

KOMPETENCJE UNII EUROPEJSKIEJ A DZIAŁANIA USTAWODAWCZE W SFERZE USTALANIA WYNAGRODZENIA ZA PRACĘ

Małgorzata Wysocka



Wolters Kluwer

KOMPETENCJE UNII EUROPEJSKIEJ A DZIAŁANIA USTAWODAWCZE W SFERZE USTALANIA WYNAGRODZENIA ZA PRACĘ

Małgorzata Wysocka

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 1 marca 2024 r.

Małgorzata Wysocka, ORCID nr: 0000-0002-5815-7735

Recenzent

Dr hab. Łukasz Pisarczyk, prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-451-5

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	15
Rozdział I	
Rozwój koncepcji wynagrodzenia za pracę	21
1. Akty prawne mające wpływ na rozwój koncepcji wynagrodzenia za pracę	21
1.1. Uwagi wprowadzające	21
1.2. Minimalne a godziwe wynagrodzenie – analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego	22
1.3. Zagadnienie wynagrodzenia za pracę w dokumentach Międzynarodowej Organizacji Pracy	25
1.4. Wynagrodzenie za pracę w aktach Rady Europy	28
1.5. Ramy prawne wynagrodzenia za pracę w prawie Unii Europejskiej – prawo pierwotne	31
1.6. Ramy prawne wynagrodzenia za pracę w prawie Unii Europejskiej – prawo wtórne i deklaracje polityczne ...	33
2. Debata dotycząca unijnej koordynacji wynagrodzenia minimalnego	38
3. Podsumowanie	43
Rozdział II	
Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie ustalania wynagrodzenia za pracę	45
1. Uwagi wprowadzające	45
2. Polityka społeczna jako kompetencja dzielona	46

3. Podstawy traktatowe polityki społecznej	58
3.1. Społeczna gospodarka rynkowa	58
3.2. Traktatowe wprowadzenie do polityki społecznej: art. 151 TFUE	71
3.3. Podstawa komplementarnego działania Unii w dziedzinach polityki społecznej: art. 153 TFUE	74
3.3.1. Pojęcie warunków pracy	74
3.3.2. Warunki pracy ujęte w art. 153 ust. 1 lit. b TFUE jako uzupełniająca podstawa prawna aktu regulującego wynagrodzenie za pracę	78
3.3.3. Kompetencja do stanowienia prawa wtórnego ...	79
3.3.4. Kompetencja Unii Europejskiej do ustalania wynagrodzenia za pracę	83
4. Ewentualne podstawy prawne przyjęcia przez Unię Europejską aktu ustawodawczego dotyczącego wynagrodzenia za pracę	93
4.1. Wybór podstawy prawnej	94
4.2. Zbliżenie ustawodawstw: art. 114 TFUE	96
4.3. Stanowienie dyrektyw w celu zbliżenia ustawodawstw: art. 115 TFUE	97
4.4. Klauzula elastyczności: art. 352 TFUE	98
5. Podsumowanie	102

Rozdział III

Od Europejskiego filaru praw socjalnych do dyrektywy

w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych	105
1. Uwagi wprowadzające	105
2. Europejski filar praw socjalnych	106
2.1. Historia regulacji	106
2.2. Status Europejskiego filaru praw socjalnych w prawie Unii Europejskiej	109
2.3. Treść Europejskiego filaru praw socjalnych	112
2.4. Dyrektywa w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych a Filar	114
3. Dyrektywa w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych	116
3.1. Uwagi wprowadzające	116

3.2. Analiza podstawy prawnej aktu	119
3.2.1. Odpowiednie postanowienia TFUE	121
3.2.2. Przegląd kluczowego orzecznictwa w przedmiocie wyłączenia zawartego w art. 153 ust. 5 TFUE	122
3.2.3. Odniesienie się projektodawcy do obranej podstawy prawnej i wyłączenia wynagrodzenia z kompetencji Unii	124
3.2.4. Analiza celu i treści dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych	128
3.3. Dyrektywa w sprawie adekwatnych wynagrodzeń a semestr europejski	158
4. Podsumowanie	160

