

Warszawa, 31 sierpnia 2023 r.

Dr hab. Monika Latos – Miłkowska, prof. ALK

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Małgorzaty Wysockiej**  
**DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ W SFERZE USTALANIA**  
**WYNAGRODZENIA ZA PRACĘ**

W związku z powołaniem uchwałą Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 29 maja 2023 r. do pełnienia funkcji recenzenta w przewodzie doktorskim Pani mgr Małgorzaty Wysockiej przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej „Działania Unii Europejskiej w sferze ustalania wynagrodzenia za pracę” przygotowanej pod kierunkiem Prof. UW dr hab. Anny Zawidzkiej - Łojek.

1. Ocena wyboru tematu rozprawy

Wybór tematu rozprawy należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Problematyka podjęta przez Doktorantkę w recenzowanej dysertacji nie była do tej pory przedmiotem kompleksowej, pogłębionej analizy naukowej w polskiej nauce. Tymczasem jest to problematyka niezwykle doniosła zarówno z teoretycznego jak i praktycznego punktu widzenia. Analizowane w recenzowanej pracy zagadnienia budzą duże kontrowersje, które podnoszone były w literaturze zagranicznej. Zarówno uchwalenie dyrektywy 2022/2041 w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej (dalej: dyrektywa o adekwatnych wynagrodzeniach minimalnych) jak i dyrektywy 2018/ 957 zmieniającej dyrektywę 69/71/WE dotyczącą delegowania pracowników w ramach Unii Europejskiej (dalej: dyrektywa o pracownikach delegowanych) spotkało się z zarzutami przekroczenia przez Unię Europejską jej kompetencji. Jednocześnie, są to kwestie o bardzo doniosłym znaczeniu gospodarczym i społecznym. Dość wspomnieć, że o uchwalenie tych dyrektyw intensywnie zabiegały polskie związki zawodowe będące członkami Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych, które zwłaszcza uchwalenie dyrektywy o adekwatnych wynagrodzeniach minimalnych uważają za swoje duże osiągnięcie.

Jednocześnie należy podkreślić, że wybrany przez Doktorantkę temat rozprawy doktorskiej jest niezwykle ambitny. Temat ten jest trudny, złożony, bardzo wieloaspektowy i kontrowersyjny. Wymaga bardzo dogłębnej wiedzy w zakresie prawa europejskiego – zarówno proceduralnego jak i materialnego, oraz znajomości elementów polskiego prawa pracy.

## 2. Ocena układu i metodologii rozprawy

Układ dysertacji należy uznać za prawidłowy. Recenzowana praca składa się z czterech obszernych rozdziałów merytorycznych. W pierwszym rozdziale Autorka przedstawiła rozwój koncepcji wynagrodzenia za pracę w aktach prawa międzynarodowego i w prawie Unii Europejskiej, w rozdziale drugim przedstawiono kompetencje Unii Europejskiej w zakresie ustalania wynagrodzenia za pracę. Rozdział trzeci dotyczy dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych. Autorka analizuje Europejski filar praw socjalnych, który dał asumpt do wydania tej dyrektywy, podstawę prawną wydania dyrektywy, jej zakres podmiotowy i przedmiotowy. Rozdział czwarty zawiera analizę dyrektywy o pracownikach delegowanych, która przedstawiona została w szerokim kontekście prawnym, ekonomicznym i społecznym. Struktura i treść rozdziałów III i IV podporządkowana została głównemu celowi badawczemu pracy, tj. weryfikacji tezy, w myśl której przy wydaniu obu analizowanych dyrektyw Unia Europejska przekroczyła swoje kompetencje.

Pracę otwiera wstęp, w którym precyzyjnie określono zakres i cele badawcze pracy oraz postawiono tezę, która następnie uległa weryfikacji. Pracę kończy zwięzłe merytoryczne zakończenie zawierające syntetyczne przedstawienie wniosków.

Podział analizowanej pracy na rozdziały i podrozdziały nie budzi wątpliwości – taki układ odpowiada tematowi i założonym celom badawczym pracy, jest spójny i logiczny. Prowadzi bezpośrednio do realizacji celów badawczych pracy, zapewnia też klarowny i spójny tok wyводу. W pracy zdarzają się drobne powtórzenia – na przykład punkty 3.2.1. i 3.2.2. rozdziału III odnoszą się do kwestii, które były przedmiotem obszernej analizy z rozdziale II. Nie wykluczam jednak, że był to celowy zabieg Autorki mający na celu przypomnienie czytelnikowi kluczowych dla dalszej analizy ustaleń.



