

Barbara Surdykowska

NSZZ Solidarność

Europejska Karta Społeczna jako Kompas TSUE.

Sprawa płacy minimalnej i wykładnia art. 153 TFUE

1. Europejska Karta Społeczna wraca na pierwszą linię sporu o kompetencje UE

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE) sięga po Europejską Kartę Społeczną (EKS) jako „twardy” punkt odniesienia przy wyznaczaniu granic kompetencji UE, nie tylko praw podstawowych sensu stricto. Robi to mimo tego, że Zrewidowana Europejska Karta Społeczna (ZEKS) nie jest ratyfikowana przez wszystkie państwa (i np. w Polsce dalej nie ma żadnego planu ratyfikacji). Politycznie oznacza to, że Luksemburg „wciąga” standardy Rady Europy w sam środek sporu o podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi. Europejska Karta Społeczna zaczyna pełnić funkcję quasi-konstytucyjnego drogowskazu dla wykładni art. 153 TFUE.

To właśnie taki ruch wykonuje Trybunał w wyroku z 11 listopada w sprawie C-19/23 (Dania przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie), dotyczącym dyrektywy 2022/2041 o adekwatnych wynagrodzeniach minimalnych w Unii Europejskiej. W sporze formalnie chodziło o unieważnienie całej dyrektywy. Dania, wspierana przez Szwecję, argumentowała, że Unia wyszła daleko poza przyznane jej w traktatach kompetencje, wkraczając w dziedzinę „wynagrodzeń” oraz „prawa zrzeszania się”, wyłączonych z zakresu art. 153 TFUE. W praktyce był to jednak spór o coś więcej: o to, czy „Europa socjalna” ma mieć realną treść normatywną, czy pozostać raczej zbiorem politycznych deklaracji.

Dla wielu obserwatorów punkt wyjścia był raczej pesymistyczny. Opinia Rzecznika Generalnego Nicholasa Emiliou, przedstawiona na początku 2025 r., szła bardzo daleko: rekomendowała unieważnienie dyrektywy w całości jako aktu sprzecznego z art. 153 ust. 5 TFUE. W tej perspektywie przyjęcie minimalnych europejskich standardów w zakresie płacy minimalnej oraz promocji rokowań zbiorowych jawiło się jako zbyt głęboka ingerencja w krajowe modele regulacji rynku pracy –



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



zwłaszcza w model nordycki, oparty na autonomii partnerów społecznych bez ustawowego minimum. Wyrok TSUE z 11 listopada idzie w zupełnie innym kierunku: dyrektywa pozostaje w mocy, z jedynie częściowym „przycięciem”, a Trybunał wyraźnie porządkuje na nowo rozumienie traktatowych wyłączeń.

Kluczowe jest to, że Trybunał nie buduje tej nowej równowagi wyłącznie na gruncie samego TFUE i Karty Praw Podstawowych UE, ale wprost sięga po dorobek Rady Europy. W punktach 111–113 wyroku TSUE zestawia strukturę unijnej Karty Praw Podstawowych z Europejską Kartą Społeczną – pokazując, że prawo zrzeszania się i prawo do rokowań zbiorowych są w tych dokumentach konsekwentnie ujmowane jako dwa odrębne prawa. Na tej podstawie zawęża znaczenie „prawa zrzeszania się” w art. 153 ust. 5 TFUE do klasycznej wolności tworzenia i wstępowania do organizacji, a prawo do rokowań zbiorowych lokuje w innym segmencie – takim, który może być przedmiotem regulacji unijnej. W ten sposób Europejska Karta Społeczna nie jest tylko tłem, ale jednym z głównych punktów odniesienia dla rozstrzygnięcia, gdzie kończy się kompetencja UE, a zaczyna wyłączna domena państw.

Taki zabieg ma znaczenie wykraczające daleko poza samą dyrektywę o płacy minimalnej. Po pierwsze, unijne prawo do rokowań zbiorowych zostaje wyraźnie wzmocnione jako samodzielne prawo socjalne, a nie „dodatek” do wolności zrzeszania. Po drugie, standardy wyprowadzone z Europejskiej Karty Społecznej – dokumentu Rady Europy, który wciąż nie został w swojej zrewidowanej wersji ratyfikowany przez Polskę – zaczynają w praktyce **współkształtować konstytucyjny krajobraz integracji europejskiej**. Po trzecie wreszcie, wyrok sugeruje, że spory o przyszłe akty prawa socjalnego UE będą musiały być prowadzone nie tylko na gruncie wykładni literalnej TFUE, lecz także z uwzględnieniem tego szerszego, „paneuropejskiego” zestawu źródeł.

W dalszych częściach opracowania można więc traktować wyrok w sprawie C-19/23 nie tylko jako techniczny spór o zakres dyrektywy 2022/2041, ale jako moment, w którym TSUE bardzo świadomie ustawia Europejską Kartę Społeczną w roli jednego z kompasów wyznaczających granice i kierunek „Europy socjalnej”.



2. Od ambitnej dyrektywy do „opinii katastrofy” Rzecznika Generalnego

Żeby zrozumieć wagę wyroku z 11 listopada 2025 r. – trzeba wrócić do samej dyrektywy o płacy minimalnej i do momentu, w którym wydawało się, że jej los jest w zasadzie przesądzony po opinii Rzecznika Generalnego Nicholasa Emiliou.

