



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 22.11.2006  
KOM(2006) 708 v konečném znění

**ZELENÁ KNIHA**

**Modernizace pracovního práva, jejímž cílem je řešit výzvy 21. století**

## OBSAH

1.	Úvod – účel této zelené knihy .....	3
2.	Pracovní právo v Evropské unii – současný stav .....	5
	a. Vývoj v členských státech .....	5
	b. Opatření na úrovni EU .....	6
3.	Hlavní politická výzva – pružný trh práce přístupný všem.....	7
4.	Modernizace pracovního práva – témata k diskusi .....	9
	a. Přechody mezi zaměstnáními .....	9
	b. Právní nejistota .....	10
	c. Trojstranné vztahy.....	12
	d. Organizace pracovní doby .....	13
	e. Mobilita pracovníků .....	14
	f. Otázky vymáhání a nehlášená práce.....	14

## 1. ÚVOD – ÚČEL TÉTO ZELENÉ KNIHY

Účelem této zelené knihy je zahájit v EU veřejnou diskuzi o způsobech, jakými může vývoj pracovního práva přispět k cíli lisabonské strategie spočívajícím v dosažení udržitelného růstu s větším počtem lepších pracovních míst. Modernizace pracovního práva tvoří hlavní součást úspěchu z hlediska přizpůsobivosti pracovníků a podniků. O tento cíl je třeba usilovat s ohledem na cíle Společenství, tedy na plnou zaměstnanost, produktivitu práce a sociální soudržnost. Tento cíl je v souladu s výzvami Evropské rady k mobilizaci všech náležitých vnitrostátních zdrojů i zdrojů Společenství na podporu kvalifikace, vzdělání a přizpůsobivosti pracovníků a schopnosti trhů práce reagovat na změny způsobené spojeným dopadem globalizace a stárnoucích evropských společností. Jak se zdůrazňuje ve výroční zprávě Komise o pokroku v oblasti růstu a zaměstnanosti z roku 2006, „*zvýšení schopnosti reakce evropských trhů práce má zásadní význam pro podporu hospodářské činnosti a vysoké produktivity*“<sup>1</sup>.

Před evropskými trhy práce stojí úkol dosáhnout větší pružnosti a současně maximalizovat jistotu zaměstnání pro všechny<sup>2</sup>. V důsledku tlaku na zvyšování flexibility na trhu práce vznikají stále rozmanitější smluvní formy zaměstnávání, které se mohou od standardního smluvního modelu<sup>3</sup> podstatně lišit z hlediska míry jistoty zaměstnání a příjmu, jakož i relativní stability s ní spojených pracovních a životních podmínek.

Zpráva Evropské pracovní skupiny pro zaměstnanost pod předsednictvím Wima Koka, vypracovaná pro Evropskou radu v roce 2003, upozorňuje na to, že by mohl vzniknout pracovní trh složený ze dvou vrstev, tedy rozdělený na „začleněné“ (insiders), kteří mají trvalé zaměstnání, a „vyloučené“ (outsiders)<sup>4</sup>, k nimž patří nezaměstnaní, kteří ztratili kontakt s trhem práce, ale i lidé, jejichž zaměstnání je nejisté nebo kteří jsou zaměstnání neoficiálně. Druhá z uvedených skupin se pohybuje v „šedé zóně“, kde mohou být do značné míry omezena základní zaměstnanecká práva či práva na sociální ochranu, což vede ke stavu nejistoty ohledně budoucích pracovních vyhlídek a ovlivňuje zásadní rozhodnutí v soukromém životě těchto lidí (např. zajištění bydlení, plánování rodiny atd.). Využívání alternativních forem zaměstnání by mohlo být ještě častějším jevem při neexistenci kroků k přizpůsobení standardní pracovní smlouvy tak, aby usnadňovala větší flexibilitu jak pracujícím, tak podnikům. V souladu s tím vyzvala pracovní skupina členské státy, aby posoudily a v případě potřeby upravily míru flexibility standardních smluv v oblastech, jako jsou výpovědní lhůty, náklady a postupy týkající se individuálního nebo kolektivního propouštění či definice neplatné výpovědi<sup>5</sup>.

V dokumentu Integrované hlavní směry pro růst a zaměstnanost<sup>6</sup> se vyzdvihuje potřeba upravit právní předpisy o zaměstnanosti směrem k podpoře flexibility v kombinaci s jistotou

---

<sup>1</sup> „Čas zařadit vyšší rychlost“, výroční zpráva Evropské komise o pokroku v oblasti růstu a zaměstnanosti z roku 2006, s. 6. Rovněž společná zpráva Rady a Komise o zaměstnanosti 2005/2006, s. 6, 12–13.

<sup>2</sup> Tamtéž.

<sup>3</sup> Výzkumná studie „The Employment Status of Individuals in Non-Standard by Employment“, jejímiž autory jsou B.Burchill, S.Deakin, S.Honey z ministerstva obchodu a průmyslu Velké Británie (UK Department of Trade and Industry (1999)), označuje za nestandardní formy zaměstnání „takové podmínky práce, které se odchylují od modelu „stálého“ pracovního poměru neboli pracovního poměru na dobu neurčitou, jenž je založen na nepřetržité práci na plný úvazek v průběhu celého týdne.“

<sup>4</sup> Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe (Práce, práce, práce: více pracovních míst v Evropě), zpráva pracovní skupiny pro zaměstnanost, listopad 2003, s. 9.

<sup>5</sup> Tamtéž, kapitola 2, s. 30.

<sup>6</sup> Integrované hlavní směry (2005–2008) z roku 2005 (přijaty dne 12. července 2005 - Úř. věst. L 205, 6.8.2005, s. 21.

zaměstnání a ke zmírnění segmentace trhu práce. Také sociální dialog hraje klíčovou úlohu při koncipování kolektivních řešení či řešení na úrovni podniku, která umožňují jak „začleněným“, tak „vyloučeným“ úspěšně přecházet mezi různými pracovními situacemi a zároveň pomáhají podnikům pružněji reagovat na požadavky ekonomiky, jejíž hnací silou jsou inovace, a na změny v oblasti konkurence způsobené restrukturalizací.

