



**SOC/664**  
**Dyrektywa w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych**

## **OPINIA**

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa

**Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie adekwatnych  
wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej**  
[COM(2020) 682 final – 2020/310-COD]

Sprawozdawczyni: **Milena ANGEŁOWA i Cinzia DEL RIO**

Kontakt	<a href="mailto:SOC@eesc.europa.eu">SOC@eesc.europa.eu</a>
Administratorka	Sophie ZIMMER
Data dokumentu	18/03/2021

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 11/11/2020 Rada, 10/11/2020
Podstawa prawna	Art. 153 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	11/03/2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	DD/MM/YYYY
Sesja plenarna nr	...
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	.../.../...

## 1. Wnioski i zalecenia

- 1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zdecydowanie popiera zaakcentowany cel, jakim jest przewodzenie Europy w drodze od niestabilności do nowego ożywienia poprzez tworzenie szans i dobrobytu za pomocą krzewienia innowacji, zrównoważonego wzrostu i uczciwej konkurencji<sup>1</sup>, tak aby stymulować pozytywną konwergencję społeczno-gospodarczą. EKES zgadza się z ogólnymi celami dotyczącymi ustalenia adekwatnych wynagrodzeń minimalnych i wzmocnienia systemów negocjacji zbiorowych w całej UE, zapewnienia rentowności pracy, zwalczania ubóstwa oraz wzmocnienia roli partnerów społecznych i dialogu społecznego, zgodnie z krajowymi systemami w zakresie stosunków pracy.
- 1.2 EKES odnotowuje, że proponowana dyrektywa przyczyni się do osiągnięcia celów Unii, jakimi są wspieranie dobrobytu jej narodów, rozwój społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności (art. 3 TUE) oraz promowanie poprawy warunków życia i pracy (art. 151 TFUE). Dyrektywa dotyczy także praw zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, takich jak prawo pracowników do należytych i sprawiedliwych warunków pracy (art. 31), i jest zgodna z zasadą 6 Europejskiego filaru praw socjalnych. Komisja Europejska zaznacza, że dyrektywa nie zawiera żadnych środków mających bezpośredni wpływ na poziom wynagrodzenia, w związku z czym przepisy ustanowione w art. 153 ust. 5 TFUE są w pełni przestrzegane.
- 1.3 EKES zgadza się z ogólnymi celami wniosku i oczekuje, że zostanie on starannie opracowany, tak by respektował krajowe tradycje, przepisy i praktyki oraz pozostawiał swobodę dostosowania zobowiązań do kontekstu krajowego. Wśród członków EKES-u występują rozbieżne opinie w kwestii niektórych aspektów podstawy prawnej wniosku. Pomimo tych różnic EKES wyraża w niniejszej opinii swoje poglądy na temat niektórych kwestii zawartych we wniosku Komisji.
- 1.4 Rola państwa w tworzeniu „warunków podstawowych” – zarówno politycznych, jak i prawnych – poprzez wspieranie i poszanowanie roli, jaką odgrywają dialog społeczny i rokowania zbiorowe dla związków zawodowych i organizacji pracodawców – została uznana przez szereg instytucji międzynarodowych, a także przywołana w kilku opiniach EKES-u. Partnerzy społeczni powinni być autonomiczni, a organizacje pracodawców i związki zawodowe powinny być chronione przed jakimikolwiek formami ograniczania ich prawa do organizowania się, występowania w roli przedstawiciela lub podejmowania działań zbiorowych. Jednocześnie EKES ponownie podkreśla znaczenie wspólnych działań i programów budowania zdolności na szczeblu europejskim i krajowym, które byłyby zarządzane bezpośrednio przez europejskich i krajowych partnerów społecznych.
- 1.5 EKES popiera cel, jakim jest zwiększenie zasięgu negocjacji zbiorowych, zgodnie z przepisami i praktykami krajowymi w pełnym poszanowaniu i zgodności z podziałem kompetencji i autonomii partnerów społecznych. EKES popiera cel na poziomie 70 % i jest przekonany, że

---

<sup>1</sup> [Oredzie o stanie Unii wygłoszone przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego.](#)

krajowe plany działania (art. 4) mogą odegrać kluczową rolę w osiągnięciu pozytywnej konwergencji płac i w ustanawianiu najwłaściwszych środków i mechanizmów ustalania na szczeblu krajowym wynagrodzeń i objęcia nimi większej liczby pracowników, także w celu zniwelowania dysproporcji płacowych ze względu na płeć i wiek oraz zmniejszenia nierówności i dyskryminacji, ze szczególnym uwzględnieniem młodych pracownic i pracowników. EKES zaleca, by wszelkie krajowe plany działania były opracowywane przez partnerów społecznych i uzgadniane w procesie trójstronnym.