Dyrektywa 2022/2041 została przyjęta w październiku 2022 r. jako jeden z kluczowych elementów Europejskiego filaru praw socjalnych. Jej ambicją nie było wprowadzenie „jednej europejskiej płacy minimalnej”, ale wyznaczenie ram, w których państwa członkowskie mają zapewnić pracownikom ochronę przed ubóstwem pracujących i wyścigiem na zaniżanie wynagrodzeń. Chodziło o kilka podstawowych osi: po pierwsze o poprawę adekwatności ustawowych płac minimalnych poprzez odwołanie do referencyjnych progów (50% mediany i 60% przeciętnego wynagrodzenia) i wymogi przejrzystych procedur ich ustalania; po drugie o wzmocnienie roli rokowań zbiorowych, w tym wyznaczenie jako celu 80% pokrycia pracowników układami; po trzecie o lepsze monitorowanie i egzekwowanie istniejących przepisów krajowych w praktyce.

Od początku było jasne, że to akt, który uderza w sam rdzeń napięcia między logiką rynku wewnętrznego a logiką ochrony socjalnej. Dania i Szwecja – państwa, które głosowały przeciwko dyrektywie – argumentowały, że nawet jeśli formalnie nie narzuca ona jednej stawki minimalnej, to i tak ingeruje w sposób ustalania płac, a więc w obszar, który traktaty zastrzegają dla państw członkowskich. W ich narracji dyrektywa jest próbą przesunięcia „po cichu” granicy kompetencji: z obszaru wspierania dialogu społecznego i koordynacji polityk w stronę faktycznego współdecydowania o wynagrodzeniach. To na tym tle w styczniu 2023 r. Królestwo Danii zaskarżyło dyrektywę do TSUE, żądając jej unieważnienia w całości.

Prawdziwy szok – w sensie nastrojów – nastąpił jednak dopiero 14 stycznia 2025 r., kiedy Rzecznik Generalny Nicholas Emiliou przedstawił swoją opinię. Zaproponował Trybunałowi, by przychylił się do skargi Danii i unieważnił dyrektywę w całości. W jego ujęciu dyrektywa przekraczała podwójny limit z art. 153 ust. 5 TFUE: po pierwsze dlatego, że wprost celuje w poziom płacy minimalnej i strukturę systemów płacowych („pay”), po drugie dlatego, że zbyt głęboko ingeruje w domenę „prawa zrzeszania się”, nakładając na państwa członkowskie obowiązki dotyczące promowania rokowań zbiorowych i przygotowywania planów działania, gdy pokrycie układami jest zbyt niskie.



Z takiej perspektywy niemal każda „twardsza” regulacja unijna w obszarze wynagrodzeń byłaby z definicji podejrzana.

W praktyce opinia Emiliou została odebrana jako sygnał alarmowy. Po pierwsze, dlatego że uderzała w samą ideę używania prawa wtórnego UE do budowania minimalnych standardów socjalnych – skoro dyrektywa o płacy minimalnej miałaby być unieważniona (*ultra vires*), to podobny los mógłby w przyszłości spotkać inne akty o silnym wymiarze społecznym. Po drugie, dlatego że przyjmowała niezwykle szerokie rozumienie tego, co mieści się w pojęciu „pay” – w zasadzie każda regulacja, która w praktyce może poprawić poziom płac, miałaby być traktowana jako przekroczenie traktatowych kompetencji. Po trzecie wreszcie, dlatego że bardzo wrażliwie uderzała w elementy dyrektywy dotyczące rokowań zbiorowych dokładnie tam, gdzie ruch związkowy widział jej największą wartość dodaną. Nic dziwnego, że w odpowiedzi pojawiły się ostre krytyki tej opinii zarówno w literaturze, jak też ze strony związków zawodowych, w tym EKZZ, które wprost próbowały zbudować „kontra-opinię” pokazującą, że takie rozumienie art. 153 ust. 5 TFUE prowadzi w ślepy zaułek.

Kontropinię EKZZ (w języku polskim) można znaleźć tutaj: <https://www.solidarnosc.org.pl/wp-content/uploads/2025/04/KontrOpinia-EKZZ-PL.pdf>

To właśnie na tym tle wyrok z 11 listopada wygląda tak ciekawie. Trybunał nie tylko nie poszedł za logiką „unieważnić wszystko”, ale zrobił coś znacznie bardziej ambitnego: spróbował zrekonstruować sens wyłączeń z art. 153 ust. 5 TFUE w taki sposób, żeby z jednej strony nie zamienić Unii w „superinspektora płac”, a z drugiej nie wydrążyć z treści kompetencji socjalnych, które już zostały do TFUE wpisane. I tu właśnie, w kolejnych częściach uzasadnienia, na scenę wchodzi Europejska Karta Społeczna.

3. Co TSUE faktycznie zrobił z dyrektywą: chirurgiczne cięcie zamiast unieważnienia

Patrząc tylko na nagłówki, można odnieść wrażenie, że Trybunał „uratował” dyrektywę o płacy minimalnej i tyle. W rzeczywistości zrobił coś subtelniejszego: **zastosował bardzo precyzyjne, chirurgiczne cięcie**, wycinając tylko te fragmenty, które rzeczywiście uznał za sprzeczne z art. 153 ust. 5 TFUE, a całą resztę konstrukcji pozostawił nietkniętą.



