

Received: 3.08.2021  
Accepted: 25.08.2021  
Published: 30.09.2021

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2021, XXI, z. 3: s. 143-156  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0015.7580  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Leszek Mitrus\*  
Nr ORCID: 0000-0002-1308-7358

## KOMPETENCJE EUROPEJSKIEGO URZĘDU DS. PRACY W ZAKRESIE STOSOWANIA I EGZEKWOWANIA PRAWA PRACY

### THE COMPETENCES OF THE EUROPEAN LABOUR AUTHORITY IN THE FIELD OF APPLICATION AND ENFORCEMENT OF LABOUR LAW

**Streszczenie:** Artykuł dotyczy statusu Europejskiego Urzędu ds. Pracy i jego kompetencji w zakresie stosowania i egzekwowania prawa pracy. Utworzony w 2019 r. Urząd ma przyczynić się do zapewnienia sprawiedliwej mobilności pracowników w całej Unii oraz wspierać państwa członkowskie i Komisję w koordynowaniu systemów zabezpieczenia społecznego w Unii. Autor zarysowuje problemy związane ze swobodą przemieszczania się pracowników oraz delegowaniem pracowników w ramach swobody świadczenia usług. Przedstawia kompetencje Urzędu ds. Pracy dotyczące ułatwiania uzyskiwania informacji o prawach i obowiązkach w dziedzinie mobilności pracowników w całej Unii, ułatwiania i wspierania współpracy państw członkowskich w zakresie egzekwowania odpowiednich przepisów prawa Unii, prowadzenia mediacji i udzielania pomocy w rozstrzyganiu sporów transgranicznych między państwami członkowskimi, a także wspierania współpracy państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej.

**Słowa kluczowe:** Europejski Urząd ds. Pracy, Europejski filar praw socjalnych, rozporządzenie 2019/1149, swoboda przemieszczania się pracowników, swoboda świadczenia usług, delegowanie pracowników, koordynacja zabezpieczenia społecznego, praca nierejestrowana, inspekcja pracy

**Summary:** The article is dedicated to the status of the European Labour Authority and its competences in the field of application and enforcement of labour law. Established in 2019, the Authority shall contribute to ensuring fair labour mobility across the Union and assisting Member States and the Commission in the coordination of social security systems within the Union. Author outlines the problems connected to the freedom of movement of workers and posting of workers within the freedom to provide services. He introduces competences of the European Labour Authority on facilitating access to information on rights and obligations regarding labour mobility across the

---

\* prof. dr hab.; Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: [leszek.mitrus@uj.edu.pl](mailto:leszek.mitrus@uj.edu.pl)

Union, facilitating and enhancing cooperation between Member States in the enforcement of relevant Union law, mediating and facilitating solution in cases of cross-border disputes between Member States, as well as supporting cooperation between Member States in tackling undeclared work.

**Keywords:** European Labour Authority, European Pillar of Social Rights, regulation 2019/1149, free movement of workers, freedom to provide services, posting of workers, social security coordination, undeclared work, labour inspectorate

## UWAGI WPROWADZAJĄCE

Niniejsze opracowanie chciałbym zdedykować Profesorowi Markowi Pliszkiwiczowi, który w 2021 r. obchodzi jubileusz swojej pracy naukowej. Problematyka poruszona w artykule dotyczy jednego z elementów zagwarantowania skuteczności prawa pracy, a w pewnym stopniu również prawa zabezpieczenia społecznego. Tematem moich rozważań będą kompetencje nowej instytucji Unii Europejskiej, a mianowicie Europejskiego Urzędu ds. Pracy. Urząd ten został powołany rozporządzeniem 2019/1149 z 20 czerwca 2019<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia urząd zapewnia pomoc państwom członkowskim i Komisji w skutecznym stosowaniu i egzekwowaniu prawa Unii w zakresie mobilności pracowników oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na terenie Unii. Kompetencje Urzędu ds. Pracy koncentrują się na problematyce swobody przemieszczania się pracowników oraz swobody świadczenia usług pomiędzy państwami członkowskimi. Powołanie tej instytucji jest motywowane przede wszystkim dążeniami do zwiększenia jakości korzystania ze swobód rynku wewnętrznego w Unii Europejskiej oraz wzmocnienia egzekwowania prawa w sytuacjach transgranicznych.

## UWARUNKOWANIA I PRAWNE RAMY MIGRACJI ZAROBKOWEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

W świetle prawa pierwotnego Unii obywatele państw członkowskich mogą korzystać ze swobody migracji oraz podejmować działalność zarobkową w innym kraju niż państwo pochodzenia. *De lege lata* swoboda przemieszczania się pracowników jest przedmiotem art. 45 – 48 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>2</sup>, prawo przedsiębiorczości (prowadzenie działalności gospodarczej) jest uregulowane art. 49 – 55 TFUE, natomiast świadczenie usług stanowi przedmiot art. 56 – 62 TFUE. Pierwotne oraz wtórne prawo unijne gwarantuje migrantom szereg uprawnień przysługujących im w kraju pobytu. Z perspektywy jednostki możliwość wykonywania aktywności zarobkowej w całej Unii Europejskiej, zarówno w formie zatrudnienia, jak i prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek, jest jednym z największych osiągnięć integracji Starego Kontynentu.

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1149 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 833/2004, (UE) nr 492/2011 i (UE) 2016/589 oraz uchylające decyzję (UE) 2016/344, Dziennik Urzędowy UE z 11.7.2019, L 186/21.

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47.

Korzystanie ze swobód unijnych jest związane z licznymi trudnościami praktycznymi. Faktyczne uwarunkowania swobody przemieszczania się ulegały zmianom, a na poszczególnych etapach integracji wyzwaniem dla prawodawcy i organów stosujących prawo były odmienne problemy. Traktat rzymski z 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, poprzedniczkę dzisiejszej Unii Europejskiej, zagwarantował swobodę migracji osobom aktywnym zawodowo, a więc pracownikom, osobom prowadzącym działalność gospodarczą oraz osobom świadczącym usługi. Co do zasady państwa członkowskie powinny identycznie traktować obywateli własnych oraz obywateli pozostałych państw należących do EWG. W okresie przejściowym trwającym do 31 grudnia 1969 r. władze krajowe zostały zobligowane do zmiany lub uchylecia przepisów wewnętrznych, które mogły stanowić barierę dla równego traktowania w sferze aktywności zarobkowej.

