie z art. 5 ust. 5 i 6 projektu w przypadku, gdy w wyniku zastosowania dotychczasowego, przyjętego również w projekcie, mechanizmu ustaleń, wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę w roku następnym miałaby być niższa od wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującej w roku negocjacji, wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę nie może być ustalona w wysokości niższej niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązująca od dnia 1 lipca roku negocjacji. W przypadku, gdy w roku negocjacji są ustalone dwa terminy zmiany minimalnego wynagrodzenia za pracę, do obliczenia wysokości tego wynagrodzenia na rok następny przyjmuje się wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującą od dnia 1 lipca roku negocjacji.

W projekcie doprecyzowano zasady wypłaty wynagrodzenia wynikającego z wysokości minimalnej stawki godzinowej, która zgodnie z obecną regulacją powinna być dokonywana raz w miesiącu. Na podstawie projektu wypłata wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej byłaby dokonywana niezwłocznie po ustaleniu jego pełnej wysokości, nie później jednak niż w ciągu 10 dni następnego miesiąca. Wprowadzono również dodatkowy wyjątek od stosowania przepisów o minimalnej stawce godzinowej obejmujący umowy dotyczące usług sąsiedzkich, o których mowa w art. 50 ust. 1a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁵, czyli usług obejmujących pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych, podstawową opiekę higieniczno-pielęgniarską, przez którą należy rozumieć formy wsparcia niewymagające specjalistycznej wiedzy i kompetencji, oraz, w miarę potrzeb i możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

W uzasadnieniu projektu zauważono potrzebę pełniejszej ochrony wynagrodzenia wynikającego z minimalnej stawki godzinowej. Doprecyzowano brzmienie przepisu określającego odpowiedzialność (kara grzywny do 60 000 zł) w związku z niewypłaceniem wynagrodzenia w wysokości odpowiadającej co najmniej minimalnej stawce godzinowej (art. 15 pkt 2 projektu). Jednak nie odniesiono się do wspomnianej w uzasadnieniu sytuacji dokonywania przez zleceńodawcę potrąceń z całego wynagrodzenia.

W zakresie ochrony wynagrodzenia pracowników ważną zmianą zaproponowaną w projekcie jest wprowadzenie do Kodeksu pracy obowiązku wypłaty odsetek od niewypłaconego w terminie wynagrodzenia za pracę. Zgodnie z projektowanym art. 85¹ Kodeksu pracy jeżeli pracodawca opóźnia się z wypłatą wynagrodzenia za pracę, pracownikowi należałyby się odsetki za czas opóźnienia, niezależnie od szkody i zawinienia pracodawcy, naliczane od dnia następującego

¹⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1214.

po terminie wypłaty wynagrodzenia i wypłacane łącznie z wypłatą tego wynagrodzenia.

W projekcie przewiduje się zaostrzenie odpowiedzialności pracodawców poprzez podwyższenie wysokości kary grzywny za przewidziane już w Kodeksie pracy wykroczenia przeciwko prawom pracownika (art. 281 i nast.). Proponuje się dodanie nowego wykroczenia polegającego na niewypłaceniu wynagrodzenia za pracę przez okres co najmniej 3 miesiące. Byłoby ono zagrożone karą grzywny od 5 000 zł do 60 000 zł lub karą ograniczenia wolności.

Przedstawione brzmienie projektu zasługuje na dalsze prace redakcyjne: w art. 2 w numeracji punktów brakuje pkt 15; w art. 5 ust. 1 *in fine* zamieszczono sformułowanie „(2-5?)”, a w art. 5 ust. 4 *in fine*, określając wskaźnik prognozowanego realnego przyrostu produktu krajowego brutto, odesłano do „art. 7 ust. 2 pkt 12”, zamiast do „art. 4 ust. 2 pkt 12”.

W projekcie, jak w obecnie obowiązującej ustawie z 2002 r., nie zostały wyeksponowane kryteria, które mają przyczynić się do adekwatności wynagrodzeń, w szczególności „długoterminowe krajowe poziomy produktywności i ich zmiany” wskazane w art. 5 ust. 2 lit. d dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej¹⁶ (por. art. 4 ust. 2 pkt 12 projektu).

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁷. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu¹⁸.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy spraw unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na:

- Radę Ministrów;
- Radę Dialogu Społecznego;
- pracowników otrzymujących minimalne wynagrodzenie za pracę¹⁹;

¹⁶ Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2022, s. 33.

¹⁷ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Katarzyna Ueberhan)*, opinia BEOS z 8 X 2025 r., BEOS-WPEiM-1902/25.

¹⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Katarzyna Ueberhan) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 8 X 2025 r., BEOS-WAPEiM-1903/25.

¹⁹ Rząd w uzasadnieniu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej w 2026 r. szacował na 2,1 mln osób liczbę pracujących w oparciu o umowę o pracę pobierających wynagrodzenie pomiędzy obecnym a projektowanym minimalnym wynagrodzeniem za pracę.

- pracodawców – ok. 2,8 mln;
- inne grupy, których świadczenia lub składki na ubezpieczenia społeczne bądź zdrowotne powiązane są z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę – osoby duchowne objęte składką na ubezpieczenie społeczne (ok. 22 tys. osób), strażacy PSP w służbie kandydackiej (ok. 750 osób), funkcjonariusze Służby Więziennej w służbie kandydackiej (ok. 350 osób), skazani (ok. 4 tys. osób), osoby pobierające świadczenia pielęgnacyjne (ok. 277 tys. osób), osoby na urloпах wychowawczych (6,2 tys. osób), osoby wykonujące pracę na podstawie umowy uaktywniającej (ok. 5 tys. osób), osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem podlegające wyłącznie ubezpieczeniu emerytalnemu (ok. 1,4 tys. osób);
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- jednostki samorządu terytorialnego (wzrost wpływów z tytułu podatku dochodowego).

B. Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy w uzasadnieniu i w DSR wskazują przede wszystkim na pozytywne skutki społeczne projektu. Ich zdaniem regulacja wzmacnia ochronną funkcję prawa pracy, poprawia sytuację materialną i społeczną milionów obywateli, a w długim okresie przyczyni się do zwiększenia spójności i stabilności społecznej. Wnioskodawcy, mimo że podkreślają głównie doprecyzowujący – w stosunku do obowiązujących przepisów – charakter przedkładanej regulacji, jednocześnie szacują, że łączny wzrost dochodów gospodarstw domowych związany z nią w horyzoncie dziesięcioletnim może przekroczyć 10 mld zł. Wpłynie to znacząco na poprawę jakości życia dużej części społeczeństwa.

Wnioskodawcy dostrzegają nie tylko pozytywny finansowy wymiar proponowanych zmian. Proponowana ustawa ma zapewnić bardziej sprawiedliwy, zrozumiały i przejrzysty kształt minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz zwiększyć ochronę osób najmniej zarabiających. Przyczynić się to może do większej aktywizacji zawodowej osób dotychczas biernych zawodowo. Według Wnioskodawców wyłączenie poszczególnych składników z zakresu minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 7 ust. 3 projektu normuje, że przy obliczaniu wysokości wynagrodzenia pracownika nie uwzględnia się m.in.: dodatku funkcyjnego, innych dodatków oraz premii i nagród), będzie miało pozytywny wpływ na rynek pracy i będzie motywować pracowników do wydajniejszej pracy.