Punkt wyjścia jest prosty: TSUE najpierw definiuje, co rozumie przez „bezpośrednią ingerencję w ustalanie płac”. Sam fakt, że dana regulacja **wpływa** na poziom wynagrodzeń, nie wystarczy, aby uznać ją za niedopuszczalną. Gdyby tak było – większość kompetencji UE w zakresie warunków pracy byłaby martwa, bo niemal każda norma dotycząca czasu pracy, bezpieczeństwa czy form zatrudnienia pośrednio oddziałuje na płace. Trybunał ustanawia więc ostrzejsze kryterium: wyłączone są tylko te przepisy, które **harmonizują elementy samej płacy**, a nie „tylko” otoczenie instytucjonalne i procedury.

Na tej podstawie Trybunał identyfikuje w dyrektywie dwa (a ściślej trzy) miejsca, gdzie Unia rzeczywiście zrobiła krok za daleko. Po pierwsze, **art. 5 ust. 2**, który nakładał na państwa z ustawową płacą minimalną szczegółową listę kryteriów, jakie *muszą* być brane pod uwagę przy ustalaniu i aktualizacji stawek (koszty życia, poziom i rozkład wynagrodzeń, wzrost produktywności itp.). Zdaniem TSUE przepis ten nie ograniczał się już do tworzenia ram proceduralnych, ale wkraczał w harmonizację „składników” krajowych systemów płacowych, a więc w sferę „pay” sensu stricto. W konsekwencji art. 5 ust. 2 został unieważniony w całości.

Po drugie, Trybunał uznał za niedopuszczalną część **art. 5 ust. 3**, w której ustawodawca unijny przewidział, że stosowanie mechanizmów indeksacji płacy minimalnej (np. powiązanie z inflacją) nie może prowadzić do obniżenia ustawowego minimum. Taka klauzula – w ocenie TSUE – to już nie tylko wymóg przejrzystości czy przewidywalności, ale wprost wiążąca ingerencja w możliwość obniżenia ustawowej płacy minimalnej w określonych okolicznościach, a więc znów bezpośrednie wkroczenie w krajowe kompetencje w sprawie wysokości wynagrodzeń. Ten fragment zdania również został wycięty.

Po trzecie, jako konsekwencję unieważnienia art. 5 ust. 2, Trybunał „sprząta” jeszcze odwołanie do tego przepisu w art. 5 ust. 1 – usuwa bowiem z piątego zdania fragment „w tym elementy, o których mowa w ust. 2”. Tu chodzi już czysto o spójność tekstu: skoro cały ustęp 2 znika, nie może do niego odsyłać inne zdanie w tym samym artykule.

To, co zostaje, jest równie ważne jak to, co znika. **Nie zostaje naruszona sama konstrukcja „adekwatności”**: państwa nadal mają obowiązek dbać o to, aby płace minimalne pozwalały na



godziwy poziom życia, stosować przejrzyste mechanizmy ich ustalania i dokonywać regularnych przeglądów. W mocy pozostają także referencyjne progi 50% mediany i 60% średniej jako wskaźniki, z którymi należy konfrontować poziom ustawowej płacy minimalnej. TSUE nie uznaje ich za zakamuflowaną próbę „ustalenia płacy z Brukseli”, lecz za narzędzia oceny, które same w sobie nie przesądzają o konkretnych kwotach.

Co równie istotne, **w całości utrzymane zostają przepisy dotyczące promocji rokowań zbiorowych** art. 4; w tym szczególnie ten, który wprowadza próg 80% pokrycia układami oraz obowiązek opracowania krajowych planów działania, gdy pokrycie jest niższe. Trybunał wyraźnie odrzuca argument, że są to ingerencje w „prawo zrzeszania się” – podkreślając, że mamy tu do czynienia z prawem do rokowań jako odrębną kategorią. To przesądza, że ten segment dyrektywy mieści się w kompetencjach UE i nie narusza art. 153 ust. 5 TFUE.

W efekcie, zamiast „wyroku śmierci” na całą dyrektywę, otrzymujemy coś, co można nazwać **kontrolą jakości legislacji socjalnej**: TSUE mówi ustawodawcy unijnemu, gdzie kończy się dopuszczalne kształtowanie ram polityki płacowej, a zaczyna zakazana harmonizacja samych wynagrodzeń. Ale jednocześnie wyraźnie potwierdza, że ambitna dyrektywa dotycząca adekwatnych płac i wzmocnienia rokowań zbiorowych jako taka jest zgodna z traktatami – wymagała tylko skorygowania w kilku nadmiernie „twardych” punktach.