Jednocześnie na poziomie ponadnarodowym przyjęto instrumenty prawne dotyczące uprawnień imigrantów. Wśród nich warto uwypuklić rozporządzenie Rady nr 1612/68 z 15 października 1968 r. o swobodzie przemieszczania się pracowników we Wspólnocie<sup>3</sup>, a także rozporządzenie Rady nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie<sup>4</sup>. Pierwszy ze wskazanych aktów prawnych dotyczył uprawnień migrantów w dziedzinie prawa pracy, natomiast drugi odnosił się do problematyki koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich. W pewnym zakresie instrumenty te regulowały mechanizmy wspierające swobodę przemieszczania się osób. Rozporządzenie 1612/68 odnosiło się bowiem do współpracy między urzędami zajmującymi się sprawami zatrudnienia, wymiany ofert pracy i wniosków o zatrudnienie, a także rozpowszechniania informacji o warunkach życia i pracy w państwach członkowskich (art. 19 i nast.). Z kolei rozporządzenie 1408/71 regulowało współdziałanie instytucji ubezpieczeniowych państw członkowskich (art. 80 i nast.)<sup>5</sup>.

W omawianym okresie mobilność pomiędzy państwami członkowskimi była stosunkowo niewielka. W realiach społeczeństwa industrialnego migracja oznaczała z reguły przeprowadzkę do innego państwa członkowskiego oraz zawarcie umowy o pracę z lokalnym pracodawcą. Konieczne było zatem przeniesienie swojego centrum życiowego za granicę, a działania takie były rozpatrywane w co najmniej wielomiesięcznej, jeśli nie wieloletniej perspektywie.

Stopniowo wykształciła się inna forma mobilności, jaką jest czasowe delegowanie pracowników do innego państwa członkowskiego w ramach swobody świadczenia usług. Zasadnicza różnica w porównaniu z tradycyjnie rozumianą migracją polega na tym, że pracownik delegowany przez swojego pracodawcę do innego kraju nie uzyskuje dostępu do rynku pracy państwa przyjmującego. Nadal pozostaje on w stosunku pracy z pracodawcą delegującym, a po zrealizowaniu zadania wraca do kraju ojczystego. Delegowanie z istoty rzeczy ma zatem charakter przejściowy. Ta forma mobilności była najpierw przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości, a następnie została uregulowana dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 96/71 z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania

<sup>3</sup> Dziennik Urzędowy WE nr L 257 z 19.10.1968 r., s. 2.

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dziennik Urzędowy WE 1997 nr L 28, s. 1.

<sup>5</sup> Ten akt prawny został uzupełniony rozporządzeniem wykonawczym Rady nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r., tekst jedn. Dziennik Urzędowy WE z 1997 r., L 28, s. 1.

pracowników w ramach świadczenia usług<sup>6</sup>. Dyrektywa zobowiązała pracodawców delegujących swój personel do przestrzegania minimalnych standardów prawa pracy kraju przyjmującego. Artykuły 4 oraz 5 dyrektywy 96/71 ogólnikowo odniosły się do współpracy władz krajowych w kwestii wzajemnego przekazywania informacji, a także powinności ustanowienia na poziomie krajowym odpowiednich środków na wypadek jej nieprzebrzeżenia. W szczególności państwa członkowskie powinny zapewnić, że pracownikom i ich przedstawicielom będą przysługiwały odpowiednie procedury dla celów wyegzekwowania obowiązków wynikających z dyrektywy.

Uwarunkowania swobody przemieszczania się osób uległy zasadniczej zmianie wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej na państwa Europy Środkowej i Wschodniej w dniu 1 maja 2004 r. Traktat akcesyjny<sup>7</sup> wprowadził okres przejściowy w zakresie swobody przemieszczania się pracowników. Obywatele nowych krajów członkowskich nie uzyskali od razu prawa podejmowania zatrudnienia w państwach starej Unii, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz Szwecji. Okres przejściowy w tym zakresie trwał do 2011 r., a Polacy okazali się bardzo mobilni i chętnie podejmujący pracę w innych państwach członkowskich. Jednocześnie traktat akcesyjny co do zasady nie ustanowił środków przejściowych w dziedzinie swobody świadczenia usług. Już od momentu akcesji przedsiębiorcy z nowych państw członkowskich uzyskali uprawnienie do delegowania swojego personelu do krajów starej Unii. Pomędzy obydwoma grupami państw od początku występują istotne różnice zarobków oraz kosztów pracy. Nic więc dziwnego, że ta forma mobilności zyskała popularność wśród przedsiębiorstw z Europy Środkowej, a Polska stała się unijnym liderem w kwestii transgranicznego delegowania pracowników<sup>8</sup>.

Zmodernizowany został kształt prawa wtórnego dotyczący swobody przemieszczania się osób w Unii Europejskiej. Uprawnienia imigrantów na gruncie prawa pracy są obecnie przedmiotem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii<sup>9</sup>. Rozporządzenie odnosi się m.in. do kojarzenia ofert zatrudnienia i wniosków o zatrudnienie oraz ich równoważenia (art. 11 i nast.). Przewiduje również odpowiedni szkielet instytucjonalny, w tym funkcjonowanie Europejskiego Urzędu Koordynacji (art. 18 i nast.) oraz organów zapewniających ścisłą współpracę państw członkowskich (art. 21 i nast.). Z praktycznego punktu widzenia istotne znaczenie dla wspierania mobilności pracowników na europejskim rynku pracy mają Europejskie Służby Zatrudnienia (*European Employment Services – Eures*)<sup>10</sup>. Podstawą ich funkcjonowania jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2016/589 z dnia 13 kwietnia 2016 r. w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES), dostępu pracowników do usług w zakresie mobilności i dalszej integracji rynków pracy oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 492/2011 i (UE) nr 1296/2013<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Dz. Urz. WE L 18 z 21.1.1997 r., s. 1.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2004, nr 90, poz. 864.

