t. LXI, nr 12/2020 DOI 10.33226/0032-6186.2020.12.1

Barbara Surdykowska
Biuro Eksperckie KK NSZZ Solidarność*
ORCID - 0000-0003-4569-1274
e-mail: b.surdykowska@solidarnosc.org.pl

Niejasna przyszłość autonomii europejskich partnerów społecznych. W oczekiwaniu na wyrok w sprawie EPSU v. Komisja Europejska

The unclear future of the autonomy of European social partners. Awaiting the judgement EPSU v. European Commission case

Streszczenie
Przedmiotem artykułu jest wyrok Sądu Unii Europejskiej z 24 października 2019 r. w sprawie Porozumienia europejskich sektorowych partnerów społecznych z 21 grudnia 2015 r. „Ogólne ramy informowania urzędników i pracowników rządowej administracji centralnej oraz przeprowadzania z nimi konsultacji". Wyrok jest efektem skargi złożonej przez Europejską Federację Związków Zawodowych Usług Publicznych (EPSU). Wyrok ten oraz przyszłe ostateczne rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wynikające z apelacji wniesionej przez EPSU) będą miały kluczowe znaczenie dla funkcjonowania mechanizmów europejskiego dialogu społecznego. Zdaniem autorki omawiane orzeczenie pozwala postawić pytania o rolę Komisji Europejskiej w tym procesie.

Słowa kluczowe
europejski dialog społeczny, Komisja Europejska, prawo do informacji i konsultacji

JEL: J53

Abstract
In the paper the judgment of the General Court of the European Union of 24 October 2019 on the European sectoral social partners' agreement of 21 December 2015 "General framework for informing and consulting officials and employees of the central government administration" is discussed. The judgment is the result of a complaint by the European Federation of Public Service Trade Unions EPSU. This judgment and the future final ruling by the CJEU (following an appeal by EPSU) will be of key importance for the functioning of the European social dialogue mechanisms. These rulings allow us to pose questions about the role of the European Commission in this process.

Keywords
European social dialogue, European Commission, right to information and consultation

Wstęp

Mechanizm europejskiego dialogu społecznego (EDS) zawarty w art. 152, 154 i 155 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) pozwala ponadsektorowym i sektorowym organizacjom partnerów społecznych, uznawanym za reprezentatywne na poziomie UE, na podejmowanie negocjacji w dziedzinie polityki społecznej, których rezultatem mogą być porozumienia wykonywane na poziomie krajowym autonomicznie bądź w drodze przekształcenia ich przez Radę UE w dyrektywy. Jak dotychczas ten potencjał jest słabo wykorzystywany, w szczególności jeżeli chodzi o tę drugą ścieżkę.

Zauważalna jest wieloletnia niemożność podjęcia negocjacji, które miałyby (chociażby potencjalnie) zakończyć się zawarciem porozumienia na poziomie ponadsektorowym, którego skutkiem byłaby dyrektywa UE[1]. Wynika to z silnego oporu organizacji pracodawców, ale także z niezdolności związków zawodowych opracowania strategii przełamania tego oporu[2]. Dochodzi do tego wstrze-

mięźliwa postawa kolejnych ekip Komisji Europejskiej wobec kształtowania procesu „negocjacji w cieniu prawa", tak jak było to w pierwszej fazie rozwoju EDS (Biagi, 1999).

Celem artykułu nie jest ani przedstawienie dorobku i mechanizmów EDS, ani kompleksowa diagnoza jego stanu[3]. Chodzi o zwrócenie uwagi na istotny spór prawny dotyczący *de facto* tego, czy mechanizm ESD dostatecznie chroni autonomię partnerów społecznych w zakresie, jaki został im przyznany przez TFUE. Emanacją tego sporu jest wyrok Sądu Unii Europejskiej (dalej: Sąd) z 24 października 2019 r. w sprawie skargi złożonej przez Europejską Federację Związków Zawodowych Usług Publicznych (EPSU) na Komisję Europejską. Skarga dotyczyła odmówienia przez Komisję skierowania do Rady Porozumienia europejskich sektorowych partnerów społecznych „Ogólne ramy informowania urzędników i pracowników rządowej administracji centralnej oraz przeprowadzania z nimi konsultacji" z 21 grudnia 2015 r. (dalej: Porozumienie o informowaniu) w celu przekształcenia go w dyrektywę, pomimo wspólnego wniosku stron porozumienia[4]. Wyrok Sądu jest niekorzystny dla EPSU, która złożyła apelację do Trybunału Sprawiedliwości Uni Europejskiej (TSUE). Wszystko wskazuje na to, że rozstrzygnięcie jakiego dokona TSUE będzie miało zasadnicze znaczenie dla przyszłej roli europejskiego dialogu społecznego.

Kontekst historyczny

Aby zrozumieć znaczenie wymienionego wyżej wyroku, potrzebne jest klika uwag historycznych dotyczących dynamiki ESD. W 2001 r. fiaskiem zakończyły się negocjacje europejskich partnerów społecznych w sprawie porozumienia, które miało doprowadzić do przyjęcia dyrektywy dotyczącej zatrudniania poprzez agencje pracy tymczasowej. Bezpośrednio po tym, w Deklaracji z Laeken, europejscy partnerzy społeczni podkreślili swoją wolę niezależności wobec prac Komisji Europejskiej i wolę samodzielnego kształtowania swojego wspólnego planu działań (Lapeyre, 2018). Konsekwencją deklaracji była seria porozumień autonomicznych nieprzekształcanych w dyrektywy, zapoczątkowana porozumieniem o telepracy. Warto przy tej okazji postawić pytanie, czy promując taką ścieżkę implementacji europejscy partnerzy społeczni zdawali sobie sprawę z trudności, jaką to będzie sprawiać w nowych państwach członkowskich Europy Centralnej, gdzie dialog dwustronny funkcjonuje w formie śladowej (Adamczyk, 2011).