K dalším aspektům politiky týkající se otázky „flexicurity“ patří celoživotní vzdělávání, které lidem dovoluje držet krok s novými požadavky na schopnosti; aktivní politika trhu práce, která podporuje poskytování nových příležitostí na trhu práce nezaměstnaným nebo neaktivním lidem; a pružnější pravidla sociálního zabezpečení vyhovující potřebám těch, kdo mění zaměstnání nebo dočasně opouštějí trh práce.

Tato zelená kniha se zabývá otázkou, jakou roli by mohlo pracovní právo hrát při prosazování agendy „flexicurity“ (kombinace flexibility a jistoty) na podporu trhu práce, který by byl spravedlivější, vyznačoval se větší schopností reagovat, byl by přístupný více lidem a zároveň přispíval ke zvýšení konkurenceschopnosti Evropy<sup>7</sup>. Její snahou je:

- stanovit hlavní výzvy, na které dosud nebylo odpovídajícím způsobem reagováno a které odrážejí jasný rozpor mezi stávajícím právním a smluvním rámcem na jedné straně a skutečností světa práce na straně druhé. Přitom se zaměřuje především na osobní působnost pracovního práva, spíše než na otázky kolektivního pracovního práva;
- zapojit vlády členských států, sociální partnery a další relevantní zúčastněné strany do otevřené diskuze o tom, jak by mohlo pracovní právo pomoci s prosazováním flexibility spojené s jistotou zaměstnání bez ohledu na formu pracovněprávního vztahu, a tím výrazně přispět ke zvýšení zaměstnanosti a snížení nezaměstnanosti;
- podnítit diskusi na téma, jak by různé typy smluvních vztahů spolu se zaměstnaneckými právy použitelnými pro všechny pracující mohly usnadnit tvorbu pracovních míst a pomáhat jak pracovníkům, tak podnikům prostřednictvím ulehčení přechodů mezi zaměstnáními, podpory celoživotního vzdělávání a pěstování kreativity všech pracovních sil;
- přispět k realizaci programu zlepšení právní úpravy (Better Regulation) cestou podpory modernizace pracovního práva se zohledněním celkových přínosů a nákladů, které jsou s tím spojeny, s cílem umožnit jednotlivým pracovníkům i podnikům, aby jasněji pochopili obsah svých práv a povinností. Pozornost je třeba věnovat také problémům, které administrativní náklady vyplývající z právních předpisů Společenství a členských států způsobují zejména malým a středním podnikům.

Otevřená veřejná konzultace o této zelené knize bude probíhat po dobu čtyř měsíců<sup>8</sup>. Po skončení veřejné konzultace budou hlavní politické otázky a alternativy obsažené v odpovědích členských států, sociálních partnerů a dalších zúčastněných subjektů posouzeny v navazujícím sdělení Komise, které bude vydáno v roce 2007. To je třeba chápat v kontextu celé řady iniciativ k širšímu tématu „flexicurity“, které Komise připravuje ve spolupráci s členskými státy. Konkrétně bude v červnu 2007 představeno sdělení Komise o „flexicurity“;

---

<sup>7</sup> Pracovní právo není v této souvislosti jediným důležitým faktorem. Dokument Integrované hlavní směry pro růst a zaměstnanost uznává, že může být nutné přezkoumat daňové zatížení, aby se usnadnilo vytváření pracovních míst, a to zejména u zaměstnání s nízkými mzdami. Přesun od zdanění práce na zdanění spotřeby a/nebo znečištění by rovněž mohl být v tomto ohledu velice přínosný. Zelená kniha se nezabývá otázkou ekonomické migrace, neboť ji řeší společná přistěhovalecká politika.

<sup>8</sup> Příspěvky je možné podávat pomocí elektronického formuláře, který je k dispozici na internetových stránkách Evropské komise na adrese [http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm).

jež se pokusí rozvést argumenty na podporu přístupu založeného na „flexicurity“ a do konce roku 2007 nastínit soubor společných zásad, které by členským státům pomohly s řízením reformního procesu.

## **2. PRACOVNÍ PRÁVO V EVROPSKÉ UNII – SOUČASNÝ STAV**

### **a. Vývoj v členských státech**

Původním účelem pracovního práva bylo vyrovnávat ekonomickou a sociální nerovnost, která je nedílnou součástí pracovního poměru. Pracovní právo považovalo od svého počátku za důležité vytvořit status zaměstnance jakožto základ, ze kterého budou vycházet nároky. Tento tradiční model odráží několik klíčových předpokladů o statusu zaměstnance. Předpokládalo se, že zahrnuje i) trvalé zaměstnání na plný úvazek; ii) pracovní poměr, který se řídí pracovním právem a jehož základem je pracovní smlouva; a iii) existenci jediného subjektu, který je zaměstnavatelem a má odpovědnost za plnění povinností, jež jsou zaměstnavatelům uloženy. Je nutné zdůraznit, že jednotlivé národní tradice se značně různí, pokud jde o vytváření a provádění práva a politiky v oblasti pracovního práva.

Vlivem rychlého technického pokroku, zesílené konkurence vyplývající z globalizace, měnící se poptávky spotřebitelů a významného růstu odvětví služeb se ukazuje potřeba větší flexibility. Podniky jsou vedeny k tomu, aby se organizovaly na pružnějším základě, v důsledku zavádění přesného časového řízení (just-in-time management), zkracování investičního horizontu obchodních společností, šíření informačních a komunikačních technologií a stále častějších změn v oblasti poptávky. To se projevuje v proměnlivosti organizace práce, pracovní doby, mezd a počtu pracovníků v různých fázích výrobního cyklu. Kvůli těmto změnám vznikla poptávka po větší rozmanitosti pracovních smluv bez ohledu na to, zda jsou výslovně upraveny v právních předpisech EU a členských států.