<sup>8</sup> Szerzej zob.: L. Mitrus, *Charakter prawny delegowania pracowników w ramach swobody świadczenia usług w Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018 nr 6, s. 4 i n. z dalszymi wskazówkami bibliograficznymi.

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE L 141 z 27.5.2011, s. 1.

<sup>10</sup> Szerzej: M. Wujczyk, [w:] K. Jaworska, M. Wujczyk, I. Florczak, A. Daniluk-Jarmoniuk, *Usługi rynku pracy*, [w:] K. W. Baran, M. Włodarczyk (red.), *System Prawa Pracy*, tom VIII: *Prawo rynku pracy*, Warszawa 2018, s. 854 i n.

<sup>11</sup> Dz. Urz. UE L 107 z 22.4.2016, s. 1.

Problematyka zabezpieczenia społecznego jest przedmiotem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>12</sup>, uzupełnianego przez rozporządzenie wykonawcze 987/2009<sup>13</sup>. Zasadniczym celem regulacji pozostaje zagwarantowanie, że osoby korzystające ze swobody przemieszczania się nie zostaną pozbawione praw już nabytych oraz praw w trakcie nabywania tylko z tej przyczyny, że zdecydowały się na przeprowadzkę do innego państwa członkowskiego. Zarazem wskazane instrumenty regulują zasady współpracy urzędów z poszczególnych państw członkowskich<sup>14</sup>.

## PROBLEMY ZWIĄZANE Z MIGRACJĄ ZAROBKOWĄ W UNII EUROPEJSKIEJ

Współcześnie swoboda przemieszczania się osób wewnątrz Unii Europejskiej ma nieco inny charakter niż ponad pół wieku temu, kiedy powstawały pierwsze regulacje prawne dotyczące statusu migrantów. Oczywiście, nadal funkcjonuje „tradycyjny” model migracji, który polega na zamieszkaniu w innym państwie członkowskim oraz podjęciu tam np. studiów lub zatrudnienia. Niemniej coraz popularniejsze są krótkie pobyty za granicą w celach zarobkowych. Na popularność krótkoterminowej migracji wpływa łatwość podróżowania oraz komunikowania się za pośrednictwem nowoczesnych technologii. Użyteczną konstrukcją prawną jest również transgraniczne delegowanie pracowników w ramach swobody świadczenia usług, także przez agencje pracy tymczasowej. Typowymi obszarami delegowania pracowników są budownictwo oraz opieka nad osobami starszymi.

Korzystanie ze swobody migracji przynosi liczne korzyści, ale oznacza też niebezpieczeństwo nadużyć oraz obchodzenia przepisów. Przykładowo, przepisy o delegowaniu pracowników są naruszane przez zakładanie firm „skrzynek pocztowych”, których jedynym celem jest delegowanie pracowników przy wykorzystaniu luk w prawie. Występuje fikcyjne samozatrudnienie, a także uchybienia w wypłacaniu wynagrodzenia lub uiszczania składek ubezpieczeniowych. Szczególnie istotnym problemem jest zjawisko zatrudnienia nierejestrowanego (nielegalnego), określane również mianem „pracy na czarno”<sup>15</sup>.

Bariery mogą napotykać zarówno pracownicy migrujący, jak i przedsiębiorcy delegujący personel do innego państwa członkowskiego. Pracownicy mogą mieć zwłaszcza problem z dostępem do informacji o regulacjach prawnych w kraju pobytu oraz egzekwowaniem swoich uprawnień. Ich sytuację polepszyła dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/54 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników<sup>16</sup>. Celem

<sup>12</sup> Dz. Urz. WE L 133 z 30.4.2004, s. 1.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia nr 833/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. WE L 284 z 30.10.2009, s. 1.

<sup>14</sup> Problematykę tę omawiają np. M. Houwerzijl, H. Verschueren, *Free Movement of (Posted) Workers and Applicable Labour and Social Security Law*, [w:] T. Jaspers, F. Pennings, S. Peters (red.), *European Labour Law*, Cambridge 2019, s. 52 i n.

<sup>15</sup> Szerzej np.: S. McKay, *Transnational aspects of undeclared work and the role of EU legislation*, „European Labour Law Journal” 2014, vol. 5, nr 2, s. 123 i n.

<sup>16</sup> Dz. Urz. UE L 128 z 30.4.2014, s. 8.

dyrektywy jest ustanowienie przepisów ułatwiających jednolite stosowanie i egzekwowanie w praktyce praw przyznanych obywatelom Unii na mocy art. 45 TFUE oraz art. 1 – 10 rozporządzenia nr 492/2011. Z kolei pracodawcy delegujący pracowników mogą mieć problemy z uzyskaniem odpowiednich informacji o warunkach zatrudnienia w państwie przyjmującym, zwłaszcza gdy podstawowymi źródłami regulacji są układy zbiorowe. Państwa członkowskie mogą i powinny wymagać przestrzegania swojego porządku prawnego. Zarazem zbyt częste kontrole lub zbyt restrykcyjne sankcje mogą stanowić nieproporcjonalne ograniczenie swobody świadczenia usług w ramach Unii Europejskiej. Powstaje też problem transgranicznego egzekwowania kar nakładanych przez krajową inspekcję pracy na przedsiębiorstwa delegujące.

Prawodawca unijny starał się przynajmniej w pewnym stopniu rozwiązać problem przestrzegania prawa, przyjmując dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/67 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”)<sup>17</sup>. Zamiarem Unii Europejskiej jest zapewnienie równych warunków działalności przedsiębiorstw przy jednoczesnym poszanowaniu praw pracowników. Dyrektywa 2014/67 ustanawia wspólne ramy dla odpowiednich przepisów, środków i mechanizmów kontroli niezbędnych dla sprawniejszego i bardziej jednolitego wdrażania, stosowania i egzekwowania dyrektywy 96/71 w praktyce, w tym środków zapobiegania nadużywaniu i obchodzeniu obowiązujących przepisów oraz karania tego typu postępowania. Jej istotnym celem jest zagwarantowanie przestrzegania odpowiedniego poziomu ochrony praw pracowników delegowanych, w szczególności egzekwowania warunków zatrudnienia objętych dyrektywą 96/71, a także promowanie uczciwej konkurencji między usługodawcami, co z kolei wspiera funkcjonowanie rynku wewnętrznego (art. 1).

