

## Streszczenie opinii EKZZ

Przeciwstawiającej się opinii rzecznika generalnego Emiliou  
wydanej w dniu 14 stycznia 2025 r.

w sprawie C-19/23 *Dania przeciwko Parlamentowi  
Europejskiemu i Radzie* przed Trybunałem

Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przedmiocie  
skargi o stwierdzenie nieważności

dyrektywy (UE) 2022/2041 w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych

### **Wprowadzenie: Opinia Rzecznika Generalnego powinna być odrzucona w całości jako niezgodna z prawem**

W swojej kontr-opinii Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (EKZZ) przedstawia swoje poglądy w reakcji na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego (dalej AG, *Advocate Generale*) Emiliou w sprawie [C-19/23 Dania przeciwko PE i Radzie](#) przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W dniu 14 stycznia 2025 r. AG Emiliou przedstawił swoją (niewiązącą) opinię, w której zalecił Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) stwierdzenie nieważności dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych ([2022/2041](#)) (dalej AMWD, *Adequate Minimum Wages Directive*) w całości na tej podstawie, że AMWD jest niezgodna z art. 153 ust. 5 TFUE, który wyłącza "wynagrodzenie" z kompetencji regulacyjnych przyznanych UE na mocy Traktatów.

EKZZ, wyrażając stosowny szacunek uważa jednak, że AG naruszył prawo, dochodząc do takiego wniosku i wzywa Trybunał do odrzucenia opinii w całości.

Analiza opinii przez EKZZ wskazuje, że wnioski AG i argumenty, które go do nich doprowadziły, są po prostu błędne z prawnego punktu widzenia. Wydaje się, że AG oparł swoją opinię na historycznie błędnym i redukcjonistycznym rozumieniu ram konstytucyjnych, w których działa dyrektywa AMWD, polityka społeczna UE i partnerzy społeczni.

Opinia AG, zgodnie z którą ustawodawca UE naruszył swoje kompetencje przy przyjmowaniu dyrektywy AMWD, ma poważne konsekwencje dla milionów europejskich pracowników, gdyż uznają oni, że powszechnie znane korzyści płynące z AMWD zostaną im odebrane, co doprowadzi do utraty zaufania do całego projektu europejskiego. Chociaż nie jest to argument na rzecz błędu w prawie, sugeruje to jednak, że logika, która doprowadziła do wniosku AG jest sprzeczna z intuicją, a alternatywny wniosek zaproponowany przez EKZZ (i inne podmioty) jest bardziej spójny z architekturą prawną UE.

EKZZ uważa, że AG doszedł do swoich wniosków nie przywiązując wystarczającej wagi lub nawet nie uznając istotnych aspektów bogatego międzynarodowego i europejskiego systemu prawnego oraz orzecznictwa, w tym głębokiej wartości godnej pracy i płacy, rokowań zbiorowych i wspólnego podejmowania decyzji przez partnerów społecznych. Wszystkie te gwarancje są ważną siłą napędową godności ludzkiej i postępu społecznego, które można znaleźć wśród podstawowych wartości i celów, które mają być chronione i promowane również przez Unię Europejską. Jednak z pełnym szacunkiem zauważa, iż argumentacja AG nie oddaje sprawiedliwości tym źródłom prawa i jest niekiedy niespójna i wewnętrznie sprzeczna.



## **Kontekst: Potrzeba całościowego i społecznego zrozumienia krajobrazu prawnego UE**

Według słów AG Emiliou, "niniejsza skarga nie powstała w próżni". Oczywiście należy się z tym zgodzić, choć z zupełnie innego powodu niż ten, który zasugerował AG, odnosząc się do niesławnej sprawy *Laval* ([C-341/05](#)). Kwestia podniesiona w przedmiotowej sprawie AMWD zasadniczo różni się od tej w sprawie *Laval*, w której porównywano podstawowe prawa związkowe ze swobodą gospodarczą, a nie z celem społecznym, przy zupełnie innych przesłankach. Orzeczenie *Laval* odrzuciło cel społeczny, prawo do rokowań zbiorowych, mimo że art. 153 ust. 5 TFUE chronił to prawo przed ingerencją. Argumenty związków zawodowych w obronie praw socjalnych i równości wynagrodzeń zostały odrzucone na rzecz rozumowania prawnego opartego na konkurencji i integracji rynku. W przeciwieństwie do tego, dyrektywa AMWD ustanawia ramy dla ochrony i promowania godnego poziomu wynagrodzeń i rokowań zbiorowych, które są zgodne z celami społecznymi traktatów i nie są sprzeczne z ich celami gospodarczymi. Nie jest zaskoczeniem, że wyrok w sprawie *Laval* spowodował daleko idące konkretne negatywne skutki dla wynagrodzeń i rokowań zbiorowych w całej Europie. AMWD będzie miała jednak odwrotny skutek.