Ostatnią próbą wynegocjowania porozumienia ponadsektorowego, które miało być przekształcone w dyrektywę, były rozmowy dotyczące dyrektywy o czasie pracy. Temat był czymś w rodzaju „gorącego kartofla", przerzucanego pomiędzy Komisją, Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi ze względu na niezdolność do osiągnięcia jakiegokolwiek konsensusu. Być może Komisja liczyła na „cud" przekazując go do negocjacji w ramach EDS i podkreślając, że będzie czuła się związana wnioskiem partnerów o dokonanie przekształceń w dyrektywie i niezwłocznie skieruje je do Rady. Jednakże cud nie nastąpił, rozbieżności, zwłaszcza dotyczące poluzowania klauzuli opt-out i modyfikacji zasad dotyczących dyżuru, były zbyt duże i w grudniu 2012 r. partnerzy społeczni odeszli od stołu negocjacyjnego (Adamczyk, 2013).

W tymże roku 2012 pojawiły się trzy nowe porozumienia sektorowych europejskich partnerów społecznych ze wspólnym wnioskiem o skierowanie do Rady w celu przekształcenia ich w dyrektywy[5]. Były to:

- ❒ porozumienie dotyczące bhp w sektorze fryzjerskim (podpisane 26 kwietnia 2012 r.),
- ❒ porozumienie dotyczące czasu pracy w żegludze śródlądowej (podpisane 15 lutego 2012 r.),
- ❒ porozumienie w sprawie implementacji konwencji MOP dotyczącej rybołówstwa (podpisane 21 maja 2012 r.).

Najważniejsze jako punkt odniesienia dla tematu tego artykułu jest porozumienie dotyczące bhp w sektorze fryzjerskim.

O porozumieniu fryzjerskim można by napisać niejeden artykuł (Bandasz, 2014). Warto w skrócie pokazać, jak to porozumienie z drobnego jednak (z całym szacunkiem dla usług fryzjerskich) sektora stało się papierkiem lakmusowym procesu integracji i postrzegania przez Komisję Europejską roli i znaczenia partnerów społecznych. Najpierw stało się ono „ofiarą" brytyjskich tabloidów, które atakując jego zawartość chciały wykazać absurdalność potencjalnych unijnych regulacji w sferze socjalnej. Nieustanne powtarzanie, że porozumienie zabroni chodzić brytyjskim fryzjerkom w butach na obcasach, wryło się wszystkim w pamięć, niemalże jak regulacje unijne dotyczące krzywizny bananów. Nie miało żadnego znaczenia, że porozumienie nie zawiera żadnych wzmianek o butach na obcasie (faktycznie jest coś o antypoślizgowej wykładzinie). Nie miało znaczenia, że jest to porozumienie, a więc reprezentatywna organizacja reprezentująca interesy przedsiębiorców w branży fryzjerskiej (Coiffure EU) je podpisała. Następnie do „ataku" przystąpiły państwa członkowskie, wskazując przede wszystkim na niedopuszczalność regulacji jakichkolwiek kwestii bhp w odniesieniu do osób samozatrudnionych (porozumienie przykładowo wskazywało, że takie same zasady dotycząc wykonywania naprzemiennie pracy „suchej" i „mokrej" powinny dotyczyć wszystkich osób w danym punkcie wykonywania usług fryzjerskich, niezależnie od tego, czy mają status pracownika czy osoby samozatrudnionej)[6]. W tym „apelu", wskazującym na brak prawnej możliwości regulacji dotyczącej bhp samozatrudnionych, słyszalny był głos Polski[7]. W pierwszym odruchu Komisja postanowiła sprawę „przesunąć" w czasie i nie reagować na „nagabywania" stron porozumienia dotyczące losów ich wniosku. Następnie przystąpiono do sprawdzania reprezentatywności stron, Eurofound potwierdził, że wszystko jest w porządku. W następnym kroku przystąpiono do wykonywania oceny skutków regulacji, które nigdy oficjalnie nie zostały ujawnione. Nie można zapominać, że w negocjacjach brał udział przedstawiciel MOP, OSHA i uniwersytetu w Osnabrück jako bhp-owskie „zaplecze" negocjatorów. Narażenie fryzjerek i fryzjerów na konsekwencje oddziaływania określonych substancji chemicz-

nych zwartych w kosmetykach (oddechowe i skórne) było dobrze udokumentowane. Pod wpływem argumentów, że porozumienie zawiera powtórzenia w stosunku do już obowiązującej regulacji (czyli jest nieprawidłowe w świetle procesu Better Regulation i REFIT), partnerzy znacznie je skrócili i zrezygnowali z nawiązywania do już obowiązującego prawa.