- 1.6 Komitet jest zdania, że w krajach, w których istnieje samoregulujący się system negocjacji zbiorowych, który zapewnia sprawiedliwe i adekwatne poziomy wynagrodzeń, wraz z innymi uzgodnionymi warunkami pracy, należy unikać jakiegokolwiek interwencji państwa w celu ochrony/zachowania prawidłowo funkcjonującego systemu stosunków pracy, który sam w sobie jest w stanie zagwarantować osiągnięcie celów określonych w proponowanej dyrektywie.
- 1.7 EKES uważa, że reprezentatywność partnerów społecznych jest istotnym czynnikiem, ponieważ gwarantuje ich demokratyczny mandat. Istnieją różne kryteria, które można uznać za dobre praktyki i które należy rozważyć przy opracowywaniu planów działania zgodnie z przepisami i praktykami krajowymi. Istnieje szereg złożonych czynników/kryteriów, które można uwzględnić przy ocenie reprezentatywności partnerów społecznych na szczeblu krajowym, mając na uwadze, że różnią się one w poszczególnych państwach członkowskich.
- 1.8 EKES wyraża poparcie dla dobrze rozwiniętych systemów ustalania wynagrodzeń i dobrze funkcjonujących systemów ochrony socjalnej, które zapewniają siatkę bezpieczeństwa dla osób potrzebujących, a także dla innych działań mających na celu zapobieganie ubóstwu pracujących. EKES odnotowuje, że proponowana dyrektywa ustanawia jedynie ogólną zasadę adekwatności wynagrodzeń – na podstawie niewiążących wartości odniesienia szacowanych dla mediany wynagrodzeń albo średnich wynagrodzeń brutto lub netto – i nie zawiera żadnych konkretnych środków ani przepisów dotyczących sposobu ustalania wynagrodzeń na szczeblu krajowym, ponieważ pozostaje to w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. EKES popiera ustanowienie wiążących wskaźników jako wskazówek dla państw członkowskich i partnerów społecznych przy ocenie adekwatności ustawowych wynagrodzeń minimalnych oraz przy określaniu i wprowadzaniu odpowiednich środków w krajowych planach działania.
- 1.9 EKES zauważa, że art. 9 dyrektywy zawiera przepisy dotyczące pracowników zatrudnionych w zamówieniach publicznych i podwykonawstwie, nakładając państwa członkowskie do stosowania wynagrodzeń minimalnych we wszystkich projektach związanych z zamówieniami publicznymi. EKES ponownie wnosi o to, by zamówienia publiczne odbywały się z pełnym poszanowaniem układów zbiorowych oraz by zawieszano umowy handlowe w przypadku nieprzestrzegania podstawowych i aktualnych konwencji MOP.
- 1.10 EKES zaleca, aby sprawozdania przedkładane przez państwa członkowskie analizowano i oceniano przy odpowiednim udziale partnerów społecznych w Komitecie ds. Zatrudnienia (EMCO). W tym celu można by powołać specjalną podgrupę składającą się z przedstawicieli rządów krajowych, krajowych i europejskich związków zawodowych oraz organizacji pracodawców oraz ekspertów wyznaczonych przez KE.