W pracy wykorzystano przede wszystkim metodę analizy teoretyczno – prawnej, uzupełnianej – w ograniczonym zakresie – metodą historyczną. Nie była wykorzystywana metoda prawno-porównawcza, co jest jednak zrozumiałe biorąc pod uwagę, że przedmiotem dysertacji jest prawo europejskie. Należy jednak zaznaczyć, że Autorka w wielu miejscach trafnie odwołuje się do uwarunkowań prawnych istniejących w danych państwach członkowskich, głównie w celu wykazania w jaki sposób wpłynęły one na kształt konkretnego uregulowania lub w celu uzasadnienia stanowiska danego państwa członkowskiego względem dyrektywy.

Reasumując, układ pracy i wykorzystana metodologia zasługują na pełną aprobatę.

### 3. Merytoryczna ocena rozprawy

Praca prezentuje wysoki poziom merytoryczny. Zwraca uwagę dobrą jakością prowadzonych rozważań i dojrzałości argumentacji prawniczej.

Pracę otwiera zwięzły merytoryczny wstęp, w którym Autorka formułuje hipotezy badawcze pracy i służące ich weryfikacji cele badawcze. Na podkreślenie zasługuje, że Autorka w sposób bardzo sprawny powiązała cele badawcze pracy z postawionymi hipotezami, już we wstępie wskazując w jakim sposób chce postawione hipotezy zweryfikować. Każdy cel badawczy pracy jest realizowany w ramach osobnego rozdziału i każdy w sposób konsekwentny i logiczny służy weryfikacji postawionej hipotezy.

Rozdział pierwszy recenzowanej rozprawy przedstawia rozwój koncepcji wynagrodzenia za pracę. W rozdziale tym Autorka przedstawia pojęcie wynagrodzenia minimalnego i godziwego wypracowane w aktach prawa międzynarodowego, zwłaszcza Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz w aktach Rady Europy. Następnie Doktorantka przedstawia problematykę wynagrodzenia za pracę w prawie Unii Europejskiej. Zaprezentowane rozważania wprowadzają do problematyki rozdziału II, który poświęcony został kompetencjom Unii Europejskiej w zakresie ustalania wynagrodzenia za pracę.

Rozdział II recenzowanej pracy jest bardzo obszerny i bardzo trudny. W analizowanym rozdziale Autorka przedstawia bardzo precyzyjną analizę zakresu kompetencji Unii

Europejskiej w ustalaniu wynagrodzenia pracę. Przewidziano charakter kompetencji Unii Europejskiej w sferze polityki społecznej wynikający z prawa pierwotnego Unii Europejskiej, podstawy traktatowe polityki społecznej, pojęcie warunków pracy w rozumieniu art. 151 TFUE w świetle doktryny i orzecznictwa Trybunału, aby na końcu dojść do szczegółowej analizy zakresu wyłączenia wynagrodzenia z kompetencji UE wynikającego z art. 153 ust. 5 TFUE. Autorka przeanalizowała zakres tego wyłączenia w świetle dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i na tej podstawie przekonująco wskazała, że wyłączenie o którym mowa w art. 153 ust. 5 TFUE należy interpretować zawężająco, jako obejmujące jedynie bezpośrednią ingerencję w wysokość elementów wynagrodzenia za pracę. Ważnym stwierdzeniem jest również, że wyjątek o którym mowa w art. 153 ust. 5 TFUE dotyczy tylko aktów prawa europejskiego wydanych na podstawie art. 153 TFUE.

Następnie, przedmiotem dalszych wywodów Autorki jest kwestia wyboru właściwej podstawy prawnej aktu prawnego.

Przeprowadzony w rozdziale II wywód jest w mojej ocenie prawidłowy. Przeprowadzone rozważania są przekonujące, logiczne, dobrze uargumentowane.

Zaznaczyć przy tym należy, że przeprowadzone w rozdziale II rozważania mają kardynalne znaczenie dla dalszej części pracy. Zawarte w nim ustalenia dotyczące w szczególności dopuszczalnej podstawy prawnej i zakresu wyjątku, o którym mowa w art. 153 ust. 5 TFUE będą podstawą weryfikacji hipotez badawczych w kolejnych rozdziałach pracy.

Rozdziały III i IV dotyczą dwóch dyrektyw, których regulacja dotyka problematyki wynagrodzenia za pracę - dyrektywy o adekwatnych wynagrodzeniach minimalnych oraz dyrektywy o pracownikach delegowanych.