Retoryczna siła brytyjskich tabloidów okazała się znaczna. Kolejnym przewodniczącym Komisji Europejskiej, i José Manuelo Barroso i Jean-Claude Junckerowi, zdarzyły się wypowiedzi, że Unia jest stworzona do spraw większych niż regulowanie wysokości obcasów fryzjerek. Moim zdaniem sprawa miała też wyraźny aspekt genederowy i pokazywała, że z niczego nie jest tak łatwo robić żartów jak z pracy mocno sfeminizowanego zawodu. Ostatecznie na spotkaniach w 2018 r. ze stronami obu porozumień: Porozumienia o bhp w branży fryzjerskiej i Porozumieniu o informowaniu Komisja Europejska po raz kolejny zaapelowała o wycofanie wniosku stron o skierowanie ich do Rady. Partnerzy porozumienia fryzjerskiego przyjęli propozycję wsparcia finansowego na autonomiczną implementację. EPSU poszło do Sądu (Tricart, 2020, s. 92).

Porozumienie o informowaniu — stan faktyczny

W dokumencie konsultacyjnym C (2015) 2303 *final* z 10 kwietnia 2015 r. Komisja Europejska zwróciła się do partnerów społecznych, na podstawie art. 154 ust. 2 TFUE, o zajęcie stanowiska na temat możliwego kierunku działań Unii Europejskiej mających na celu konsolidację dyrektyw w sprawie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji. Konsultacje te dotyczyły ewentualnego rozszerzenia zakresu stosowania tych dyrektyw na urzędników i pracowników administracji publicznej państw członkowskich.

2 czerwca 2015 r. partnerzy społeczni zasiadający w komitecie dialogu społecznego rządowych administracji centralnych, a mianowicie, z jednej strony, delegacja związków zawodowych administracji krajowej i europejskiej (TUNED) oraz, z drugiej strony, europejscy pracodawcy administracji publicznej (EUPAE), poinformowali Komisję, na podstawie art. 154 ust. 4 TFUE, o swojej woli negocjowania i zawarcia umowy na podstawie art. 155 ust. 1 TFUE.

21 grudnia 2015 r. TUNED i EUPAE podpisały porozumienie zatytułowane „Ogólne ramy informowania urzędników i pracowników rządowej administracji centralnej oraz przeprowadzania z nimi konsultacji”[8]. Pismem z 1 lutego 2016 r. strony wspólnie zwróciły się do Komisji o przedłożenie wniosku w sprawie wykonania porozumienia na poziomie Unii w drodze decyzji Rady Unii Europejskiej wydanej na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE. Jak szacowały strony porozumienia, potencjalna dyrektywa dotyczyłaby 9 milionów pracowników w UE.

5 marca 2018 r. Komisja poinformowała TUNED i EUPAE, że podjęła decyzję o odmowie przedłożenia Radzie wniosku dotyczącego decyzji w sprawie wykonania umowy na poziomie Unii. W decyzji Komisja stwierdziła, po pierwsze, że rządowa administracja centralna podlega rządom państw członkowskich, gdyż wykonuje prerogatywy władzy publicznej, oraz że jej struktura, organizacja i funkcjonowanie leżą całkowicie w gestii państw członkowskich. Po drugie, Komisja zauważyła, że w wielu państwach członkowskich istnieją już przepisy zapewniające pewien stopień informowania urzędników i pracowników tej administracji oraz przeprowadzania z nimi konsultacji. Po trzecie, Komisja wskazała, że znaczenie tych administracji zależy od stopnia centralizacji lub decentralizacji państw członkowskich, w związku z czym, gdyby umowa została wykonana decyzją Rady, poziom ochrony urzędników i pracowników administracji publicznej znacznie różniłby się w poszczególnych państwach członkowskich.

Rozstrzygnięcie Sądu

Skarżący EPSU (działający w imieniu TUNED reprezentacji związkowej stworzonej na potrzeby negocjacji) podniósł dwa zarzuty: pierwszy dotyczy naruszenia prawa w odniesieniu do zakresu uprawnień Komisji Europejskiej, a drugi — niewystarczającego i oczywiście błędnego uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

Skarżący podnoszą, że Komisja naruszyła prawo poprzez skorzystanie z uprawnienia do odmowy, którego na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE nie miała. Twierdzą oni, że o ile nie ustali się, że strony umowy nie są wystarczająco reprezentatywne lub że klauzule porozumienia są niezgodne z prawem, Komisja jest zobowiązana do uwzględnienia wspólnego żądania stron-sygnatariuszy w zakresie wykonania porozumienia na poziomie Unii i przedłożenia w tym celu Radzie wniosku dotyczącego decyzji. W tej sprawie Komisja Europejska odmówiła jednak uwzględnienia wspólnego żądania stron-sygnatariuszy porozumienia.

Komisja podważa argumentację skarżących. W szczególności stwierdza, że tylko do niej należy decyzja, czy skorzystać z przysługującego jej prawa inicjatywy, w tym w kontekście art. 155 ust. 2 TFUE. W tym miejscu warto przytoczyć zapisy Traktatu (choć i tak spór o wykładnię językową będzie dotyczył języków oryginalnych Traktatu).

Zgodnie z art. 155 TFUE:

„1. Dialog między partnerami społecznymi na poziomie Unii może prowadzić, jeśli oni sobie tego życzą, do nawiązania stosunków umownych, w tym umów zbiorowych.

2. Wykonywanie umów zbiorowych zawartych na poziomie Unii odbywa się bądź zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich, bądź, w dziedzinach podlegających art. 153, na wspólne żądanie stron-sygnatariuszy, w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji. Parlament jest informowany”.

