**Ministerstvo práce a sociálních věcí**

**Návrh směrnice o evropské minimální mzdě**

***Popis problematiky***

Dne 28. října 2020 předložila Komise návrh směrnice o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii. Cílem směrnice je zlepšit pracovní a životní podmínky v Unii stanovením rámce pro určení přiměřené výše minimálních mezd a pro přístup pracovníků k ochraně poskytované minimální mzdou.

Návrh směrnice vytváří regulativní rámec (a) pro **existenci mechanismu na národní úrovni, který zajistí stanovování a pravidelnou (a včasnou) valorizaci minimální mzdy** **v přiměřené výši** na základě minimálně 4 objektivně daných kritérií; (b) pro mechanismus zapojení sociálních partnerů do stanovování a valorizaci minimální mzdy; (c) pro podporu kolektivního vyjednávání ve státech, ve kterých je kolektivními smlouvami pokryto méně než 70 % zaměstnanců; a (d) pro pravidelný a dostatečný sběr dat o minimální mzdě.

**Charakter směrnice** je ve vztahu ke stanovování výše minimální mzdy **procedurální** – nepředepisuje konkrétní výši minimální mzdy ani konkrétní „vzorec“ pro její výpočet. Směrnice požaduje, aby členské státy na národní úrovni nastavily předvídatelný proces stanovování a valorizace minimální mzdy, a to s povinným přihlédnutím k obvyklým ekonomickým kritériím a parametrům a se systematickým zapojením sociálních partnerů. Konkrétní podobu takového procesu a jeho parametry si mají určit členské státy samy na základě pravidel daných směrnicí (v úvodních ustanoveních je jako „zdroj inspirace“ pro příklad uvedeno, že při posuzování přiměřenosti minimální mzdy vůči hladině hrubých mezd mohou být vodítkem ukazatele, které se běžně používají na mezinárodní úrovni, jako je 60 % mediánu hrubé mzdy a 50 % průměrné hrubé mzdy).

Vyjednávání návrhu směrnice z fáze výkladu návrhu ze strany EK (od listopadu 2020 do února 2021) a prezentace stanoviska právní služby Rady k právnímu základu směrnice (březen 2021) přešlo do fáze předkládání a projednávání kompromisních návrhů členských států a portugalského předsednictví (březen – květen). Návrh i přes vydané stanovisko právní služby Rady (dne 9. března v režimu LIMITE) nadále vzbuzuje u některých členských států pochybnosti z hlediska **právního základu.**  Návrh směrnice je založen na ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie, která umožňuje přijímat směrnice v oblasti pracovních podmínek a Komise považuje mzdy jako jednu za základních pracovních podmínek. Dotčené členské státy poukazují na čl. 153 odst. 5 Smlouvy o fungování Evropské unie, který vylučuje možnost, aby byla přijímána opatření týkající se „odměny za práci“. Komise však poukazuje na nutnost restriktivního výkladu tohoto ustanovení SFEU s ohledem na judikaturu Soudního dvora EU.

Stanovisko právní služby Rady se zaměřuje téměř výhradně na otázku právního základu návrhu směrnice a nemá být chápáno jako vyčerpávající posouzení všech právních aspektů návrhu směrnice. Právní služba Rady shrnula své závěry ve stanovisku následovně:

a) Vzhledem k tomu, že návrh směrnice nestanovuje výši různých složek mzdy ani přímo nezasahuje do stanovování mzdy, může být návrh založen na čl.153(1)(b) SFEU a 153(2) SFEU (s výjimkou několika elementů v článku 6 - viz níže).

b) Aby se zabránilo nejistotě ohledně procesní povahy povinností a odpovídajícího prostoru, který je členským státům ponechán, pokud jde o výsledek v procesu stanovování mezd, doporučuje se, aby na konec úvodní věty čl. 5 odst. 2 byla doplněna slova *"jejichž relevanci a relativní váhu mohou rozhodnout členské státy v souladu s jejich převládajícími národními socioekonomickými podmínkami"*, a v čl. 5 odst. 4 by měla být slova *"aby byla zachována jejich přiměřenost"* vypuštěna nebo nahrazena slovy *"aby pokračovaly v podpoře jejich přiměřenosti"*.