Omawiany instrument nakłada na państwa członkowskie powinność wyznaczenia biur łącznikowych zajmujących się problematyką delegowania, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia ochrony danych oraz praw zainteresowanych osób fizycznych i prawnych (art. 2). Dyrektywa wskazuje orientacyjne kryteria, które pozwalają w indywidualnych sprawach na stwierdzenie rzeczywistego delegowania oraz zapobieganie nadużyciom (art. 4). Poprawie dostępu do informacji o warunkach zatrudnienia powinna służyć m.in. oficjalna krajowa strona internetowa (art. 5). Dyrektywa 2014/67 odnosi się do reguł współpracy administracyjnej pomiędzy odpowiednimi instytucjami państw członkowskich, której celem jest ułatwianie wdrażania, stosowania i egzekwowania zasad delegowania pracowników, a także przeprowadzania kontroli i dochodzeń (art. 6 – 8). Dyrektywa przyznaje państwom członkowskim kompetencję do wprowadzenia odpowiednich wymogów administracyjnych i środków kontrolnych, które są niezbędne do zapewnienia skutecznego monitorowania zgodności ze zobowiązaniami ustanowionymi w dyrektywie wdrożeniowej i dyrektywie 96/71, pod warunkiem że są one uzasadnione i proporcjonalne zgodnie z prawem Unii (art. 9).

Na władzach krajowych ciąży powinność zagwarantowania odpowiednich i skutecznych mechanizmów kontroli i monitorowania delegowania pracowników. Kontrole nie powinny

<sup>17</sup> Dz. Urz. UE L 159 z 28.5.2014, s. 11.

mieć charakteru dyskryminacyjnego, nie powinny być również nieproporcjonalne (art. 10). W kwestii egzekwowania przepisów dyrektywa nawiązuje do mechanizmów ochrony praw pracowników delegowanych, w tym ułatwiania składania skarg oraz dochodzenia zaległych płatności (art. 11). Państwa członkowskie mogą przyjąć dodatkowe środki regulujące zasady odpowiedzialności w łańcuchu podwykonawców, które w praktyce dotyczą możliwości wprowadzenia odpowiedzialności solidarnej (art. 12). Omawiany instrument prawny dotyczy również transgranicznego egzekwowania administracyjnych kar pieniężnych lub grzywien (art. 13 – 19), a także kar w przypadku naruszenia krajowych przepisów implementujących dyrektywę (art. 20) i systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (art. 21). Co istotne, dyrektywa 2014/67 nie zmienia podstawowych reguł delegowania pracowników na rynku wewnętrznym. Kładzie natomiast nacisk na konieczność przestrzegania i egzekwowania prawa oraz daleko idącej współpracy państw członkowskich w tym zakresie.

Kończąc niniejszy wątek, należy jeszcze zasygnalizować dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2018/957 z dnia 28 czerwca 2018 r. zmieniającą dyrektywę 96/71 dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług<sup>18</sup>. Nowelizacja wprowadziła wymóg zagwarantowania pracownikowi delegowanemu wynagrodzenia wraz ze stawką za godziny nadliczbowe obowiązującego w państwie przyjmującym, zamiast wymaganych poprzednio przez dyrektywę 96/71 stawek minimalnej płacy kraju przyjmującego<sup>19</sup>.

## KONTEKST UTWORZENIA EUROPEJSKIEGO URZĘDU DS. PRACY

Unijne przepisy dotyczące swobody przemieszczania się pracowników, delegowania personelu w ramach swobody świadczenia usług, a także koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego są bardzo obszerne. Ich stosowanie budzi liczne wątpliwości interpretacyjne oraz trudności praktyczne. Jak wskazałem wcześniej, Unia Europejska kładzie coraz większy nacisk na przestrzeganie obowiązujących reguł, zwalczanie nadużyć oraz ściganie naruszeń. Trzeba zaznaczyć, że Unia Europejska nie ma możliwości samodzielnego egzekwowania stanowionych przez siebie norm. Powinność ta ciąży na państwach członkowskich<sup>20</sup>. To władze krajowe powinny wprowadzić właściwe instytucje kontrolne, ustanowić odpowiednie procedury oraz przewidzieć sankcje za naruszenia przepisów unijnych<sup>21</sup>. Z tej perspektywy krajowy sąd lub krajowa inspekcja pracy występują jako organy unijne. Ponadto dla zapewnienia skutecznego przepływu osób i usług niezbędna jest sprawna współpraca państw członkowskich, nakierowana zwłaszcza na wymianę informacji oraz egzekwowanie przestrzegania obowiązującego prawa.

W szerszym kontekście warto zwrócić uwagę na Europejski filar praw socjalnych, przyjęty w dniu 17 listopada 2017 r. w Göteborgu na Szczycie Społecznym na Rzecz Sprawiedliwego

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE L 173 z 9.7.2018, s. 16.

<sup>19</sup> Szerzej zob. np.: M. Benio, *Nowelizacja zasad delegowania pracowników*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 6, s. 12 i n.; A. Gawron, *Zmiana dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 10, s. 17 i n., a także przytaczane tam piśmiennictwo.

<sup>20</sup> Zob. zwłaszcza: M. Kullmann, *Enforcement of Labour Law in Cross – Border Situations*, Deventer 2015, s. 63 i n.

<sup>21</sup> Ściślej mówiąc, w odniesieniu do dyrektyw chodzi o przestrzeganie przepisów krajowych wdrażających te instrumenty prawne.

Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego<sup>22</sup>. Motyw 8 preambuły wskazuje, że urzeczywistnieniu jednolitego rynku w Europie w ostatnich dziesięcioleciach towarzyszył rozwój solidnego dorobku socjalnego, który przyniósł postęp m.in. w zakresie swobody przemieszczania się. Zgodnie z motywem 14 preambuły Europejski filar praw socjalnych ma służyć jako przewodnik ku osiągnięciu pozytywnych wyników w zakresie zatrudnienia i sytuacji społecznej w odpowiedzi na obecne i przyszłe wyzwania, które to wyniki mają bezpośrednio na celu spełnienie podstawowych potrzeb obywateli, oraz ku zapewnieniu lepszemu przyjmowaniu i wprowadzaniu w życie praw socjalnych. Celem Filaru jest wyznaczenie kierunków polityki zatrudnienia oraz polityki społecznej Unii Europejskiej i państw członkowskich, w tym zwłaszcza wsparcie dla rynków pracy i systemów zabezpieczenia społecznego. Europejski Filar Praw Społecznych jest uroczystą deklaracją podejmowania różnorodnych działań zmierzających do wzmocnienia społecznego aspektu integracji europejskiej.

W takich uwarunkowaniach pojawiła się idea utworzenia Europejskiego Urzędu ds. Pracy. W uzasadnieniu projektu rozporządzenia – nawiązując do Europejskiego Filaru Praw Socjalnych – uwypuklono, że sprawiedliwszy rynek wewnętrzny jest jednym z priorytetów Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jean-Claude’a Junckera. Zaznaczono, że swoboda przepływu pracowników i świadczenia usług na terytorium Unii wymaga jasnych, sprawiedliwych i skutecznie egzekwowanych zasad w zakresie transgranicznej mobilności pracowników i koordynacji zabezpieczenia społecznego. Potrzebna jest skuteczna współpraca między organami krajowymi oraz uzgodnione działania administracyjne w celu zarządzania rynkiem pracy, nabierającym coraz silniejszego charakteru europejskiego. Uwarunkowania te uzasadniają utworzenie Europejskiego Urzędu ds. Pracy w celu zapewnienia sprawiedliwego, prostego i skutecznego egzekwowania przepisów unijnych dotyczących mobilności pracowników.

Celem inicjatywy legislacyjnej jest ustanowienie urzędu w postaci zdecentralizowanej agencji Unii Europejskiej, który powinien służyć rozwiązaniu następujących zasadniczych problemów: braku odpowiedniego wsparcia i doradztwa dla obywateli i przedsiębiorstw w sytuacjach transgranicznych, w tym niepełnych lub niewystarczających informacji na temat ich praw i obowiązków; niewystarczającego dostępu do informacji i ich wymiany między organami krajowymi odpowiedzialnymi za poszczególne dziedziny mobilności pracowników i koordynację systemów zabezpieczenia społecznego; niewystarczającej zdolności organów krajowych do zorganizowania transgranicznej współpracy z innymi organami; braku lub niewystarczającej skuteczności mechanizmów wspólnych transgranicznych działań w zakresie egzekwowania prawa; braku specjalnego mechanizmu mediacji transgranicznej między państwami członkowskimi we wszystkich dziedzinach mobilności pracowników i koordynacji zabezpieczenia społecznego; a także niewystarczające struktury współpracy na szczeblu unijnym w tej dziedzinie.

Za nadrzędny cel inicjatywy uznano przyczynienie się do zapewnienia sprawiedliwej mobilności pracowników na rynku wewnętrznym. W tym kontekście sformułowano następujące priorytety: poprawa dostępności informacji dla obywateli i pracodawców na temat ich praw i obowiązków w dziedzinie mobilności pracowników i koordynacji zabezpiecze-

<sup>22</sup> Parlament Europejski, Rada, Komisja Europejska, Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych, Dz. Urz. UE C 428 z 13.12.2017, s. 10.



nia społecznego, a także dostęp do odpowiednich usług; usprawnienie współpracy operacyjnej między organami w zakresie transgranicznego egzekwowania odnośnych przepisów prawa Unii, w tym ułatwianie wspólnych inspekcji; zapewnianie mediacji i pomocy w rozstrzygnięciu sporów między organami krajowymi oraz łagodzeniu transgranicznych zakłóceń na rynku pracy, np. wynikających z restrukturyzacji przedsiębiorstw działających w kilku państwach członkowskich<sup>23</sup>.

Rezultatem inicjatywy ustawodawczej jest przyjęcie wspomnianego już rozporządzenia nr 2019/1149 z 20 czerwca 2019 r. ustanawiającego Europejski Urząd ds. Pracy. Zgodnie z art. 288 TFUE rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich<sup>24</sup>. Podstawą przyjęcia analizowanego aktu prawnego są artykuły 46 i 48 TFUE, dotyczące odpowiednio kompetencji Unii do podejmowania działań prawodawczych w dziedzinie swobody przemieszczania się pracowników oraz w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

W preambule rozporządzenia 2019/1149 podkreślono m.in., że wzmocnieniu społecznego wymiaru Unii powinny służyć działania zmierzające do poprawy koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, ochrony pracowników przed zagrożeniami dla zdrowia w miejscu pracy, zapewnienia sprawiedliwego traktowania wszystkich osób na unijnym rynku pracy dzięki nowelizacji przepisów dotyczących delegowania pracowników, a także przez dalszą poprawę transgranicznego egzekwowania przepisów prawa Unii (motyw 4). Usprawnienie transgranicznego egzekwowania prawa Unii w dziedzinie mobilności pracowników ma kluczowe znaczenie dla ochrony praw pracowników mobilnych oraz wspierania uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami, ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw, oraz zwalczania nadużyć (motyw 5). Europejski Urząd ds. Pracy należy ustanowić, aby umożliwić zwiększenie sprawiedliwości i zaufania na rynku wewnętrznym. Urząd powinien mieć jasno określone cele oraz koncentrować się na ograniczonej liczbie zadań, aby zapewnić, by dostępne środki były jak najskuteczniej wykonywane w obszarach, w których Urząd może zapewnić największą wartość dodaną. W tym celu Urząd powinien pomagać państwom członkowskim i Komisji w działaniach na rzecz poprawy dostępu do informacji, powinien wspierać przestrzeganie przepisów i współpracę między państwami członkowskimi w zakresie spójnego, sprawnego i skutecznego stosowania i egzekwowania prawa Unii w dziedzinie mobilności pracowników w całej Unii oraz koordynowanie systemów zabezpieczenia społecznego w Unii, a także powinien być mediatorem i ułatwiać rozwiązywanie sporów (motyw 6).