Z art. 155 ust. 2 akapit pierwszy TFUE wynika zatem, że porozumienie zawarte na poziomie Unii przez partnerów społecznych może zostać wykonane na dwa różne sposoby, a mianowicie albo zgodnie z procedurami

i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich, albo w sprawach objętych art. 153 TFUE — na poziomie Unii, w drodze szczególnej procedury prowadzącej do przyjęcia aktu prawnego Unii[9].

W szczególności, w odniesieniu do procedury wykonania umowy na poziomie Unii, art. 155 ust. 2 akapit pierwszy TFUE stanowi jedynie, że wykonanie to przyjmuje formę decyzji Rady podjętej na wspólne żądanie stron-sygnatariuszy oraz na wniosek Komisji, a Parlament jest informowany. Sąd wskazuje, że (pkt 52) art. 155 ust. 2 TFUE nie precyzuje wyraźnie, czy po otrzymaniu od stron sygnatariuszy wspólnego żądania w zakresie wykonania umowy na poziomie Unii Komisja jest zobowiązana przedłożyć Radzie wniosek dotyczący decyzji w tej sprawie, czy też może odmówić przedłożenia Radzie takiego wniosku.

Wnioskodawca podnosi jednak, że terminy „shall be implemented" i „intervient" użyte — odpowiednio — w angielskiej i francuskiej wersji art. 155 ust. 2 akapit pierwszy TFUE nakładają na Komisję obowiązek działania. EPSU odnosi się również do genezy tego przepisu i twierdzi, że podczas negocjacji dotyczących Traktatu z Maastricht pierwotne sformułowanie pozostawiające Komisji zakres uznania zostało zastąpione, w każdej z tych dwóch wersji językowych, sformułowaniem bezwzględnie wiążącym, z wyłączeniem jakiegokolwiek uznania. Niewątpliwie (co nie jest przedmiotem sporu) w pierwotnej wersji Traktatu z Maastricht był użyty termin „may" (w wersji angielskiej) i „pouvoir" (w wersji francuskiej), który dawałby większą swobodę Komisji. Jednakże zdaniem Sądu czasowniki, które ostatecznie pojawiły się w tekście (angielskie „shall be implemented" i francuskie „intervient"), nie odnoszą się do faktu konieczności działania po stronie Komisji (poprzez przekazanie żądania do Rady), ale faktu, że obie formy implementacji (poprzez dyrektywę i autonomicznie) są równe (pkt 57, 58, 59)[10].

Podsumowując: nie jest przedmiotem sporu pomiędzy EPSU a Komisją Europejską to, że:

❒ Komisja Europejska może i musi zapewnić zgodność z prawem postanowień porozumienia zawartego przez partnerów społecznych, zanim zawnioskuje o jej wykonanie w drodze decyzji Rady.

❒ Rada dysponuje marginesem uznania przy decydowaniu, czy należy wydać decyzję w sprawie wykonania porozumienia i że w przypadku braku porozumienia w ramach Rady może ona nie być w stanie przyjąć takiej decyzji, w zależności od przypadku, większością kwalifikowaną lub jednomyślnie.

Rola Komisji w procesie legislacyjnym

Dla Sądu by odrzucić skargę EPSU kluczowa wydaje się następująca argumentacja. Należy przeanalizować rolę Komisji Europejskiej w opracowywaniu aktów prawa unijnego. Jak wskazuje Sąd (pkt 65), zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE Komisja „wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy" oraz „czuwa nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie", a także „nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej". Zgodnie z art. 17 ust. 2 TUE „[o] ile traktaty nie stanowią inaczej, akty ustawodawcze Unii mogą zostać przyjęte wyłącznie na wniosek Komisji", natomiast „pozostałe akty są przyjmowane na wniosek Komisji, jeżeli traktaty tak stanowią". Należy dodać, że Komisja zgodnie z art. 17 ust. 3 akapit trzeci TUE „jest całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich zadań", a jej członkowie „nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu, instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej". Gdyby przyjąć wykładnię prezentowaną przez EPSU, taka interpretacja podważyłaby zasadę wyrażoną w art. 17 ust. 3 akapit trzeci TUE, zgodnie z którą Komisja wykonuje swoje uprawnienia niezależnie i bez przyjmowania jakichkolwiek instrukcji od kogokolwiek (pkt 78).

Po drugie Sąd podkreśla, że autonomia partnerów społecznych, o której mowa w art. 152 akapit pierwszy TFUE, oznacza, że na etapie negocjacji i zawarcia umowy, który to etap należy wyłącznie do partnerów społecznych, mogą oni prowadzić dialog i działać swobodnie, nie otrzymując poleceń ani instrukcji od kogokolwiek, w szczególności od państw członkowskich czy instytucji. Wynika z tego, że instytucje, a w szczególności Komisja, muszą powstrzymać się od wszelkich zachowań mających na celu bezpośrednie oddziaływanie na przebieg negocjacji i narzucenie partnerom społecznym zasady lub treści porozumienia (pkt 86). Natomiast gdy już partnerzy społeczni swobodnie wynegocjują i zawrą porozumienie, a jego sygnatariusze wspólnie zażądają wykonania go na poziomie Unii, Komisja ponownie ma prawo do działania i odzyskuje kontrolę nad procedurą (pkt 87).