c) Řada prvků článku 6 přímo zasahuje do stanovování výše mzdy, což je z pravomoci Unie vyloučeno podle čl. 153(5) SFEU. Tak je tomu v případě těch limitů, které se týkají odchylek a srážek ze zákonných minimálních mezd, které přesahují rámec obecných právních zásad, a které proto spadají mimo pravomoci Unie podle článku 153 SFEU, jakož i způsobu, jakým je toto ustanovení formulováno (tj. umožňující členským státům tyto odchylky a srážky aplikovat). Článek 6 by proto měl být buď zrušen, nebo upraven.

d) Obecně se doporučuje, aby formulace použité v názvu navrhované směrnice, v názvu některých článků a v preambuli byly přezkoumány a upraveny tak, aby byly v souladu se skutečným rozsahem povinností stanovených v operativní části návrhu.

***Pozice ČR***

Rámcová pozice byla projednána a schválena Výborem pro Evropskou unii (na pracovní úrovni) dne 1.12.2020. Podle schválené rámcové pozice ČR předložený návrh směrnice vítá. ČR obecně podporuje přístup, že pracovat se lidem musí vyplatit a zaměstnanci mají nárok na důstojnou mzdu za svou práci.

Podstata návrhu směrnice odpovídá prioritám vlády vyjádřeným v programovém prohlášení vlády, a to jak na národní úrovni („Připravíme závazná pravidla pro předvídatelný růst minimálních mezd.“), tak v evropské politice („Budeme prosazovat větší využívání unijních nástrojů a politik za účelem sbližování mezd, životní úrovně a sociálních standardů napříč členskými státy.“); ČR se tak ztotožňuje s oběma základními cíli navrhované směrnice: **zajištění přiměřené výše minimální mzdy na národní úrovni a podpora mzdové konvergence v rámci EU**.

Některé body návrhu směrnice jsou však z hlediska ČR problematické a ČR proto v průběhu projednávání prosazovala jejich vyjasnění a předložila konkrétní návrhy změn v jednotlivých článcích návrhu směrnice. ČR zejména usiluje o takové vymezení použitelných kritérií pro stanovení výše minimální mzdy, které **poskytne členským státům prostor pro rozhodnutí o použití vhodných indikátorů pro stanovení přiměřené úrovně a budoucí valorizaci zákonné minimální mzdy** a které bude respektovat výsledky dialogu vlád se sociálními partnery. Dále ČR usiluje o zajištění toho, aby i orgány ustavené na základě dohody vlády se sociálními partnery pro účely tripartitních konzultací (*Rada hospodářské a sociální dohody ČR* jako poradní orgán vlády a její odborné tripartitní týmy) byly i bez legislativního ukotvení ve vnitrostátním právu považovány za poradní orgány k zapojení sociálních partnerů do procesu stanovování minimální mzdy, jejichž existenci návrh požaduje. ČR rovněž usiluje o zpřesnění textu článků, které se týkají podpory kolektivního vyjednávání v členských státech, vymáhání práva v rámci veřejných zakázek a sledování a sběru dat o minimální mzdě a pokrytí kolektivními smlouvami, zejména proto, aby z těchto ustanovení eventuelně nevyplynula nadměrná zátěž pro podniky a/nebo státní orgány.

Pokud jde o **právní základ** navrhované směrnice, ČR podporuje názor právní služby Rady v otázce právního základu návrhu směrnice a navrhované změny v textu směrnice.

ČR na základě úvodních jednání pracovní skupiny pro sociální otázky zpracovala a portugalskému předsednictví předložila dva komplexní návrhy změn k celému návrhu směrnice (k původnímu návrhu EK a prvnímu kompromisnímu návrhu směrnice, který PT PRES předložilo na přelomu dubna a května t. r.). Znění druhého kompromisního návrhu PT PRES zohledňující požadavky členských státu na změny nebylo k datu zpracování tohoto materiálu (28. 5. 2021) k dispozici.

**Konečná pozice ČR k návrhu směrnice se bude odvíjet od konečné podoby textu směrnice po jejím projednání.**

Poslanecká sněmovna (výbor pro evropské záležitosti, výbor pro sociální politiku) i Senát PČR návrh směrnice projednaly, rozpor se zásadou subsidiarity z jejich strany nebyl shledán. Senát ve svém usnesení vyjádřil preferenci pro doporučení Rady namísto navrhované směrnice.