Může se ukázat, že tradiční model pracovního poměru se nehodí pro všechny pracovníky s řádnou pracovní smlouvou na dobu neurčitou, před nimiž stojí úkol přizpůsobit se změnám a chopit se příležitostí, které nabízí globalizace. Smluvní podmínky, které zaměstnance nadměrně chrání, mohou odrazovat zaměstnavatele od najímání v dobách hospodářského vzestupu. Alternativní modely smluvních vztahů mohou zvýšit schopnost podniků pěstovat kreativitu všech svých pracovníků v zájmu zvýšení konkurenční výhody.

Od začátku 90. let se reformy vnitrostátních právních předpisů na ochranu zaměstnanosti zaměřují na zmírnění stávající regulace, které umožňuje větší rozmanitost smluvních vztahů<sup>9</sup>. Reformy měly tendenci zvyšovat flexibilitu „na okrajích“, tj. zavádět flexibilnější formy zaměstnání s menší ochranou před propuštěním s cílem podpořit vstup nových pracovníků a znevýhodněných uchazečů o zaměstnání na trh práce a dát větší možnost volby ohledně zaměstnání těm, kdo si to přejí. Důsledky těchto kroků vedou k rostoucí segmentaci na trzích práce<sup>10</sup>.

Také vývoj sociálního dialogu na národní, odvětvové a podnikové úrovni zaměřený na zavádění nových forem vnitřní flexibility ukazuje, jak lze pracovní předpisy přizpůsobovat měnící se hospodářské realitě. Vyvíjející se vztah mezi právními předpisy a kolektivními smlouvami se odráží v nových tématech, kterých se tyto smlouvy týkají, (např. restrukturalizace, konkurenceschopnost, možnosti vzdělávání) a v nových kategoriích

---

<sup>9</sup> OECD Employment Outlook 2004 (Výhled OECD pro zaměstnanost 2004), kapitola 2 „Employment Protection Regulation and Labour Market Performance“ (Úprava ochrany zaměstnanosti a výkonnost trhu práce).

<sup>10</sup> Společná zpráva o zaměstnanosti 2005/2006.

pracovníků, na které se vztahují (např. pracovníci dočasně najímaní přes agentury). Kolektivní smlouvy již nemají jen pomocnou úlohu doplňku právních předpisů, v nichž jsou již pracovní podmínky vymezeny. Slouží naopak jako důležité nástroje, které právní zásady přizpůsobují konkrétním hospodářským situacím a konkrétním podmínkám jednotlivých odvětví. b.

## **b. Opatření na úrovni EU**

Na úrovni EU byla vedle série analytických studií provedena řada legislativních a politických opatření v zájmu nalezení způsobu, jak by bylo možné spojit nové, pružnější formy práce s minimálními sociálními právy pro všechny pracující.

Otázka zlepšení životních a pracovních podmínek v souvislosti s pracovními smlouvami na dobu určitou, prací na částečný úvazek, dočasnou prací a sezónní prací se poprvé dostala do popředí v Sociální chartě z roku 1989 a v následném akčním programu k Sociální chartě<sup>11</sup>. Období intenzivních diskuzí o vhodnosti iniciativ na úrovni Společenství ve vztahu k těmto pracovním vztahům vyvrcholilo přijetím směrnice o částečném pracovním úvazku<sup>12</sup> a směrnice o pracovních poměrech na dobu určitou<sup>13</sup>, které daly závazný účinek rámcovým dohodám sociálních partnerů na úrovni EU, jež zavádějí zásadu rovného zacházení s pracovníky na částečný úvazek a pracovníky s pracovním poměrem na dobu určitou v porovnání se srovnatelnými pracovníky na plný úvazek.

V roce 2000 Komise zahájila první etapu konzultací se sociálními partnery o modernizaci pracovním vztahů, která vyústila v přijetí rámcové dohody o práci na dálku<sup>14</sup> v roce 2002. Rovněž v roce 2002 Komise přijala návrh směrnice o minimálních standardech pro zaměstnávání pracovníků dočasně najímaných přes agentury<sup>15</sup>, k němuž Rada zatím nedokázala zaujmout společný postoj.

Byly zveřejněny podrobné studie o vývoji pracovního práva ve státech EU-15 v období 1992–2003<sup>16</sup>. Jejich výsledky byly představeny na konferenci „Labour Law in Europe: Steps towards 2010“ (Pracovní právo v Evropě: na cestě k roku 2010), kterou v roce 2004 uspořádalo nizozemské předsednictví za podpory Komise<sup>17</sup>. Nyní se provádějí další studie o jednotlivých zemích za účelem zachycení vývoje pracovního práva ve všech státech EU-25 a také v Bulharsku a Rumunsku.

Odpovědnost za ochranu pracovních podmínek a zlepšování kvality pracovních míst v členských státech závisí v první řadě na vnitrostátních právních předpisech, na účinnosti

---

<sup>11</sup> Evropská komise, Social Charter Action Programme (Akční program k Sociální chartě), listopad 1989.  
<sup>12</sup> Směrnice 97/81/ES o Rámcové dohodě o částečném pracovním úvazku uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS.  
<sup>13</sup> Směrnice 1999/70/ES o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS.  
<sup>14</sup> Na žádost sociálních partnerů zadala Komise studii „Economically dependent / quasi-subordinate (parasubordinate) employment: legal, social and economic aspects“ (Ekonomicky závislá / kvazipodřízená pracovní činnost: právní, sociální a hospodářské aspekty) (2002), kterou vypracoval Adalberto Perulli.  
<sup>15</sup> Dokument KOM(2002) 149 ze dne 20.3.2002, který byl předloženo poté, co se sociální partneři neúspěšně pokusili dosáhnout dohody, později pozměněno dokumentem KOM(2002) 701 ze dne 28.11.2002.  
<sup>16</sup> The Evolution of Labour Law (1992-2003), vol I and II. (Vývoj pracovního práva (1992–2003), svazek I a II.) Byla vypracována obecná zpráva obsahující souhrnný přehled vývoje pracovního práva v EU-15.  
<sup>17</sup> Viz též konečné závěry konference nizozemského předsednictví, Leiden 2004, [http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp\\_document&link\\_id=44922#3738600](http://internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=44922#3738600).

jejich vymáhání a účinnosti kontrolních opatření na vnitrostátní úrovni. Na úrovni EU sociální *acquis* podporuje a doplňuje opatření členských států v této oblasti.