Rozporządzenie składa się z sześciu rozdziałów: rozdział 1. „Zasady” (art. 1 - 3), rozdział 2. „Zadania Urzędu” (art. 4 - 15), rozdział 3. „Struktura organizacyjna Urzędu” (art. 16 - 23), rozdział 4. „Ustanowienie i struktura budżetu Urzędu” (art. 24 - 29), rozdział 5. „Personel” (art. 30 - 33) oraz rozdział 6. „Postanowienia ogólne i końcowe” (art. 34 - 49). Siedzibą nowo powołanej instytucji jest Bratysława, a pełną zdolność do realizowania swoich zadań Urząd ma osiągnąć w 2024 r.

<sup>23</sup> Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy, COM(2018) 131 final, s. 1-3.

<sup>24</sup> Omówienie rozporządzenia jako instrumentu prawa unijnego zob.: M. Baran, *Rozporządzenie*, [w:] S. Biernat (red.), *System Prawa Unii Europejskiej*, tom 1: *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 943 i n.

## ZAKRES KOMPETENCJI EUROPEJSKIEGO URZĘDU DS. PRACY

Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia 2019/1149 ustanawia Europejski Urząd ds. Pracy. W świetle ustępu 2 Urząd zapewnia pomoc państwom członkowskim i Komisji w skutecznym stosowaniu i egzekwowaniu prawa Unii w zakresie mobilności pracowników oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na terenie Unii. Urząd działa w zakresie aktów prawa Unii wymienionych w ustępie 4, w tym wszystkich dyrektyw, rozporządzeń i decyzji opartych na tych aktach, oraz przyszłych wiążących aktach prawa Unii, które powierzają zadania Urzędowi.

Artykuł 1 ust. 4 rozporządzenia 2019/1149 na kluczowe znaczenie dla sprecyzowania kompetencji Urzędu, ponieważ w sposób enumeratywny wymienia akty prawne objęte zakresem jego działalności. Najpierw przepis wskazuje dyrektywy 96/71 i 2014/67 dotyczące delegowania pracowników w ramach swobody świadczenia usług. Ponieważ przepis odnosi się też do „przyszłych zmian tych aktów”, to nie powinno budzić wątpliwości, że Urząd powinien uwzględniać nowelizację zasad delegowania wprowadzonych dyrektywą 2018/957. Następnie analizowany instrument prawny wymienia rozporządzenia 883/2004 i 987/2009 odnoszące się do koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, wraz z wcześniejszymi rozporządzeniami 1408/71 i 574/72 w zakresie, w jakim nadal są one stosowane. W dalszej kolejności przepis wskazuje rozporządzenie 492/2011 i dyrektywę 2014/54 odnoszące się do swobody przemieszczania się pracowników, wraz z rozporządzeniem 2016/89 w sprawie sieci EURES.

Wśród instrumentów prawnych nieprzedstawionych we wcześniejszej części niniejszego opracowania wskazane zostały również: rozporządzenie nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego<sup>25</sup>; dyrektywa nr 2006/22 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady nr 3820/85 i nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym<sup>26</sup>, a także rozporządzenie nr 1071/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego<sup>27</sup>.

Zgodnie z art. 1 ust. 5 rozporządzenia 2019/1159 zakres działalności Urzędu obejmuje przepisy rozporządzenia 2019/1149 dotyczące wspierania współpracy państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej. Na gruncie art. 1 ust. 6 analizowane rozporządzenie nie narusza kompetencji państw członkowskich w dziedzinie stosowania i egzekwowania aktów prawa Unii. Nie wpływa ono na prawa i obowiązki ani obywateli, ani pracodawców, przyznane na mocy prawa Unii lub prawa krajowego albo na praktyki, ani na prawa i obowiązki władz krajowych z nich wynikające, ani na niezależność partnerów społecznych, jak określono w TFUE. Pozostaje też bez uszczerbku dla obowiązujących umów dwustronnych i ustaleń dotyczących współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi, w szczególności tych dotyczących uzgodnionych i wspólnych inspekcji (art. 1 ust. 6).

<sup>25</sup> Dz. Urz. L 102 z 11.4.2006, s. 1.

<sup>26</sup> Dz. Urz. L 102 z 11.4.2006, s. 35.

<sup>27</sup> Dz. Urz. L 300 z 14.11.2009, s. 51.

Artykuł 2 rozporządzenia odnosi się do celów działalności Urzędu ds. Pracy. Ma on przyczyniać się do zapewnienia sprawiedliwej mobilności pracowników w całej Unii oraz wspierać państwa członkowskie i Komisję w koordynowaniu systemów zabezpieczenia społecznego w Unii. W tym kontekście Urząd ułatwia uzyskiwanie informacji o prawach i obowiązkach w dziedzinie mobilności pracowników w całej Unii oraz dostęp do odpowiednich usług; ułatwia i wspiera współpracę państw członkowskich w zakresie egzekwowania odpowiednich przepisów w całej Unii, w tym w drodze ułatwiania uzgodnionych i wspólnych inspekcji; prowadzi mediacje i pomaga w rozstrzyganiu sporów transgranicznych między państwami członkowskimi; a także wspiera współpracę państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia 2019/1149 Europejski Urząd ds. Pracy jest organem unijnym i posiada osobowość prawną. W każdym z państw członkowskich Urząd posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez prawo krajowe osobom prawnym.

Analiza powyższych rozwiązań prowadzi do wniosku, że prawodawca unijny wyznaczył Europejskiemu Urzędowi ds. Pracy ściśle określony zakres kompetencji w odniesieniu do przestrzegania i egzekwowania prawa pracy. Technika legislacyjna zastosowana w rozporządzeniu polega na enumeratywnym wskazaniu obszarów prawa unijnego oraz odpowiednich instrumentów prawnych, które są objęte zakresem działalności Urzędu. Koncentrują się one na problematyce mobilności pracowników w wymiarze transgranicznym, która to mobilność w ostatnich latach znacznie wzrosła, a także spowodowała nowe wyzwania i problemy praktyczne. Urząd zajmuje się swobodą przemieszczania się pracowników, delegowaniem pracowników w ramach swobody świadczenia usług, koordynacją krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, a także sytuacją pracowników zatrudnionych w sektorze transportu drogowego i zatrudnieniem nierejestrowanym. W dużym stopniu jego działalność ma być nakierowana na ochronę grup szczególnie narażonych na nadużycia, np. pracowników delegowanych lub pracowników zatrudnionych w transporcie<sup>28</sup>.