***Pozice členských států***

Všechny členské státy stále uplatňují obecnou výhradu přezkumu. Z dosavadních jednání na pracovní úrovni je zřejmé, že mezi kritiky navrhované směrnice patří zejména DK, AT, SE a NL. Za tímto postojem stojí především obavy z nedostatku kompetencí EU v dané oblasti a dále obavy z narušení národního systému kolektivního vyjednávání o mzdách a narušení autonomie sociálních partnerů. Zpochybňována je rovněž vhodnost zvoleného právního nástroje (směrnice), kdy za adekvátní by byla považována forma doporučení Rady. Komise však nepovažuje právně nezávazné doporučení za dostatečně účinný nástroj k dosažení kýženého efektu k zajištění přiměřených minimálních mezd v celé EU a naplnění jednoho z principů Evropského pilíře sociálních práv.

Spíše rezervovaný postoj zaujímají rovněž PL, MT, RO a HU. Některé členské státy, vč. např. DE, zatím neprezentovaly svou celkovou pozici. Řada členských států vyjadřuje obavy z nedostatečné flexibility při stanovení úrovně statutární minimální mzdy (podle článku 5) a možného nárůstu administrativní a finanční zátěže pro zaměstnavatele a národní administrativu v souvislosti s požadovaným sběrem dat (podle článku 10).

Odůvodněné stanovisko o rozporu návrhu směrnice s principem subsidiarity vydaly národní parlamenty DK, SE a MT.

Mezi členské státy, které jasně deklarovaly svou podporu, patří ES, BE, LU, FR, IT.

PT PRES řadilo návrh směrnice o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii mezi své priority. Na zasedání Rady EPSCO dne 14. června však hodlá předložit pouze zprávu o pokroku a vést k návrhu politickou debatu.

***Pozice sociálních partnerů (na evropské úrovni)***

Před předložením návrhu Komise v souladu s čl. 154 Smlouvy o fungování EU provedla dvoufázovou konzultaci se sociálními partnery o možných opatřeních EU v oblasti minimálních mezd.

Organizace pracovníků[[1]](#footnote-1) obecně souhlasily s cíli a možným obsahem iniciativy. Zdůraznily, že je třeba respektovat vnitrostátní zvyklosti a samostatnost sociálních partnerů. Organizace zaměstnavatelů obecně vyjádřily podporu většině cílů a možnému zaměření iniciativy EU. Některé z nich však s ohledem na rozmanitost vnitrostátních rámců zpochybnily přidanou hodnotu regulačního opatření EU ve věci stanovování minimálních mezd a zdůraznily, že je třeba plně respektovat pravomoci členských států a/nebo sociálních partnerů.

Zatímco odborové svazy Komisi vyzvaly, aby navrhla směrnici se závaznými minimálními požadavky, žádná z organizací zaměstnavatelů nebyla pro závaznou směrnici v oblasti minimálních mezd.

Jelikož se sociální partneři se neshodli na zahájení jednání o uzavření dohody na úrovni Unie, jak je stanoveno v článku 155 Smlouvy o fungování EU, Komise předložila svů návrh směrnice.

Evropská odborová konfederace (ETUC) návrh Komise podporuje a požaduje: (1) aby směrnice stanovila (v operativní části) jako povinný závazek pro členské státy určit zákonnou minimální mzdu na úrovni 60% hrubé mediánové mzdy a 50% hrubé průměrné mzdy; (2) aby národní akční plány na podporu kolektivního vyjednávání zaručily respektování svobody kolektivního vyjednávání a zabývaly se reálnými problémy odborové organizovanosti nebo aktivitami bránícími nebo narušujícími zakládání odborů; (3) aby zaměstnavatelé, kteří odmítají kolektivně vyjednávat, byli vyloučeni ze soutěže o veřejné zakázky a z evropských dotací (např. v rámci společné zemědělské politiky nebo fondů na obnovu); (4) ukončení výjimek z minimální mzdy pro určité kategorie pracovníků (např. mladé pracovníky, pracovníky v domácnosti) a zákaz srážek ze zákonné minimální mzdy.