Komise působí také jako katalyzátor podporující kroky členských států a sociálních partnerů směřující k naplnění lisabonských cílů v oblasti růstu a zaměstnanosti, a to prostřednictvím podpory řady politických nástrojů, jako je sociální dialog na úrovni EU, a finančních opatření, jako jsou Evropský sociální fond, program Progress a navrhovaný Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci. Koordinace politik v oblasti zaměstnanosti v rámci partnerství pro růst a zaměstnanost a otevřená metoda koordinace ve sféře politik týkajících se sociálního začlenění pomáhají zajistit plnou mobilitu pracovníků v Evropě podle rámce vymezeného ve Smlouvách. V těchto metodách se spojují konkrétní cíle a politické záměry stanovované na úrovni EU, které se promítají do vnitrostátních plánů, používání srovnávacích standardů a ukazatelů k měření dosažených výsledků, výměna zkušeností a vzájemné hodnocení umožňující poučit se z příkladů správné praxe.

### **3. HLAVNÍ POLITICKÁ VÝZVA – PRUŽNÝ TRH PRÁCE PŘÍSTUPNÝ VŠEM**

K rozšíření různých forem smluvních vztahů došlo v souvislosti s tím, že se pracovní právo a kolektivní smlouvy zcela nepřizpůsobily rychlým změnám v organizaci práce a ve společnosti. Využíváním nestandardních smluvních ujednání se podniky snaží mimo jiné vyhnout nákladům spojeným s dodržováním předpisů na ochranu zaměstnanosti či výpovědních lhůt a platbě souvisejících příspěvků na sociální zabezpečení, a tímto způsobem si uchovat konkurenceschopnost v globalizované ekonomice. Administrativní zátěž spojená se zaměstnáváním řádných zaměstnanců má rovněž významný dopad na růst zaměstnanosti, a to zejména v malých firmách<sup>18</sup>. Nestandardní i standardní flexibilní smluvní ujednání podnikům umožňují rychle reagovat na měnící se spotřebitelské trendy, vyvíjející se technologie a nové možnosti, jak získávat a udržet si rozmanitější pracovní síly, prostřednictvím lepší koordinace mezi poptávkou po práci a její nabídkou. Také pracovníci dostávají větší možnost volby, zvláště pokud jde o organizaci pracovní doby, větší kariérní příležitosti, lepší vyváženost mezi rodinným životem, prací a vzděláváním, jakož i větší individuální odpovědnost.

Pracovní smlouvy na dobu určitou, smlouvy na částečný úvazek, smlouvy bez stanovené pracovní doby (on-call contracts, zero-hour contracts), smlouvy s pracovníky najímanými přes agentury pro dočasnou práci, smlouvy s externisty atd. se staly zavedeným rysem evropských trhů práce. Podíl osob zaměstnaných formou pracovních ujednání odlišných od standardního smluvního modelu a osob samostatně výdělečně činných na celkové zaměstnanosti vzrostl od roku 2001 z více než 36 % na současných téměř 40 % pracovních sil zemí EU-25 v roce 2005<sup>19</sup>. Počet osob zaměstnaných na částečný úvazek, vyjádřený jako procento všech zaměstnaných osob, vzrostl během posledních patnácti let ze 13 % na 18 % všech pracovních sil. Tento podíl byl po roce 2000 větším příspěvkem (zhruba 60 %) k tvorbě pracovních míst než standardní zaměstnání na plný úvazek. Práce na částečný úvazek zůstává převážně znakem zaměstnanosti žen – téměř třetina zaměstnaných žen pracuje na částečný úvazek oproti pouhým 7 % mužů. Zaměstnání na dobu určitou vzrostlo v EU-25 jako procento celkové zaměstnanosti ze 12 % v roce 1998 na více než 14 % v roce 2005 Na rozdíl

---

<sup>18</sup> Observatory of European SMEs (středisko pro sledování evropských malých a středních podniků), zpráva č. 7, Recruitment of employees: Administrative burdens on SMEs in Europe (Najímání zaměstnanců: administrativní zátěž pro malé a střední podniky v Evropě), 2002, s. 11.

<sup>19</sup> Hlavní zásady politiky zaměstnanosti (2005-08): Ukazatel celkového počtu zaměstnanců v částečném pracovním poměru a / nebo na dobu určitou plus celkový počet samozivitelů vyjádřený jako procento zaměstnaných osob podle dokumentu „EU Labour Force Survey“ (Výzkum evropského trhu práce) 2005, ESTAT

od práce na částečný úvazek nevykazuje zaměstnání na dobu určitou výrazné rozdíly mezi ženami a muži<sup>20</sup>. Vzhledem k rostoucímu zastoupení těchto smluvních forem může být nutné přezkoumat míru flexibility obsaženou ve standardních smlouvách s cílem zlepšit jejich schopnost umožňovat najímání, udržení a prostor pro profesní vzestup pracovníků na trhu práce.