Osobiście dla mnie ten fragment uzasadnienia jest dość niezrozumiały. Sąd pisze, że Komisja Europejska powinna powstrzymać się od oddziaływania na przebieg negocjacji związków zawodowych i organizacji pracodawców. I to powstrzymanie się wypełnia pojęcie autonomii partnerów społecznych. Wydaje się, że w tym miejscu uzasadnienia najbardziej widać, jak daleko jest Sąd od odwołania się (chociażby mentalnego) do dorobku MOP.

Zasada pomocniczości w wymiarze horyzontalnym

Sąd odnosi się do zasady „pomocniczości horyzontalnej", która miałaby oznaczać, że to partnerzy społeczni są w stanie najlepiej ocenić, czy porozumienie powinno zostać wykonane na poziomie krajowych partnerów społecznych i państw członkowskich, czy też na poziomie Unii. Jednakże w ocenie Sądu zgodnie z art. 5 ust. 3 TUE zasada pomocniczości reguluje wykonywanie przez Unię kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi. W związku z tym zasada ta jest rozumiana wyłącznie w wymiarze „wertykalnym" w tym sensie, że reguluje ona stosunki między Unią, z jednej strony, a państwami członkowskimi, z drugiej strony. Natomiast, wbrew temu, co sugerują skarżący, zasada ta nie ma wymiaru „horyzontalnego" w prawie Unii, ponieważ nie ma ona na celu regulowania stosunków między Unią, z jednej strony, a partnerami społecznymi na poziomie Unii, z drugiej strony. Ponadto nie można powoływać się na zasadę pomocniczości w celu zmiany równowagi instytucjonalnej.

Pojęcie „społecznej pomocniczości" pojawiło się w Komunikacie Komisji z 26 czerwca 2002[11]. Ale, jak dowiemy się z dalszych punktów uzasadnienia przedstawionego przez Sąd, komunikaty Komisji nie mają żadnego znaczenia prawnego.

Rola komunikatów Komisji

Sąd zauważa, że EPSU wymienia stanowiska, jakie Komisja zajęła w kilku komunikatach[12] i na ich podstawie skarżący wyprowadza wniosek, że sama Komisja wskazywała w nich, że jej rolą w razie złożenia wspólnego wniosku partnerów o przekształcenie jest wyłącznie: zbadanie legalności porozumienia oraz reprezentatywności partnerów społecznych. W ocenie Sądu komunikaty, o których mowa, są pozbawione jakiejkolwiek wiążącej mocy prawnej. W związku z tym na wspomniane komunikaty nie można skutecznie powoływać się w celu uniemożliwienia wykładni postanowienia traktatów, która wynika z brzmienia, kontekstu i celów tego postanowienia (pkt 101).

Działanie w granicach uprawnień

Skarżący powołują się na wyrażoną w art. 13 ust. 2 TUE zasadę, zgodnie z którą każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów.

W ocenie Sądu, dokonując oceny możliwości wykonania na poziomie Unii umowy zawartej przez partnerów społecznych, Komisja ogranicza się do wykonywania uprawnień przyznanych jej w art. 155 ust. 2 akapit pierwszy TFUE w związku z art. 17 ust. 1–3 TUE (pkt 93).

Zasada demokracji

Skarżący powołują się na zasadę demokracji, wskazaną w art. 10 ust. 1 i 2 TUE. W ocenie Sądu zasada demokracji znajduje odzwierciedlenie głównie w uczestnictwie Parlamentu w procesie decyzyjnym. Parlament nie może jednak zmusić Komisji do skorzystania z przysługującego jej prawa inicjatywy. Tylko i wyłącznie pomocniczo, w braku interwencji Parlamentu, przestrzeganie zasady demokracji może zostać zapewnione w sposób alternatywny za pośrednictwem partnerów społecznych, pod warunkiem że są oni wystarczająco reprezentatywni (pkt 95).

Podsumowując Sąd odrzuca skargę EPSU w całości.

Apelacja EPSU

19 grudnia 2019 r. EPSU wniosło odwołanie od omówionego wyżej wyroku (sprawa C-929/19 P). W ocenie EPSU odwołanie jest dopuszczalne ze względu na naruszenie prawa. Skarżący wskazuje na następujące zarzuty.

Pierwszy zarzut dotyczy przyjęcia przez Sąd, że postępowanie na podstawie art. 154 i 155 TFUE jest postępowaniem, w którym nie mogą zostać wydane akty prawne o charakterze ustawodawczym. Drugi zarzut wskazuje na fakt, że Sąd dokonał błędnej wykładni językowej, systemowej i teleologicznej art. 154 i 155 TFUE. W ocenie EPSU Sąd powinien był stwierdzić, że jeżeli reprezentatywni partnerzy społeczni osiągnęli porozumienie, a porozumienie to nie jest niezgodne z prawem, Komisja ma obowiązek przedstawić Radzie projekt aktu prawnego po to, aby Rada podjęła decyzję na podstawie art. 155 ust. 2 akapit drugi TFUE. Sąd powinien był stwierdzić, że wybór metody wykonywania porozumień z zakresu polityki społecznej należy do partnerów społecznych, a nie do Komisji. Sąd powinien był stwierdzić, że Rada jest uprawniona do decydowania o niepodejmowaniu decyzji na mocy art. 155 ust. 2 akapit drugi TFUE, ale Komisja nie ma podobnych uprawnień.

