

## Z orzecnictwa trybunałów europejskich

**Dr Marta Otto**

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0002-8970-9643

e-mail: m.otto@wpia.uw.edu.pl

### Dyrektywa UE w sprawie adekwatnego wynagrodzenia minimalnego a granice kompetencji UE w obszarze polityki społecznej

EU Directive on Adequate Minimum Wage and the Limits of EU Competence in the Area of Social Policy

#### Streszczenie

14 stycznia 2025 roku, w sprawie C-19/23, rzecznik generalny Nicholas Emiliou zalecił Trybunałowi Sprawiedliwości UE unieważnienie w całości dyrektywy 2022/2041 w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych. Zdaniem rzecznika, dyrektywa została przyjęta *ultra vires*. Jego argumentacja, oparta na szerokim rozumieniu wyłączenia kompetencji Unii w zakresie wynagrodzeń (art. 153 ust. 5 TFUE), odbiega przy tym od dotychczasowej wykładni TSUE. Celem opracowania jest przedstawienie głównych tez opinii, która stawia pod znakiem zapytania wypracowaną przez lata równowagę między kompetencjami UE a suwerennością państw członkowskich w obszarze polityki społecznej.

#### Słowa kluczowe

skarga o stwierdzenie nieważności; dyrektywa (UE) 2022/2041; adekwatne wynagrodzenia minimalne w Unii Europejskiej; wyłączenia; „wynagrodzenia” i „prawo zrzeszania się”

JEL: K31

#### Abstract

On January 14, 2025, in case C-19/23, Advocate General Nicholas Emiliou recommended that the Court of Justice of the EU annul Directive 2022/2041 on adequate minimum wages in its entirety. According to the Advocate General, the Directive was adopted *ultra vires*. His argument, based on a broad interpretation of the Union's competence exclusion in relation to wages (Article 153(5) TFEU), diverges from the Court's established interpretation. The aim of this paper is to present the main points of the Opinion, which raises questions about the delicate balance, developed over the years, between the EU's competences and the sovereignty of Member States in the area of social policy.

#### Keywords

action for annulment; directive (EU) 2022/2041; adequate minimum wages in the European Union; exclusions; 'remuneration' and 'right of association'

Dyrektywa 2022/2041 w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej przyjęta 25 października 2022 r., Dz.U.UE.L.2022.275.33 (dalej: dyrektywa, dyrektywa 2022/2041) ma na celu poprawę warunków życia i pracy w Unii, a w szczególności poprawę adekwatności minimalnych wynagrodzeń pracowników, dążąc do wspierania pozytywnej konwergencji społecznej oraz zmniejszenia nierówności płacowych (art. 1). Od momentu zaproponowania dyrektywy przez Komisję Europejską w październiku 2020 r. spotkała się ona z krytyką, wskazującą na potencjalne przekroczenie kompetencji Unii Europejskiej. Już na wstępnym etapie prac legislacyjnych Dania i Szwecja wyraziły zdecydowany sprzeciw wobec projektu, zgłaszając wątpliwości co do zgodności dyrektywy z zasadami pomocniczości/subsydiarności i proporcjonalności<sup>1</sup>, a następnie głosowały przeciwko jej przyjęciu w Radzie UE. Pozostałe państwa członkowskie, z wyjątkiem Wę-

gier, które wstrzymały się od głosu, poparły przyjęcie dyrektywy.

18 stycznia 2023 roku Dania, wspierana przez Szwecję, wniosła bezpośrednie powództwo na podstawie artykułu 263 TFUE o unieważnienie dyrektywy, twierdząc, że ingeruje ona bezpośrednio w ustalanie poziomu „wynagrodzenia” w państwach członkowskich oraz w „prawo do zrzeszania się”, które to elementy są wyłączone z kompetencji UE na mocy artykułu 153(5) TFUE.