EKZZ zwraca uwagę, że negatywne konsekwencje społeczne wyroku w sprawie *Laval* stanowią ważną lekcję dla Unii, wraz z innymi negatywnymi doświadczeniami związanymi z Semestrem Europejskim, europejskim mechanizmem stabilizacji finansowej i protokołami w sprawie kryzysu zadłużeniowego. Orzeczenie *Laval* postawiło poważne pytania o granice polityki gospodarczej UE i jej legitymację do bezpośredniego ingerowania w poziom wynagrodzeń i rokowań zbiorowych.

W Unii opartej na demokracji, prawach człowieka, praworządności ochrona i promowanie godnych wynagrodzeń i rokowań zbiorowych ma kluczowe znaczenie. I właśnie z tego powodu rozdział Traktatu dotyczący polityki społecznej ma na celu zrównoważenie uprawnień gospodarczych UE. Unia ma nie tylko cel gospodarczy, ale także społeczny, co potwierdził TSUE. Traktaty muszą być odpowiednio odczytywane jako całość; cele społeczne nie mogą być eliminowane ani dewaluowane przez cele gospodarcze Unii.

Dzisiejsza Unia to znacznie więcej niż rynek. Jest to społeczna gospodarka rynkowa, która zgodnie z traktatami powinna działać na rzecz stałej poprawy warunków pracy i życia, zrównoważonego rozwoju i postępu społecznego. Dyrektywa AMW odzwierciedla te ambicje UE, służąc znacznie szerszemu celowi niż regulowanie wynagrodzeń. Jako taka, konsoliduje i ucieleśnia w istotny sposób, to jak polityka gospodarcza i społeczna UE współgrają ze sobą, a TSUE winien potwierdzić tę integrację celów społecznych i gospodarczych.

## **Pewność prawna: Długotrwała wąska interpretacja wyłączenia "wynagrodzenia" musi pozostać**

Chociaż AG wybrał redukcjonistyczną analizę kontekstu prawnego, w którym pojawiła się AMWD, opowiada się on równocześnie za zbyt szeroką interpretacją wyłączenia "wynagrodzenia" zawartą w art. 153 ust. 5 TFUE. Zamiast wykładni celowościowej, AG stosuje przede wszystkim wykładnię



literalną traktatów i dyrektywy AMWD. Interesujące jest jednak to, że nie wskazuje na fakt, że duńskie [*lønforhold*] i szwedzkie [*löneförhållanden*] tłumaczenia tekstu AMWD z użyciem "stosunków płacowych" zamiast "wynagrodzenia" wydają się sugerować znacznie szersze odczytanie niż inne oficjalne wersje językowe Traktatów, które wszystkie stosują tłumaczenia ściśle odpowiadające pojęciom płaca, wynagrodzenie lub świadczenia pieniężne.

Co do zasady, każde ograniczenie przewidziane przez prawo powinno być interpretowane w sposób wąski, a jego cel należy rozumieć również w szerszym kontekście. Z odniesienia do celów- z art. 153 ust. 5 TFUE wynika, że wyłączenie "wynagrodzenia" należy odczytywać w świetle całego art. 153 TFUE, który określa kompetencje ustawodawcze UE w dziedzinie społecznej, ale także w odniesieniu celów polityki społecznej UE określonych w art. 151 TFUE oraz w kontekście rozdziału dotyczącego polityki społecznej i Traktatów w ich całościowym brzmieniu .

Jak już wskazano, wyłączenie "wynagrodzenia" na mocy art. 153 ust. 5 TFUE nie uniemożliwiło polityce gospodarczej Unii bezpośredniej ingerencji w wynagrodzenia. Tak więc, na przykład, jako część rozdziału Traktatów dotyczącego polityki społecznej, sąsiedni art. 157 TFUE dotyczący równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej zawiera wyraźną definicję wynagrodzenia. Patrząc konkretnie na art. 153 ust. 1 TFUE, lit. f) dotycząca "reprezentacji i obrony zbiorowej" zawiera wyraźne odniesienie do podstaw wykluczenia w ust. 5, podczas gdy lit. b) dotycząca "warunków pracy" nie zawiera takiego zastrzeżenia.