Wnioskodawcy dostrzegają także zagrożenia społeczne związane z treścią niektórych przepisów projektu. Ich zdaniem zmiana zakresu składnikowego minimalnego wynagrodzenia za pracę może dla niektórych pracodawców podnieść koszty pracy w takim stopniu, że zaczną ograniczać zatrudnienie, szczególnie osób o niskich kwalifikacjach i mniejszej wydajności pracy.

Przechodząc do oceny skutków społecznych proponowanej regulacji należy wskazać na dwa zasadnicze jej segmenty. Pierwszy związany z zasadami ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę i drugi związany ze zmianami w Kodeksie pracy, zwiększającymi ochronę wypłaty przez pracodawcę wynagrodzenia pracownikowi.

W drugim segmencie proponowane zmiany powinny przynieść pozytywne skutki społeczne wskazane przez Wnioskodawców.

Bardziej złożone skutki społeczne, niż tylko te wskazane w uzasadnieniu przez Wnioskodawców, mogą natomiast wystąpić po przyjęciu proponowanych zasad kształtowania minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ze społecznego punktu widzenia propozycje uszczegółowienia i rozszerzenia zakresu informacji i danych służących Radzie Dialogu Społecznego do uzgadniania wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w roku następnym są słuszną i wskazaną zmianą. Wątpliwości co do skutków społecznych proponowanych przepisów dotyczą zmiany charakteru minimalnego wynagrodzenia za pracę, polegającej na wyłączeniu z jego wysokości „dodatku funkcyjnego” i „innych dodatków”. Takie predefiniowanie minimalnego wynagrodzenia za pracę spowoduje, że sytuacja pracowników wynagradzanych według stawek minimalnych może ulec dużemu zróżnicowaniu. Tam, gdzie pracodawca utrzyma w regulaminie wynagradzania wskazane w projekcie dodatki, wynagrodzenie pracownika otrzymującego płacę minimalną będzie różne w stosunku do wynagrodzenia takiego samego pracownika zatrudnionego u pracodawcy nie wypłacającego dodatków. Sytuacja ta zapewne wpłynie na postawę pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego, w trakcie negocjacji wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w roku następnym. Jeśli minimalne wynagrodzenie za pracę będzie postrzegane jako jeden ze składników wynagrodzenia otrzymywanego przez pracownika dynamika jego wzrostu może ograniczać się do ustawowych wskaźników minimalnych. Byłby to niezamierzony przez Wnioskodawców, negatywny dla pracowników otrzymujących takie wynagrodzenie, skutek proponowanej ustawy.

Zaproponowane rozwiązania, mimo uszczegółowienia i rozszerzenia zakresu danych i informacji służących do negocjacji w Radzie Dialogu Społecznego wynagrodzenia minimalnego w roku następnym, ze względu na zmianę charakteru minimalnego wynagrodzenia za pracę mogą prowadzić w praktyce do ustalania jego wysokości przez Radę Ministrów, właśnie ze względu na zróżnicowanie znaczenia wynagrodzenia minimalnego dla poszczególnych pracodawców. Oczywiście, już obecnie to zagrożenie i ten mechanizm występują. Jednak proponowane zmiany takie zagrożenie tylko wzmacniają.

Wnioskodawcy zakładają, że nowa ustawa w dłuższym okresie spowoduje wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę. Należy podkreślić, że w ostatnim dziesięcioleciu nastąpił dynamiczny wzrost minimalnego wynagrodzenia. W 2015 r. wynosiło ono 1 750 zł, w 2020 r. już 2 600 zł, a od stycznia 2025 r. jest to kwota 4 666 zł. Oznacza to, że wzrost wynagrodzenia wyniósł 266,6% we wskazanych latach. W tym samym czasie przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrastało z niższą dynamiką – 222,2%. Sytuacja ta powoduje spłaszczanie się wynagrodzeń w gospodarce narodowej. Jak pokazują dane GUS²⁰ połowa osób zarabiających otrzymywała wynagrodzenie do 7 tys. zł. W sektorze prywatnym była to kwota nie wyższa niż niecałe 6,3 tys. zł. Jeszcze gorzej wygląda ta sytuacja w podmiotach małych, o liczbie pracujących do 9 osób. Tam mediana wynagrodzeń w marcu 2025 r. wynosiła tylko 4 666 zł. Przytoczone wielkości pokazują złożoność

²⁰ Rozkład wynagrodzeń w gospodarce narodowej w marcu 2025 r., Informacja sygnałna, GUS, wrzesień 2025 r., s. 1-2.

problematyki kształtowania wynagrodzenia minimalnego i skutków społeczno-gospodarczych z tym związanych.

Innymi czynnikami, które należy brać pod uwagę w ocenie skutków społecznych proponowanej regulacji, są różnicowanie terytorialne wynagrodzeń w Polsce oraz różnicowanie regionalne stopy bezrobocia, przy czym w rejonach gdzie stopa bezrobocia jest znacząco wyższa niż dla ogółu kraju (np. woj. podkarpackie ze stopą bezrobocia 9%, woj. warmińsko-mazurskie – 8,7%, woj. świętokrzyskie – 8,1%) wynagrodzenia są niższe, co dodatkowo spłaszcza poziom wynagrodzeń na danym terenie.

W literaturze ²¹ często podkreśla się, że minimalne wynagrodzenie, a zwłaszcza jego wysoki poziom w stosunku do wynagrodzeń ogółem może negatywnie wpływać na poziom zatrudnienia, w szczególności grup mających słabą pozycję na rynku pracy (osób młodych, niewykwalifikowanych, niepełnosprawnych itp.). Takie obawy w uzasadnieniu projektu wyrażają sami Wnioskodawcy wskazując, że niektórzy pracodawcy nie będą w stanie sprostać wzrostowi kosztów pracy związanemu ze zmianą zakresu składnikowego minimalnego wynagrodzenia i zdecydują się na ograniczenie zatrudnienia.

C. Konsultacje społeczne

Przebieg konsultacji społecznych (92 ankiety) pokazuje, że tematyka zawarta w projekcie cieszy się umiarkowanym zainteresowaniem społecznym. Większość biorących udział w konsultacjach wskazało na potrzebę przyjęcia takiej ustawy i generalnie zgadzało się z oceną skutków społeczno-gospodarczych zawartych w uzasadnieniu projektu. Złożone do projektu komentarze wskazywały m.in. na problem kształtowania płacy minimalnej w odniesieniu do przeciętnych wynagrodzeń w danym środowisku/miejscu pracy²². Pojawiły się także głosy, że projekt rozwiąże

²¹ Zob. np. K. Bomba, *Minimalne wynagrodzenie za pracę jako instrument społecznych praw człowieka*, Warszawa 2022.