Sedno sporu prawnego koncentruje się wokół kontrowersyjnego wyboru przez prawodawcę Unii artykułu 153 ust. 2 lit. b) TFUE w powiązaniu z artykułem 153(1b) TFUE jako podstawy prawnej dyrektywy (Garben, 2024) i interpretacji Art. 153(5) TFUE stanowiącego wyjątek od ust. 1–4 tego artykułu. Zgodnie z artykułem 153(1b) TFUE, UE może „wspierać i uzupełniać” wysiłki państw członkowskich w zakresie warunków pracy. Ponieważ wynagrodzenie jest kluczowym elementem

warunków pracy, TSUE wcześniej argumentował (Del Cerro C-307/05, pkt 41), że: „wyjątek ten nie może być jednak rozciągnięty na każdy problem w jakikolwiek sposób związany z wynagrodzeniem pod rygorem pozbawienia w znacznej części znaczenia niektórych dziedzin, o których mowa w art. 153(1) TFUE”. W konsekwencji Trybunał niejednokrotnie orzekał, że stosowne wyłączenie w art. 153(5) TFUE należy rozumieć tak, iż dotyczy ono środków, które – tak jak ujednolicenie niektórych lub wszystkich elementów wynagrodzeń lub ich poziomu w państwach członkowskich czy też ustanowienie wynagrodzenia minimalnego – stanowią bezpośrednią ingerencję prawa Unii w określanie wysokości wynagrodzeń w Unii (*Impact* C-268/06, pkt 124–125; *INPS* C-395/08, pkt 37; *Specht* C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, pkt 33). Co istotne, w opinii Rady UE, dyrektywa 2022/2041 nie nakłada żadnego z tych obowiązków. Nie wymaga, by pracodawcy wypłacali wynagrodzenia o określonej wysokości, ani by państwa członkowskie ustalały wynagrodzenia na określonym poziomie (Opinia Rady UE 2021, pkt 87, 90, 105). Innymi słowy, instrument ten ustala jedynie ramy proceduralne dla poprawy adekwatności wynagrodzeń minimalnych, ale nie narzuca konkretnego rezultatu w tym zakresie. Art. 4 i 5 dyrektywy nie można zatem traktować jako „regulację wynagrodzeń”, a jedynie jako przepisy pomocnicze (tzw. *auxiliary legislation*).

Rzecznik generalny przyjął jednak szersze rozumienie art. 153(5), twierdząc, że „choć wyłączenia należy co do zasady interpretować ściśle, to jednak nie mogą one być przedmiotem wykładni tak ścisłej, aby pozbawić je skuteczności” (pkt. 55). Zgodnie z przyjętą optyką, rzecznik uznaje za „błąd” ograniczenie zakresu „wynagrodzenia” jedynie do środków harmonizujących „poziom wynagrodzenia” (pkt. 50). Zdaniem Emiliou, wąska interpretacja artykułu 153(5) TFEU ustanowiona w dotychczasowym orzecznictwie nie ma zastosowania w obecnej sprawie, ponieważ odnosi się do oceny instrumentów prawnych o celach znacząco różniących się od celów dyrektywy (*vide* przestrzeganie zasady niedyskryminacji pracowników zatrudnionych na czas określony, eliminacja dyskryminacji pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu prac, czy równe traktowanie w zatrudnieniu) (pkt. 57).

W swoim uzasadnieniu Rzecznik generalny dokonuje przy tym kontrowersyjnego rozróżnienia pomiędzy tym, co uznaje za „dozwolony” pośredni wpływ na wynagrodzenia, a tym, co traktuje jako nieakceptowaną „regulację” wynagrodzeń. Twierdzi, że choć niektóre dyrektywy UE miały pośredni wpływ na kwestie wynagrodzenia, żaden z wcześniejszych instrumentów prawnych UE nie nakładał wymogów proceduralnych dotyczących ustalania płacy minimalnej (por. Kilpatrick, Steiert 2025). W kolejnych punktach opinii wskazuje on, jak przepisy zawarte w artykule 5 dyrektywy zaprojektowano w sposób, który ma na celu regulację wynagrodzeń, co jego zdaniem prowadzi do naruszenia artykułu 153(5) TFEU (pkt. 78–87). Szczególną uwagę zwraca na kryteria określone w artykule 5(2), ponieważ to one odegrają jego

zdaniem decydującą rolę w ustalaniu poziomu wynagrodzenia, potencjalnie przeważając nad priorytetami ustawodawcy krajowego.