W tym miejscu należy przypomnieć, że AMWD została przyjęta w szczególności na podstawie art. 153 ust. 1 lit. b) TFUE ("warunki pracy"). Trafność takiego wyboru podstawy prawnej potwierdza również wieloletnie orzecznictwo TSUE, zgodnie z którym wynagrodzenie stanowi istotny i integralny element warunków pracy.

Jednak w swojej wąskiej i dosłownej interpretacji AG w dużej mierze pomija to ugruntowane orzecznictwo Trybunału, które potwierdza restrykcyjne stosowanie art. 153 ust. 5 TFUE. Trybunał konsekwentnie orzekał, że środki, które nie ustalają indywidualnych poziomów płac, nie harmonizują płacy minimalnej ani poziomu różnych składników wynagrodzenia, nie stanowią bezpośredniej ingerencji w wyłączenie "wynagrodzenia". Według Trybunału szersza interpretacja tego wyłączenia pozbawiłaby cele społeczne na mocy art. 151 TFUE i polityki społeczne na mocy art. 153 TFUE znacznej części ich istoty.

Podczas gdy EKZZ jest zdania, że AMWD jako taka nie reguluje płac, AG nalega, aby nawet ogólne i luźno sformułowane wymogi dotyczące ram ustalania wynagrodzeń w państwach członkowskich miały stanowić bezpośrednią ingerencję w to wyłączenie "wynagrodzeniowe". Nawet twierdząc, że "nie ma żadnych kompetencji w kwestiach objętych art. 153 ust. 5 TFUE", AG całkowicie ignoruje znaczną ilość prawa wtórnego UE na mocy art. 153 TFUE i poza nim, które pośrednio lub raczej bezpośrednio regulują wynagrodzenia. Aby wymienić tylko kilka z nich, dyrektywa w sprawie pracownic w ciąży (92/85) gwarantuje odpowiednie wynagrodzenie podczas urlopu macierzyńskiego, dyrektywa w sprawie czasu pracy (2003/88) przewiduje prawo do corocznego płatnego urlopu, zmieniona dyrektywa o delegowaniu pracowników (2018/957) przewiduje dodatki lub zwrot wydatków na pokrycie kosztów podróży, wyżywienia i zakwaterowania, dyrektywa w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym (2019/1158) zawiera wymogi dotyczące



wynagrodzenia podczas urlopu ojcowskiego, a dyrektywa w sprawie przejrzystości wynagrodzeń (2023/970) wymaga neutralnych pod względem płci kryteriów ustalania wynagrodzeń.

## **Autonomia partnerów społecznych: Znaczenie ochrony i promocji w przeciwieństwie do ingerencji**

EKZZ uważa, że interpretacja art. 153 ust. 5 TFUE dokonana przez AG powinna zostać odrzucona również ze względu na wypaczone rozumienie autonomii partnerów społecznych. Chociaż prawdą jest, że wyłączenie "wynagrodzenia" ma na celu ochronę swobody zawierania porozumień przez pracowników i kierownictwo, to zabezpieczenie przyczynia się również do spójności społecznej i zapobiega dumpingowi społecznemu. Jednakże AG popełnia błąd w swojej interpretacji, sugerując, że konkurencja płacowa byłaby jednym z uzasadnionych uzasadnień tego wyłączenia. Wręcz przeciwnie, taka interpretacja pozbawiłaby skuteczności ogólne cele realizowane przez rozdział dotyczący polityki społecznej UE, w tym poszanowanie autonomii samych partnerów społecznych.

Kompleksowa lektura ram prawnych UE jest warunkiem wstępnym zrozumienia kontekstu prawnego i instytucjonalnego, w którym funkcjonuje rozdział dotyczący polityki społecznej. To samo dotyczy zapewnienia prawidłowego zrozumienia, w jaki sposób autonomia partnerów społecznych wchodzi w interakcje z prawem unijnym. Poszanowanie autonomii partnerów społecznych wiąże się nie tylko z negatywnym zobowiązaniem UE do powstrzymania się od ingerencji w ich swobodę zawierania porozumień zbiorowych, ale także z pozytywnym zobowiązaniem Unii do ochrony i promowania tej autonomii, co potwierdzają również odpowiednie międzynarodowe i europejskie standardy praw człowieka.

Jako obszar o kompetencjach dzielonych na mocy traktatów, polityka społeczna UE charakteryzuje się architekturą wielozarządzania, identyfikującą różne podmioty i poziomy regulacji pracy, począwszy od instytucji UE i państw członkowskich, a skończywszy na partnerach społecznych. Żaden z nich nie wyklucza się jednak wzajemnie. Na przykład art. 151 TFUE z jednej strony uznaje różnorodność krajowych systemów stosunków pracy, ale z drugiej strony określa również promowanie dialogu między partnerami społecznymi jako jeden z celów polityki Unii.