W trzecim zarzucie EPSU wskazuje, że Sąd błędnie stwierdził, że Komisji przysługuje szeroki zakres uznania politycznego przy podejmowaniu decyzji. Czyniąc to, Sąd dokonał błędnej wykładni art. 154 i 155 TFUE i charakteru procesu dotyczącego partnerów społecznych oraz popełnił błąd dopatrując się podobieństw z europejską inicjatywą obywatelską.

W czwartym zarzucie EPSU wskazuje, że Sąd błędnie utrzymał w mocy zgodność z prawem krótkiego uzasadnienia decyzji Komisji Europejskiej, pomimo że Komisja nie przedstawiła żadnego wyjaśnienia dotyczącego odstąpienia od zapewnień zawartych we wcześniejszej korespondencji i opublikowanych przez nią komunikatach oraz uzasadnienie podane w piśmie nie było uzasadnieniem, na które Komisja powołała się w swojej obronie lub podczas przesłuchania. Uzasadnienie to było również błędne pod względem prawnym i faktycznym.

Wnioski i pytania

Zarzuty EPSU wobec wyroku mają poważny charakter[13]. W ocenie EPSU Sąd błędnie zinterpretował równowagę instytucjonalną art. 154 i 155 TFUE, rozszerzając uprawnienia Komisji poza wyraźne brzmienie tych postanowień, oraz błędnie zinterpretował skutki art. 13 i 17 TUE. Wykładnia dokonana przez Sąd jest sprzeczna z kontekstem tytułu X TFUE dotyczącego polityki społecznej i z art. 28 Karty praw podstawowych UE. Sąd błędnie zinterpretował wyrok Sądu w sprawie UEAPME, przyznając Komisji szersze uprawnienia dyskrecjonalne niż przysługujące Komisji przy prawidłowej wykładni. Sąd błędnie ocenił rolę Parlamentu w tym procesie na podstawie art. 154 i 155 TFUE.

Dlaczego „sprawa EPSU" jest taka ważna? Jak już było wielokrotnie podkreślone, w ocenie europejskiej federacji branżowej nie podlega dyskusji, że Rada ma kompetencje do odrzucenia wniosku Komisji, i co za tym idzie nieprzekształcenia porozumienia partnerów społecznych w akt legislacyjny. Co do tego nie ma żadnego sporu i nikt nie prezentuje innego poglądu. Tak więc działanie Komisji sprowadza się do tego, że państwa członkowskie nie muszą wystąpić z otwartą przyłbicą i podjąć negocjacji w Radzie, a następnie przystąpić do głosowania.

Zaniechanie przesłania Porozumienia o informowaniu do Rady przez Komisję Europejską pod przewodnictwem José Manuela Barroso można byłoby rozumieć jako przeciągające „dąsanie się" na związki zawodowe (czy generalnie partnerów społecznych) za brak efektu negocjacji w zakresie modyfikacji dyrektywy o czasie pracy czy mały urobek negocjacyjny na poziomie unijnym związany bezpośrednio z kryzysem finansowym/gospodarczym, a na-

stępnie zadłużeniowym, który wybuchł w 2008 r. Komisja Barroso niewiele otrzymała w tym kluczowym momencie od europejskich partnerów społecznych[14] i w taki sam sposób do nich podchodziła. Jednakże Komisja pod przewodnictwem Jeana-Claudea Junckera miała uchwytny wymiar społeczny i była (poprzez Europejski filar praw socjalnych) zaangażowana w budowę społecznego wymiaru procesu integracji, podkreślając na poziomie retorycznym wielokrotnie rolę partnerów społecznych. Ponowienie obstrukcyjnego podejścia przez to gremium ma już inny wymiar i stawia pod znakiem zapytania czynnik zaufania. A on jest kluczowy.

Zaufanie jest niezbędne we wszelkich zarówno dwustronnych jak i trójstronnych procesach dialogu społecznego. To zaufanie do Komisji zostało poważnie nadwyrężone i jest to czynnik, o którym nie można zapominać (Golden, 2019). W monografii dotyczącej porozumień europejskich partnerów społecznych D. Skupień wskazuje, że z zaniepokojeniem obserwuje się zjawisko braku zgody państw członkowskich co do potrzeby przyjmowania norm minimalnych w drodze porozumień (Skupień, 2016, s. 360). Niewątpliwie do tych państw zalicza się także Polska, co było widoczne zarówno w odniesieniu do porozumienia dotyczącego bhp w sektorze fryzjerskim, jak i porozumienia będącego przedmiotem artykułu (Surdykowska, 2014, s. 22).

W punkcie 8 Europejskiego filaru praw socjalnych wskazuje się, że w stosownych przypadkach (where appriopriate w tekście angielskim) porozumienia zawarte między partnerami społecznymi są wdrażane na szczeblu Unii i jej państw członkowskich[15]. Tak więc w Filarze przyjęty jest pogląd, który zaprezentował Sąd w omawianej sprawie: Komisji pozostawiona jest swoboda do dokonania oceny, czy zachodzi sytuacja gdy jest stosowne, aby porozumienie zostało przekształcone w akt legislacyjny. Dokładnie to mówi Sąd w pkt 79 — gdy wskazuje, że Komisja może „sprawdzić" stosowność porozumienia w wymiarze politycznym, ekonomicznym i społecznym[16].