4. Jak TSUE „przestawia wajchę” w interpretacji art. 153 ust. 5 TFUE

Wyrok w sprawie C-19/23 to nie tylko techniczna korekta dyrektywy o płacy minimalnej. To również poważna korekta rozumienia tego, co właściwie oznacza art. 153 ust. 5 TFUE (słynne wyłączenie „wynagrodzeń, prawa zrzeszania się oraz prawa strajku i lokautu” spod kompetencji Unii). Do tej pory przepis ten był często traktowany jak rodzaj hamulca bezpieczeństwa: jeśli akt unijny „dotyka” płac czy zbiorowych stosunków pracy, to z góry jest podejrzany. TSUE w tym wyroku dość wyraźnie mówi: **nie chodzi o każdy związek z płacą, tylko o pewien typ ingerencji**, i rozpisuje ten przepis bardziej precyzyjnie.

Pierwszy krok Trybunału to uporządkowanie pojęcia „pay”. Emiliou traktował je bardzo szeroko: jeżeli środek prawny w istotny sposób oddziałuje na poziom wynagrodzeń, to z definicji dotyczy



„pay”, a więc wykracza poza kompetencje Unii. TSUE idzie w inną stronę. Wychodzi od oczywistego, ale zapomnianego faktu: **większość regulacji z zakresu warunków pracy ma jakiś wpływ na płace**. Ograniczenie czasu pracy, dodatki za nadgodziny, ochrona przed nadużywaniem umów terminowych – wszystko to pośrednio kosztuje pracodawcę i przekłada się na poziom wynagrodzeń. Gdyby przyjąć logikę Emiliou, przepis o wyłączeniu „pay” wyczyściłby praktycznie z treści całą kompetencję z art. 153 ust. 1 lit. b TFUE.

Z tego powodu Trybunał wprowadza wyraźne rozróżnienie:

- **dopuszczalne** są te środki, które dotyczą **ram i warunków wykonywania pracy**, nawet jeśli pośrednio wpływają na poziom wynagrodzeń;
- **wyłączone** są jedynie te, które prowadzą do **bezpośredniego kształtowania samego wynagrodzenia** – jego wysokości, struktury czy mechaniki ustalania w sposób właściwy dla krajowego ustawodawcy albo partnerów społecznych.

Dyrektywa o płacy minimalnej jest dobrym polem testowym dla tego rozróżnienia. TSUE uznaje, że:

- określenie celu „**adekwatnych płac minimalnych**”,
- odwołanie do progów 50% mediany i 60% średniej jako benchmarków oceny,
- wymóg przejrzystych procedur i regularnych przeglądów,

to wciąż **ramy warunków pracy**, a nie unijne „ustalenie płacy minimalnej”. Dopiero tam, gdzie dyrektywa zaczyna szczegółowo regulować, jakie kryteria muszą być stosowane przy wyznaczaniu stawek, oraz gdzie wprost zakazuje obniżenia płacy minimalnej w razie indeksacji – mamy do czynienia z przekroczeniem granicy i wejściem w „pay” sensu stricto. Stąd częściowa nieważność art. 5.

Efekt jest dwutorowy. Po pierwsze, **art. 153 ust. 5 przestaje być absolutnym hamulcem**, który blokuje wszystko, co ma choćby minimalny wpływ na płace. Po drugie, kompetencja z art. 153 ust. 1 lit. b TFUE dostaje sensowną, dającą się zastosować treść: Unia może kształtować standardy dotyczące warunków pracy, także w obszarze płac, o ile nie próbuje zastępować krajowego ustawodawcy czy układów zbiorowych w ustalaniu konkretnych stawek.



Jeszcze ciekawsza jest część dotycząca „prawa zrzeszania się”. Dania argumentowała, że obowiązki w zakresie promocji rokowań zbiorowych oraz przygotowywania planów działania, przy niskim pokryciu układami, wkraczają w obszar, który art. 153 ust. 5 TFUE wyłącza z kompetencji UE. W skrócie: jeżeli Unia mówi państwu, aby zwiększało zasięg rokowań, to ingeruje w zrzeszanie się pracowników i pracodawców.

TSUE odpowiada na to w dwóch ruchach.

Po pierwsze, **oddziela płaszczyznę indywidualną od zbiorowej**. „Prawo zrzeszania się” w traktatowym sensie dotyczy wolności tworzenia i wstępowania do organizacji oraz występowania z nich. Chodzi o to, czy państwo może zmuszać do członkostwa, zakazywać tworzenia organizacji czy ingerować w ich wewnętrzną strukturę. Tymczasem dyrektywa o płacy minimalnej nie narzuca nikomu obowiązku przystąpienia do związku zawodowego czy organizacji pracodawców, nie reguluje wewnętrznego ustroju organizacji i nie wprowadza korporacyjnych przymusów. Mówi natomiast o tym, że **system prawa krajowego ma sprzyjać rokowaniom zbiorowym**, a jeśli pokrycie jest niskie – państwo powinno przedstawić plan działań na rzecz jego zwiększenia.

Po drugie, tu właśnie pojawiają się punkty 111–113 i Trybunał **uzasadnia ten rozdział, odwołując się do układu praw socjalnych w prawie europejskim szerzej rozumianym**. Pokazuje, że:

- w Karcie Praw Podstawowych UE prawo zrzeszania się (art. 12) i prawo do rokowań zbiorowych (art. 28) są wyraźnie rozdzielone;
- w Karcie socjalnej Wspólnoty oraz w Europejskiej Karcie Społecznej również mamy dwa odrębne artykuły: osobno o wolności zrzeszania się, osobno o prawie do rokowań.