Rozdział IV

Wynagrodzenie pracownika delegowanego	167
1. Uwagi wprowadzające	167
2. Zagadnienia wprowadzające: swoboda przepływu pracowników i swoboda świadczenia usług	173
2.1. Swoboda przepływu pracowników	173
2.2. Swoboda świadczenia usług – podmiot i przedmiot ...	183
3. Delegowanie pracowników	187
3.1. Zagadnienia wprowadzające	187
3.1.1. Rys historyczny	187
3.1.2. Podmiot delegowania pracowników a swobody przepływu pracowników	190
3.1.3. Cel dyrektywy w brzmieniu pierwotnym oraz dyrektywy 2018/957	193
3.1.4. Treść dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2018/957 oraz prawo właściwe	198
4. Wynagrodzenie	206
4.1. Wynagrodzenie pracownika delegowanego	206
4.1.1. Dyrektywa w brzmieniu pierwotnym	206
4.1.2. Dyrektywa 2018/957	213
4.2. Wynagrodzenie pracownika korzystającego ze swobodnego przepływu pracowników	217
5. Podstawa prawna dyrektywy 2018/957	219

5.1. Przegląd kluczowego orzecznictwa oraz analiza kontekstu, celu i treści dyrektywy 2018/957	219
5.2. Przegląd odpowiednich postanowień TFUE	224
5.3. Ocena wybranej podstawy prawnej	225
6. Podsumowanie	228
 Zakończenie	 235
 Bibliografia	 245
 Spis orzecznictwa	 257
 Spis aktów prawnych	 263

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

- dyrektywa 96/71/WE, – dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego
dyrektywa w brzmieniu i Rady z 16.12.1996 r. dotycząca delegowania pra-
pierwotnym cowników w ramach świadczenia usług (Dz.Urz.
WE L 18 z 1997 r., s. 1)
- dyrektywa 2003/88/WE – dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego
i Rady z 4.11.2003 r. dotycząca niektórych aspektów
organizacji czasu pracy (Dz.Urz. UE L 299, s. 9)
- dyrektywa 2014/54/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady
2014/54/UE z 16.04.2014 r. w sprawie środków ułat-
wiających korzystanie z praw przyznanych pracow-
nikom w kontekście swobodnego przepływu pra-
cowników (Dz.Urz. UE L 128, s. 8)
- dyrektywa 2014/67/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady
2014/67/UE z 15.05.2014 r. w sprawie egzekwowa-
nia dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania
pracowników w ramach świadczenia usług, zmie-
niająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w spr-
awie współpracy administracyjnej za pośrednictwem
systemu wymiany informacji na rynku wewnętr-
nym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.Urz. UE
L 159, s. 11)
- dyrektywa 2018/957 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)
2018/957 z 28.06.2018 r. zmieniająca dyrektywę
96/71/WE dotyczącą delegowania pracowników
w ramach świadczenia usług (Dz.Urz. UE L 173,
s. 16)

- dyrektywa 2019/1152 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1152 z 20.06.2019 r. w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 186, s. 105)
- dyrektywa 2019/1158 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1158 z 20.06.2019 r. w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylająca dyrektywę Rady 2010/18/UE (Dz.Urz. UE L 188, s. 79)
- dyrektywa 2022/2041, – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z 19.10.2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej
dyrektywa w sprawie
adekwatnych wynagrodzeń minimalnych (Dz.Urz. UE L 275, s. 33)
- dyrektywa 2023/970 – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/970 z 10.05.2023 r. w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania (Dz.Urz. UE L 132, s. 21)
- EKS – Europejska Karta Społeczna (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67)
- Europejski filar praw – Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego
socjalnych, Filar filaru praw socjalnych (Dz.Urz. UE C 428 z 2017 r., s. 10)
- JAE – Jednolity Akt Europejski (Dz.Urz. WE L 169 z 1987 r., s. 1)
- rozporządzenie – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady
nr 883/2004 (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.Urz. UE L 166, s. 1)
- rozporządzenie – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady
nr 492/2011 (UE) nr 492/2011 z 5.04.2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.Urz. UE L 141, s. 1)
- rozporządzenie – Wniosek, rozporządzenie Rady w sprawie wykonywania
Monti II prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, COM(2012) 130 *final*

- rozporządzenie Rzym I – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17.06.2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz.Urz. UE L 177, s. 6)
- Komentarz Ogólny nr 23 – General Comment No. 23 (2016) on the Right to just and favorable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), <https://www.escr-net.org/resources/general-comment-no-23-2016-right-just-and-favorable-conditions-work> (dostęp: 2.02.2019 r.)
- Konwencja nr 26 – Konwencja nr 26 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ustanowienia metod ustalania płac minimalnych, 16.06.1928 r., <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k026.html> (dostęp: 2.02.2019 r.)
- Konwencja nr 131 – Konwencja nr 131 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, 22.06.1970 r., <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k131.html> (dostęp: 2.02.2019 r.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- Pakt – Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- Porozumienie – Porozumienie w sprawie polityki społecznej zawarte między Państwami Członkowskimi Wspólnoty Europejskiej z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Dz.Urz. WE C 191 z 1992 r., s. 91)
- Protokół nr 2 – Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 206)
- sprawozdanie z oceny skutków – Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union, SWD(2020) 245 *final*
- TEWG – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)

TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
Traktaty	– traktat rzymski (w zależności od umiejscowienia w czasie zwany Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą – TEWG, Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską – TWE, Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE, i Traktatem o Unii Europejskiej – TUE)
Traktat z Lizbony	– Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306, s. 1)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE C 224 z 1992 r., s. 1)
Wspólnotowa karta praw socjalnych	– Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, 9.12.1989 r., https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/community-charter-en.pdf (dostęp: 5.12.2018 r.)
zalecenie nr 135	– zalecenie nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, 22.06.1970 r., http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z135.html (dostęp: 2.02.2019 r.)
zalecenie 2017/761	– zalecenie Komisji (UE) 2017/761 z 26.04.2017 r. w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych (Dz.Urz. UE L 113, s. 56)

Publikatory

Dz.U.	– Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich

Instytucje, organy i organizacje

EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
Komisja, KE	– Komisja Europejska

MOP	– Międzynarodowa Organizacja Pracy
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
Parlament, PE	– Parlament Europejski
Rada	– Rada Unii Europejskiej
Trybunał	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do 1.12.2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich)
Unia, UE	– Unia Europejska
WE	– Wspólnoty Europejskie

WSTĘP

Wprowadzenie do Traktatu o Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Lizbony celów odnoszących się do polityki społecznej, tj. zasady społecznej gospodarki rynkowej czy wspierania ochrony socjalnej, jak również zobowiązanie instytucji unijnych do brania pod uwagę przy określaniu i realizacji polityk unijnych konkretnych sfer polityki społecznej, dało impuls do rozwoju i wzmocnienia tej dziedziny praw obywateli państw członkowskich oraz do przyjmowania kolejnych aktów wiążących, w tym w sferach dotychczas postrzeganych jako tradycyjnie przynależące do państw członkowskich. Jedną z takich dziedzin jest wynagrodzenie za pracę.

Monografia poświęcona jest problematyce kompetencji i działań wiążących Unii Europejskiej w zakresie ustalania wysokości wynagrodzenia za pracę. Ogólnym celem publikacji jest przeprowadzenie analizy działań prawodawczych Unii Europejskiej mających na celu przyjęcie aktów wiążących odnoszących się do ustalania wynagrodzenia za pracę, w szczególności jego wysokości minimalnej czy składników w kontekście przestrzegania przez unijnych prawodawców zasady przyznania kompetencji. Biorąc to pod uwagę, nadrzędnym celem niniejszej pracy jest odpowiedź na pytanie, czy wiążące działania prawodawcze Unii Europejskiej w dziedzinie wynagrodzenia za pracę wykraczają poza granice zasady przyznania kompetencji Unii.

Wybór tematu badawczego inspirowany był argumentami dotyczącymi zmiany sposobu określania wynagrodzenia za pracę pracowników delegowanych przez wprowadzenie zasady równej płacy za równą pracę wysuwanymi podczas debaty dotyczącej zmiany dyrektywy dotyczącej

delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, której projekt Komisja Europejska przedstawiła w marcu 2016 r. Oponenti tego rozwiązania podnosili brak kompetencji Unii w dziedzinie wynagrodzenia za pracę oraz niezastosowanie do dyrektywy zmieniającej podstawy prawnej z dziedziny polityki społecznej, pomimo treści dotyczącej warunków pracy. Następnym impulsem było proklamowanie w listopadzie 2017 r. Europejskiego filaru praw socjalnych, stanowiącego zbiór 20 praw odnoszących się do polityki socjalnej Unii Europejskiej. Zasada nr 6 Filaru, wprowadzająca prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, dała polityczny impuls do dalszych prac prawodawczych w tym zakresie, które przerodziły się w przedstawiony przez Komisję Europejską wniosek ustawodawczy dotyczący wiążącego aktu prawnego dążącego do harmonizacji kwestii wynagrodzenia za pracę. Dyrektywa w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych została przyjęta w październiku 2022 r. Przy każdym z powyższych działań państwa członkowskie oraz pozostali interesariusze podnosili argument dotyczący kompetencji Unii Europejskiej do podejmowania działań prawodawczych w przedmiocie wynagrodzenia za pracę. Biorąc pod uwagę zasadę przyznania kompetencji wyznaczającą granicę możliwości podejmowania działań prawodawczych przez instytucje Unii Europejskiej i złożony status kompetencji Unii w dziedzinie polityki społecznej oraz fakt, że wynagrodzenie za pracę postrzegane jest jako kompetencja państw członkowskich, badane zagadnienie wydaje się istotne z perspektywy europejskiego prawa pracy.