Prostředek ke zvládnutí potřeb restrukturalizace představuje také samostatná výdělečná činnost, která snižuje přímé či nepřímé náklady práce a umožňuje pružnější řízení zdrojů v reakci na nepředvídané hospodářské okolnosti. Odráží také obchodní model podnikání orientovaného na služby, kdy se zákazníkům dodávají hotové projekty. V mnoha případech je výrazem svobodného rozhodnutí pracovat samostatně i navzdory nižší míře sociální ochrany výměnou za přímější kontrolu nad podmínkami práce a odměňování. V roce 2005 bylo v zemích EU-25 více než 31 miliónů samostatně výdělečně činných osob, na které tak připadalo 15 % celkových pracovních sil<sup>21</sup>. Lidé vykonávající samostatnou výdělečnou činnost na vlastní účet a bez zaměstnanců představují 10 % všech pracovníků v zemích EU-25. Přestože se tato kategorie pracovníků dosud více vyskytuje v zemědělství a maloobchodu, stává se stále výraznější charakteristikou odvětví stavebnictví a osobních služeb, která jsou spojena s outsourcingem, subdodavatelskými vztahy a projektovou prací.

K dispozici jsou ovšem důkazy o některých nepříznivých účincích rostoucí rozmanitosti pracovních ujednání<sup>22</sup>. Existuje riziko, že část pracovních sil uvízne v řadě po sobě jdoucích krátkých zaměstnání o nízké kvalitě a s nedostatečnou sociální ochranou, a zůstane tedy ve zranitelném postavení. Takováto pracovní místa mohou nicméně sloužit lidem, často těm v nesnázích, jako odrazový můstek pro vstup do pracovního procesu.

Z údajů o zemích EU-15 vyplývá, že zhruba 60 % z těch, kdo uzavřeli nestandardní smluvní ujednání v roce 1997, mělo v roce 2003 uzavřenu standardní smlouvu. Avšak 16 % z těchto osob bylo v původním postavení i v roce 2003 a 20 % z nich opustilo trh práce<sup>23</sup>. Riziko slabšího postavení na trhu práce má také výrazný rozměr rozdílu mezi pohlavími a generacemi, protože ženy, starší pracovníci a do určité míry také mladší pracovníci zaměstnaní formou nestandardních smluv mají méně příležitostí zlepšit svou situaci na trhu práce<sup>24</sup>. Je ovšem třeba vzít v úvahu, že v různých členských státech je míra, v jaké dochází k přechodům mezi zaměstnáními, velmi rozdílná.

V nedávno vydané zprávě *Employment in Europe 2006*<sup>25</sup> (Zaměstnanost v Evropě 2006) se uvádí, že přísné právní předpisy na ochranu zaměstnanosti obvykle snižují dynamiku trhu práce, a tím zhoršují vyhlídky žen, mladých lidí a starších pracovníků. Zpráva zdůrazňuje, že

---

<sup>20</sup> Employment in Europe (Zaměstnanost v Evropě) 2006, statistická příloha. Pracovní smlouvy na částečný úvazek mohou být uzavírány na dobu neurčitou nebo na dobu určitou. Poslední údaje o tom, jak zaměstnanci vnímají své pracovní podmínky, uvedené v dokumentu „European Foundation's Fourth European Working Conditions Survey“, ukazují, že 68 % zaměstnanců na částečný úvazek je spokojených s pracovní dobou, 23 % zaměstnanců si přeje pracovat více a 9 % si přeje pracovat méně.

<sup>21</sup> rovněž zpráva *Industrial Relations in Europe* (Pracovní vztahy v Evropě) 2004. Z nových členských států EU je samostatná výdělečná činnost zvláště významná v Polsku, Maďarsku, Litvě, Lotyšsku a Estonsku a z ostatních pak ve Spojeném království, Irsku, Portugalsku a Nizozemsku.

<sup>22</sup> *Precarious Employment in Europe: A comparative study of labour market related risks in flexible economies* (Nejistá práce v Evropě: Závěrečná zpráva ESOPE. srovnávací studie rizik souvisejících s trhem práce ve flexibilních ekonomikách), závěrečná zpráva projektu ESOPE, generální ředitelství pro výzkum, 2004.

<sup>23</sup> *Employment in Europe* (Zaměstnanost v Evropě) 2004, strana 15 a kapitola 4. Je samozřejmě třeba si uvědomit, že ne všechny nestandardní smlouvy lze pokládat za nejisté.

<sup>24</sup> *Employment in Europe* (Zaměstnanost v Evropě) 2004, kapitola 4, s. 181.

<sup>25</sup> *Employment in Europe* (Zaměstnanost v Evropě) 2006, s. 81 a násl.



deregulace „na okrajích“ při zachování přísných pravidel pro řádné smlouvy takřka beze změny má tendenci podporovat rozvoj segmentovaných trhů práce, jenž má nepříznivý dopad na produktivitu. Akcentuje také skutečnost, že pracovníci se cítí lépe chráněni systémem podpory v nezaměstnanosti než právními předpisy na ochranu zaměstnanosti. Správně koncipované systémy dávek v nezaměstnanosti koordinované s aktivní politikou trhu práce zřejmě fungují jako lepší pojistka proti rizikům trhu práce.

V souvislosti s globalizací, pokračující restrukturalizací a přechodem ke znalostní ekonomice musejí být evropské trhy práce schopny jak lépe začleňovat, tak lépe reagovat na inovace a změny. Potenciálně zranitelní pracovníci potřebují systém příležitostí, který jim umožní zlepšit mobilitu a uskutečňovat úspěšné přechody mezi zaměstnáními. Právní rámce, na nichž je založen standardní pracovní poměr, nemusejí pracovníkům s řádnou pracovní smlouvou na dobu neurčitou nabízet dostatečný prostor či motivaci pro zkoumání příležitostí k větší pracovní flexibilitě. Mají-li být inovace a změny úspěšně zvládnuty, bude třeba řešit tři hlavní otázky související s trhy práce: flexibilitu, jistotu zaměstnání a problémy segmentace. Účelem této zelené knihy je podnítit diskusi na téma potřebnosti regulačního rámce s lepší schopností reagovat, který by podpořil schopnost pracovníků předjímat a zvládat změny nezávisle na tom, zda mají pracovní smlouvy na dobu neurčitou nebo nestandardní dočasné smlouvy.