Utworzenie Urzędu nie zmienia reguł prawa materialnego ani nie nakłada nowych obowiązków na podmioty zaangażowane w mobilność pracowników między państwami członkowskimi. Powołanie do życia omawianej instytucji jest wyrazem przekonania, że istotną przeszkodą dla praktycznego funkcjonowania rynku wewnętrznego jest przestrzeganie obowiązujących przepisów, a także ich sprawiedliwe i skuteczne egzekwowanie w razie wystąpienia naruszeń.

## SZCZEGÓŁOWE ZADANIA EUROPEJSKIEGO URZĘDU DS. PRACY

Zadania Urzędu ds. Pracy zostały sprecyzowane w rozdziale 2. rozporządzenia 2019/1149. Zgodnie z art. 4 Urząd realizuje następujące zadania: ułatwia uzyskiwanie informacji i koordynuje sieć EURES; ułatwia współpracę i wymianę informacji między państwami członkowskimi w celu spójnego, sprawnego i skutecznego stosowania i egzekwowania odpowiednich przepisów prawa Unii; koordynuje i wspiera uzgodnione i wspólne inspekcje; przeprowadza analizy i dokonuje oceny ryzyka z zakresu zagadnień dotyczących

<sup>28</sup> Szerzej zob.: B. Bednarowicz, *Europejski Urząd ds. Pracy. Rola i uprawnienia nowej unijnej agencji*, „Monitor Prawa Pracy” 2020, nr 7, s. 15 i n.

transgranicznej mobilności pracowników; pomaga państwom członkowskim w budowaniu potencjału w zakresie skutecznego stosowania i egzekwowania odpowiednich przepisów prawa Unii; wspiera państwa członkowskie w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej; a także prowadzi mediacje w przypadku sporów między państwami członkowskimi dotyczących stosowania odpowiednich przepisów prawa Unii.

W dalszej kolejności rozporządzenie 2019/1149 precyzuje, że Urząd zwiększa dostępność i poprawia jakość ogólnych informacji zapewnianych obywatelom, pracodawcom i organizacjom partnerów społecznych na temat ich praw i obowiązków, aby ułatwić mobilność pracowników w całej Unii (art. 5). Aby wesprzeć państwa członkowskie w zapewnianiu obywatelom i pracodawcom za pośrednictwem sieci EURES usług, takich jak transgraniczne dopasowywanie ofert zatrudnienia, staży i przygotowania zawodowego do przebiegu dotychczasowej działalności zawodowej, i tym samym ułatwić mobilność pracowników w całej Unii, Urząd zarządza Europejskim Urzędem Koordynacji EURES (art. 6). Urząd ułatwia współpracę i szybszą wymianę informacji między państwami członkowskimi oraz wspiera je w skutecznym wywiązywaniu się z obowiązków dotyczących współpracy, m.in. w zakresie wymiany informacji, określonych w przepisach prawa Unii wchodzących w zakres niniejszego rozporządzenia (art. 7).

Na wniosek co najmniej jednego państwa członkowskiego Urząd koordynuje i wspiera uzgodnione lub wspólne inspekcje w dziedzinach wchodzących w zakres jego kompetencji. Urząd może również z własnej inicjatywy zasugerować organom zainteresowanych państw członkowskich przeprowadzenie uzgodnionej lub wspólnej inspekcji. Uzgodnione i wspólne inspekcje wymagają zgody zainteresowanych państw członkowskich. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy państwa członkowskie starają się uczestniczyć w uzgodnionych lub wspólnych inspekcjach. Państwa członkowskie i Urząd zachowują w stosunku do osób trzecich poufność informacji na temat planowanych inspekcji (art. 8). Umowa o przeprowadzeniu uzgodnionej inspekcji lub wspólnej inspekcji zawarta między uczestniczącymi państwami członkowskimi i Urzędem określa warunki przeprowadzania tej inspekcji, w tym zakres i cel inspekcji oraz w stosownych przypadkach ustalenia dotyczące udziału w niej pracowników Urzędu. Umowa może zawierać postanowienia, które umożliwiają przeprowadzenie uzgodnionych lub wspólnych inspekcji z krótkim wyprzedzeniem, po ich uprzednim uzgodnieniu i zaplanowaniu (art. 9).

Urząd, we współpracy z państwami członkowskimi i w stosownych przypadkach z partnerami społecznymi, dokonuje oceny ryzyka i przeprowadza analizy mobilności pracowników i koordynacji zabezpieczenia społecznego w całej Unii. Ocena ryzyka i analizy uwzględniają takie zagadnienia jak zakłócenia równowagi na rynku pracy, wyzwania sektorowe i powtarzające się problemy, a ponadto Urząd może przeprowadzać ukierunkowane pogłębione analizy i badania w celu zbadania kwestii szczegółowych. Podczas oceny ryzyka i analiz Urząd wykorzystuje w miarę możliwości właściwe i aktualne dane statystyczne z istniejących badań, zapewnia komplementarność z działaniami agencji lub służb unijnych oraz organów, agencji lub służb krajowych, w tym w dziedzinach nadużyć, wyzysku, dyskryminacji, prognozowania w odniesieniu do umiejętności oraz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, a także korzysta z ich wiedzy eksperckiej (art. 10).

Urząd wspiera państwa członkowskie w budowaniu zdolności, które ma na celu propagowanie spójnego stosowania prawa Unii we wszystkich obszarach objętych jego kompetencjami (art. 11). Z kolei ustanowiona na podstawie rozporządzenia 2019/1149 Europejska platforma na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie przeciwdziałania pracy nierejestrowanej wspiera działania państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania tego rodzaju aktywności zarobkowej (art. 12).