W związku z powyższymi okolicznościami zidentyfikowałam na potrzeby niniejszej pracy trzy główne hipotezy badawcze podlegające weryfikacji w wyniku przeprowadzanej analizy. Pierwsza z nich zakłada, że przepisy traktatów nie pozwalają instytucjom Unii Europejskiej na tworzenie prawa ingerującego w wysokość wynagrodzenia za pracę w państwach członkowskich. Druga hipoteza badawcza opiera się natomiast na założeniu, że instytucje Unii Europejskiej (Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada) przekroczyły przyznane im kompetencje, ustanawiając wiążące środki dotyczące wynagrodzenia minimalnego w dyrektywie w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych, do przyjęcia których impuls stanowił Europejski filar praw socjalnych. Zgodnie z ostatnią hipotezą zmiana sposobu określenia wynagrodzenia

za pracę pracowników delegowanych wprowadzona na mocy dyrektywy 2018/957 stanowiła nieuprawnioną ingerencję prawodawcy unijnego w sposób określania wynagrodzenia za pracę pracowników delegowanych, która to zmiana doprowadziła do zaburzenia różnicy między delegowaniem pracowników a swobodnym przepływem pracowników.

W kontekście przedstawionych powyżej okoliczności oraz sformułowanych hipotez przed niniejszą pracą postawiono cztery główne cele badawcze. Każdy cel badawczy realizowany jest w ramach osobnego rozdziału, rozpoczynającego się zagadnieniami wprowadzającymi, a kończącego podsumowaniem rozważań. Natomiast w zakończeniu przedstawiono wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy, wskazując na konkluzje związane z weryfikacją powyższych hipotez.

Pierwszy cel badawczy stanowił zbadanie rozwoju ram prawnych w przedmiocie wynagrodzenia za pracę. Z tego względu w rozdziale I omówiono pojęcie wynagrodzenia za pracę oraz przymiotniki używane do określenia jego funkcji (minimalne, godne), a także historię rozwoju międzynarodowych i unijnych przepisów w zakresie prawa pracy, ze szczególnym naciskiem na regulacje dotyczące wynagrodzenia, jak również przedstawiono debatę dotyczącą wprowadzenia unijnej koordynacji przepisów dotyczących wynagrodzenia za pracę, która przyczyniła się do ewolucji prawodawstwa unijnego.

Drugim celem badawczym była analiza kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie wynagrodzenia za pracę. W związku z tym w rozdziale II poddano analizie kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie polityki społecznej, w tym warunków pracy, oraz omówiono pojęcie wynagrodzenia za pracę. Następnie zbadano zakres wyłączenia kwestii wynagrodzenia za pracę z kompetencji Unii Europejskiej oraz przybliżono podstawy prawne, które zdaniem przedstawicieli doktryny mogłyby posłużyć do przyjęcia dyrektywy dotyczącej wysokości wynagrodzenia za pracę w prawie Unii Europejskiej.

Trzecim celem badawczym było zbadanie, jaki status w prawie unijnym ma Europejski filar praw socjalnych i czy może stanowić podstawę do wydania aktów wiążących dotyczących wynagrodzenia za pracę, jak

również czy treść dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych, będącej wiążącym instrumentem prawnym w przedmiocie wynagrodzenia za pracę przyjętym na podstawie prawnej z dziedziny polityki społecznej, uwzględnia ograniczenie kompetencji UE w dziedzinie wynagrodzenia za pracę. W związku z powyższym w rozdziale III dokonano analizy statusu prawnego Europejskiego filaru praw socjalnych i istotnej dla badanego zagadnienia jego treści. Następnie dokonano analizy celu i treści dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych, co pozwoliło na analizę zastosowanej przez unijnych prawodawców podstawy prawnej.