W konsekwencji Emiliou odrzuca tezę, że dyrektywa ustala jedynie wymogi proceduralne, twierdząc, że funkcjonuje ona jako „ukryty obowiązek materialny” (pkt. 84). W opinii rzecznika, okoliczność, że dany obowiązek ma charakter proceduralny, nie oznacza automatycznie, że jest on zgodny z wyłączeniem dotyczącym „wynagrodzeń” zawartym w art. 153 ust. 5 TFUE. Wyłączenie to obejmuje bowiem nie tylko poziom wynagrodzenia, ale także sposób jego ustalania oraz procedurę, którą państwa członkowskie stosują w tym zakresie. W związku z tym, nawet obowiązek o charakterze wyłącznie proceduralnym w opinii rzecznika wykracza poza dopuszczalny zakres i nie może być uznany za zgodny z ww. wyłączeniem.

Co ciekawe, do kwestii potencjalnego naruszenia prawa do zrzeszania się rzecznik generalny odnosi się stosunkowo krótko (pkt. 97–111). Na wypadek, gdyby Trybunał orzekł, że nie należy stwierdzać nieważności dyrektywy w całości, Dania wniosła, tytułem żądania ewentualnego, o stwierdzenie nieważności art. 4 ust. 1 lit. d) i art. 4 ust. 2 dyrektywy. W tym kontekście rząd duński i szwedzki podnoszą, że skoro art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia środków w celu ochrony związków zawodowych i organizacji pracodawców uczestniczących w rokowaniach zbiorowych przed wszelką ingerencją w ich zakładanie, funkcjonowanie lub zarządzanie nimi, to ów przepis w sposób bezpośredni ingeruje w „prawo zrzeszania się”, a tym samym jest nie do pogodzenia z art. 153 ust. 5 TFUE. Co więcej, ponieważ art. 4 ust. 2 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie, w których wskaźnik zasięgu rokowań zbiorowych jest poniżej 80%, do ustanowienia ram sprzyjających rokowaniom zbiorowym oraz do ustanowienia razem z partnerami społecznymi planu działania w celu zwiększenia zasięgu rokowań zbiorowych, przepis ten oddziałuje również na ramy prawne członkostwa w związku zawodowym lub organizacji, a w konsekwencji na sam rdzeń prawa zrzeszania się.

W przeciwieństwie do stanowiska Danii, rzecznik generalny uznaje te przepisy za zgodne z prawem. Przypomina, że wyłączenie zawarte w artykule 153(5) TFEU należy interpretować wąsko i obejmuje ono jedynie prawo zrzeszania się w związku zawodowe, a nie prawo do prowadzenia negocjacji zbiorowych. Art. 156 TFEU nie bez powodu wymienia obok siebie te dwa „autonomiczne i odrębne względem siebie prawa” (pkt. 102–103). Ponadto, jeśli artykuł 153(5) TFEU miałby obejmować wszystkie obszary negocjacji zbiorowych, kompetencja określona w artykule 153(1)(f) w zakresie „reprezentacji i zbiorowej obrony interesów pracowników i pracodawców” straciłaby sens (pkt. 105). Stosując ponownie test bezpośredniej ingerencji, rzecznik generalny stwierdza, że artykuły 4(1)(d) i 4(2) nie mają na celu regulowania prawa do zrzeszania się, ponieważ nie nakładają żadnych warunków dotyczących zakładania lub członkostwa w organizacjach (pkt. 108).

Warto w końcu zwrócić uwagę na sposób rozpatrzenia przez rzecznika drugiego zarzutu zgłoszonego przez rząd Danii, który ożywił fundamentalne pytanie dotyczące kompetencji UE, a mianowicie – jaka jest właściwa podstawa prawna dla ustawodawstwa, które wchodzi w zakres wielu norm kompetencyjnych? Zdaniem rządu duńskiego, dyrektywa nie mogła zostać ważnie przyjęta wyłącznie na podstawie art. 153(1)(b) TFEU, ponieważ przykłada ona równą wagę zarówno do regulacji „warunków pracy” (art. 153(1)(b) TFEU), jak i „reprezentacji i zbiorowej obrony interesów pracowników”, objętych artykułem 153(1)(f) TFEU, z czego ten ostatni wymaga jednomyślności w Radzie (art. 153 (2) TFEU). Zważywszy na niekompatybilne procedury ustawodawcze, zdaniem rządu duńskiego należy stwierdzić nieważność dyrektywy w całości.