Ten częściowo pokrywający się podział kompetencji znajduje również odzwierciedlenie w brzmieniu art. 153 TFUE. Ta niejednoznaczność pozwala jednak również na pewien stopień elastyczności w zakresie uwzględniania różnych poziomów, podmiotów i narzędzi regulacji pracy. Patrząc konkretnie na dyrektywę AMWD, jej przepisy zapewniają niezbędną przestrzeń do pełnego uwzględnienia tej różnorodności w sposób, który chroni prerogatywy państw członkowskich i partnerów społecznych w zakresie ustalania wynagrodzeń na szczeblu krajowym na mocy prawa i/lub rokowań zbiorowych. Oczywiście jest, że nie tylko autonomia partnerów społecznych, ale także wyłączenie "wynagrodzeń" były jednymi z kluczowych czynników branych pod uwagę przez Komisję Europejską i prawodawcę UE podczas starannego opracowywania i przyjmowania dyrektywy AMWD.



## **Wolność zrzeszania się: Promowanie rokowań zbiorowych ma zasadnicze znaczenie dla realizacji celów społecznych.**

Wreszcie, niespójność rozumowania AG polega na wąskim odczytaniu wyłączenia "wolności zrzeszania się" na podstawie art. 153 ust. 5 TFUE, po konsekwentnym argumentowaniu, że wyłączenie "wynagrodzenia" w tym samym artykule powinno być interpretowane szeroko. Jako drugi zarzut AG stwierdza, że nawet gdyby Trybunał zdecydował, że dyrektywa nie może zostać unieważniona w całości, jej szczegółowe przepisy dotyczące rokowań zbiorowych w art. 4 ust. 1 lit. d) i art. 4 ust. 2 AMWD wymagają jednak częściowego unieważnienia dyrektywy. Według AG artykuły te nie są niezbędne osiągnięcia ogólnych celów AMWD. W oczach AG rokowania zbiorowe są po prostu środkiem, a nie celem samym w sobie.

EKZZ uważa, że również ten argument dotyczący częściowego unieważnienia AMWD musi zostać odrzucony przez Trybunał. Jak wyjaśniono w odniesieniu do autonomii partnerów społecznych, Traktaty w ogólności, a w szczególności rozdział dotyczący polityki społecznej, uznają negocjacje zbiorowe za uzasadniony środek regulacji rynku pracy. W tym samym duchu dyrektywa AMWD zapewnia niezbędną przestrzeń dla pracodawców i pracowników do wykonywania ich prerogatyw. Zapewnienie ram umożliwiających negocjacje zbiorowe na mocy prawa UE nie narusza krajowych mechanizmów ustalania wynagrodzeń, właśnie dlatego, że istnieje między nieodłączny związek, którego nie można sprowadzić do prostej alternatywy albo-albo.

TSUE wyraźnie uznał rokowania zbiorowe za prawo podstawowe i ich nieodłączny związek z wynagrodzeniami.

W ten sam sposób Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że negocjacje zbiorowe stanowią istotny element prawa do wolności zrzeszania się. Aby nie podważać skuteczności celów polityki społecznej UE, jeśli chodzi zarówno o ochronę, jak i promocję rokowań zbiorowych, warto zatem jeszcze raz przypomnieć, jak ważne jest restrykcyjne interpretowanie wszelkich ograniczeń wynikających z traktatów; niezależnie od tego, czy chodzi o warunki legislacyjne związane z "reprezentacją i obroną zbiorową", czy też o podstawy wykluczenia dotyczące "wolności zrzeszania się" lub "wynagrodzenia".

## **Wnioski: Dyrektywa musi zostać utrzymana w całości jako prawny obraz Europy Socjalnej**

Jeśli chodzi o wynagrodzenia i rokowania zbiorowe, obowiązków i kompetencji przyznanych Unii nie można oczywiście sprowadzić do podejścia "*leseferystycznego*", jak błędnie wywnioskował AG. Zamiast tego, zawierają one ważne nakazy nie tylko powstrzymania się od jakiegokolwiek bezpośredniej ingerencji, ale także podjęcia pozytywnych działań w celu ochrony i promowania zbiorowych praw i interesów pracowników.



Z tych wszystkich powodów EKZZ wzywa Trybunał do pełnego utrzymania ważności dyrektywy AMWD jako jedyne w swoim rodzaju aktu prawnego UE, potwierdzając tym samym bogactwo i głębię wymiaru społecznego w porządku prawnym UE.