Czwarty cel badawczy stanowił zidentyfikowanie różnic w kontekście prawa unijnego pomiędzy pracownikiem delegowanym w ramach świadczenia usług a pracownikiem korzystającym ze swobody przepływu pracowników, jak również zweryfikowanie możliwości przyjęcia uregulowania wynagrodzenia za pracę na podstawie prawnej odnoszącej się do swobody świadczenia usług z pominięciem polityki społecznej. Z tego względu w ostatnim rozdziale omówiono zwięźle swobodę przepływu pracowników oraz świadczenia usług w zakresie pozwalającym na porównanie pracownika korzystającego ze swobodnego przepływu pracowników z pracownikiem delegowanym. Następnie dokonano analizy kwestii delegowania pracowników, w tym problematyki prawa właściwego oraz zmian wprowadzonych na mocy dyrektywy 2018/957, podkreślając różnice między tą formą mobilności pracowniczej a przepływem pracowników. Rozdział zamyka analiza podstawy prawnej dyrektywy 2018/957 odnoszącej się do swobody rynku wewnętrznego, a nie polityki społecznej.

W celu weryfikacji sformułowanych hipotez i osiągnięcia celów badawczych w niniejszej monografii zastosowano metodę dogmatyczną. Analizie poddano zarówno źródła prawa pierwotnego Unii Europejskiej (przede wszystkim Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktat o Unii Europejskiej) oraz prawa wtórnego (głównie z obszaru europejskiego prawa pracy), jak i umowy międzynarodowe odnoszące się do wynagrodzenia za pracę. W związku z przyjętą perspektywą prawa unijnego uwzględniono polski Kodeks pracy, aby pokazać sposób wdrożenia prawa unijnego do polskiego porządku prawnego. Metoda

ta została również wykorzystana do analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, odgrywając kluczową rolę w szczególności przy ustalaniu zakresu wyłączenia wynagrodzenia za pracę z kompetencji Unii Europejskiej, oraz literatury przedmiotu.

Rozdział I

ROZWÓJ KONCEPCJI WYNAGRODZENIA ZA PRACĘ

1. Akty prawne mające wpływ na rozwój koncepcji wynagrodzenia za pracę

1.1. Uwagi wprowadzające

Gdy na mocy traktatu rzymskiego z 1957 r.¹ powstawała Europejska Wspólnota Gospodarcza jako gospodarcze zabezpieczenie pokoju w Europie, nie przypuszczano, jak szeroki zakres obejmie integracja europejska. Głównym celem stworzenia wspólnoty państw europejskich było pojednanie i ustanowienie trwałego pokoju w Europie przez uzależnienie od siebie gospodarek państw europejskich oraz odbudowę powojennej gospodarki europejskiej². Jednak europejska polityka społeczna na przestrzeni lat była, i nadal pozostaje, ważnym czynnikiem integracji państw członkowskich Unii Europejskiej. W niniejszym rozdziale nakreślę historię rozwoju międzynarodowych i unijnych przepisów w zakresie prawa pracy, ze szczególnym naciskiem na regulacje dotyczące wynagrodzenia, a także przedstawię debatę dotyczącą wprowadzenia unijnej koordynacji

¹ Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

² M.K. Dodo, *Historical Evolution of the Social Dimension of the European Integration: Issues and Future Prospects of the European Social Model*, „L'Europe en Formation” 2014/2, s. 64.

przepisów dotyczących wynagrodzenia za pracę. Ze względu na fakt, że niniejsza monografia ma na celu analizę prawną dotyczącą przepisów w zakresie wynagrodzenia minimalnego przysługującego za wykonaną pracę każdemu pracownikowi, nie odnoszę się do ewolucji przepisów dotyczących równości płac między kobietami i mężczyznami.

1.2. Minimalne a godziwe wynagrodzenie – analiza wybranych aktów prawa międzynarodowego

W omówionych poniżej aktach prawnych pojawiają się najczęściej dwa określenia dotyczące wynagrodzenia za pracę – płaca „minimalna” oraz „godziwa”. Podstawową różnicą między wymienionymi pojęciami jest to, że pierwsze z nich dotyczy określonej prawem kwoty stanowiącej dolną granicę wypłacanego wynagrodzenia przysługującego pracownikowi świadczącemu pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, drugie natomiast określa główną cechę, jaką powinno charakteryzować się wynagrodzenie, tj. zapewnienie pracownikowi środków niezbędnych do zaspokojenia pewnych uzasadnionych potrzeb życiowych, a więc do utrzymania siebie i rodziny przy zachowaniu minimalnego standardu godnego życia³. W dalszej części niniejszego rozdziału przedstawiłam zależność między tymi pojęciami.