Dyrektywa w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych budzi duże kontrowersje właśnie ze względu na wyłączenie zawarte w art. 153 ust. 5 TFUE. W związku z tym Autorka – opierając się na ustaleniach dokonanych w rozdziale II pracy – skonstruowała „test wyłączenia” mający na celu zweryfikowanie hipotezy, że ustanawiając dyrektywę w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych Unia



Europejska przekroczyła swoje kompetencje. Test obejmuje zarówno podstawy prawne wydania dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych oraz jej treść. Przeprowadzony test doprowadził do negatywnej weryfikacji hipotezy i w sumie do pozytywnego wyniku dla dyrektywy – ustalono, że zarówno w kwestii wyboru podstawy prawnej jak i w treści dyrektywy prawodawca europejski nie przekroczył przydanych mu uprawnień. Przeprowadzony wywód jest przekonujący i bardzo dobrze uargumentowany i nie ukrywam, że taki wynik testu bardzo mnie ucieszył. Mam jednak drobną uwagę. Pani Doktorantka, formułując końcowe wnioski, w których - w wyniku przeprowadzonego testu - stwierdza negatywną weryfikację hipotezy badawczej i zgodność działania prawodawcy europejskiego z zakresem posiadanych kompetencji, formułuje pewne zastrzeżenie, w myśl którego „pomimo, że przepisy zawarte w art. 4 ust. 2 oraz 5 ust. 4 dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych nie spełniają kryteriów „testu wyłączenia” wydaje się, że nałożone w nich na państwa członkowskie obowiązki wykraczają poza kompetencje przyznane instytucjom Unii Europejskiej” (s. 138). Wydaje mi się, że jest tu pewna sprzeczność. Z jednej strony Autorka weryfikuje tę kwestię w oparciu o skonstruowane przez siebie narzędzie („test wyłączenia”), co prowadzi do konstatacji, że do przekroczenia kompetencji nie doszło, z drugiej niejako sama ten wynik podważa wskazując, że jej zdaniem jednak do przekroczenia tych kompetencji doszło. Nie wiem z czego wynika to końcowe zawahanie, bowiem uprzedni tok wyводу przekonująco pokazywał, że do naruszenia kompetencji przez prawodawcę europejskiego nie doszło. Autorka nie przedstawiła też w jaki sposób i w jakim zakresie nałożone na państwa członkowskie obowiązki te kompetencje przekraczają. To poważny zarzut, który powinien zostać - skoro już go sformułowano – solidniej uzasadniony. Sprawa to nieco wrażeń, że Autorce na końcu trochę zabrakło odwagi żeby postawić „kropkę nad i” i zająć w pełni jednoznaczne stanowisko.

W ostatnim, czwartym rozdziale pracy Autorka zajmuje się drugą kontrowersyjną dyrektywą - mianowicie dyrektywą 2018/957 w sprawie pracowników delegowanych, w której nakazuje się stosowanie do pracowników delegowanych takiego wynagrodzenia wraz ze stawką godzinową za godziny nadliczbowe jakie za daną pracę otrzymują pracownicy w kraju przyjmującym. Również w tym przypadku doszło do

kontrowersji, czy stanowiąc te przepisy prawodawca europejski nie przekroczył przyznanych mu kompetencji. W rozdziale IV Autorka przedstawia szerokie tło historyczne, ekonomiczne i społeczne towarzyszące uchwaleniu dyrektywy 2018/957. Precyzyjnie przeanalizowano również pojęcie pracownika delegowanego. Następnie – podobnie jak w rozdziale III – Doktorantka dokonuje analizy prawnej mającej na celu weryfikację hipotez badawczych pracy. Hipoteza to została przez Autorkę zweryfikowana negatywnie. Tym razem o wyniku negatywnym weryfikacji hipotez pracy przesądził wybór podstawy prawnej. Prawodawca europejski jako podstawę prawną w tym przypadku wskazuje art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE. W toku dokonanej analizy prawnej Autorka ustaliła, że wskazana podstawa prawna została zastosowana prawidłowo. Co za tym idzie dyrektywa 2018/957 nie jest aktem wydanym na podstawie art. 153 TFUE, co przesądza również o niestosowaniu wyjątku o którym mowa w art. 153 ust. 5. W rezultacie Autorka stwierdza, że „dyrektywa 2018/957 zmieniająca m.in. sposób ustalania wynagrodzenia za pracę pracownika delegowanego, mogła zostać przyjęta na podstawie art. 53 ust. 1 i art. 62 TFUE, mimo iż jej treść obejmuje warunki pracy pracowników delegowanych.” Jak należy się domyślać – z tego względu może regulować warunki wynagradzania pracowników delegowanych. W tym miejscu mam do Doktorantki pytanie: czy gdyby dyrektywa ta została wydana na podstawie art. 153 wynik weryfikacji nadal byłby negatywny, czy w takim przypadku doszłoby jednak do naruszenia art. 153 ust. 5 TFUE?