## 2. Uwagi ogólne

- 2.1 EKES zgadza się z ogólnymi celami dotyczącymi ustalenia adekwatnych wynagrodzeń minimalnych i wzmocnienia systemów negocjacji zbiorowych w całej Unii Europejskiej (UE), zapewnienia rentowności pracy, zwalczania ubóstwa oraz wzmocnienia roli partnerów społecznych i dialogu społecznego, zgodnie z krajowymi systemami w zakresie stosunków pracy. Właściwie dostosowany poziom wynagrodzenia minimalnego przyczynia się do stymulowania popytu wewnętrznego i wzrostu gospodarczego oraz do rozwoju wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej. Istnieje szereg instrumentów zarządzania, które wykorzystują Unia Europejska (UE) i państwa członkowskie, aby wspólnie osiągnąć te cele. Należy do nich między innymi europejski semestr. Pełny, ustrukturyzowany i skuteczny udział partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w całym procesie europejskiego semestru na szczeblu europejskim i krajowym ma kluczowe znaczenie dla wdrażania polityki gospodarczej i społecznej.
- 2.2 EKES odnotowuje, że proponowana dyrektywa przyczyni się do osiągnięcia celów Unii, jakimi są wspieranie dobrobytu jej narodów, rozwój społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności (art. 3 TUE) oraz promowanie poprawy warunków życia i pracy (art. 151 TFUE). Dyrektywa dotyczy także praw zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, takich jak prawo pracowników do należytych i sprawiedliwych warunków pracy (art. 31), i jest zgodna z zasadą 6 Europejskiego filaru praw socjalnych. Komisja Europejska zaznacza, że dyrektywa nie zawiera żadnych środków mających bezpośredni wpływ na poziom wynagrodzenia, w związku z czym przepisy ustanowione w art. 153 ust. 5 TFUE są w pełni przestrzegane.
- 2.3 Członkowie EKES-u mają różne obawy i opinie w sprawie niektórych aspektów podstawy prawnej wniosku<sup>2</sup>. Jednak pomimo tych różnic EKES wyraża w niniejszej opinii swoje poglądy na temat niektórych kwestii zawartych we wniosku Komisji.
- 2.4 EKES wyraża zaniepokojenie, że odsetek osób, które pracują, ale nadal borykają się z ubóstwem, wzrósł z 8,3 % całkowitej siły roboczej UE w 2007 r. do 9,4 % w 2018 r. i trend ten wyraźnie dominuje wśród osób młodych (28,1 % pracujących w wieku 16–24 lat jest zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym), kobiet, osób ze środowisk migracyjnych, osób z niepełnosprawnością i osób pozostających na marginesie rynku pracy. Grupy te wykonują bardziej niepewne i nietypowe prace, za które otrzymują niskie wynagrodzenie, i są w mniejszym stopniu objęte ochroną socjalną, co będzie miało wpływ na stabilność systemów opieki społecznej w perspektywie średnio- i długoterminowej. Należy podjąć ukierunkowane działania i reformy, aby zapewnić grupom zmarginalizowanym wystarczającą ochronę przed ubóstwem<sup>3</sup>.
- 2.5 EKES zaleca podjęcie działań zapobiegających ryzyku nieprzestrzegania przepisów, w tym niepożądanemu wzrostowi liczby pracowników nierejestrowanych, prowadzącym do

---

<sup>2</sup> [Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159-172.](#)

<sup>3</sup> [Pytania i odpowiedzi: Adekwatne wynagrodzenia minimalne.](#)

nieuczciwej konkurencji oraz zaleca, by kwestie te uważnie monitorować i rozwiązywać na etapie wdrażania wniosku.

### 3. Uwagi szczegółowe do wniosku

#### 3.1 *Możliwości promowania negocjacji zbiorowych w sprawie ustalania wynagrodzeń i sprzyjające temu warunki*

3.1.1 Proponowana dyrektywa ma na celu zapewnienie pracownikom w UE ochrony w postaci adekwatnych wynagrodzeń minimalnych pozwalających na godne życie bez względu na miejsce pracy oraz promowanie negocjacji zbiorowych w zakresie ustalania wynagrodzeń i ogólnych warunków pracy we wszystkich państwach członkowskich<sup>4</sup>. EKES oczekuje, że wniosek dotyczący dyrektywy zostanie starannie opracowany, tak aby respektował ugruntowane tradycje krajowe w tej dziedzinie i pozostawiał swobodę dostosowania zobowiązań do kontekstu krajowego.

3.1.2 Europejscy partnerzy społeczni kilkakrotnie wzywali instytucje, aby wspierały lub tworzyły, w miarę możliwości, korzystne i sprzyjające warunki dla dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych, które będą skuteczne i pozwolą reagować na rzeczywiste wyzwania. W oświadczeniu czterostronnym<sup>5</sup> pt. „Nowy początek dialogu społecznego” oraz w konkluzjach Rady z dnia 16 czerwca 2016 r. wezwano państwa członkowskie do „wspierania lepszego funkcjonowania i skuteczności dialogu społecznego na szczeblu krajowym, prowadzącego do negocjacji zbiorowych i tworzącego odpowiednią przestrzeń dla negocjacji prowadzonych przez partnerów społecznych”.

3.1.3 Szereg instytucji międzynarodowych uznaje rolę państwa w tworzeniu „warunków podstawowych” – zarówno politycznych, jak i prawnych. „EKES stwierdza, że skuteczny dialog społeczny musi obejmować: reprezentatywnych i uprawnionych partnerów społecznych, którzy dysponują wiedzą, zdolnościami technicznymi i terminowym dostępem do stosownych informacji, by móc uczestniczyć w dialogu; wolę polityczną i zaangażowanie w uczestnictwo w dialogu społecznym; przestrzeganie praw podstawowych w zakresie autonomii partnerów społecznych, wolności zrzeszania się i rokowań zbiorowych, które wciąż stanowią podstawę stosunków pracy, a także wspomagające ramy prawne i instytucjonalne w celu wspierania procesów dialogu społecznego w ramach sprawnie funkcjonujących instytucji”<sup>6</sup>. Badania pokazują, że w krajach, w których powszechnie uznaje się rolę negocjacji zbiorowych, a państwo w pełni je wspiera i szanuje, stopy bezrobocia są niższe, zwiększa się wydajność pracy, a także promowana jest konwergencja płac<sup>7</sup>. Ważne jest również, aby wyniki procesów

---

4 [Artykuł 4 COM\(2020\) 682 final](#), s. 23.