Pojęcie płacy godziwej wprowadzone zostało między innymi do uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10.12.1948 r. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁴ oraz do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ⁵, przyjętego przez ten sam organ 16.12.1966 r. Należy jednak podkreślić, że charakter prawny obu dokumentów jest odmienny. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka jest dokumentem prawnie niewiążącym, zawartym w celu wyznaczenia rozbudowanych standardów praw człowieka, w tym dotyczących prawa

³ P. Kapusta, *Godne a minimalne wynagrodzenie – uwagi na tle Konstytucji RP oraz standardów prawa międzynarodowego*, http://repozytorium.uni.wroc.pl/Content/89839/18_P_Kapusta_Godne_a_minimalne_wynagrodzenie.pdf, s. 264–265 (dostęp: 2.02.2019 r.).

⁴ https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/pdpc.pdf (dostęp: 2.02.2019 r.).

⁵ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

socjalnego, Pakt natomiast posiada wiążący charakter prawny⁶. Zgodnie z art. 23 ust. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka „każdy pracujący ma prawo do odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia, zapewniającego jemu i jego rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej i uzupełnianego w razie potrzeby innymi środkami pomocy społecznej”. Jakkolwiek wynagrodzenie „odpowiednie i zadowalające” można rozumieć bardzo szeroko, niekoniecznie jako wynagrodzenie minimalne, to podstawowy cel wynagrodzenia określony w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka jako zapewnienie egzystencji odpowiadającej godności ludzkiej już na to wskazuje. Z kolei art. 7 Paktu podaje katalog otwarty składników prawa każdego do korzystania ze sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, w którym między innymi wyszczególnia prawo do wynagrodzenia zapewniającego „wszystkim pracującym jako minimum godziwy zarobek i równe wynagrodzenie za pracę o równej wartości bez jakiegokolwiek różnicy”, a także zadowalające warunki życia dla pracowników i ich rodzin. Godziwy zarobek powinien zapewniać odpowiedni poziom życia pracownika i jego rodziny, który to został określony w art. 11 Paktu jako „prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz do stałego polepszania warunków bytowych”. W 2016 r. Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, odpowiedzialny za monitorowanie implementowania Paktu, wydał Komentarz Ogólny nr 23 w sprawie prawa do sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy⁷, w którym umieścił definicję pojęcia „wynagrodzenie”. Co ciekawe, zdaniem ekspertów Komitetu przez wynagrodzenie za pracę należy rozumieć więcej niż tylko zarobki czy pensję. Eksperci zauważyli, że przez termin ten należy rozumieć „wszelkie bezpośrednie i pośrednie

⁶ Z. Kędzia, *Wprowadzenie do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych* [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych*, red. Z. Kędzia, A. Hernandez-Polczyńska, Warszawa 2018, s. 1; K. Walczak, *Zasady wynagradzania za pracę u pracodawców – przedsiębiorców w świetle autonomicznych źródeł prawa pracy*, Warszawa 2018, rozdział 5 § 4; R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 62.

⁷ General Comment No. 23 (2016) on the Right to just and favorable conditions of work (article 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), <https://digitallibrary.un.org/record/1312521#record-files-collapse-header> (dostęp: 18.02.2024 r.).

świadczenia pieniężne lub rzeczowe wypłacane pracownikowi przez pracodawcę, wysokość których musi być sprawiedliwa i uzasadniona”⁸. Jako przykłady Komitet podał między innymi dodatki mieszkaniowe czy żywnościowe⁹. Zdaniem A. Gadkowskiego autorzy Paktu świadomie użyli w art. 7 sformułowania „zapewniające jako minimum”, gdyż chcieli w ten sposób wskazać, że przepis ten nie ogranicza możliwości wprowadzenia wynagrodzenia przewyższającego określone najniższe standardy¹⁰.

Jak zauważa K. Łapiński, pomimo zbliżenia znaczeniowego obu omawianych pojęć w aktach międzynarodowego i europejskiego prawa pracy, nie są one tożsame¹¹. Można więc przyjąć, że określenie płacy, która wystarczy na godziwe utrzymanie i pokrycie podstawowych potrzeb zgodnie z poziomem życia w danym państwie, jest punktem wyjścia do ustalenia wynagrodzenia minimalnego. Słuszne będzie również twierdzenie, że to ustalone na pewnym poziomie wynagrodzenie minimalne jest realizacją prawa do godziwego wynagrodzenia. Chociaż pojęcia wynagrodzenia godziwego i minimalnego przez swe zbliżenie znaczeniowe często bywają utożsamiane, niezbędne do przedstawienia zmieniających się przepisów dotyczących wynagrodzenia za pracę było ich omówienie. Do tej siatki pojęciowej odwołują się między innymi akty prawne przyjęte przez Międzynarodową Organizację Pracy będącą organizacją afiliowaną przy ONZ.