²² „Minimalne wynagrodzenie w proponowanym kształcie powoduje dalsze wypłaszczenie krzywej wynagrodzeń co powoduje, że w wielu zawodach (nauczyciel, urzędnik, administracja publiczna, etc...) wynagrodzenie zaczyna się zbliżać do minimalnego (z różnicą w postaci dodatków które często nie odzwierciedlają stanu faktycznego). W ten sposób osoby które do wykonywania swojego zawodu wymagają nierzadko wysokich kompetencji tracą motywację do ich wykonywania. Wyraźnie jest to widoczne w młodym pokoleniu które uważa dalszą edukację za bezsensowną skoro i tak tyle samo będą zarabiać. Takie podejście doprowadzi do powstania znaczącej luki na rynku pracy wymagającym wykształcenia. Luka ta z czasem będzie niemożliwa do redukcji ze względu na braki w wykształceniu osób młodych do których motywuje wprowadzane prawo.” – ID ankiety: 55066; „Bardzo dużym problemem w polskiej gospodarce jest spłaszczenie wynagrodzeń wynikające ze zbyt wysokiej pensji minimalnej. Problem jest szczególnie zauważalny w małych miejscowościach. Często większość pracowników w firmie pracuje na minimalnej co negatywnie wpływa na motywację do zwiększania kompetencji. Dodatkowo wpływa to na wzrost bezrobocia w niektórych regionach, co przyczynia się do pogorszenia warunków zatrudnienia np. zatrudnianie na czarno. Wysoka pensja minimalna zwiększa bariery zatrudnienia dla osób starszych i niepełnosprawnych. Aby poprawić jakość życia Polaków większą uwagę powinno się poświęcić na walkę z pracą na czarno i ze śmieciowym zatrudnieniem zamiast na siłę podnosić pensję minimalną.” – ID ankiety: 59324.

realnie występujące problemy na rynku pracy²³, oraz takie, które wyrażały sprzeciw wobec konsultowanej regulacji²⁴.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Potencjalnie projekt może wpływać na wszystkich przedsiębiorców, w tym mikro, małych i średnich, którzy zatrudniają pracowników na podstawie umowy o pracę lub umów cywilnoprawnych. Jednak proponowane regulacje będą wywoływały bardzo zróżnicowany poziom oddziaływania w zależności od sektora gospodarki, przy czym najsilniej wpłynie na branże niskopłatne, w których udział pracowników otrzymujących minimalne wynagrodzenie jest najwyższy. Równocześnie skala oddziaływania będzie istotnie różnić się w zależności od wielkości przedsiębiorców – najmocniej obciąży mikro- i małe przedsiębiorstwa. Stąd w dwóch kolejnych akapitach podjęto próbę oszacowania liczby podmiotów osobno w tych kategoriach.

Według stanu na 2024 r. w Polsce działało łącznie 2 374,5 tys. przedsiębiorstw niefinansowych, w tym 2 307,8 tys. przedsiębiorstw zatrudniających do 9 osób (mikroprzedsiębiorstw)²⁵. W grupie mikroprzedsiębiorstw 77,5% stanowiły podmioty jednoosobowe (tj. bez dodatkowych pracowników)²⁶, zatem udział mikroprzedsiębiorstw zatrudniających co najmniej jedną dodatkową osobę można oszacować jako 22,5% zbiorowości mikroprzedsiębiorców, czyli około 2 307,8 tys. $\times 0,225 = 519,3$ tys. mikro-pracodawców ($\approx 519\ 300$ podmiotów). Liczba przedsiębiorstw poza mikro (małe, średnie, duże) wynosiła 66,7 tys. = 2 374,5 tys. – 2 307,8 tys. i w praktyce grupę tę stanowiły głównie podmioty zatrudniające pracowników, zatem przyjąć można je jako pracodawców. Zatem przybliżona liczba pracodawców (przedsiębiorstw zatrudniających ≥ 1 osobę) w 2024 r. wynosiła 519,3 tys. (mikro-pracodawców) + 66,7 tys. (małe+ średnie+ duże) $\approx 586,0$ tys. podmiotów.

W poprzednim akapicie wyznaczono szacunkową liczbę mikroprzedsiębiorstw, których potencjalnie dotyczy projekt. Analogiczne wyliczenia można przeprowadzić dla małych przedsiębiorstw. Dane GUS wskazują, że w 2024 r. struktura przedsiębiorstw niefinansowych według klas wielkości była następująca: mikroprzedsiębiorstwa (do 9 pracujących) stanowiły 97,2% ogółu; małe (10–49 pracujących) – 2,0%; średnie (50–249 pracujących) – 0,6%; duże (250 i więcej

²³ „Potrzebna ustawa, gdyż niejednokrotnie spotkałem się z tym, że znajomi pracowali realnie za stawkę poniżej minimalnej krajowej.” – ID ankiety: 56011; „Popieram precyzowanie mechanizmu ustalania płacy minimalnej.” – ID ankiety: 57047; „Potrzebny projekt, ograniczający naginanie przepisów przez zatrudniających. Powinien zostać wprowadzony niezwłocznie” – ID ankiety: 74291.

²⁴ „W dobie deregulacji, nakładanie kolejnych jest absurdalne. Ponadto godzi w swobodę uzgadniania warunków umów pomiędzy dwoma stronami. Prawa ochrony pracowników są potrzebne w warunkach wysokiego bezrobocia i braku zabezpieczeń socjalnych. W okresach 'rynku pracownika' takie wymogi prawne są całkowicie niepotrzebne i są zbędną komplikacją.” – ID ankiety: 56283; „Nie zgadzam się na ustanawianie płacy minimalnej. Chcę pracować za płacę na jaką się umowie i chce zatrudniać za płacę za jaką ktoś będzie chętny. Dość komuny!!!” – ID ankiety: 61649.

²⁵ *Przedsiębiorstwa niefinansowe według rodzajów i miejsc prowadzenia działalności w 2024 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe-wedlug-rodzajow-i-miejsc-prowadzenia-dzialalnosci-w-2024-r-32,6.html>.

²⁶ *Działalność przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2024 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/dzialalnosc-przedsiębiorstw-o-liczbie-pracujacych-do-9-osob-w-2024-r-1,14.html>.

pracujących) – 0,2%²⁷. Na tej podstawie można obliczyć, że przybliżona liczba małych przedsiębiorstw wyniosła: 2 374,5 tys. $\times$ 2,0% $\approx$ 47,5 tys. Suma mikroprzedsiębiorstw zatrudniających ≥ 1 osobę oraz małych przedsiębiorstw (czyli podmiotów, na które projekt może najszerzej oddziaływać) kształtowała się na poziomie $\approx$ 566,8 tys. podmiotów w klasie małych przedsiębiorstw.