Skoro tak, to nie ma podstaw, aby „prawo zrzeszania się” z art. 153 ust. 5 interpretować rozszerzająco i wciskać pod ten parasol także rokowania zbiorowe. Z perspektywy Trybunału rokowania to **samodzielna kategoria prawa socjalnego**, która może być regulowana w ramach kompetencji UE, zwłaszcza na podstawie art. 153 ust. 1 lit. f TFUE (przedstawicielstwo i obrona zbiorowa interesów pracowników i pracodawców).



To rozstrzygnięcie niesie kilka bardzo konkretnych konsekwencji.

Po pierwsze, **wyjmuje rokowania zbiorowe spod ryzyka „zablokowania” ich przez art. 153 ust.5**. Jeżeli prawo zrzeszania się i prawo do rokowań to dwie różne rzeczy – to ustawodawca unijny może projektować instrumenty wzmacniające rokowania (takie jak próg 80% pokrycia układami czy obowiązek planów działania) bez obawy, że zostaną one automatycznie uznane za *ultra vires*.

Po drugie, **dowartościowuje same rokowania jako prawo podstawowe**. Skoro TSUE sięga po Kartę Praw Podstawowych i Europejską Kartę Społeczną, aby uzasadnić ich autonomiczny status – to znaczy, że traktuje prawo do rokowań nie tylko jako technikę regulacyjną, ale jako element „twardej” architektury praw socjalnych. To jest istotna zmiana optyki w porównaniu z wcześniejszą linią orzecniczą, w której to raczej swobody rynku wewnętrznego dominowały nad prawami zbiorowymi pracowników.

Po trzecie wreszcie, taki sposób interpretacji otwiera drogę do **dalszych działań unijnych w obszarze zbiorowych stosunków pracy** – zarówno jeżeli chodzi o płace (jak w omawianej dyrektywie), jak i o inne kwestie: informowanie i konsultowanie pracowników, rokowania w sprawie zmian organizacyjnych czy regulacje dotyczące zarządzania algorytmicznego pracą. Jeżeli ramy rokowań zbiorowych nie są wyłączone z kompetencji UE, to spór przenosi się z pytania „czy UE w ogóle może?” na pytanie „jak daleko powinna pójść?”.

W ten sposób art. 153 ust. 5 przestaje działać jak topór, którym można jednym zamachem odrąbać całą socjalną ambicję Unii. Staje się raczej precyzyjnym filtrem: **blokuje unijne „ustalenie płac” i bezpośrednie ingerencje w wolność zrzeszania się, ale nie uniemożliwia kształtowania ram rokowań zbiorowych i warunków pracy**. I właśnie to przesunięcie interpretacyjne – wsparte odwołaniem do Karty Praw Podstawowych i Europejskiej Karty Społecznej – jest jednym z najbardziej doniosłych elementów wyroku w sprawie C-19/23.



5. Europejska Karta Społeczna jako tło dla „nowej” Europy socjalnej

Najbardziej interesujący – z perspektywy długofalowych skutków – fragment wyroku w sprawie C-19/23 wcale nie dotyczy konkretnych zdań dyrektywy, które zostały unieważnione czy utrzymane w mocy. Tym, co naprawdę „pracuje na przyszłość”, jest sposób, w jaki TSUE **wciąga Europejską Kartę Społeczną do pierwszej ligi źródeł, z których czerpie przy interpretacji traktatów.**

Na poziomie czysto technicznym wygląda to niewinnie: w punktach 111–113 Trybunał porównuje, jak różne dokumenty Karta Praw Podstawowych UE, Karta socjalna Wspólnoty i Europejska Karta Społeczna ujmują **prawo zrzeszania się** oraz **prawo do rokowań zbiorowych**. Z tego porównania wyprowadza prosty, ale bardzo ważny wniosek: skoro wszystkie te akty traktują te dwa prawa rozdzielnie (osobne artykuły, osobne gwarancje), to także w art. 153 ust. 5 TFUE nie wolno traktować „prawo zrzeszania się” jako parasola, pod który da się podciągnąć wszystko, co dotyczy zbiorowych stosunków pracy. Inaczej mówiąc:

- „prawo zrzeszania się” w rozumieniu wyłączenia traktatowego to **wolność tworzenia organizacji i wstępowania do nich lub niewstępowania,**
- **prawo do rokowań zbiorowych** to odrębna kategoria, która **nie jest wyłączona z kompetencji UE.**

To jest dokładnie ten moment, w którym Europejska Karta Społeczna przestaje być jedynie „ładnym dokumentem Rady Europy”, a zaczyna pełnić rolę **normatywnego wzorca**, używanego do wyznaczania granic tego, co Unia może regulować. Trybunał nie mówi: „tak nam się wydaje, bo tak lepiej dla pracowników”. Mówi: „tak wynika z całego europejskiego dorobku w zakresie praw socjalnych w tym z EKS”. To jest jakościowa zmiana.