⁸ Komentarz Ogólny nr 23..., pkt 7.

⁹ Komentarz Ogólny nr 23..., pkt 7.

¹⁰ A. Gadkowski [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych*, red. Z. Kędzia, A. Hernandez-Polczyńska, Warszawa 2018, art. 7.

¹¹ K. Łapiński, *Godziwe wynagrodzenie za pracę*, „Monitor Prawa Pracy” 2011/12, s. 639.

1.3. Zagadnienie wynagrodzenia za pracę w dokumentach Międzynarodowej Organizacji Pracy

Międzynarodowa Organizacja Pracy została powołana do życia na mocy traktatu wersalskiego w 1919 r.¹² Z punktu widzenia omawianego tematu niezwykle istotny jest przepis art. 427 tegoż traktatu, w którym za szczególnie ważne dla ujednolicenia warunków pracy uznano „płacenie pracownikom zarobku, zapewniającego im poziom życia przyzwoitego podług pojęć panujących w danym kraju i w danym czasie”. Pierwszymi regulacjami międzynarodowego prawa pracy, w których określono kwestie dotyczące wynagrodzenia za pracę, były konwencje MOP. Tytułem wprowadzenia warto nadmienić, że konwencje MOP wiążą państwa członkowskie po ratyfikacji i zobowiązują do dostosowania prawa wewnętrznego tych państw do określonych w tych aktach prawnych standardów. Status prawa międzynarodowego konwencji zyskują po wymaganej liczbie ratyfikacji¹³. Obok konwencji podstawowymi formami działalności normatywnej MOP są zalecenia, które „wytaczają kierunki pożądanego rozwoju prawa pracy i polityki socjalnej w państwach członkowskich”¹⁴. To za pomocą wskazanych rodzajów aktów organizacja wywiera wpływ na rozwój prawa pracy i polityki socjalnej państw będących jej członkami¹⁵. Biorąc pod uwagę, że konwencje i zalecenia MOP, stanowiące źródło międzynarodowego prawa pracy, swego rodzaju międzynarodowy kodeks, wyznaczają standardy nawet wśród państw niebędących ich stroną, stąd istotne jest omówienie ich postanowień¹⁶.

Pierwszą konwencją, która dotyczy analizowanego tematu, jest przyjęta w 1928 r. Konwencja nr 26 dotycząca ustanowienia metod ustalania płac

¹² Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu 28.06.1919 r. (Dz.U. z 1920 r. Nr 35, poz. 200 ze zm.), art. 427.

¹³ A. Gadkowski [w:] *Międzynarodowy...*, art. 7; R. Kuźniar, *Prawa...*, s. 135.

¹⁴ A. Gadkowski [w:] *Międzynarodowy...*, art. 7.

¹⁵ R. Kuźniar, *Prawa...*, s. 62.

¹⁶ A. Gadkowski [w:] *Międzynarodowy...*, art. 7; Podobnie A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP*, t. 2, *Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a ochrona konstytucyjnych praw i wolności człowieka*, Warszawa 2013, s. 38.

minimalnych¹⁷. Na mocy art. 1 Konwencji nr 26 każdy członek MOP, który ratyfikuje Konwencję, zobowiązuje się ustanowić lub zachować metody pozwalające ustalać minimalne stawki płacy dla pracowników zatrudnionych w przemysłach lub w częściach przemysłów, rozumianych jako przemysły przetwórcze oraz handel, w których nie istnieje skuteczny system ustalania płac w drodze zbiorowych układów pracy lub inaczej, i gdzie płace są wyjątkowo niskie. W Konwencji nr 26 zapisano również, że członek MOP ratyfikujący Konwencję nr 26 może dowolnie określać metody ustalania płac minimalnych, jak też sposób ich stosowania. Niemniej ustalone minimalne stawki płac będą obowiązkowe dla zainteresowanych pracodawców i pracowników i „nie będą mogły być obniżone przez pracodawców i pracowników ani przez umowy indywidualne, ani przez zbiorowe układy pracy, z wyjątkiem ogólnego lub szczególnego zezwolenia właściwej władzy” (art. 3 ust. 2 pkt 3). Jak widać, Konwencja nr 26, będąca pierwszym międzynarodowym aktem zawierającym postanowienia w zakresie wynagrodzenia minimalnego, obejmuje swymi dyspozycjami jedynie sektory, w których płace są wyjątkowo niskie, a nie gospodarkę jako całość, i nie zawiera wytycznych dotyczących wynagrodzenia godnego czy minimalnego.