5 [Oświadczenie czterostronne](#).

6 [Dz.U. C 10 z 11.1 2021, s. 14-26](#). Zobacz [OECD Job Strategy](#) (Strategia zatrudnienia OECD); badanie Eurofound „[Capacity building: towards effective social dialogue](#)” („Budowanie zdolności: w kierunku skutecznego dialogu społecznego”), 2019; rezolucje MOP z 2013 i 2018 r. w sprawie [powracającej debaty na temat dialogu społecznego](#).

7 [The role of collective bargaining systems for labour market performance](#).

dialogu społecznego przynosiły wymierne korzyści zarówno pracownikom, jak i przedsiębiorstwom.

- 3.1.4 Wspólne działania i programy budowania zdolności na poziomie europejskim i krajowym zarządzane bezpośrednio przez europejskich i krajowych partnerów społecznych są skutecznym instrumentem wzmocnienia zdolności związków zawodowych i organizacji pracodawców w dziedzinie dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych, tam gdzie jest to potrzebne<sup>8</sup>. EKES zaleca, by krajowe programy i działania w zakresie budowania zdolności były odpowiednio wspierane i by ich wyniki były oceniane z myślą o jak najskuteczniejszym osiągnięciu zakładanych celów.
- 3.1.5 EKES zaleca bardziej precyzyjne sformułowanie niektórych przepisów i pojęć zawartych we wniosku<sup>9</sup>, aby nie pozostawić miejsca na niepewność i konieczność wykładni TSUE. Przedmiot i zakres art. 1 i 2 mają zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, w tym krajów, w których istnieje samoregulujący się system negocjacji zbiorowych.
- 3.1.6 EKES zaleca, by wszelkie krajowe plany działania, które mają umożliwić promowanie zasięgu negocjacji zbiorowych, były opracowywane przez partnerów społecznych i uzgadniane w procesie trójstronnym. Powinny być także opracowywane w pełnej zgodności z powszechnie uznanymi zasadami wolności zrzeszania się i dobrowolnego charakteru negocjacji zbiorowych, zapisanymi w konwencjach MOP. EKES docenia wyważone podejście przedstawione w art. 1 i 3 konwencji MOP nr 131 dotyczącej ustalania płac minimalnych<sup>10</sup>. Komitet zaleca, by przepisy zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy były zgodne z zasadami konwencji MOP nr 87, 98 i 154 w celu zagwarantowania autonomii partnerów społecznych, ich możliwości w zakresie rekrutacji członków oraz zachęt i praw do negocjowania i zawierania układów zbiorowych.
- 3.1.7 EKES opowiada się za zwiększeniem zasięgu negocjacji zbiorowych, zgodnie z przepisami i praktykami krajowymi w pełnym poszanowaniu i zgodności z podziałem kompetencji i autonomii partnerów społecznych. W tym względzie EKES popiera wspieranie budowania zdolności partnerów społecznych i ich wspólne działania zmierzające do angażowania się w negocjacje zbiorowe w sprawie ustalania wynagrodzeń i zachęcające do konstruktywnych, merytorycznych i świadomych negocjacji w sprawie wynagrodzeń<sup>11</sup>. W art. 4 określono wymogi dotyczące ingerencji rządu w przygotowanie ram i planów działania, a EKES nalega, by odbywało się to w ramach podejścia trójstronnego z poszanowaniem autonomii partnerów społecznych i we współpracy z nimi. W niektórych państwach członkowskich o zasięgu

---

<sup>8</sup> Europejscy partnerzy społeczni stwierdzili ostatnio wspólnie, że należy podjąć dalsze prace w dziedzinie budowania zdolności. We [wspólnym programie na lata 2019–2021](#) oświadczyli, że: „Działania na rzecz budowania zdolności pozostają priorytetem dla europejskich partnerów społecznych. Przyznają oni, że aby europejski dialog społeczny mógł przynosić pozytywne rezultaty, należy dołożyć starań, by go rozwijać i wspierać na wszystkich jego szczeblach”. Zob. również [Dz.U. C 10 z 11.1.2021, s. 14–26](#), pp. 3.23 i 3.24.

<sup>9</sup> W szczególności w odniesieniu do poszanowania kompetencji partnerów społecznych.

<sup>10</sup> Ratyfikowana przez dziesięć państw członkowskich, w których obowiązuje system ustawowego wynagrodzenia minimalnego.