Żeby lepiej zrozumieć wagę tej zmiany, warto odwołać się do analogii z orzeczeniem *Bosphorus* Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tamtej sprawie ETPCz uznał, w dużym uproszczeniu, że porządek prawny UE zapewnia „równoważny” poziom ochrony praw człowieka jak system strasburski. W praktyce oznaczało to, że gdy państwo członkowskie po prostu wykonuje obowiązki wynikające z prawa UE, Strasburg będzie z dużą ostrożnością ingerował – zakładając, że Luksemburg „odrobił pracę domową” w zakresie ochrony praw podstawowych. Innymi słowy ETPCz



potraktował prawo unijne jak **quasi-konstytucyjny porządek**, z którym trzeba się liczyć przy stosowaniu EKPC.

W wyroku o płacy minimalnej TSUE robi wobec Europejskiej Karty Społecznej coś bardzo podobnego, tylko w odwrotnym kierunku. To już nie Strasburg mówi: „ufamy Luksemburgowi”, ale **Luksemburg mówi: odwołujemy się do standardów Rady Europy jako jednego z punktów odniesienia przy interpretacji własnych traktatów**. Europejska Karta Społeczna zaczyna funkcjonować jako „**zewnętrzny kompas**”, który pomaga TSUE określić:

- co dokładnie znaczy „prawo zrzeszania się”,
- gdzie kończy się wyłączenie kompetencji UE,
- a gdzie zaczyna się dopuszczalna regulacja zbiorowych stosunków pracy.

To jest właśnie sens tezy, że TSUE „robi dla ESC to, co wcześniej zrobił Strasburg dla prawa UE w *Bosphorusie*”:

- w tamtym orzeczeniu system unijny został uznany przez ETPCz za na tyle „konstytucyjnie poważny”, że zasługuje na domniemanie równoważnej ochrony,
- tutaj standardy Europejskiej Karty Społecznej stają się na tyle „poważnym” punktem odniesienia, że TSUE wykorzystuje je do wykładni własnych traktatowych wyłączeń.

Ma to kilka bardzo konkretnych konsekwencji.

Po pierwsze, prawo do rokowań zbiorowych **wychodzi z cienia**. Nie jest już tylko instrumentem polityki społecznej, o którym decydują rządy i partnerzy społeczni w ramach „soft law”, ale zostaje osadzone w sieci odniesień do Karty Praw Podstawowych i Europejskiej Karty Społecznej. Gdy TSUE mówi, że regulowanie ram rokowań zbiorowych mieści się w art. 153 ust. 1 lit. f TFUE, nie jest to wyłącznie kreatywna interpretacja, ale ruch poparty odwołaniem do szerszego paneuropejskiego dorobku praw socjalnych.



Po drugie, EKS zostaje „podniesiona w hierarchii” praktycznego znaczenia. Formalnie pozostaje traktatem Rady Europy, którego zrewidowana wersja nie została jeszcze ratyfikowana przez wszystkie państwa (w tym przez Polskę). Ale materialnie zaczyna pełnić funkcję punktu odniesienia dla sądu, który decyduje o ważności i zakresie stosowania prawa UE. To prowadzi do paradoksu: polskie władze od lat odkładają ratyfikację ZEKS, tymczasem standardy z tego dokumentu pośrednio i tak wracają do Polski, tyle że „przez Luksemburg”, jako element rozumowania TSUE w sprawach dotyczących prawa pracy.

Po trzecie, taki sposób użycia ESC **wzmacnia legitymację dalszych działań UE w obszarze socjalnym**. Jeżeli kompetencje UE w dziedzinie warunków pracy i reprezentacji pracowniczej są interpretowane w świetle standardów Rady Europy, to kolejne dyrektywy – czy to dotyczące platform, czy zarządzania algorytmicznego, czy choćby dalszych gwarancji rokowań zbiorowych – mogą być przedstawiane jako wdrażanie tego samego „paneuropejskiego” katalogu praw, a nie jako wymysł brukselskiej administracji.

W tym sensie wyrok w sprawie dyrektywy o płacy minimalnej jest ważny nie tylko dlatego, że „uratował” samą dyrektywę. Jest ważny, bo pokazuje, że **społeczny wymiar integracji będzie się w coraz większym stopniu rozgrywał w trójkącie: TFUE – Karta Praw Podstawowych UE – Europejska Karta Społeczna**. A to oznacza również, że spór o ratyfikację ZEKS przestaje być czysto krajową, mało eksponowaną niszą, a staje się elementem większej układanki, w której standardy Rady Europy zaczynają współkształtować to, jak Luksemburg rozumie „Europę socjalną”.

6. Dyrektywa nie jest tylko o płacy minimalnej – centrum ciężkości to art. 4

W całej dyskusji o wyroku łatwo zgubić fakt, że z polskiej perspektywy **najważniejszym przepisem dyrektywy wcale nie jest artykuł o płacy minimalnej, lecz art. 4 o rokowaniach zbiorowych**. To on wprowadza próg 80% pokrycia układami i nakłada na państwa obowiązek przygotowania planów działania tam, gdzie ten poziom nie jest osiągnięty. To też ten przepis TSUE w całości utrzymuje, po uprzednim „odkorkowaniu” go spod wyłączenia, „prawa zrzeszania się”.