W rezultacie w przypadku obu analizowanych dyrektyw ustalono, że mieszczą się w zakresie kompetencji prawotwórczych przyznanych Unii Europejskiej, choć z innych względów. W pierwszym przypadku ze względu na treść dyrektywy, która jednak nie mieści się w wyłączeniu wynikającym z art. 153 ust. 5 TFUE, w drugim – ze względu na podstawę prawną dyrektywy, do której wskazane wyżej wyłączenie nie ma zastosowania. Z wnioskami tymi należy się w mojej ocenie zgodzić – zostały poparte bardzo rzetelną analizą i argumentacją. Tak jak wskazałam już na wstępie, ten rozdział pracy oceniam wysoko, ze względu na istotne walory merytoryczne i poznawcze.

Pozwalając sobie na bardziej ogólną refleksję, z przeprowadzonych analiz wynika, że Unia Europejska jednak ma pewne kompetencje w zakresie wynagrodzenia za pracę. W



pracy rozważania na temat kompetencji Unii Europejskiej w tym zakresie prowadzone były niejako od strony negatywnej – taki sposób przedstawienia problemu wynikał z przyjętych celów i hipotez pracy. Interesujące (choć trudne) byłoby – może Autorka zechce podjąć ten wątek w dalszej pracy badawczej – podjęcie próby dookreślenia tych kompetencji od strony pozytywnej.

#### 4. Ocena formalnych aspektów pracy

Na bardzo wysoką ocenę zasługuje warsztatowa strona pracy. Praca napisana jest bardzo dobrym, zwięzłym, precyzyjnym językiem. Zwraca uwagę również bardzo staranny i logiczny sposób prowadzenie wywodu i bardzo duża precyzja argumentacji prawniczej i formułowania wniosków. W pracy nie ma zbędnych fragmentów, nie ma części słabszych czy mniej wnikliwych. Autorka w całej pracy utrzymuje równy, wysoki poziom. Można powiedzieć, że Autorka z żelazną dyscypliną i logiką zmierza do zrealizowania postawionych sobie celów badawczych. Jednocześnie, co również trzeba podkreślić wywody te są zrozumiałe, nawet w tych częściach które bezpośrednio nie dotyczą sfery moich zainteresowań badawczych. Lektura tych fragmentów jest wymagająca, ale wszystkie elementy są zrozumiałe i klarowne. Zasługuje to na podkreślenie, gdyż – cytując Profesora Ludwika Florka - „sztuką jest pisać prosto o rzeczach trudnych”. Autorka tę sztukę opanowała w ponadprzeciętnym zakresie.

Praca zaopatrzona jest w rozbudowany i bardzo starannie opracowany system odsyłaczy. Jest też bardzo dobrze opracowana pod względem redakcyjnym.

Reasumując ten wątek recenzji, pod względem formalnym pracę można uznać za wzorową.

#### 5. Ocena wykorzystanych źródeł

Na równie wysoką ocenę zasługują wykorzystane w pracy źródła. Należy podkreślić, że Autorka zgromadziła, uporządkowała, przeanalizowała i twórczo wykorzystwała w pracy bardzo obszerny materiał źródłowy obejmujący akty prawa międzynarodowego, akty prawa Europejskiego, zarówno pierwotnego jak i wtórnego, projekty i dokumenty robocze Unii Europejskiej, orzecznictwo TSUE, stanowiska partnerów społecznych wyrażane w procesie konsultacji, stanowiska państw członkowskich. W szerokim i

adekwatnym zakresie wykorzystano również literaturę przedmiotu, zagraniczną i polską.

## 6. Konkluzje

Sumaryczna ocena recenzowanej pracy wypada bardzo pozytywnie. W pracy przeprowadzono bardzo kompetentną analizę trudnego i złożonego problemu, zweryfikowano postawioną we wstępie tezę i wyciągnięto prawidłowe wnioski. Wnioski, które – biorąc pod uwagę toczącą się dyskusję – mogą mieć znaczenie nie tylko dla odbiorcy krajowego, ale i zagranicznego. Na podkreślenie zasługuje bardzo dobry warsztat recenzowanej pracy, bardzo dobry poziom zaprezentowanej argumentacji prawniczej i ogólnie wysoki poziom merytoryczny pracy. Autorka podjęła ambitne zamierzenie badawcze i konsekwentnie je zrealizowała. Nieliczne uwagi sformułowane w treści recenzji mają charakter uzupełniający i nie rzutują na wysoką ocenę recenzowanej rozprawy. Muszę stwierdzić, że w wyniku lektury recenzowanej pracy dużo się nauczyłam.

**W rezultacie należy jednoznacznie stwierdzić, że recenzowana dysertacja stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i spełnia warunki stawiane rozprawom doktorskim określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki w zw. z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W związku z tym wnioskuję o dopuszczenie Pani mgr Małgorzaty Wysockiej do dalszych etapów postępowania o nadanie stopnia doktora w dziedzinie nauk społecznych dyscyplinie nauki prawne.**

Prof. ALK dr hab. Monika Latos - Miłkowska