#### Otázky

1. Co byste považovali za priority smysluplné reformní agendy týkající se pracovního práva?
2. Může úprava pracovního práva a kolektivních smluv přispět ke zvýšení flexibility a jistoty zaměstnání a ke snížení segmentace trhů práce? Pokud ano, jak?
3. Překážejí stávající formy regulace, ať již v podobě právních předpisů nebo kolektivních smluv, podnikům a zaměstnancům, kteří se snaží využít příležitostí ke zvýšení produktivity a přizpůsobit se zavádění nových technologií a změnám souvisejícím s mezinárodní konkurencí, nebo je v této snaze podporují? Jak je možné zvýšit kvalitu předpisů, které se dotýkají malých a středních podniků, a přitom zachovat jejich cíle?
4. Jak by bylo možné usnadnit najímání pracovníků na smlouvy na dobu neurčitou i určitou, ať již prostřednictvím právních předpisů nebo kolektivních smluv, tak aby se zvýšila flexibilita těchto smluv při současném zajištění přiměřených standardů jistoty zaměstnání a sociální ochrany?

## **4. MODERNIZACE PRACOVNÍHO PRÁVA – TÉMATA K DISKUZI**

### **a. Přechody mezi zaměstnáními**

Právní předpisy týkající se práce a sociálního zabezpečení ve většině členských států vznikly s cílem chránit zaměstnance v závislém postavení na určitém pracovním místě. Proto nemusejí být schopny pracovníkům dostatečně pomáhat s přechodem z jednoho postavení do jiného, ať v případě nedobrovolného přerušování pracovní činnosti (např. propuštění a nezaměstnanost) nebo přerušování dobrovolného (např. volno na studium a odbornou přípravu, pečovatelské povinnosti, přerušování kariéry či rodičovská dovolená). Rovněž je třeba se zabývat problémy pracujících žen, které jsou nadměrně zastoupeny v nových formách pracovních ujednání a které se stále potýkají s překážkami při uplatňování všech svých práv a získávání sociálních výhod.

Existují velké rozdíly, pokud jde o možnost uplatnit se, udržet se a být úspěšný na trhu práce, jež souvisejí s tím, že na změny zaměstnaneckého statusu mají velký vliv vnitrostátní právní předpisy na ochranu zaměstnanosti a zákonné smluvní rámce, a to zejména s ohledem na situaci „vyloučených“, tedy dlouhodobě nezaměstnaných a pracovníků s nejistým zaměstnáním. K příkladům pracovněprávních opatření podporujících přechody mezi zaměstnáními, která vznikla v procesu sociálního dialogu na vnitrostátní úrovni, patří nizozemský zákon o flexibilitě a jistotě zaměstnání z roku 1999, rakouský zákon o odstupném (*Abfertigungsrecht*)<sup>26</sup> z roku 2002 a španělská vyhláška z června 2006, která usnadňuje přeměnu pracovních smluv na dobu určitou na smlouvy na dobu neurčitou se sníženými náklady na propuštění<sup>27</sup>. Reforma provedená v Rakousku představuje zajímavý příklad radikálního přechodu od systému založeného na tradičním pracovním poměru mezi jedním pracovníkem a jedním podnikem k systému založenému na širěji pojatém, celostátně spravovaném fondu pro vyplácení dávek zaměstnancům. Zde byla přerušena vazba mezi výpovědí od zaměstnavatele a vyplácením jednorázového odstupného. Nová pravidla pracovníkům umožňují odejít, najdou-li si jiné zaměstnání, místo aby v určitém zaměstnání setrvali z obav o ztrátu příslušného odstupného. Reforma odstranila existenční ohrožení firem, které může vyplývat z neočekávaných nákladů na propuštění, přičemž příspěvky zaměstnavatele do fondu individuálních úspor mohou být rozloženy v čase. Z hlediska zaměstnance nový systém snižuje náklady pracovní mobility, protože pracovníci, kteří se rozhodnou pro nové zaměstnání, již neztrácejí veškeré nároky na odstupné.

Zavedení celoživotního přístupu k práci může vyžadovat přechod od ochrany konkrétních pracovních míst k systému podporujícímu jistotu zaměstnání, který zahrnuje sociální podporu a aktivní opatření na pomoc pracovníkům v přechodných obdobích. To se podařilo uskutečnit Dánsku, které zavedlo kombinaci „odlehčených“ právních předpisů na ochranu zaměstnanosti, intenzivních aktivních opatření na trhu práce, výrazných investic do vzdělávání a vysokých dávek v nezaměstnanosti s přísnými podmínkami pro jejich vyplácení.

#### Otázky

5. Bylo by účelné zvážit kombinaci flexibilnější legislativy na ochranu zaměstnanosti a účelné pomoci nezaměstnaným, jak v podobě náhrady příjmu (tj. pasivní politiky trhu práce), tak v podobě aktivní politiky trhu práce?

6. Jakou úlohu mohou právní předpisy či kolektivní smlouvy sjednávané mezi sociálními partnery hrát z hlediska podpory přístupu ke vzdělávání a podpory přechodů mezi různými formami smluvních vztahů v zájmu mobility ve formě profesního vzestupu v průběhu plně aktivního pracovního života?

#### b. Právní nejistota

Vznik rozmanitých nestandardních forem pracovního poměru znejasnil hranici mezi pracovním právem a právem obchodním. Tradiční podvojně rozlišení mezi „zaměstnanci“ a nezávislými „samostatně výdělečně činnými osobami“ již nepředstavuje přiléhavý popis ekonomické a sociální reality práce. Spory o právní povahu pracovního vztahu mohou vznikat v případech, kdy se jedná o skrytý pracovní poměr nebo kdy je skutečně obtížné vtěsnat nová, dynamická pracovní ujednání do tradičního rámce pracovního poměru.