Należy jednak podkreślić, że pogląd, iż Komisja Europejska nie ma możliwości swobodnego uznania, że nie przekazuje porozumienia do Rady, jest powszechnie wyrażany w literaturze (Dorssemont, Lörcher, Scmitt, 2019, s. 1.). Liczba spotkań przedstawicieli doktryny prawa pracy na Zachodzie zadziwionych wyrokiem jest także spora. Z jednej strony można zachować prawniczy spokój i wiarę, że Trybunał orzeknie w sposób, który odzwierciedlałby wagę udziału partnerów w kształtowaniu unijnego prawa pracy. Byłoby to klasycznie „normatywne" podejście — poczekajmy na ostateczny wyrok. Jeżeli jednak TSUE podtrzyma istotę wyroku Sądu, będzie to poważny „czynnik schładzający" zaangażowanie partnerów w negocjowanie porozumień (szczególnie na poziomie sektorowym, gdzie jeszcze można było mówić o nadziei na negocjowanie tekstów ze wspólnym wnioskiem o przekształcenie). Można zakończyć dość oczywistym stwierdzeniem, że obecne uwarunkowania związane z szokiem, jakim dla gospodarek i społeczeństw jest wciąż trwająca epidemia Covid-19, będą głównym czynnikiem wpływającym na dynamikę dialogu społecznego, ale oczekiwany wyrok będzie niemalże równie ważny.

Przypisy/Notes

*Tekst wyraża jedynie osobiste poglądy autora i nie może być utożsamiany ze stanowiskiem NSZZ Solidarność.

[1] Europejscy partnerzy społeczni na poziomie ponadsektorowym to: Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, BusinessEurope, CEEP oraz SMEUnited. Ostatnie porozumienie ponadsektorowe europejskich partnerów społecznych zawierające wniosek o przekształcenie dotyczyło rewizji porozumienia o urlopie rodzicielskim — 18.06. 2009 r.

[2] W tym miejscu warto przypomnieć, że ostatnie porozumienie zawarte przez europejskich partnerów społecznych to porozumienie „European Social partners Framework Agreement on Digitalisation", które zostało podpisane 22 czerwca 2020 r. https: //www. etuc. org/en/pressrelease/eu-social-partners-reach-agreement-digitalisation

[3] Podstawową monografią dotyczącą europejskiego dialogu społecznego jest praca Ch. Welz, 2008. Z nowszych publikacji można zwrócić uwagę na pracę J. P. Tricart, 2019. W języku polskim istnieje monografia B. Skupień, 2016. Z innych publikacji można wskazać przykładowo na Surdykowska, 2012.

[4] Sąd orzekał w składzie 5-osobowym. Jednym z Sędziów była prof. Krystyna Kowalik-Bańczyk. Sygnatura T-310/ 18, European Federation of Public Service Union (EPSU) przeciwko Komisji Europejskiej.

[5] Na poziomie sektorowym ostatnim porozumieniem, gdzie pojawił się wspólny wniosek o przekształcenie przed feralnym rokiem 2012, było porozumienie z czerwca 2009 r. dotyczące ostrych obiektów w szpitalach — zostało wdrożone dyrektywą 2010/32 UE i proces ten przebiegł bardzo sprawnie.

[6] Można w tym miejscu wskazać, że porozumienie dotyczyłoby potencjalnie 1 miliona osób w UE wykonujących usługi fryzjerskie.

[7] Oczywiście nie tylko Polski. Pod listem do Komisji z października 2012 r. wyrażającym wniosek o nieprzekazywanie porozumienia do Rady podpisało się 9 państw członkowskich (plus Chorwacja, która wówczas była państwem kandydującym).

[8] Tekst porozumienia w języku angielskim (oraz w języku polskim) można znaleźć na stronie www EPSU: https://epsu.org/article/landmark-agreement-information-and-consultation-rights

[9] Można zwrócić uwagę, że nie istnieje rozbudowane orzecznictwo TSUE dotyczące europejskiego dialogu społecznego i w sumie jedynym orzeczniczym punktem odwołania jest wyrok z 17 czerwca 1998 r., UEAPME przeciwko Radzie, T-135/96.

[10] W tym miejscu można tylko zwrócić uwagę, że wykładnia taka (w ocenie piszącej dość dziwna z czysto gramatycznego punktu widzenia) rodzi zasadnicze pytanie: jaka jest rola Komisji Europejskiej w sytuacji, gdy nie doszło do wdrożenia w państwie członkowskim porozumienia autonomicznego. To pytanie nie odnosi się jednak do bezpośredniego problemu, którego dotyczy omawiane orzeczenie.

[11] Komunikat Komisji COM (2002) 341 final.

[12] Komunikat COM (93) 600 final z 14 grudnia 1993 r. w sprawie wykonania Protokołu w sprawie polityki społecznej. Komunikat COM (1998) 322 final z 20 maja 1998 r. w sprawie dostosowania i wspierania dialogu społecznego na poziomie wspólnotowym. Komunikat COM (2002) 341final z 26 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego dialogu społecznego jako siły napędowej modernizacji i zmian.

[13] Porównaj omówienie wątpliwości związanych z wyrokiem — Borelli i Dorssemont (red.), 2020.

[14] Oprócz wspólnej analizy rynku pracy, która nie pozostawiła po sobie żadnych efektów poza wygenerowaniem śladu węglowego przez liczne grono jej negocjatorów przylatujących na spotkania do Brukseli.

