

Polityka społeczna UE na rozdrożu:

Dlaczego dyrektywa o adekwatnym wynagrodzeniu minimalnym ma znaczenie

Dyrektywa w sprawie adekwatnego wynagrodzenia minimalnego (AMWD), przyjęta w 2022 r., ma na celu zapewnienie sprawiedliwego i adekwatnego wynagrodzenia minimalnego w całej Unii Europejskiej. Jej głównym celem jest poprawa warunków życia i pracy poprzez ustanowienie ram dla ustalania i dostosowywania płac minimalnych w państwach członkowskich. Dyrektywa ma na celu zaradzenie nierównościom płacowym i ubóstwu wśród pracowników poprzez promowanie rokowań zbiorowych i zwiększenie adekwatności ustawowych płac minimalnych. Dyrektywa nie ustanawia jednolitej płacy minimalnej w całej UE, ale raczej ustanawia procedury dla państw członkowskich w celu oceny i poprawy ich krajowych systemów płacy minimalnej.

Dyrektywa zawiera kilka kluczowych przepisów, w tym zobowiązanie państw członkowskich do promowania negocjacji zbiorowych i ustanowienia mechanizmów ustalania i aktualizacji płac minimalnych w oparciu o jasne i stabilne kryteria. Ponadto wymaga ona od państw członkowskich opracowania planów działania, jeśli mniej niż 80% pracowników objętych jest układami zbiorowymi pracy. AMWD ma na celu wzmocnienie dialogu społecznego poprzez wspieranie negocjacji między pracodawcami a związkami zawodowymi, pozostawiając określenie rzeczywistych poziomów płac państwom członkowskim. Podejście to jest zgodne ze zobowiązaniem UE do poprawy ochrony socjalnej przy jednoczesnym poszanowaniu krajowych praktyk w zakresie ustalania płac.

W 2022 r. Dania i Szwecja zaskarżyły dyrektywę w sprawie adekwatnego wynagrodzenia minimalnego (AMWD) do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), argumentując, że narusza ona autonomię państw członkowskich w określaniu poziomów płac. Oba kraje, które opierają się na negocjacjach zbiorowych, a nie na ustawowych płacach minimalnych, utrzymywały, że dyrektywa narusza art. 153 ust. 5 TFUE, który wyraźnie wyłącza regulację wynagrodzeń z kompetencji UE. Twierdziły one, że dyrektywa



ingeruje w ich ustalone systemy ustalania wynagrodzeń i praktyki negocjacji zbiorowych, przekraczając tym samym uprawnienia legislacyjne UE.

W styczniu 2025 r. rzecznik generalny wydał opinię, w której poparł unieważnienie dyrektywy AMWD. Rzecznik generalny argumentował, że dyrektywa bezpośrednio ingeruje w ustalanie wynagrodzenia, co jest kompetencją zastrzeżoną wyłącznie dla państw członkowskich na mocy art. 153 ust. 5 TFUE. Zdaniem rzecznika generalnego przepisy dyrektywy, w szczególności te dotyczące rokowań zbiorowych i ram ustalania wynagrodzeń, stanowią nieuzasadnioną ingerencję w autonomię krajową. Interpretacja ta, jeśli zostanie podtrzymana przez TSUE, nie tylko unieważniłaby dyrektywę, ale także znacznie ograniczyłaby zdolność UE do uchwalania przyszłych środków polityki społecznej związanych z regulacją płac. Opinia ta jest jednak kontrowersyjna i spotkała się ze znaczną krytyką ze strony prawników.

Przeanalizujmy teraz kluczowe kontrargumenty do opinii rzecznika generalnego.

Błędna interpretacja wyłączenia "wynagrodzenia":

Dokonana przez Rzecznika Generalnego interpretacja wyłączenia "wynagrodzenia" na podstawie art. 153 ust. 5 TFUE jest zbyt szeroka. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) konsekwentnie podkreśla restrykcyjną interpretację wyłączeń kompetencyjnych, dopuszczając pośrednią ingerencję, gdy służy ona szerszym celom polityki społecznej. AMWD wspiera przede wszystkim procedury ustalania płacy minimalnej, a nie bezpośrednie narzucanie poziomów płac, co nie stanowi bezpośredniej ingerencji.