<sup>26</sup> Viz komentář k těmto příkladům ve zprávě pracovní skupiny pro zaměstnanost, strany 33 a 35; viz též OECD Employment Outlook 2004 (Výhled OECD pro zaměstnanost 2004), kapitola 2.

<sup>27</sup> Viz zpráva na internetových stránkách European Industrial Relations Observatory on-line (Evropská observatoř pro vývoj pracovních vztahů on-line) ze srpna 2006, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2006/05/articles/es0605019i.html>.

Ke skrytému zaměstnávání dochází tehdy, když je zaměstnanec klasifikován jako osoba v jiném než zaměstnaneckém postavení s cílem skrýt jeho skutečný právní status, a tak se vyhnout nákladům, jako jsou daně nebo příspěvky na sociální zabezpečení. Tato nezákonná praxe může mít podobu zneužití občanskoprávních nebo obchodněprávních ujednání.

Opatření k potírání tohoto jevu přijímaná na vnitrostátní úrovni, která se často připravují ve spolupráci se sociálními partnery, se pohybují od zavedení pravidel pro závazné právní domněnky<sup>28</sup> po zdokonalení donucovacích mechanismů, včetně cílených kampaní a zvláštních iniciativ pro zvýšení informovanosti<sup>29</sup>. Nejasná právní definice statusu osob samostatně výdělečně činných ve vnitrostátních právních a správních rámců může vést k tomu, že osoby, které se považují za samostatně výdělečně činné, následně zjistí, že je úřady sociálního zabezpečení nebo daňové orgány klasifikovaly jako zaměstnance, tedy osoby vykonávající závislou činnost. To může mít za následek povinnost doplatit příspěvky na sociální zabezpečení<sup>30</sup>, která se uloží této osobě samostatně výdělečně činné / zaměstnanci a jejímu hlavnímu klientovi/zaměstnavateli. Komise zdůrazňuje, že problém osob předstírajících samostatnou výdělečnou činnost ve snaze obejít vnitrostátní právní předpisy<sup>31</sup> by měly řešit především členské státy<sup>32</sup>.

Pojem „ekonomicky závislá práce“ popisuje situace, které se nacházejí mezi dvěma zavedenými pojmy, tedy zaměstnáním (prací v podřízeném postavení) a samostatnou výdělečnou činností (prací v nezávislém postavení). Pracovníci, kterých se týká, nemají pracovní smlouvu. Pracovní právo se na ně nemusí vztahovat, protože se pohybují v „šedé zóně“ mezi pracovním a obchodním právem. Přestože formálně vykonávají „samostatnou výdělečnou činnost“, svým příjmem jsou ekonomicky závislí na jediném zmocniteli nebo klientovi/zaměstnavateli<sup>33</sup>. Tuto situaci je třeba zřetelně odlišovat od záměrně nesprávné klasifikace samostatné výdělečné činnosti. Některé členské státy již zavedly legislativní opatření na ochranu právního postavení ekonomicky závislých a zranitelných samostatně výdělečně činných osob<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> Nizozemský zákon o flexibilitě a jistotě zaměstnání z roku 1999 zavádí závaznou právní domněnku, podle které pracovní smlouva existuje, jestliže byla pro jinou osobu za úplatu vykonávána práce každý týden nebo po dobu alespoň dvaceti hodin měsíčně v průběhu tří po sobě jdoucích měsíců.

<sup>29</sup> V důsledku dohod o sociálním partnerství nedávno uzavřených v Irsku a ve Španělsku souhlasily vlády těchto zemí se zvýšením počtu inspektorů práce.

<sup>30</sup> Second Career: Overcoming the obstacles faced by dependent employees who want to become self-employed and/or start their own business (Druhá kariéra: jak překonat překážky, jimž čelí zaměstnanci, kteří chtějí zahájit samostatnou výdělečnou činnost nebo založit vlastní podnik), generální ředitelství pro podnikání, Evropská komise (2004), s. 8, 29–31.

<sup>31</sup> Organizace sociálních partnerů zaznamenaly, že předstíraná „samostatná výdělečná činnost“, fiktivní poskytování služeb a dlouhé řetězce subdodavatelů se používají k obcházení přechodných omezení přístupu na některé vnitrostátní trhy práce, která se uplatňují po rozšíření. Viz Zpráva o působení přechodných ustanovení stanovených ve smlouvě o přistoupení z roku 2003 - KOM(2006) 48 ze dne 8.2.2006.

<sup>32</sup> V souladu s tím Komise vítá skutečnost, že 95. zasedání Mezinárodní konference práce v červnu 2006 přijalo dokument Recommendation on the Employment Relationship (Doporučení k pracovnímu poměru), v němž se členské státy vybízejí, aby za konzultací se sociálními partnery vypracovaly a přijaly vnitrostátní koncepce pro pravidelný přezkum působnosti svých právních předpisů a v případě potřeby jejich upřesňování a přizpůsobování s cílem zaručit účinnou ochranu pracovníků vykonávajících pracovní činnost v rámci pracovního poměru. Tento nezávazný nástroj předkládá strategický přístup, přičemž vymezení povahy a rozsahu ochrany pracovníků v pracovním poměru ponechává na vnitrostátních právních předpisech a zvyklostech.

<sup>33</sup> To neznamená, že se tyto pracovníci nutně nacházejí ve zranitelném postavení.