Urząd może ułatwiać znalezienie rozwiązania w przypadku sporu między co najmniej dwoma państwami członkowskimi w indywidualnych sprawach dotyczących zastosowania prawa Unii w dziedzinach objętych niniejszym rozporządzeniem, nie naruszając uprawnień Trybunału Sprawiedliwości. Celem takiej mediacji jest pogodzenie rozbieżnych stanowisk państw członkowskich, które są stronami sporu oraz przyjęcie niewiążącej opinii (art. 13). We wszystkich swoich działaniach Urząd dąży do zapewnienia współpracy z innymi zdecentralizowanymi agencjami unijnymi i wyspecjalizowanymi organami (art. 14). Urząd koordynuje, rozwija i stosuje ramy interoperacyjności w celu zapewnienia wymiany informacji między państwami członkowskimi, a także między państwami członkowskimi a Urzędem (art. 15).

## UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Swoboda przemieszczania się pracowników oraz swoboda świadczenia usług w wymiarze transgranicznym należą do fundamentów Unii Europejskiej. Przedsiębiorstwom oraz obywatelom państw członkowskich przysługuje możliwość prowadzenia działalności zarobkowej poza krajem pochodzenia. Utworzenie Urzędu ds. Pracy jest wyrazem aktualnych potrzeb rynku wewnętrznego oraz dążeń do zapewnienia jego funkcjonalności. W początkowym okresie integracji europejskiej zasadnicze znaczenie miało usunięcie barier swobodnego przepływu osób i usług. Stopniowo coraz więcej uwagi poświęcano ułatwieniom w korzystaniu ze swobód unijnych, a także egzekwowaniu obowiązujących regulacji prawnych. Przykładem tych tendencji są zwłaszcza dyrektywy 2014/54 oraz 2014/67 dotyczące odpowiednio uprawnień pracowników migrujących oraz pracowników delegowanych w ramach swobody świadczenia usług. W szczególności drugi ze wskazanych aktów prawnych zawiera szczegółowe zasady współpracy między instytucjami państw członkowskich w kwestii stosowania oraz skutecznego egzekwowania prawa unijnego.

W praktyce jednak istniejące mechanizmy okazały się niewystarczające dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz ochrony praw osób korzystających ze swobody migracji w Unii Europejskiej. Działalność Europejskiego Urzędu ds. Pracy przynajmniej w pewnym stopniu ma stanowić remedium na istniejące problemy. W zakres działalności Urzędu wchodzi zwłaszcza rozpowszechnianie informacji przydatnych dla mobilności w ramach Unii, a także szeroko rozumiana koordynacja działalności Komisji Europejskiej i państw członkowskich. Istotne jest prowadzenie analiz dotyczących mobilności oraz wymiany dobrych praktyk między instytucjami krajowymi, a także zwalczanie zatrudnienia nierejestrowanego. Należy jednak podkreślić, że ciężar skutecznego egzekwowania naruszeń nadal spoczywa na państwach członkowskich, a rozporządzenie 2019/1149 nie narusza kompetencji państw członkowskich w dziedzinie stosowania i egzekwowania prawa Unii.

Efektywność regulacji unijnych w olbrzymim stopniu zależy od sprawności działań inspekcji pracy na szczeblu krajowym, a także współpracy organów ochrony pracy z poszczególnymi państwami członkowskimi. Europejski Urząd ds. Pracy można natomiast postrzegać jako platformę ułatwiającą państwom członkowskim wymianę informacji, rozstrzyganie sporów oraz egzekwowanie prawa pracy w sytuacjach transgranicznych.

Trzeba zaznaczyć, że Europejski Urząd ds. Pracy nie został wyposażony we własne kompetencje dochodzeniowe, a więc nie może z własnej inicjatywy przeprowadzać inspekcji oraz nakładać kar<sup>29</sup>. Może natomiast koordynować i wspierać inspekcje uzgodnione przez państwa członkowskie. W tym zakresie rozporządzenie 2019/1149 *de facto* uszczegóławia powinności organów ochrony pracy w państwach członkowskich, dotyczące zwłaszcza wymiany informacji oraz współpracy w egzekwowaniu przepisów dotyczących mobilności pracowników. Moim zdaniem rozporządzenie można postrzegać jako instrument, który uszczegóławia wyrażony w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej wymóg lojalnej współpracy. Przepis ten ogólnie wymaga od państw członkowskich podejmowania wszelkich działań ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Jak sądzę, Europejski Urząd ds. Pracy może stać się instytucją, która przyczyni się do podniesienia jakości rynku wewnętrznego w ramach Unii Europejskiej oraz wzmocnienia ochrony praw zainteresowanych podmiotów.

## Bibliografia

Bednarowicz B., *Europejski Urząd ds. Pracy. Rola i uprawnienia nowej unijnej agencji*, „Monitor Prawa Pracy” 2020, nr 7.

Baran M., *Rozporządzenie*, [w:] S. Biernat (red.), *System Prawa Unii Europejskiej*, tom 1: *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.

Benio M., *Nowelizacja zasad delegowania pracowników*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 6.

Gawron A., *Zmiana dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2020, nr 10

Jaworska K., Wujczyk M., Florczak I., Daniluk-Jarmoniuk A., *Usługi rynku pracy*, [w:] K.W. Baran, M. Włodarczyk (red.), *System prawa pracy*, tom VIII: *Prawo rynku pracy*, Warszawa 2018.

Houwerzijl M., Verschueren H., *Free Movement of (Posted) Workers and Applicable Labour and Social Security Law*, [w:] T. Jaspers, F. Pennings, S. Peters (red.), *European Labour Law*, Cambridge 2019.

McKay S., *Transnational aspects of undeclared work and the role of EU legislation*, „European Labour Law Journal” 2014, vol. 5, nr 2.

Kullmann M., *Enforcement of Labour Law in Cross – Border Situations*, Deventer 2015.

Mitrus L., *Charakter prawny delegowania pracowników w ramach swobody świadczenia usług w Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 6.

<sup>29</sup> Szerzej zob.: M. Bednarowicz, *Europejski Urząd...*, s. 18 i n. oraz cytowane tam piśmiennictwo.