Projekt w największym stopniu będzie wpływał na branże o relatywnie niskich wynagrodzeniach, które charakteryzują się wysokim udziałem pracowników pobierających wynagrodzenie w okolicach płacy minimalnej. Na podstawie danych GUS dotyczących przeciętnych wynagrodzeń według PKD (2024 r.)²⁸, do sektorów niskopłatnych zaliczyć można przede wszystkim: (i) handel detaliczny i hurtowy (duża liczba pracowników o niskich kwalifikacjach, znaczny udział płacy minimalnej), (ii) zakwaterowanie i gastronomia (sektor o jednym z najniższych przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce, wysoka rotacja i sezonowość), (iii) usługi administracyjne i wspierające (ochrona, sprzątanie, *call center*, dominują umowy cywilnoprawne i najniższe stawki), (iv) rolnictwo, leśnictwo i działalność z nimi związana (niskie wynagrodzenia, część pracowników sezonowych), (v) transport i gospodarka magazynowa (w szczególności magazynowanie, kierowcy lokalni, pomocnicy transportowi), (vi) opieka i pomoc społeczna (pracownicy ośrodków wsparcia, opiekunowie, część pracowników wykonuje pracę za stawki bliskie płacy minimalnej). W dostępnych źródłach brakuje kompletnych danych, które pozwalałyby jednoznacznie określić liczbę mikro – i małych przedsiębiorców funkcjonujących wyłącznie w sektorach niskopłatnych. Niemniej na podstawie dostępnych statystyk i struktury rodzajowej działalności można w sposób uprawniony przyjąć, że w sektorach usługowych i handlu – sektorach mniej rentownych i często niskopłatnych dominują mali, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorcy. Według GUS w 2024 r.²⁹ przedsiębiorstwa handlowe stanowiły 17,9% ogółu podmiotów niefinansowych. Przy liczbie 2 374,5 tys. przedsiębiorstw niefinansowych oznacza to ok. 425 tys. podmiotów działających w handlu. Statystyki te nie obejmują jednak informacji o wielkości zatrudnienia w poszczególnych przedsiębiorstwach. Jednak mikroprzedsiębiorcy stanowią zdecydowaną większość (ponad 97%) wszystkich podmiotów gospodarczych. Zgodnie z raportem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości z 2025 r., w 2023 r. 56,9% mikroprzedsiębiorstw działało w sekcji „Usługi”, a 19,3% w „Handlu”³⁰, co łącznie stanowiło ponad 75% tej grupy. Sekcje te należą do branż o relatywnie niskich poziomach wynagrodzeń, co potwierdza ich istotny udział w sektorach niskopłatnych³¹.

Projekt w największym stopniu obciąży mikro- i małe przedsiębiorstwa, ponieważ funkcjonują one w przeważającej mierze w branżach usługowych i handlowych, które cechują się relatywnie niższymi poziomami wynagrodzeń, ale

²⁷ *Przedsiębiorstwa niefinansowe według rodzajów*, op. cit.

²⁸ *Przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej według sekcji PKD 2007 w 2024 roku*, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/wymiary/40/403/2687>.

²⁹ *Przedsiębiorstwa niefinansowe według rodzajów*, op. cit.

³⁰ *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2025, s. 43, https://fepw.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS_2025.pdf.

³¹ *Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju. Wynagrodzenia i świadczenia społeczne*, https://ssgk.stat.gov.pl/Wynagrodzenia_i_swiadczenia_spoeczne.html?utm.

także mają ograniczoną zdolność absorbowania wzrostu kosztów pracy ³². Oddziaływanie na przedsiębiorstwa średnie i duże będzie mniejsze ze względu na ich wyższą produktywność, bardziej zróżnicowaną strukturę wynagrodzeń i większą możliwość przenoszenia kosztów na ceny lub optymalizowania procesów. W mikro- i małych przedsiębiorstwach koszty pracy stanowią znaczną część kosztów działalności³³, a możliwości podniesienia cen są ograniczone konkurencją rynkową i wrażliwością popytu. W konsekwencji nawet niewielki wzrost płacy istotnie podnosi koszty operacyjne, przez co bezpośrednio obniża rentowność lub wymusza redukcję innych kosztów. Mikro- i małe przedsiębiorstwa mogą też bardziej dotkliwie odczuwać koszty administracyjne, związane np. z ewidencjonowaniem czasu pracy i obowiązkami dokumentacyjnymi. Są to koszty stałe, które w mikro- i małych przedsiębiorstwach przypadają na mniejszą liczbę pracowników, przez co mają wyższy koszt jednostkowy. W przedsiębiorstwach o większej skali działania, zatrudniających setki pracowników, obciążenia te ulegają relatywnemu rozproszeniu. Mikro- i małe przedsiębiorstwa działają często na lokalnych, silnie konkurencyjnych rynkach, gdzie możliwość podniesienia cen jest ograniczona ze względu na wrażliwość popytu. Ograniczone rezerwy płynnościowe i trudniejszy dostęp do finansowania ³⁴ zwiększają ryzyko zaburzeń płynności, opóźnień płatniczych lub redukcji zatrudnienia. Struktura wynagrodzeń w mikro- i małych przedsiębiorstwach jest z reguły spłaszczona – znaczna część personelu otrzymuje wynagrodzenia w pobliżu płacy minimalnej. W konsekwencji podwyżka minimalnego wynagrodzenia obejmuje dużą część zatrudnionych. W przedsiębiorstwach średnich i dużych udział pracowników w tej grupie jest mniejszy, dzięki czemu efekt kosztowy jest relatywnie ograniczony. Przedsiębiorstwa średnie i duże dysponują ponadto większymi możliwościami inwestowania w technologie i reorganizację pracy, co pozwala kompensować wzrost kosztów pracy. Mają także silniejszą pozycję rynkową oraz szerszy dostęp do finansowania, co dodatkowo zmniejsza względne obciążenie wynikające z regulacji.

Doprecyzowanie katalogu składników wynagrodzenia, które nie mogą być wliczane przy ustalaniu, czy wynagrodzenie pracownika osiąga poziom ustawowego minimum, może skutkować koniecznością podniesienia wynagrodzenia zasadniczego osób otrzymujących dotychczas najniższe stawki. Oznacza to, że przedsiębiorcy, którzy dotychczas wliczali wskazane dodatki do wynagrodzenia minimalnego, będą zobowiązani do podwyższenia części zasadniczej wynagrodzenia tak, aby – po wyłączeniu tych dodatków – nie była ona niższa niż ustawowe minimum. W konsekwencji zmiany te będą prowadzić do strukturalnego

³² Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce, Warszawa 2024 – wskazuje, że mikro- i mali przedsiębiorcy najczęściej wskazują „wysokie koszty pozapłacowe pracy” jako główną barierę prowadzenia działalności, https://popw.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS_2024.pdf?utm_.

³³ Koszty zatrudnienia stanowią główną barierę działalności mikroprzedsiębiorców. Mikrofirmy pod lupą w latach 2019-2023, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2024 r., https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/12/PIE-Raport_Mikrofirmy_2024.pdf.