<sup>11</sup> OECD [„Job strategy 2018”](#) („Strategia zatrudnienia na rok 2018”), s. 143 w części „Achieving higher convergence” („Osiągnięcie większej konwergencji”).

układów zbiorowych decydują partnerzy społeczni, w innych zaś – prawo lub powszechna praktyka obejmują mechanizmy rozszerzania zasięgu układów zbiorowych. Różnice te będą respektowane.

- EKES popiera cel na poziomie 70 % i jest przekonany, że krajowe plany działania, uzgodnione i opracowane z partnerami społecznymi, mogą odegrać kluczową rolę w osiągnięciu pozytywnej konwergencji płac i w ustanawianiu sprawiedliwych mechanizmów ustalania wynagrodzeń na szczeblu krajowym, także w celu zniwelowania dysproporcji płacowych ze względu na płeć i wiek. Pozwolą one również uwzględnić praktyki krajowe i w miarę możliwości usprawnić systemy. Takie plany działania należy odpowiednio wdrażać, oceniać, poddawać przeglądowi i dostosowywać w celu stopniowego zwiększania zasięgu negocjacji zbiorowych w perspektywie średnioterminowej. W niektórych krajach funkcjonują mechanizmy rozszerzania zasięgu układów zbiorowych, służące jego zwiększaniu. Zastosowanie mechanizmów rozszerzenia to jednak tylko jeden ze sposobów promowania negocjacji zbiorowych i zwiększania ich zasięgu, oprócz na przykład wspólnych działań i budowania zdolności, środków przeciwdziałania prześladowaniu związków zawodowych, ochrony praw związków zawodowych i organizacji pracodawców do negocjacji zbiorowych, ustanawiania uzgodnionych kryteriów reprezentatywności i przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji. Te elementy i ukierunkowane wnioski powinny zostać uwzględnione w krajowych planach działania, wraz z innymi inicjatywami.

3.1.8 Jednak w krajach, w których istnieje samoregulujący się system negocjacji zbiorowych, który zapewnia sprawiedliwe i adekwatne poziomy płac, wraz z innymi uzgodnionymi warunkami pracy, należy unikać jakiegokolwiek interwencji państwa w celu ochrony/zachowania prawidłowo funkcjonującego systemu stosunków pracy, który sam w sobie jest w stanie zagwarantować osiągnięcie celów określonych w proponowanej dyrektywie. W tych krajach, w przypadku gdy zasięg negocjacji zbiorowych spadnie poniżej określonego progu, krajowe plany działania muszą w pierwszej kolejności pochodzić od partnerów społecznych i być przez nich uzgodnione.

3.2 We wniosku wprowadzono rozróżnienie między państwami członkowskimi, w których ustala się ustawowe wynagrodzenie minimalne, a tymi, w których wynagrodzenie ustalane jest na podstawie układów zbiorowych. Taki podział, nawet jeśli jest powszechnie stosowany przez OECD, Eurofound i inne instytucje do celów akademickich i badawczych, może z wielu powodów budzić wątpliwości, jeśli wykorzystuje się go w celu ustalenia wysokości wynagrodzeń. Jednym z tych powodów jest fakt, że w niektórych państwach członkowskich, w których interwencja rządu ogranicza się do oficjalnego uznania porozumień wynegocjowanych przez partnerów społecznych, wynagrodzenie minimalne nie jest ustawowe, ale ma charakter umowny.

### 3.3 **Negocjacje zbiorowe – definicje i zasięg**

3.3.1 EKES podkreśla, że negocjacje zbiorowe są najskuteczniejszym narzędziem ustalania adekwatnych i właściwie dostosowanych wynagrodzeń, w tym płac minimalnych, które stanowią zasadniczy element społecznej gospodarki rynkowej. Artykuł 3 wniosku zawiera pewne definicje, które mają zastosowanie do celów dyrektywy.