Evropské konfederace zaměstnavatelů (BussinessEurope - BE)[[2]](#footnote-2) souhlasí s celkovými cíli dosažení přiměřených mezd v celé EU, aby se práce vyplatila, aby se bojovalo proti chudobě a aby se posílila úloha sociální partnerů a sociálního dialogu v souladu s vnitrostátními systémy pracovněprávních vztahů. BE však považuje směrnici EU za špatný nástroj, protože směrnice ze své definice předává moc zákonodárci a soudům, nikoliv sociálním partnerům. Návrh je v rozporu s textem a duchem Smlouvy o fungování EU, která chrání národní pravomoci v oblasti odměňování a kolektivního vyjednávání. Podle BE měly být cíle prosazovány právně nezávazným nástrojem (doporučením Rady). BE podporuje autonomní sociální dialog, ale odmítá kvazi-povinné kolektivní vyjednávání uložené veřejnými orgány. BE podporuje spravedlivé mzdy stanovené vnitrostátními sociálními partnery a odmítá politicky manipulované minimální mzdy. Směrnice podle BE ignoruje skutečnost, že minimální mzdy nelze posuzovat odděleně od sociálních dávek, systémů sociálního zabezpečení, systémů minimálního příjmu a zdanění, které jsou důležité pro sociální ochranu, zajištění dobrých životních podmínek a řešení chudoby. Současně BE uvádí, že návrh Komise ignoruje skutečnost, že minimální mzda není sociálním transferem, ale mzda je odměnou za vykonanou práci a podle odpracovaných hodin. Podle BE bude mít směrnice dopad na zaměstnanost, povede k nežádoucímu nárůstu nehlášených pracovníků, což povede k nekalé konkurenci a zbavení sociální ochrany těchto pracovníků. BE vyzval Radu a Evropský parlament k odmítnutí předloženého návrhu.

Jak ilustrují následná vyjádření (srov. např. postoj SMEunited[[3]](#footnote-3) či ETUC[[4]](#footnote-4)), výše uvedený rozdílný přístup mezi postoji sociálních partnerů, tj. organizací na straně zaměstnanců na straně jedné a organizací na straně zaměstnavatelů na straně druhé, nadále přetrvává. Uvedené se projevilo mj. i ve stanovisku Evropského sociálního a hospodářského výboru k návrhu směrnice o přiměřených minimálních mzdách[[5]](#footnote-5), kdy výsledné stanovisko výboru je doprovázeno protistanoviskem (které sice nezískalo většinu hlasů potřebnou pro schválení, avšak bylo podpořeno významným počtem členů výboru).

***Výše minimální mzdy v zemích EU***

V příloze č. 1 je pro informaci uvedena výše minimálních mezd v zemích EU k 1. lednu 2021, ve kterých jsou jejich úrovně stanoveny zákonem (právním předpisem). V příloze č. 2 je uveden přehled o vývoji podílu minimální mzdy a průměrné mzdy v průmyslu, stavebnictví a službách od roku 2010 (aktuálně poslední známé údaje publikované Eurostatem). Zdrojem dat je rovněž Eurostat.

**Příloha:**

*1. Výše minimální mzdy ve vybraných zemích EU*

*2. Vývoj podílu minimální mzdy a průměrné mzdy v průmyslu, stavebnictví a službách*

*ve vybraných zemích EU od roku 2010*

V Praze dne 31. května 2021

1. srov. např. stanovisko ETUC: <https://www.etuc.org/en/document/reply-etuc-2nd-phase-consultation-social-partners-fair-minimum-wages>;

   BUSINESSEUROPE: <https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2020-09-07_response_second_stage_consultation_minimum_wages.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
2. blíže ke stanovisku BE viz: [Proposal for an EU directive on fair minimum wages - a BusinessEurope position paper | BusinessEurope](https://www.businesseurope.eu/publications/proposal-eu-directive-fair-minimum-wages-businesseurope-position-paper) [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.smeunited.eu/publications/position-on-the-proposal-for-a-directive-on-adequate-minimum-wages-in-the-eu> [↑](#footnote-ref-3)
4. [Statement of the ETUC Collective Bargaining and Wage Coordination Committee - Opinion of the Council legal service on the Directive on Adequate Minimum Wages in the EU - Better late than never!.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2021-03/Statement%20of%20the%20ETUC%20Collective%20Bargaining%20and%20Wage%20Coordination%20Committee%20-%20Opinion%20of%20the%20Council%20legal%20service%20on%20the%20Directive%20on%20Adequate%20Minimum%20Wages%20in%20the%20EU%20-%20Better%20late%20than%20never%21.pdf) [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/adequate-minimum-wages-directive> [↑](#footnote-ref-5)