W praktyce oznacza to, że dyrektywa o „płacy minimalnej” jest tak naprawdę dyrektywą o **wzmocnieniu rokowań zbiorowych jako podstawowego mechanizmu kształtowania wynagrodzeń i warunków pracy**. Minimalne wynagrodzenie ustawowe – z wszystkimi zastrzeżeniami Trybunału – pozostaje ważnym instrumentem zabezpieczenia tych, którzy są poza układami. Ale sercem całej konstrukcji, z punktu widzenia integracji europejskiej, jest art. 4: przesunięcie ciężaru z technicznej regulacji stawek na odbudowę i rozbudowę systemów rokowań w państwach członkowskich.

7. Społeczny wymiar integracji po wyroku: szansa i kontratak

Wyrok w sprawie dyrektywy o płacy minimalnej łatwo byłoby sprzedać jako prostą historię z happy endem: „Europa socjalna wygrała, idziemy dalej”. Problem w tym, że rzeczywistość jest bardziej złożona. Ten wyrok rzeczywiście otwiera przestrzeń dla dalszych działań socjalnych na poziomie UE, ale równocześnie widać bardzo wyraźnie, że każdy taki krok będzie natychmiast wypychany w strefę politycznego i lobbystycznego konfliktu. W tle mamy kilka równoległych frontów, z których dyrektywa o należytej staranności przedsiębiorstw w łańcuchach dostaw (CSDDD) jest chyba najbardziej symboliczna.

Zacznijmy od „jasnej strony”.

Po pierwsze, TSUE bardzo wyraźnie **stabilizuje kompetencję UE w obszarze warunków pracy**. Skoro Unia może przyjmować dyrektywy, które:

- stawiają cel w postaci **adekwatnych wynagrodzeń**,
- posługują się wskaźnikami (50% mediany, 60% średniej) jako benchmarkami,
- wymagają od państw budowy systemów sprzyjających rokowaniom zbiorowym i wysokiemu pokryciu układami,

i wszystko to mieści się w art. 153 TFUE – to znaczy, że **nie musimy się cofać do czasów, w których każda próba wzmocnienia socjalnego wymiaru integracji była traktowana jako ryzyko naruszenia traktatów**. Wyrok daje doktrynalną podpórkę pod takie projekty, jak dyrektywa



platformowa, regulacje dotyczące zarządzania algorytmicznego pracą czy dalsze wzmocnienie praw informacyjno-konsultacyjnych – o ile oczywiście zostaną one sensownie osadzone w „warunkach pracy” i „reprezentacji zbiorowej” – a nie w bezpośrednim ustalaniu płac.

Po drugie, **wzmacnia się symboliczny status praw socjalnych**. Skoro TSUE przy rozstrzyganiu o ważności dyrektywy odwołuje się do Karty Praw Podstawowych i Europejskiej Karty Społecznej – to znaczy, że prawa takie jak rokowania zbiorowe przestają być „miękkim” dodatkiem do rynku wewnętrznego. Stają się jednym z punktów odniesienia przy wyznaczaniu granic kompetencji.

To nie jest jeszcze rewolucja, ale – jak na unijną ostrożność – jest to bardzo wyraźny krok w stronę **postrzegania integracji nie tylko jako projektu ekonomicznego, ale także społecznego**.

A teraz ciemniejsza strona obrazu.

Równolegle do tego pro-socjalnego wyroku obserwujemy **silną kontrreakcję wobec innych instrumentów unijnych, które próbują przekładać prawa człowieka i standardy pracy na twarde obowiązki dla biznesu i państw**. Dyrektywa o należytej staranności przedsiębiorstw (tzw. CSDDD), która miała być flagowym narzędziem zobowiązującym duże firmy do identyfikowania i ograniczania naruszeń praw człowieka oraz szkód środowiskowych w łańcuchach dostaw, przeszła przez długą serię politycznych turbulencji: jej przyjęcie zostało na ostatniej prostej poważnie osłabione, zakres zawężony, a progi stosowania podwyższone, tak aby objąć mniejszą liczbę przedsiębiorstw. W czasie, gdy Trybunał w Luksemburgu mówi „tak” dla ambitnej dyrektywy socjalnej, w Radzie i Parlamencie trwa twarde targowanie się o to, **jak bardzo można „odchudzić” inny akt o wyraźnym, prawoczościowym i społecznym wymiarze**.

Do tego dochodzi coraz głośniejsza narracja o „nadregulacji” i „utracie konkurencyjności Europy”. Z perspektywy integracji społecznej oznacza to, że każde kolejne narzędzie wzmacniające prawa pracowników, odpowiedzialność przedsiębiorstw czy ochronę środowiska **będzie się pojawiało w kontekście defensywnym**: trzeba je tak projektować, żeby przeszło przez gęste sito zarzutów o „przesadę”, „ideologię” czy „uderzanie w konkurencyjność”.



W tym sensie wyrok w sprawie płacy minimalnej jest jednocześnie **szansą i stres testem**. Szansą, bo TSUE dał bardzo jasny sygnał, że prawo socjalne UE nie jest intruzem w porządku traktatowym, lecz jego integralną częścią, a Europejska Karta Społeczna może być ważnym punktem odniesienia. Stres testem, bo jednocześnie widzimy, jak łatwo ambitne projekty społeczne i prawocłowiecze mogą zostać rozmiękczone na etapie legislacyjnym lub później osłabione przy wdrażaniu.