- 3.3.2 EKES uważa, że reprezentatywność partnerów społecznych jest istotnym czynnikiem, ponieważ gwarantuje ich demokratyczny mandat. Istnieją różne kryteria, które można uznać za dobre praktyki na szczeblu krajowym, zgodnie z przepisami i praktykami krajowymi. Istnieje szereg złożonych czynników/kryteriów, które można uwzględnić przy ocenie reprezentatywności partnerów społecznych na szczeblu krajowym, mając na uwadze, że różnią się one w poszczególnych państwach członkowskich. Są to: liczba członków i znaczenie obecności na danym terytorium na szczeblu krajowym; zdolność do mobilizowania swoich członków i podejmowania działań; liczba układów zbiorowych podpisanych na różnych szczeblach (sektor/przedsiębiorstwo itp.); liczba wybranych przedstawicieli związków zawodowych lub pracodawców; przynależność do europejskich partnerów społecznych (uznanych przez KE); uznanie przez rząd i obecność w krajowych/sektorowych strukturach lub organach dwustronnego/trójstronnego dialogu społecznego itp. EKES wzywa do zastąpienia terminu „organizacje pracowników” terminem „związki zawodowe”, ponieważ pierwszy termin może prowadzić do błędnych interpretacji i umożliwiać negocjacje z innymi formami nieuznanych grup interesów reprezentujących pracowników, a nawet z żółtymi związkami zawodowymi.
- 3.3.3 EKES wielokrotnie podkreślał, że dialog społeczny jest nieodłącznym elementem europejskiego modelu społecznego. Partnerzy społeczni powinni być autonomiczni, a organizacje pracodawców i pracowników powinny być chronione przed wszelkimi formami ograniczania ich prawa do organizowania się, występowania w roli przedstawiciela lub podejmowania działań zbiorowych. Jest to równie ważne dla pracodawców, jak i dla związków zawodowych.
- 3.3.4 W art. 7 dyrektywy zawarto przepisy dotyczące zaangażowania partnerów społecznych i konsultacji z nimi w zakresie ustalania i aktualizowania ustawowych wynagrodzeń minimalnych. Na przestrzeni ostatnich kilku lat, w kontekście europejskiego semestru, wydano szereg zaleceń dla poszczególnych krajów, w których wezwano je do zapewnienia odpowiedniego zaangażowania partnerów społecznych w ten proces. W semestrze 2020–2021 dwanaście państw członkowskich otrzymało takie zalecenia, w których wskazano na potrzebę zwiększenia zaangażowania partnerów społecznych w procesy decyzyjne i zwiększenia ich odpowiedzialności za podejmowane decyzje<sup>12</sup>.

#### 4. Adekwatność

- 4.1 Dane wskazują, że w wyniku kryzysów gospodarczych i obecnej pandemii w ostatnich latach nastąpiła ogólna stagnacja wynagrodzeń, a w niektórych krajach nawet ich pogorszenie. EKES podkreśla, że negocjacje zbiorowe odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu ochrony adekwatnego minimalnego wynagrodzenia. W krajach o dużym zasięgu negocjacji zbiorowych zazwyczaj odsetek pracowników otrzymujących niskie wynagrodzenie jest niższy, minimalne wynagrodzenia są wyższe w stosunku do mediany wynagrodzeń, nierówności w wynagrodzeniach są mniejsze, a wynagrodzenia – wyższe niż w pozostałych państwach<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Zob. [Dz.U. C 10 z 11.1.2021, s. 14–26](#) p. 6.13 oraz [przegląd zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2020-2021 w dziedzinie społecznej](#).

<sup>13</sup> [AMECO Online](#).

- 4.2 EKES wyraża poparcie dla dobrze rozwiniętych systemów ustalania wynagrodzeń i dobrze funkcjonujących systemów ochrony socjalnej, które zapewniają siatkę bezpieczeństwa dla osób potrzebujących, a także dla innych działań mających na celu zapobieganie ubóstwu pracujących. EKES zauważa, że proponowana dyrektywa ustanawia jedynie ogólną zasadę adekwatności wynagrodzeń – na podstawie niewiążących wartości odniesienia szacowanych dla mediany wynagrodzeń albo średnich wynagrodzeń brutto lub netto – i nie zawiera żadnych konkretnych środków ani przepisów dotyczących sposobu ustalania wynagrodzeń na szczeblu krajowym, ponieważ pozostaje to w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. EKES popiera ustanowienie wiążących wskaźników jako wskazówek dla państw członkowskich i partnerów społecznych przy ocenie adekwatności ustawowych wynagrodzeń minimalnych oraz przy określaniu i wprowadzaniu odpowiednich środków w krajowych planach działania. Wynagrodzenia są w rzeczywistości ustalane na mocy przepisów krajowych, które przewidują ustawowe wynagrodzenie minimalne, jeśli takie istnieje, lub w drodze negocjacji zbiorowych. Równocześnie wyprawdzanie większej liczby osób z poziomu ubóstwa zmniejsza wydatki publiczne na programy ochrony socjalnej. Progi ubóstwa i wskaźniki wykluczenia społecznego są wykorzystywane na poziomie UE do analiz i wspólnego gromadzenia danych, ale na poziomie UE nie istnieje obecnie żaden uzgodniony wskaźnik mierzący w wartościach bezwzględnych sprawiedliwość i adekwatność wynagrodzeń minimalnych, co we wniosku pozostawia się państwom członkowskim do uwzględnienia w planach krajowych.
- 4.3 Partnerzy społeczni, ustalając wynagrodzenia w drodze negocjacji zbiorowych zgodnie z prawem krajowym i praktyką krajową, powinni brać pod uwagę istotne elementy, takie jak konkurencyjność, wydajność, rozwój gospodarczy w poszczególnych sektorach, zarządzanie umiejętnościami, nowe procesy produkcyjne wynikające z zastosowania nowych technologii, cyfryzacja oraz zróżnicowana i bardziej elastyczna organizacja pracy w niektórych sektorach produkcyjnych. Podkreślając potrzebę pozytywnej konwergencji, EKES zwraca uwagę, że wyższe wynagrodzenia oznaczają także wzrost konsumpcji, a tym samym popytu wewnętrznego o pozytywnych skutkach gospodarczych, a wzrost wynagrodzeń prowadzi również do wyższych dochodów dla systemów zabezpieczenia społecznego i systemów podatkowych. Efekty te należy dokładnie przeanalizować.
- 4.4 Proponowana dyrektywa zmierza natomiast do ustalenia orientacyjnego progu na szczeblu UE stanowiącego punkt odniesienia dla ustawowych wynagrodzeń minimalnych w krajach, w których one istnieją. Zważywszy na to, że wynagrodzenie jest zapłatą za wykonaną pracę, można również wziąć pod uwagę inne czynniki, takie jak granica ubóstwa, minimalny godny poziom życia, koszty utrzymania w każdym kraju. Są to podstawowe czynniki decydujące o ustalaniu wysokości ustawowych i negocjowanych zbiorowo wynagrodzeń minimalnych w krajach UE. Należy dokonać wyraźnego rozróżnienia między ustalaniem wynagrodzeń minimalnych a wzrostem wynagrodzeń.
- 4.5 Przedstawione kryteria dotyczące adekwatności wynagrodzeń minimalnych są, z wyjątkiem siły nabywczej, kryteriami dotyczącymi dystrybucji wynagrodzeń i ich zmian. Odnoszą się one bardziej ogólnie do kwestii nierówności, nie zaś ochrony pracowników znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. „Płaca minimalna powinna być sprawiedliwa w stosunku do struktury wynagrodzeń w poszczególnych państwach, a jej poziom powinien być również