[15] Należy prowadzić konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie opracowywania i wdrażania polityki gospodarczej i społecznej oraz polityki zatrudnienia zgodnie z praktykami krajowymi. Należy ich zachęcać do negocjowania i zawierania układów zbiorowych w sprawach, które ich dotyczą, z poszanowaniem ich autonomii i prawa do podejmowania działań zbiorowych. W stosownych przypadkach porozumienia zawarte między partnerami społecznymi są wdrażane na szczeblu Unii i jej państw członkowskich. Pracownicy lub ich przedstawiciele mają prawo do uzyskiwania informacji i wyrażania swojej opinii w odpowiednim czasie w dotyczących ich kwestiach, w szczególności w odniesieniu do transferów, restrukturyzacji oraz łączenia przedsiębiorstw, a także zwolnień grupowych. Zachęca się do wspierania zwiększonej zdolności partnerów społecznych do propagowania dialogu społecznego.

[16] Oczywiście zapis pkt 8 Filaru można interpretować zupełnie inaczej, a mianowicie że fraza „w stosownych przypadkach" oznacza po prostu kiedy partnerzy społeczni uznali, że jest to stosowne i zwrócili się do Komisji o przekształcenie (bo mogli wybrać ścieżkę wdrożenia autonomicznego i nie złożyć wspólnego wniosku o przekształcenie).

Bibliografia/References

Adamczyk, S. (2011). Dylematy europejskiego dialogu społecznego. *Monitor Prawa Pracy*, (11).

Adamczyk, S. (2013). O negocjacjach unijnych partnerów społecznych w sprawie czasu pracy. Dialog. *Pismo Dialogu Społecznego*, (1).

Bandasz, K. (2014). A framework agreement in the hairdressing sector: the European social dialogue at a crossroads. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 20(4), 505–520. https://doi.org/10.1177/1024258914538914

Biagi, M.(1999). The Role of Social Partners in Europe: From Dialogue to Partnership. *Comparative Labour Law and Policy Journal*, 20(3).

Borelli, S. i Dorssemont, F. (red.). (2020). European Social Dialogue in the Court of Justice. An Amicus curiae workshop on the EPSU case. *Massimo D'Antona Collective*, 10. http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/European-social-dialogue-in-the-Court-of-Justice-An-Amicus-curiae-workshop-on-the-EPSU-case/6089.aspx

Delfino, M. (2020). The reinterpretation of the principle of horizontal subsidiarity in European social law. WP CSDLE. *Massimo D' Antona*, 152.

Dorssemont, F., Lörcher, K. i Scmitt, M. (2019). *On the Duty to Implement European Framework Agreements: Lessons to be Learned from the Hairdressers Case*. ILJ.

Golden, D. (2019). *Orwell in Brussels and the future of social dialogue*. https://www.socialeurope.eu/orwell-in-brussels-and-the-future-of-social-dialogue

Lapeyre, J. (2018). *The European social dialogue. The history of social innovation* (1985–2003). Brussels: ETUI. https://www.etui.org/publications/books/the-european-social-dialogue-the-history-of-a-social-innovation-1985-2003

Lo Faro, A. (2018). Article 154, 155 TFEU. W: E. Ales, M. Bell, O. Deinert i S. Robin-Olivier (red.), *International and European Labour Law*. Beck, Hart, Nemos.

Skupień, D. (2016). *Porozumienia europejskich partnerów społecznych*. Toruń.

Surdykowska, B. (2012). Perspektywy europejskiego dialogu społecznego. W: M. Seweryński i J. Stelina (red.), *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieni. Księga pamiątkowa poświęcona prezydentowi Rzeczpospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*. Gdańsk.

Surdykowska, B. (2014). Traktatowy mechanizm europejskiego dialogu społecznego. *Monitor Prawa Pracy*, (1).

Tricart, J. P. (2019). *Legislative implementation of European social partners agreements: challenges and debates*. ETUI Working Paper. https://www.etui.org/publications/working-papers/legislative-implementation-of-european-social-partner-agreements-challenges-and-debates

Tricart, J. P. (2020). Once upon a time there was the European Social dialogue. W: B. Vanhercke, D. Ghailani, S. Spasova I P. Pochet (red.), *Social Policy in European Union 1999–2019: the long and winding road*. Brussels: ETUI. https://www.etui.org/publications/books/social-policy-in-the-european-union-1999-2019-the-long-and-winding-road

Welz, Ch. (2008). *The European Social Dialogue under Articles 138 and 139 of the EC Treaty. Actors, Processes, Outcomes*. Kluwer Law International.

Barbara Surdykowska, doradca prawny, korespondentka Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w Dublinie, ekspert Rady Dialogu Społecznego. Zajmuje się między innymi problematyką zabezpieczenia socjalnego pracowników, rokowań zbiorowych, ponadnarodowego wymiaru stosunków przemysłowych i skutków digitalizacji środowiska pracy. Obecnie uczestniczy w międzynarodowym projekcie badawczym SPLIN dotyczącym roli partnerów społecznych w kontrolowaniu i egzekwowaniu standardów pracy w sektorze budowlanym i transportu morskiego.

Barbara Surdykowska, legal advisor in the Expert Office of the National Commission of NSZZ "Solidarność" Trade Union, correspondent of the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions in Dublin, expert of the Social Dialogue Council. She deals amongst others with issues of workers' social security, collective bargaining, transnational dimension of industrial relations and digitalization of working environment. She is currently participating in the international research project SPLIN on the role of social partners in controlling and enforcing labor standards in the construction and maritime transport sector.