Wytyczne w zakresie określania poziomu płac minimalnych zostały natomiast zawarte w Konwencji MOP nr 131 z 1970 r. dotyczącej ustalania płac minimalnych¹⁸ i dookreślone w zaleceniu MOP nr 135 z 1970 r. dotyczącym ustalania płac minimalnych¹⁹. Stosownie do dyspozycji obu dokumentów kryteriami, które należy mieć na uwadze przy określaniu poziomu płac minimalnych, o ile jest to „możliwe i właściwe ze względu na praktykę i warunki krajowe”, są „potrzeby pracowników i ich rodzin, ogólny poziom płac w kraju, koszty utrzymania i ich fluktuacje, świad-

¹⁷ Konwencja nr 26 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ustanowienia metod ustalania płac minimalnych, 16.06.1928 r., <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k026.html> (dostęp: 2.02.2019 r.).

¹⁸ Konwencja nr 131 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, 22.06.1970 r., <http://www.mop.pl/doc/html/konwencje/k131.html> (dostęp: 2.02.2019 r.).

¹⁹ Zalecenie nr 135 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się, 22.06.1970 r., <http://www.mop.pl/doc/html/zalecenia/z135.html> (dostęp: 2.02.2019 r.).

czenia z tytułu ubezpieczeń społecznych, porównanie ze stopą życiową innych grup społecznych, a także czynniki natury gospodarczej, łącznie z wymaganiami rozwoju gospodarczego, poziomem wydajności pracy i dążeniem do osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu zatrudnienia” (art. 3 zalecenia nr 135, art. 3 Konwencji nr 131). Jak podkreśla A. Sobczyk, Konwencja nr 131 jest najważniejszą w dorobku MOP w dziedzinie wynagrodzenia, w szczególności ze względu na powyższy przepis dotyczący kryteriów ustalania wysokości wynagrodzenia²⁰. Na mocy Konwencji nr 131 zmienił się również zakres podmiotowy pracowników objętych systemem płac minimalnych. Nie byli to już jedynie pracownicy zatrudnieni w przemyśle, w którym stawki płac były wyjątkowo niskie, jak to zostało określone w Konwencji nr 26. Zgodnie z art. 1 Konwencji nr 131 system płac minimalnych objął „wszystkie grupy pracowników, których warunki zatrudnienia są takie, że system ten będzie odpowiedni do zapewnienia im ochrony”. Konwencja nr 131 wprowadziła również obowiązek określenia grup pracowników, które powinny podlegać ochronie. Analizę taką mają przeprowadzać władze właściwe w danym kraju w porozumieniu lub po wszechstronnej konsultacji z organizacjami reprezentującymi zainteresowanych pracodawców i pracowników, oczywiście o ile takie organizacje istnieją. Jednak postanowienia Konwencji nr 131 nie regulują wysokości płacy minimalnej. Wskazują jedynie, że ustalanie płac minimalnych powinno stanowić jeden z elementów polityki mającej na celu przezwyciężenie ubóstwa oraz – co szczególnie istotne w kontekście wcześniejszego wyводу o godziwej płacy – zaspokojenie potrzeb wszystkich pracowników i ich rodzin. Głównym bowiem celem ustalania płac minimalnych, stosownie do zalecenia nr 135, powinna być niezbędna ochrona socjalna pracowników w zakresie dopuszczalnego minimum poziomu płac. Omówione powyżej konwencje i zalecenie MOP dobrze ukazują ewolucję standardów w zakresie wynagrodzenia za pracę, zarówno dotyczących rozszerzania ich zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego, w tym określania elementów istotnych przy ustalaniu poziomu płac minimalnych. Warto zauważyć, że akty MOP wprowadzają pojęcie „płaca minimalna”, nie posługując się jedynie pojęciami „godziwa” czy „sprawiedliwa” płaca, jak omówione wcześniej Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i Pakt.

²⁰ A. Sobczyk [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2018, art. 13.