Autonomia państw członkowskich:

Dyrektywa nie narzuca stałych poziomów płac ani nie ingeruje w mechanizmy ich ustalania. Zamiast tego szanuje autonomię państw członkowskich, pozwalając im na określenie własnych kryteriów i metodologii obliczania płacy minimalnej. W związku z tym argument rzecznika generalnego, że dyrektywa narzuca jednolite standardy płacowe jest chybiony.

Wsparcie dla negocjacji zbiorowych:

W przeciwieństwie do opinii Rzecznika Generalnego, dyrektywa AMWD nie ingeruje w negocjacje zbiorowe, a raczej je wspiera. Dyrektywa wymaga jedynie, aby kraje o niskim zasięgu negocjacji zbiorowych opracowały ramy wspierające negocjacje płacowe bez narzucania konkretnych wyników. Takie podejście jest zgodne ze zobowiązaniem UE do wzmocnienia dialogu społecznego.



Cele polityki społecznej:

Rzecznik generalny pomija podstawowy cel dyrektywy AMWD, jakim jest poprawa warunków pracy i zapewnienie godziwego wynagrodzenia. Wymogi proceduralne dyrektywy mają na celu zapewnienie adekwatności płacy minimalnej, a nie dyktowanie wysokości wynagrodzeń. W związku z tym wniosek rzecznika generalnego pomija kontekst polityki społecznej i kompetencje Unii na mocy art. 153 ust. 1 lit. b) TFUE.

Precedens i spójność:

Podtrzymanie opinii rzecznika generalnego byłoby sprzeczne z wcześniejszymi decyzjami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), które zezwalają na pośredni wpływ na płace, o ile służą one szerszym celom polityki społecznej. Przyjęcie szerszej interpretacji wyłączenia "wynagrodzenia" podważyłoby zdolność UE do stanowienia prawa w zakresie warunków pracy i mogłoby znacząco ograniczyć przyszłe inicjatywy w zakresie polityki społecznej.

Akt proceduralny a nie merytoryczny:

Jak podkreślono, dyrektywa AMWD ustanawia przede wszystkim obowiązki proceduralne, a nie wymogi materialne. Dyrektywa nie narzuca konkretnych poziomów płacy minimalnej, ale zamiast tego ustanawia ramy dla krajowych procedur ustalania płac, pozostawiając znaczną swobodę państwom członkowskim. Takie podejście proceduralne jest zgodne z kompetencjami UE, ponieważ szanuje autonomię państw członkowskich w określaniu rzeczywistych poziomów płac.

Wąska interpretacja wyłączenia kompetencji:

Autorzy podkreślają, że art. 153 ust. 5 TFUE, który wyłącza kompetencje w obszarze "wynagrodzenia", powinien być interpretowany wąsko, aby zapobiec podważeniu szerszych celów polityki społecznej UE. TSUE konsekwentnie utrzymuje, że wyłączenia kompetencji nie powinny być interpretowane rozszerzająco, ponieważ byłoby to sprzeczne z zasadą społecznej gospodarki rynkowej zawartą w traktatach UE. Interpretacja rzecznika generalnego, która rozszerza wyłączenie, jest bezpośrednio sprzeczna z tym ustalonym podejściem.

Ustawodawstwo pomocnicze a nie bezpośrednia regulacja:

Dyrektywa AMWD działa raczej jako "prawodawstwo pomocnicze" niż bezpośrednia regulacja płac. Oznacza to, że dyrektywa ułatwia ustanowienie ram płacy minimalnej bez bezpośredniego określania wysokości wynagrodzeń. Takie podejście ramowe jest zgodne

z innymi praktykami legislacyjnymi UE, w których państwa członkowskie zachowują główną odpowiedzialność za regulacje merytoryczne.

Kompetencje Unii a cele polityki społecznej:

Autorzy podkreślają, że podejście rzecznika generalnego, który wąsko interpretuje kompetencje UE, grozi podważeniem szerszych celów polityki społecznej UE. Gdyby Trybunał przyjął restrykcyjną interpretację wyłączeń kompetencyjnych rzecznika generalnego, mogłoby to osłabić zdolność Unii do bardziej ogólnego realizowania celów polityki społecznej. Miałoby to wpływ nie tylko na dyrektywę w sprawie adekwatnego wynagrodzenia minimalnego, ale także mogłoby ograniczyć przyszłe wysiłki legislacyjne w powiązanych obszarach polityki społecznej.