³⁴ P. Ruta, J. Kubicka, Y. Vitkovskiy, M. Budziński, M. Dobrzańska-Rzepecka, *Preparing Polish Micro-Enterprises for the Loss of Liquidity*, „European Research Studies Journal” 2024, volume XXVII, special Issue 3, [https://www.um.edu.mt/library/oar/bitstream/123456789/128466/1/ERSJ27\(s3\)A1.pdf?utm_](https://www.um.edu.mt/library/oar/bitstream/123456789/128466/1/ERSJ27(s3)A1.pdf?utm_) oraz W. Czmiel-Grzybowska, *Barriers to financing small and medium business enterprises in Poland*, https://www.researchgate.net/publication/270542265_Barriers_to_financing_small_and_medium_business_enterprises_in_Poland.

wzrostu wynagrodzeń, nawet bez zmiany kwoty płacy minimalnej, w podmiotach, które dotychczas stosowały praktykę obniżania wynagrodzenia zasadniczego poprzez wliczanie do nich dodatków i premii. W sektorach o wysokim udziale pracowników otrzymujących wynagrodzenie na poziomie minimalnym, szczególnie w branżach niskopłatnych, nowe przepisy mogą wywołać zauważalny wzrost kosztów pracy związany z koniecznością podwyższenia wynagrodzenia podstawowego. Teoretycznie przedsiębiorcy mogliby próbować ograniczać dodatki (np. premie uznaniowe, dodatki funkcyjne), aby zrekompensować wyższe koszty wynikające z obowiązku podniesienia wynagrodzenia zasadniczego. Takie działanie jest jednak ograniczone przez realia rynku pracy. W warunkach utrzymującego się w Polsce niskiego bezrobocia i wysokiego popytu na pracowników, w szczególności w sektorach niskopłatnych charakteryzujących się znaczną rotacją i deficytem kadr, prawdopodobieństwo masowego ograniczania dodatków i innych świadczeń pozapłacowych przez przedsiębiorców należy ocenić jako niewielkie³⁵. Choć teoretycznie podmioty gospodarcze mogłyby rozważyć redukcję dodatków w celu zrekompensowania wzrostu kosztów wynikających z obowiązku podniesienia wynagrodzenia zasadniczego, to w praktyce takie działania mogłyby prowadzić do obniżenia atrakcyjności ofert zatrudnienia, nasilenia rotacji pracowników i zwiększenia trudności rekrutacyjnych. W konsekwencji należy stwierdzić, że w obecnej sytuacji gospodarczej ograniczanie dodatków przez przedsiębiorstwa będzie zjawiskiem incydentalnym i ograniczonym do nielicznych podmiotów o bardzo niskiej rentowności, natomiast dominującą tendencją będzie utrzymanie dotychczasowych składników wynagrodzenia oraz dostosowanie płac zasadniczych do nowych wymogów ustawowych.

Potencjalny wzrost wynagrodzeń wynikający z wyłączenia niektórych dodatków z katalogu składników wliczanych do minimalnego wynagrodzenia może wywołać presję płacową ze strony innych pracowników. Pracownicy zarabiający dotychczas niewiele powyżej minimalnego wynagrodzenia mogą oczekiwać proporcjonalnego podwyższenia swoich stawek, aby zachować dotychczasową różnicę płac („zachowanie relacji płacowych”). W sektorach niskopłatnych, gdzie struktura wynagrodzeń jest spłaszczona, nawet niewielka zmiana minimalnej płacy zasadniczej może generować presję na kaskadowe podwyżki w całym przedsiębiorstwie.

Rozszerzenie katalogu sankcji i podwyższenie ich wysokości może zwiększać ryzyko finansowe związane z naruszeniem przepisów o minimalnym wynagrodzeniu i ochronie praw pracowniczych, a tym samym prowadzić do wzrostu kosztów po stronie przedsiębiorców – w tym zwłaszcza mikro- i małych, u których błędy w rozliczeniach lub opóźnienia mogą mieć proporcjonalnie większy wpływ ekonomiczny. Surowsze konsekwencje prawne oznaczają, że każdy błąd w zakresie

³⁵ Zeszyt metodologiczny Zapotrzebowanie rynku pracy na pracowników według zawodów, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/zasady-metodyczne-rocznik-pracy/zeszyt-metodologiczny-zapotrzebowanie-ryнку-pracy-na-pracownikow-według-zawodow,10,1.html>. Zob. też A. Błaszczak, *Wraca rynek pracownika. Zwolnienia grupowe już nie takie straszne*, <https://www.rp.pl/rynek-pracy/art41058011-wraca-rynek-pracownika-zwolnienia-grupowe-juz-nie-takie-straszne>; *Wraca rynek pracownika w Polsce. Mimo fali zwolnień grupowych*, <https://www.money.pl/gospodarka/wraca-rynek-pracownika-w-polsce-mimo-fali-zwolnien-grupowych-7066626356062752a.html> oraz *Popyt na pracę w trzecim kwartale 2024 roku, Informacja sygnałna GUS*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/popyt-na-prace-w-trzecim-kwartale-2024-roku,2,56.html>.

ustalania, dokumentowania lub wypłacania wynagrodzenia minimalnego wiąże się z większym obciążeniem finansowym, co wymusza na przedsiębiorcach konieczność bardziej szczegółowego monitorowania zgodności działań kadrowo-płacowych z wymogami regulacyjnymi. W rezultacie przedsiębiorstwa, zwłaszcza mikro- i małe, mogą ponosić dodatkowe koszty organizacyjne związane z wdrożeniem wewnętrznych mechanizmów kontrolnych, aktualizacją dokumentacji, rozbudową procedur nadzorczych lub zakupem bardziej zaawansowanych narzędzi księgowych.

Wprowadzenie automatyzmu w naliczaniu odsetek oznacza, że obowiązek ich zapłaty powstanie z mocy prawa i nie będzie wymagał inicjatywy pracownika ani decyzji sądu, a każde opóźnienie w wypłacie wynagrodzenia – niezależnie od przyczyny – będzie skutkować koniecznością naliczenia i wypłaty odsetek ustawowych. Takie rozwiązanie zwiększa ryzyko ponoszenia nieplanowanych kosztów przez pracodawców, zwłaszcza w przypadku opóźnień technicznych, błędów w przelewach, awarii systemów bankowych lub przejściowych trudności finansowych przedsiębiorstwa. Dodatkowo automatyczne naliczanie odsetek może wymagać od pracodawców dostosowania systemów kadrowo-płacowych oraz procedur księgowych w taki sposób, aby uwzględniały one nowy mechanizm naliczania i wypłaty odsetek. Wymaga to aktualizacji oprogramowania, ewidencji oraz dodatkowych działań kontrolnych, co w szczególności dla mikro- i małych przedsiębiorstw może stanowić dodatkowe obciążenie organizacyjne i finansowe. Jednocześnie należy podkreślić, że regulacja ta ma charakter prewencyjny – przedsiębiorcy terminowo realizujący wypłaty nie poniosą żadnych dodatkowych obciążeń.