Rzecznik generalny bazując na dotychczasowym orzecznictwie TSUE (*vide* sprawa C-244/17), potwierdził, że akt, który realizuje kilka celów, musi opierać się na jednej podstawie prawnej, jeśli jeden z tych celów można uznać za główny/dominujący (pkt. 115). W niniejszym przypadku, nawet jeśli uznać, że artykuł 4 dyrektywy, który nakłada obowiązek stopniowego zwiększania poziomu rokowań zbiorowych poprzez przyjęcie i wdrożenie planu działań, z pewnością nie jest całkowicie marginalny (szczególnie w państwach członkowskich, w których – podobnie jak w Polsce – od lat brakuje takiego planu), można przyjąć, że nadrzędnym celem dyrektywy jest ustanowienie ram dla adekwatności płacy

minimalnej (pkt. 119), a tym samym regulowanie „warunków pracy”. W opinii rzecznika, nie zaistniała zatem potrzeba przyjęcia dyrektywy 2022/2041 na podstawie art. 153 ust. 1 lit. f) TFEU.

Podsumowując, warto przypomnieć, że opinie rzecznika generalnego nie przesądzają rozstrzygnięcia ani nie są wiążące dla TSUE. Biorąc pod uwagę potencjalne konsekwencje omawianej sprawy, jest wysoce prawdopodobne, że Trybunał przyjmie bardziej wyważone stanowisko. Co ciekawe, podczas procedury ustnej we wrześniu 2024 r. Trybunał Sprawiedliwości zapytał strony, czy ich zdaniem artykuł 153(5) TFEU powinien być interpretowany jako tzw. „żyjący instrument”. Jak słusznie zauważa Brameshuber, w ten sposób TSUE zasygnalizował swoją otwartość na taką interpretację. W rzeczywistości jej przyjęcie odzwierciedlałoby istotny rozwój tzw. europejskiej konstytucji gospodarczej, która nie ogranicza się już tylko do tworzenia rynku wewnętrznego, lecz także wspiera „rozwój Europy, którego podstawą jest w szczególności społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego” i odpowiedniego poziomu ochrony socjalnej (por. *AGET Iraklis* (C-201/15, pkt 76 i n.) (Brameshuber, 2025)). Dyrektywa w sprawie adekwatnego wynagrodzenia minimalnego jest przy tym powszechnie uważana za flagową inicjatywę UE w jej dążeniu do promowania bardziej społecznie inkluzywnej Europy. Unieważnienie dyrektywy oznaczałoby zatem istotny regres w realizacji społecznej agendy UE.

## Przypisy/Notes

<sup>1</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_14106\\_2020\\_INIT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14106_2020_INIT)

## Bibliografia/References

- Brameshuber, E. (2025). EU Competence in the Field of Social Policy: why the AG's Opinion on the Adequate Minimum Wage Directive in C-19/23 (does not) matter(s), *EULAWLIVE*, nr 56, s. 5–7.
- Council of the European Union: Opinion of the legal service on Commission proposal for a Directive on adequate minimum wages in the European Union, Brussels, 9 March 2021, 6817/21.
- Garben, S. (2024). Choosing a tightrope instead of a rope bridge – The choice of legal basis for the AMW Directive, [w:] *The EU Directive on Adequate Minimum Wages – Context, Commentary and Trajectories*, ed. L. Ratti, E. Brameshuber, V. Pietrogiovanni, Hart Publishing.
- Kilpatrick C., Steiert M. (2025). *A little learning is a dangerous thing: AG Emiliou on the Adequate Minimum Wages Directive (C-19/23, Opinion of 14 January 2025)*, EUI, LAW, Working Paper, 2.

**Marta Otto**, doktor nauk prawnych (EUI), adiunkt w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; Współzałożycielka Polskiej Sieci Naukowej Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego COOPERANTE. Stypendystka m. in. International Society for Labour Law and Social Security Law, Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail. Autorka publikacji z zakresu międzynarodowego, europejskiego i porównawczego prawa pracy, a także prawa pracy i nowych technologii.

**Marta Otto**, PhD in Law (EUI), Assistant Professor at the Department of Labour Law and Social Policy at the Faculty of Law and Administration, University of Warsaw; Co-founder of the Polish Scientific Network of Labour Law and Social Security COOPERANTE. Scholar of, among others, the International Society for Labour Law and Social Security Law, Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail. Author of publications in the field of international, European, and comparative labour law, as well as labour law and new technologies.