Wpływ na pewność prawną i agendę polityki społecznej:

Można również wskazać, że zatwierdzenie opinii rzecznika generalnego spowodowałoby odejście od ustalonego podejścia Trybunału, tworząc niepewność prawną i negatywnie wpływając na agendę polityki społecznej UE. Taka decyzja mogłaby utrudnić przyszły rozwój odpowiednich ram płacy minimalnej i innych inicjatyw polityki społecznej na poziomie UE.

Sądowy obowiązek interpretacji w zgodzie z prawem pierwotnym:

Można wskazać, że gdy prawo wtórne może być interpretowane na więcej niż jeden sposób, pierwszeństwo powinna mieć interpretacja zgodna z prawem pierwotnym, a nie z nim sprzeczna. Opinia rzecznika generalnego, rozszerzając zakres wyłączenia "wynagrodzenia", nie jest zgodna z tą zasadą. TSUE powinien zatem przyjąć wykładnię, która zachowuje ważność dyrektywy, zgodnie z zasadami prawa pierwotnego.

Podejście oparte na żywym instrumencie:

Podczas rozprawy we wrześniu 2024 r. TSUE zasugerował uznanie art. 153 ust. 5 TFUE za "żywy instrument", sugerując, że interpretacja włączeń kompetencji powinna ewoluować wraz z rozwojem społecznym i gospodarczym. Sztywna i historyczna interpretacja rzecznika generalnego nie uwzględnia tego dynamicznego rozumienia polityki społecznej UE, która stopniowo zmierzała w kierunku poprawy ochrony socjalnej.

Podsumowując, opinia Rzecznika Generalnego pomija kluczowe zasady sądowe i proceduralny charakter dyrektywy AMWD, prowadząc do zbyt sztywnej interpretacji kompetencji UE. Utrzymanie takiej interpretacji byłoby nie tylko sprzeczne z utrwalonym

orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), ale także utrudniłoby wdrażanie polityki społecznej UE.

Jeśli TSUE przychyli się do argumentów rzecznika generalnego i unieważni dyrektywę w sprawie adekwatnego wynagrodzenia minimalnego, będzie to miało daleko idące konsekwencje dla krajobrazu polityki społecznej UE. Przede wszystkim oznaczałoby to osłabienie zdolności UE do przeciwdziałania nierównościom społecznym poprzez prawodawstwo, szczególnie w obszarach, w których stawką jest adekwatność wynagrodzeń i uczciwe warunki pracy. Takie orzeczenie skutecznie zasygnalizowałoby, że UE ma ograniczone uprawnienia do kształtowania polityki mającej na celu poprawę wynagrodzeń i zmniejszenie ubóstwa, nawet jeśli takie środki są pośrednio związane z wynagrodzeniem.

Decyzja ta może również stworzyć precedens, który ograniczy przyszłe inicjatywy legislacyjne UE mające na celu wzmocnienie ochrony socjalnej. Zatwierdzając szeroką interpretację wyłączenia "wynagrodzenia" na mocy art. 153 ust. 5 TFUE, TSUE ryzykowałby ograniczenie zdolności Unii do reagowania na pojawiające się wyzwania społeczne, w tym różnice w dochodach i ubóstwo pracujących. Ponadto mogłoby to podsyć rozczarowanie wśród pracowników i partnerów społecznych, którzy postrzegają UE jako gwaranta uczciwych standardów pracy. Może to osłabić wiarygodność UE w dłuższej perspektywie w promowaniu społecznej gospodarki rynkowej, która równoważy swobody gospodarcze ze sprawiedliwością społeczną. W Europie coraz bardziej kształtowanej przez podziały gospodarcze i społeczne, taka decyzja może wydawać się krokiem wstecz w dążeniu do bardziej spójnej i sprawiedliwej Unii.

Niniejsza analiza opiera się na tekstach Emanuele Menegattiego (Why the Directive on Adequate Minimum Wages does fit within EU competence: a response to the Advocate General's opinion, ETUI Policy Brief 2025.02, kwiecień 2025 r.), Elisabeth Brameshuber (EU Competence in the Field of Social Policy: why the Advocate General's Opinion on the Adequate Minimum Wage Directive in C-19/23 (does not) matter(s), EU Law Live, 31 stycznia 2025 r.) i Emmy Paulet (Navigating Competence Boundaries - Advocate General Emiliou advises to annul in its Entirety the Minimum Wage Directive in Case C-19/23, EU Law Live, 31 stycznia 2025 r.).