Potencjalnie wyższe koszty wynagrodzenia będą podnosić bazę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i innych obciążeń przedsiębiorców. Możliwy wzrost kosztów pracy w krótkim okresie może osłabić skłonność przedsiębiorstw do zatrudniania nowych osób (szczególnie w mikro i małych przedsiębiorstwach, gdzie marże są mniejsze) i zwiększyć presję na automatyzację. Długoterminowo jednak wyższe koszty pracy mogą zachęcać pracodawców do podnoszenia produktywności i inwestowania w nowe technologie zamiast taniej siły roboczej. Zgodnie z ustaleniami ekonomistów³⁶, zbyt szybki wzrost płacy minimalnej w porównaniu z tempem wzrostu produktywności może prowadzić do ograniczenia zatrudnienia lub wzrostu bezrobocia wśród pracowników o najniższych kwalifikacjach, ale umiarkowane podwyżki – odpowiadające wzrostowi cen i wydajności pracy – zwykle powodują jedynie niewielkie zmiany w poziomie zatrudnienia. Nadmienić można, że uczestnicy konsultacji społecznych dotyczących tego projektu³⁷ również wyrażali obawy, że wyższe koszty zatrudnienia mogą negatywnie wpłynąć na poziom zatrudnienia, szczególnie wśród osób o niższych kwalifikacjach, a także przyczynić się do spłaszczenia struktury wynagrodzeń i obniżenia motywacji do podnoszenia kompetencji.

³⁶ J. Meer, J. West, *Effects of the Minimum Wage on Employment Dynamics*, „National Bureau of Economic Research”, Working Paper 19262 (2013), <https://doi.org/10.3386/w19262> oraz P. Broniatowska, A. Majchrowska, Z. Żółkiewicz, *Minimum wage and youth unemployment in local labor markets in Poland*, https://rocznikikae.sgh.waw.pl/p/roczniki_kae_z39_04.pdf?utm_

³⁷ Np. ID ankiety: 68553, 59324, 59324.

Potencjalnie wyższe koszty zatrudnienia i koszty administracyjne mogą ograniczać zyski i zdolność inwestycyjną przedsiębiorców, co może pogorszyć konkurencyjność polskich podmiotów gospodarczych na rynkach zagranicznych. Ograniczenie inwestycji potencjalnie może osłabić wzrost gospodarczy i mieć negatywny wpływ na PKB. Podwyżki kosztów pracy mogą również tworzyć presję inflacyjną – przedsiębiorstwa mogą przenosić wyższe koszty na ceny towarów i usług³⁸. W szczególności, jeśli wzrost wynagrodzeń nie zostanie skompensowany przez wzrost produktywności, może to prowadzić do inflacji kosztowej. Co prawda potencjalny wzrost wynagrodzeń może zwiększyć siłę nabywczą gospodarstw domowych, zwłaszcza najmniej zarabiających, co może wpłynąć na konsumpcję wewnętrzną³⁹. Oznaczać to może większą konsumpcję dóbr i usług oraz potencjalny wzrost PKB. Jednakże, w teorii, populację dotknąć może wówczas wzrost cen (inflacja) spowodowany podwyżkami płac. Dodać można, że również uczestnicy konsultacji społecznych dotyczących tego projektu wyrażali obawy, że wprowadzenie nowych rozwiązań może napędzać inflację, powodując wzrost kosztów pracy i cen towarów oraz prowadzić do utraty konkurencyjności polskiej gospodarki⁴⁰.

Nie jest możliwe precyzyjne ustalenie liczby przedsiębiorców, którzy dotychczas wliczali określone dodatki, premie lub nagrody do wynagrodzenia minimalnego, wobec czego nie można wiarygodnie oszacować potencjalnej skali wzrostu wynagrodzeń ani wynikających z tego wzrostu kosztów dla przedsiębiorców. Niemożliwe jest też do ustalenia, jak skuteczna może być presja pracowników zarabiających dotychczas niewiele powyżej minimalnego wynagrodzenia, aby domagać się proporcjonalnego podwyższenia płac. O ile w sekcji VIII przedstawione zostały przewidywania mające określić konsekwencje finansowe w skali całego państwa, o tyle ich przełożenie na rozmiar pośrednich efektów gospodarczych, takich jak wpływ na poziom konsumpcji, dynamikę PKB lub ewentualną presję inflacyjną, jest zbyt podatne na różnego rodzaju czynniki egzo- i endogeniczne, by przedstawić wiarygodną kwantyfikację. Szacunki ekonomiczne np. wskazujące, że wzrost płacy minimalnej o około 140 zł (czyli ~3%) może przełożyć się na wzrost nominalny PKB rzędu ~3,5%, przy jednoczesnym wzroście cen konsumpcyjnych ok. 3%⁴¹, są przydatne jedynie w kontekście potwierdzenia istnienia takiej zależności kierunkowej. Nie mogą one jednak stanowić podstawy do określenia skali możliwego wzrostu w niniejszym przypadku, ponieważ projektowana zmiana nie dotyczy bezpośredniego podniesienia wysokości płacy minimalnej, lecz modyfikacji zasad jej ustalania, co uniemożliwia wiarygodne oszacowanie rzeczywistego wpływu na poziom wynagrodzeń i inne wskaźniki makroekonomiczne.

Regulacje dotyczące minimalnej stawki godzinowej, mające na celu zapobieganie jej omijaniu (poprzez obowiązek ewidencji godzin, automatyczne naliczanie odsetek za opóźnienia i rozszerzenie katalogu sankcji), mogą w praktyce

³⁸ A. Majchrowska, *Does the minimum wage affect inflation?*, „*Ekonomista*” 2022 r., nr 4, s. 417, <https://ekonomista.pte.pl/pdf-156331-85029?filename=Czy%20wynagrodzenie.pdf>.

³⁹ *Co napędza wzrost płacy minimalnej i inflację?*, <https://badania.uew.pl/co-napedza-wzrost-placy-minimalnej-i-inflacje-glos-eksperta-uew/#>.

⁴⁰ Np. ID ankiety: 68553, 78916, 78916, 68553.

⁴¹ *Co napędza wzrost płacy*, op. cit.

ograniczyć stosowanie umów cywilnoprawnych przez przedsiębiorców. Dla części podmiotów gospodarczych może to oznaczać, że korzystanie z umów cywilnoprawnych stanie się mniej elastyczne i bardziej kosztowne organizacyjnie niż dotychczas. W efekcie można spodziewać się, że część pracodawców ograniczy ich stosowanie na rzecz umów o pracę, co wpłynie na przesunięcie części zatrudnienia do form etatowych i stopniową zmianę struktury rynku pracy w kierunku bardziej stabilnych, sformalizowanych relacji zatrudnienia. Jednak część uczestników konsultacji społecznych⁴² zwracała uwagę, że projektowane zmiany mogą sprzyjać obchodzeniu przepisów podatkowych i zwiększeniu zjawiska wypłat części wynagrodzenia „poza systemem”, poprzez nieformalne porozumienia między pracodawcami a pracownikami. Inni respondenci⁴³, podkreślali, że wyłączenie składników o charakterze motywacyjnym z wynagrodzenia zasadniczego zwiększy przejrzystość systemu płac oraz ograniczy nadużycia na rynku pracy.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Rozpatrywany projekt będzie oddziaływał na jednostki sektora finansów publicznych zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków.