Dla związków zawodowych, w tym dla NSZZ „Solidarność”, oznacza to bardzo prosty, choć wymagający, wniosek: **wyrok TSUE z 11 listopada 2025 r. to dopiero początek pracy, a nie jej koniec**. Jeżeli społeczny wymiar integracji ma być czymś więcej niż katalogiem ładnych haseł – trzeba będzie jednocześnie:

- korzystać z nowych argumentów, które daje Luksemburg (art. 4 dyrektywy, próg 80% rokowań, odwołanie do ESC),
- i pilnować, aby inne kluczowe instrumenty – takie jak dyrektywa o należytej staranności – nie zostały zepchnięte na margines w imię „odchudzania regulacji”.

Inaczej mówiąc: **TSUE otworzył drzwi, ale przez te drzwi ktoś jeszcze musi przejść** z polityczną wolą, związkową presją i realnymi zmianami w krajowych systemach prawa pracy.

8. TSUE, Europejska Karta Społeczna, ZEKS i zadanie dla NSZZ „Solidarność”

Wyrok w sprawie C-19/23 można czytać na wielu poziomach. Na najbardziej powierzchownym to „tylko” dobra wiadomość: dyrektywa o płacy minimalnej przetrwała, a więc nie trzeba od nowa otwierać całej dyskusji o adekwatnych płacach w UE. Na poziomie głębszym to jednak fragment większej układanki: **przesunięcie ciężaru w interpretacji kompetencji socjalnych Unii oraz wyraźne dowartościowanie Europejskiej Karty Społecznej jako jednego z punktów odniesienia**.

TSUE zrobił w tym wyroku trzy istotne rzeczy naraz. Po pierwsze, zawęził wyłączenie „pay” do bezpośredniego ustalania wynagrodzeń, zostawiając Unii prawo do kształtowania ram



adekwatności płac. Po drugie, rozdzielił „prawo zrzeszania się” i prawo do rokowań zbiorowych, wyjmując te ostatnie spod traktatowego wyłączenia i lokując je w obszarze, który może być regulowany dyrektywami. Po trzecie wreszcie – i to jest dla nas kluczowe – **oparł to rozróżnienie na strukturze praw socjalnych widocznej w Karcie Praw Podstawowych, Karcie socjalnej Wspólnoty oraz Europejskiej Karcie Społecznej**. Tym samym ESC zaczyna funkcjonować jako realny, normatywny punkt odniesienia przy wyznaczaniu granic „Europy socjalnej”.

To prowadzi do dość niewygodnego pytania w polskim kontekście. Polska od lat **nie ratyfikowała Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS)** ani protokołu o skardze zbiorowej. W krajowej debacie często słyszymy, że to „za daleko idące zobowiązania”, że „najpierw trzeba uporządkować własne prawo” albo że „to nie jest teraz priorytet”. Tymczasem wyrok TSUE pokazuje coś zupełnie innego: **standardy wywodzone z Europejskiej Karty Społecznej i tak wracają do nas tylnymi drzwiami, przez Luksemburg**. Niezależnie od tego, co zrobi (albo czego nie zrobi) polski ustawodawca – EKS staje się elementem konstytucyjnego krajobrazu integracji europejskiej oraz jednym z drogowskazów dla sądu, który decyduje o ważności i interpretacji prawa UE.

W takiej sytuacji utrzymywanie „strategicznej wstrzemięźliwości” wobec ZEKS zaczyna wyglądać anachronicznie. Skoro:

- Trybunał używa Europejskiej Karty Społecznej po to, by **wzmocnić prawo do rokowań zbiorowych**,
- dyrektywa o płacy minimalnej czyni z wysokiego pokrycia układami (80%) konkretny cel polityki,
- a cały ciężar uzasadnienia wyroku opiera się na traktowaniu praw socjalnych jako integralnej części projektu integracyjnego,

to trudno poważnie bronić tezy, że Polska może na dłuższą metę pozostawać „na pół gwizdka” w europejskim systemie ochrony praw społecznych.



Dla NSZZ „Solidarność” to jest moment, w którym dotychczasowe postulaty dotyczące ratyfikacji ZEKS przestają być jedynie słusznym, ale trochę abstrakcyjnym życzeniem, a stają się **logiczną konsekwencją kierunku, w którym idzie prawo unijne**. Jeżeli związki zawodowe chcą w pełni korzystać z tego, co niesie ze sobą wyrok TSUE – z dowartościowania rokowań zbiorowych, z oparcia na europejskich standardach socjalnych, z uznania, że „Europę socjalną” buduje się także przez sądy – to nacisk na ratyfikację ZEKS i protokołu o skardze zbiorowej przestaje być dodatkiem, a staje się jednym z centralnych zadań.

Inaczej mówiąc: Luksemburg właśnie podniósł rangę Europejskiej Karty Społecznej w europejskiej architekturze praw. **Teraz piłka jest po stronie państw członkowskich – w tym Polski – oraz po stronie ruchu związkowego**, który może (i powinien) wykorzystać ten moment, żeby z żądania ratyfikacji ZEKS uczynić nie tylko stały punkt w uchwałach, ale realny test powagi deklaracji o „społecznym wymiarze integracji”.