odpowiedni w ujęciu realnym, aby umożliwić godny poziom życia zapewniając jednocześnie ochronę tym przedsiębiorstwom, które oferują wysokiej jakości miejsca pracy”<sup>14</sup>.

## 5. Zamówienia publiczne

5.1 Art. 9 dyrektywy zawiera przepisy dotyczące pracowników zatrudnionych w zamówieniach publicznych i podwykonawstwie, nakładając państwa członkowskie do stosowania wynagrodzeń minimalnych we wszystkich projektach związanych z zamówieniami publicznymi. Zgodnie z dyrektywami 23, 24 i 25 z 2014 r. przepis ten zobowiązuje wszystkich wykonawców do przestrzegania mającego zastosowanie poziomu wynagrodzeń minimalnych, niezależnie od tego, czy są one ustawowe, czy uzgodnione w układach zbiorowych. Jest on również zgodny z niektórymi orzeczeniami TSUE, w szczególności z wyrokiem „Regiopost” z 2015 r. (sprawa C-115/14)<sup>15</sup>. Zgodnie z art. 70 dyrektywy 2014/24/UE i art. 3 dyrektywy o pracownikach delegowanych<sup>16</sup> państwa członkowskie mogą odrzucić oferty przetargowe na zamówienia publiczne złożone przez wykonawców, którzy nie zobowiązują się do wypłacania pracownikom wynagrodzeń minimalnych określonych w przepisach lokalnych lub układach zbiorowych. EKES wzywał już, by zamówienia publiczne odbywały się z pełnym poszanowaniem układów zbiorowych oraz by zawieszano umowy handlowe w przypadku nieprzestrzegania podstawowych i aktualnych konwencji MOP. Komitet zaapelował również o wprowadzenie sankcji, w tym wykluczenie z zamówień publicznych i finansowania publicznego, dla przedsiębiorstw, które nie przestrzegają zobowiązań w zakresie należytej staranności w ramach proponowanego obowiązkowego instrumentu należytej staranności<sup>17</sup>.

## 6. Monitorowanie i gromadzenie danych

6.1 Powstało już wiele baz danych i analiz dotyczących wynagrodzeń minimalnych i procesów negocjacji zbiorowych. Udostępnienie wiarygodnych i aktualnych danych instytucjom i partnerom społecznym umożliwi lepsze oszacowanie i zrozumienie rzeczywistych tendencji w zakresie podejmowania decyzji w tym obszarze. Z tego względu EKES apeluje do KE, aby nadal wspierała państwa członkowskie – we współpracy z partnerami społecznymi – w dalszym usprawnianiu gromadzenia danych i monitorowaniu zmian ustawowych wynagrodzeń minimalnych<sup>18</sup>.