Poniżej przedstawiono szacunki dotyczące skutków finansowych dla sektora finansów publicznych w ciągu kolejnych 10 lat, licząc od ewentualnego wejścia w życie proponowanych zmian. Niniejsze obliczenia pochodzą z rządowego OSR do projektu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę sporządzonego w dniu 30.07.2025⁴⁴. Do obliczeń przyjęto założenia ilościowe, które w większości również uwzględnił Wnioskodawca, tj.:

- ok. 97 tys. zatrudnionych w jednostkach sektora finansów publicznych, których wynagrodzenie zasadnicze było niższe niż wynagrodzenie minimalne (dane MRPiPS na początek 2024 r.),
- ok. 63 tys. osób zatrudnionych w ministerstwach i jednostkach podległych oraz ok. 34,3 tys. zatrudnionych w JST (w tym DPS ok. 6 tys. osób) (szacunek MRPiPS na podstawie danych przekazanych przez ok. 250 JST),
- dodatki stanowiące uzupełnienie do minimalnego wynagrodzenia za pracę w jednostkach finansowanych z budżetu państwa stanowią 22,4% wynagrodzenia zasadniczego, natomiast dla JST i DPS 8,2%,
- po wyłączeniu dodatków do wynagrodzenia oraz premii i nagród z minimalnego wynagrodzenia za pracę, pracownicy dostaną te dodatki oraz premie i nagrody w tej samej proporcji do wynagrodzenia zasadniczego, jak przed zmianą, przy czym w pierwszym roku obowiązywania ustawy wyłączony z minimalnego wynagrodzenia zostanie dodatek funkcyjny, w kolejnym roku inne dodatki, a od trzeciego roku wyłączone zostaną również premie i nagrody,
- dodatek stażowy w wysokości 15% wynagrodzenia zasadniczego,

⁴² Np. ID ankiety: 81541.

⁴³ Np. ID ankiety: 85835, 72358, 72358, 74520.

⁴⁴ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12388700/katalog/13077189#13077189>.

- od drugiego roku obowiązywania ustawy wliczono również wzrost dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. trzynastka) z tytułu wzrostu wynagrodzenia,
- udział osób objętych PPK przyjęto na poziomie 34,7% (stawka pracodawcy na poziomie 1,5% a pracownika 2,0%).

Ponadto należy dodać, iż wyniki przedstawione w Tabeli 1 (poniżej) oszacowano w oparciu o *Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw z lipca 2025 r.* w odróżnieniu od Wnioskodawcy, który wskazuje na dane uwzględniające aktualizację z października 2024 r.

Tabela 1.

Forma strażacki	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian (mld zł)											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0,00	0,0	27,5	948,9	1022,7	1066,6	1119,0	1156,0	1200,3	1246,3	1294,2	9076,0
budżet państwa	0,00	0,0	0,8	28,5	30,7	32,0	33,3	34,7	36,0	37,4	38,8	272,4
JST	0,00	1,0	4,7	161,2	173,9	181,4	188,9	196,8	204,7	211,9	219,2	1543,8
FUS	0,00	3,8	15,8	571,2	619,6	642,0	669,8	695,8	722,5	750,2	779,0	5455,3
RFZ	0,00	0,9	4,2	142,3	153,4	160,0	166,7	173,4	180,1	187,0	194,2	1362,2
Fundusz Pracy	0,00	0,1	0,5	18,3	19,8	20,6	21,5	22,3	23,1	24,1	25,0	175,4
Fundusz Solidarnościowy	0,00	0,2	0,8	26,5	28,6	29,9	31,1	32,4	33,6	34,9	36,2	254,4
FGSP	0,00	0,0	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	6,1
Wydatki ogółem	0,04	14,3	84,7	1408,4	1585,7	1672,9	1767,8	1747,8	1814,8	1884,3	1966,7	13729,7
budżet państwa	0,04	12,8	54,8	1170,9	1284,1	1338,3	1396,2	1451,6	1507,4	1565,2	1626,1	11406,4
JST	0,00	1,5	9,9	237,5	262,0	273,2	284,6	296,2	307,5	319,3	331,4	2323,3
Balce ogółem	-0,04	-9,3	-57,1	-459,5	-563,4	-606,3	-608,8	-591,8	-614,5	-638,2	-662,5	-4653,1
budżet państwa	0,04	-12,8	-54,0	-1142,4	-1253,4	-1307,3	-1361,9	-1416,9	-1471,4	-1527,0	-1584,3	-11134,0
JST	0,00	0,1	-5,2	-76,7	-89,1	-91,9	-95,7	-99,6	-103,4	-107,4	-111,6	-779,5
FUS	0,00	2,9	15,6	571,2	619,6	642,0	669,8	695,8	722,5	750,2	779,0	5455,3
RFZ	0,00	0,9	4,2	142,3	153,4	160,0	166,7	173,4	180,1	187,0	194,2	1362,2
Fundusz Pracy	0,00	0,1	0,5	18,3	19,8	20,6	21,5	22,3	23,2	24,1	25,0	175,4
Fundusz Solidarnościowy	0,00	0,2	0,8	26,5	28,6	29,9	31,1	32,4	33,6	34,9	36,2	254,4
FGSP	0,00	0,0	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	6,1

Jak wynika z powyższych danych wyraźna zmiana skali skutków finansowych dla sektora finansów publicznych widoczna będzie przede wszystkim w trzecim roku obowiązywania proponowanej zmiany ustawy. W tym przypadku należy przyjąć, iż może to być 2028 rok. Wówczas prognozowane dochody mogą wynieść łącznie 949 mln zł dla sektora, przy tym największy udział będą miały przychody FUS. Z kolei po stronie wydatków widoczny jest wzrost do przewidywanego poziomu 1,4 mld zł, co zwiększy łączny deficyt sektora o ok. 460 mln zł.

W całym rozpatrywanym okresie 10 lat przewidywane skutki finansowe proponowanych zmian prawnych dla sektora finansów publicznych mogą wynieść:

- po stronie dochodów - 9,1 mld zł (przy udziale budżetu państwa na poziomie 3%),
- po stronie wydatków – 13,7 mld zł (przy udziale budżetu państwa na poziomie 83,1%),
- co oznacza łączny deficyt sektora w wysokości ok. 4,6 mld zł.

Należy również zgodzić się z przyjętym założeniem zawartym zarówno w projekcie rządowym, jak i rozpatrywanym projekcie poselskim w zakresie źródeł finansowania powyższych skutków, w ramach których wskazuje się, iż wydatki związane ze zmianą zakresu składnikowego minimalnego wynagrodzenia za pracę

w państwowych i samorządowych jednostkach budżetowych mogą być sfinansowane w ramach środków na wynagrodzenia pozostających w dyspozycji pracodawców, bez konieczności ich dodatkowego zwiększania. Wydatki w obszarze ochrony zdrowia zostaną z kolei sfinansowane w ramach poziomu środków ustalonych corocznie zgodnie z art. 131c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych bez konieczności ich zwiększania, w tym w ramach niezwiększonego funduszu wynagrodzeń.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie projektu doprowadzi do obciążenia pracodawców obowiązkiem wypłaty odsetek od niewypłaconego w terminie wynagrodzenia za pracę oraz zmiany w zakresie składników nieuwzględnianych przy obliczaniu wysokości wynagrodzenia pracowników w celu ustalenia, czy pracownikowi przysługuje co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę.

Przewidywane jest zwiększenie obciążeń przy gromadzeniu i przekazywaniu danych do Rady Dialogu Społecznego. Projekt zakłada również przekazywanie przez Radę Ministrów większej ilości informacji i o większej szczegółowości.

Projektowana regulacja może prowadzić do wzrostu obciążeń administracyjnych po stronie przedsiębiorców. Wprowadzenie doprecyzowanego katalogu składników niewliczanych do minimalnego wynagrodzenia będzie wymagało zmian w umowach o pracę, umowach cywilnoprawnych oraz regulaminach wynagradzania w przedsiębiorstwach, które dotychczas uwzględniały dodatki, premie lub nagrody uznaniowe przy ustalaniu płacy minimalnej. Podmioty te będą musiały zaktualizować wewnętrzne systemy płacowe, procedury kadrowe i dokumentację, aby zapewnić zgodność z nowymi przepisami. Konieczne będzie także jednoznaczne wyodrębnienie składników wynagrodzenia zasadniczego oraz ich właściwe ujęcie w systemach informatycznych, co może wymagać poniesienia kosztów związanych z aktualizacją oprogramowania i szkoleniem personelu. Dodatkowym obciążeniem będzie obowiązek prowadzenia bardziej szczegółowej ewidencji czasu pracy przy umowach cywilnoprawnych, w celu prawidłowego rozliczania minimalnej stawki godzinowej. Pracodawcy będą zobowiązani do comiesięcznego ustalania i dokumentowania liczby przepracowanych godzin, co oznacza konieczność wdrożenia nowych narzędzi ewidencyjnych oraz bieżącego nadzoru nad ich poprawnością. W konsekwencji projekt spowoduje zwiększenie nakładów pracy działów kadr i księgowości, a także kosztów organizacyjnych związanych z wdrożeniem nowych procedur. Należy podkreślić, że najsilniej skutki te odczują mikro- i małe przedsiębiorstwa, które dysponują ograniczonymi zasobami

administracyjnymi i technicznymi, przez co konieczność dostosowania się do zmian może stanowić dla nich proporcjonalnie większe obciążenie.

Proponowana przez Wnioskodawcę zmiana ustawy może wywołać dodatkowe obciążenia administracyjne w zakresie formalnym i organizacyjnym (w tym technicznym) w ramach dostosowania do zmiany struktury wynagradzania pracowników jednostek sektora finansów publicznych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Zaproponowane zmiany mają charakter porządkujący i precyzujący. Wśród nowych rozwiązań zaproponowano, żeby przy obliczaniu wysokości wynagrodzenia pracownika służącego porównaniu go z obowiązującą wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę nie uwzględniać dodatku funkcyjnego, innych dodatków, premii i nagród. Te składniki wynagrodzenia za pracę przysługiwałyby pracownikom ponad minimum wyznaczone wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego zgodnie z nowymi przepisami. Proponuje się wprowadzenie regulacji, że wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę nie może być ustalona w wysokości niższej niż wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującą od dnia 1 lipca roku negocjacji. Projekt zmierza do rozszerzenia ochrony wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej oraz wynagrodzenia za pracę poprzez wprowadzenie do Kodeksu pracy obowiązku wypłaty odsetek od niewypłaconego w terminie wynagrodzenia za pracę (zaprojektowany art. 851 Kodeksu pracy). Opiniowany projekt nie dotyczy spraw unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Opiniowany projekt zawiera dwie odrębne części regulacyjne. Jedna związana z zasadami ustalania minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz druga związana ze zmianami w Kodeksie pracy, zwiększającymi ochronę wypłaty przez pracodawcę wynagrodzenia pracownikowi. Zmiany w Kodeksie pracy powinny przynieść pozytywne skutki społeczne. Ocena skutków społecznych nowego podejścia do kształtowania minimalnego wynagrodzenia za pracę jest bardziej złożona. Choć generalnie projekt z dużym prawdopodobieństwem powinien przynieść pozytywne skutki w krótkim terminie z punktu widzenia społeczeństwa, to niektóre rozwiązania (szczególnie zmiana zakresu składnikowego minimalnego wynagrodzenia za pracę) mogą wywoływać także negatywny wpływ.

3. Skutki gospodarcze: Projekt w największym stopniu oddziaływać będzie na mikro- i małe przedsiębiorstwa, zwłaszcza działające w sektorach niskopłatnych, w których znaczna część pracowników otrzymuje wynagrodzenie na poziomie minimalnym, co wymusi dostosowanie struktur płacowych i zwiększy obciążenia administracyjne. Wprowadzone zmiany mogą przyczynić się do umiarkowanego wzrostu kosztów pracy, co w krótkim okresie może ograniczyć zatrudnienie w niektórych branżach o niskiej marży i nieznacznie obniżyć konkurencyjność. Wpływ projektu na wskaźniki makroekonomiczne, takie jak PKB i inflacja, należy ocenić jako ograniczony – ewentualny wzrost płac może w niewielkim stopniu zwiększyć popyt konsumpcyjny, ale nie powinien prowadzić do istotnego wzrostu presji inflacyjnej.

4. Skutki finansowe: Proponowana zmiana ustawy będzie wywoływała skutki finansowe dla sektora finansów publicznych zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków publicznych. Najwyższy udział w dochodach przewidywany jest po stronie FUS, zaś w wydatkach po stronie budżetu państwa. W całym analizowanym okresie 10 lat różnica pomiędzy dochodami i wydatkami sektora z tytułu proponowanych zmian prawnych będzie ujemna, co wpłynie na wzrost deficytu sektora, w tym budżetu państwa.

5. Rozwiązania zagraniczne: W zakresie wliczania do wysokości minimalnego wynagrodzenia innych składników wynagrodzenia poza wynagrodzeniem zasadniczym rozwiązania są różnorodne. W niektórych państwach do wynagrodzenia minimalnego nie wlicza się dodatkowych składników wynagrodzenia (m.in. w Bułgarii, Estonii, Hiszpanii, na Litwie, w Luksemburgu, na Łotwie, w Rumunii, Słowacji). W innych państwach, np. w Belgii, Francji, Holandii, Irlandii, Niemczech, Portugalii, dodatkowe składniki wynagrodzenia wliczane są do wynagrodzenia minimalnego w różnym zakresie. W obszarze ochrony praw pracowniczych związanych z wynagrodzeniem za pracę państwa członkowskie UE stosują działania prewencyjne i odstraszające. W części państw przeważają działania prewencyjne (np. w Belgii, Estonii, Holandii, Słowacji, Szwecji i na Węgrzech), w innych odstraszające (np. w Chorwacji, Francji, Hiszpanii, Rumunii i Włoszech). We Francji możliwość wypłaty odsetek za czas opóźnienia w wypłacie wynagrodzenia, chociażby pracownik nie poniósł żadnej szkody, nie jest uregulowane odrębnie w prawie pracy, a wynika z ogólnych przepisów prawa cywilnego. Hiszpania jest natomiast przykładem państwa, w którym w kodeksie pracy określono wprost odsetki na zwłokę w wypłacie wynagrodzenia.

Autorzy:

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

dr Danuta Adamiec, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr hab. Dorota Dzienisiuk, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Grzegorz Ciura, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Kamila Sobieraj, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/