6.2 O ile w niektórych państwach członkowskich układy zbiorowe są dostępne i publikowane, a w niektórych przypadkach publiczne strony internetowe umożliwiają bezpłatne zapoznanie się z nimi, o tyle w innych państwach członkowskich układy zbiorowe i adekwatność poziomu wynagrodzeń są własnością samych tylko partnerów społecznych, którzy je badają i decydują o ich publicznym udostępnieniu – nie leży to w kompetencji władz. EKES popiera wprowadzenie

---

<sup>14</sup> [Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159–172](#), p. 1.5.

<sup>15</sup> [Sprawa C-115/14](#).

<sup>16</sup> [Odniesienie do konwencji MOP nr 94](#) oraz [Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 197–209](#) i [Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 136–144](#).

<sup>17</sup> [Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 197–209](#), p. 6.4 i [Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 136–144](#), p. 4.10.

<sup>18</sup> [Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159–172](#), p. 6.4.1.

łagodny rozwój dostępności danych (które mogą być wrażliwe z perspektywy poszanowania autonomii partnerów społecznych oraz negocjacji i układów zbiorowych, ochrony danych, uczciwej konkurencji i innych dziedzin), ale wyraża zaniepokojenie możliwym wzrostem obciążeń administracyjnych, zwłaszcza w przypadku MŚP i nienastawionych na zysk przedsiębiorstw gospodarki społecznej, i wzywa do zachowania równowagi między wartością dodaną wynikającą z obowiązku dostarczania bardzo szczegółowych informacji rocznych a potrzebą jak największego ograniczenia takich obciążeń, gdy przepis ten zostanie wdrożony na szczeblu krajowym, zwłaszcza jeśli chodzi o konieczność dostarczania informacji na temat pracowników objętych wynagrodzeniem minimalnym oraz tych, którzy nie są nim objęci, zdezagregowanych według płci, grupy wiekowej, niepełnosprawności, wielkości przedsiębiorstwa i sektora. Należy też doprecyzować wymóg podawania dystrybucji wynagrodzeń minimalnych w decylach w krajach stosujących podejście konwencjonalne.

6.3 EKES zaleca, aby sprawozdania przedkładane przez państwa członkowskie analizowano i oceniano przy odpowiednim udziale partnerów społecznych w Komitecie ds. Zatrudnienia (EMCO). W tym celu można powołać specjalną podgrupę składającą się z przedstawicieli rządów krajowych, krajowych i europejskich związków zawodowych oraz organizacji pracodawców i ekspertów wyznaczonych przez KE.

6.4 EKES odnotowuje wprowadzenie w dyrektywie jednoznacznych klauzul o zakazie regresji i wzywa Parlament do dalszego wzmocnienia niektórych kluczowych kwestii w tej dziedzinie i zwrócenia szczególnej uwagi na następujące zagadnienia:

- żadna możliwa przyszła interpretacja omawianej dyrektywy nie powinna być wykorzystywana do podważania dobrze funkcjonujących systemów płac minimalnych lub układów zbiorowych,
- żaden zapis dyrektywy nie powinien być stosowany ze szkodą dla wolności zrzeszania się lub autonomii partnerów społecznych,
- nie należy wprowadzać żadnych ustawowych płac minimalnych tam, gdzie one nie istnieją, chyba że za zgodą partnerów społecznych,
- mechanizmy ustalania wynagrodzeń są prerogatywą krajową i żadne decyzje podejmowane przez instytucje Unii Europejskiej nie powinny bezpośrednio ingerować w mechanizmy ustalania wynagrodzeń na poziomie krajowym i na poziomie przedsiębiorstw, gdyż pozostaje to w kompetencji partnerów społecznych.

Ponadto EKES zwraca się do Parlamentu Europejskiego o dalsze uwypuklenie tego, że żaden zapis dyrektywy nie powinien być interpretowany jako ograniczający lub naruszający prawa i zasady uznane – we właściwych im obszarach zastosowania – przez prawo Unii lub prawo międzynarodowe oraz umowy międzynarodowe, których Unia lub państwa członkowskie są stronami, w tym przez Europejską kartę społeczną oraz odpowiednie konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy.

W przepisie tym przewidziano również, że państwa członkowskie i partnerzy społeczni mogą wprowadzać przepisy ustawodawcze/regulacyjne/administracyjne lub stosować układy zbiorowe, które są korzystniejsze dla pracowników. EKES podkreśla również potrzebę zapewnienia zgodności z obowiązującymi układami zbiorowymi i skutecznego ich egzekwowania, co jest niezbędne do zapewnienia dostępu do ochrony wynagrodzenia minimalnego i uniknięcia przez przedsiębiorstwa nieuczciwej konkurencji.

Bruksela, 11 marca 2021 r.

Aurel Laurențiu PLOSCEANU

Przewodniczący Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa

---