<sup>34</sup> Příkladem může být pojem „kvazizaměstnanci“ (employee-like workers), který odpovídá občanskoprávnímu pojmu „parasubordination“ používanému v Itálii a Německu. V Německu byla

Tyto přístupy jsou sice zatím poněkud opatrné a dílčí, jsou však výrazem snahy zákonodárců, soudů a sociálních partnerů řešit problémy v této složité oblasti. Ve Spojeném království uplatňovaný „cílený přístup“ k zavádění rozdílných práv a povinností pro „zaměstnance“ (employees) a „pracovníky“ (workers) do pracovního zákonodárství je příkladem toho, jak lze kategoriím zranitelných pracovníků ve složitých pracovních vztazích přiznat minimální práva, aniž by se na ně rozšířilo celé spektrum pracovněprávních nároků vyplývajících ze standardních pracovních smluv<sup>35</sup>. Práva v oblasti boje proti diskriminaci, předpisy týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví, zaručená minimální mzda a záruky ohledně práv na kolektivní vyjednávání byly selektivně rozšířeny na ekonomicky závislé pracovníky v několika členských státech. Další práva, zejména práva související s výpovědí a propuštěním, jsou obvykle omezena na řádné zaměstnance, kteří ukončili předepsanou dobu nepřetržitého zaměstnání.

Na úrovni Společenství ukazuje úprava pracovních podmínek nezávislých obchodních zástupců, jak se mohou pravidla vnitřního trhu výrazně podobat některým aspektům pracovního práva. Aby nezávislí obchodní zástupci získali základní ochranu ve vztazích se svými zmocniteli, stanoví směrnice 86/653/EHS<sup>36</sup> pravidla týkající se mimo jiné výplaty odměn, podmínek pro změnu smluv na dobu určitou na smlouvy na dobu neurčitou, jakož i náhrady škody utrpěné v důsledku vypovězení smlouvy.

Bylo požadováno, aby byly zavedeny minimální požadavky na smlouvy o osobním výkonu práce v oblasti služeb poskytovaných ekonomicky závislými samostatně výdělečně činnými osobami<sup>37</sup>. Zvýšením jistoty a transparentnosti a zaručením minimální úrovně ochrany závislých samostatně výdělečně činných osob by však takovéto požadavky mohly omezit rozsah těchto smluvních ujednání.

#### Otázky

7. Měly by být právní definice zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti používané v členských státech vyjasněny, aby usnadnily v dobré víře uskutečňované obousměrné přechody mezi zaměstnáním a samostatnou výdělečnou činností?

8. Je potřeba zavést minimum práv ohledně pracovních podmínek všech pracovníků bez ohledu na právní formu jejich pracovního vztahu? Jaký by byl podle vás dopad takovýchto minimálních požadavků na vytváření pracovních míst a na ochranu zaměstnanců?

#### c. Trojstranné vztahy

Rostoucí rozšířenost dočasné „agenturní práce“ vedla v některých členských státech ke změnám pracovního práva s cílem stanovit příslušné povinnosti „poskytovatele práce“

---

novelizace sociálního zákoníku provedená v roce 1999 za účelem úpravy statusu ekonomicky závislých pracovníků v oblasti sociálního zabezpečení následně pozměněna v roce 2002 (viz *The Evolution of Labour Law*, svazek 2, s. 151–153). Ve Španělsku se předpokládá přijetí zákona o samostatně výdělečně činných osobách, jehož prostřednictvím má nabýt účinnosti dohoda uzavřená dne 26. září 2006 mezi španělskou vládou a hlavními zástupci samostatně výdělečně činných osob o právech a výhodách samostatně výdělečně činných osob, včetně ekonomicky závislých pracovníků.

<sup>35</sup> DTI Discussion Document on Employment Status (Diskusní materiál ministerstva obchodu a průmyslu o statusu zaměstnance), červenec 2002; viz též *Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers*, UK Department of Trade and Industry (Úspěch v práci: jak ochránit zranitelné pracovníky a podpořit dobré zaměstnavatele, Ministerstvo obchodu a průmyslu Spojeného království), březen 2006.

<sup>36</sup> Směrnice Rady EHS 86/653/EHS ze dne 18. prosince 1986 o koordinaci právní úpravy členských států týkající se nezávislých obchodních zástupců.

<sup>37</sup> Viz konkrétně Perulli, op. cit., kapitola 3.

a „uživatelského podniku“ z hlediska ochrany práv pracovníků. „Trojstranný vztah“ mezi uživatelským podnikem, zaměstnancem a agenturou obvykle vzniká v případě, kdy je pracovník zaměstnán agenturou pro dočasnou práci a poté formou obchodní smlouvy poskytnut uživatelskému podniku pro výkon určitých pracovních úkolů. Výsledná situace se „dvěma zaměstnavateli“ dále zvyšuje složitost tohoto pracovního poměru<sup>38</sup>.

Dočasná agenturní práce je ve většině členských států regulována prostřednictvím kombinace právních předpisů, kolektivních pracovních smluv a samoregulace<sup>39</sup>. Ve svém návrhu směrnice o pracovních dočasně najímaných přes agentury se Komise snaží zavést zásadu nediskriminace, aby agenturním pracovníkům zajistila stejně příznivé zacházení, jakého se dostává „řádným“ pracovníkům uživatelského podniku<sup>40</sup>.

Obdobné problémy se mohou vyskytnout, jsou-li pracovníci zapojeni do dlouhých subdodavatelských řetězců. Několik členských států se je pokouší řešit tím, že činí hlavní dodavatele odpovědnými za povinnosti jejich subdodavatelů v rámci systému společné a nerozdílné odpovědnosti. Takový systém motivuje hlavní dodavatele, aby sledovali dodržování pracovněprávních předpisů svými obchodními partnery. Proti tomu se však argumentuje tím, že takováto pravidla mohou omezovat subdodavatelské vztahy se zahraničními společnostmi, a tudíž představovat překážku pro volný pohyb služeb na vnitřním trhu. Nedávná judikatura o vysílání pracovníků tento systém pokládá za přijatelný procesní prostředek pro zajištění nároku na minimální mzdu, pokud je tato forma ochrany pracovníků nezbytná a přiměřená a je v souladu s veřejným zájmem<sup>41</sup>.

#### Otázky

9. Domníváte se, že by měla být upřesněna odpovědnost různých stran v rámci vícestranných pracovních vztahů, aby bylo jasné, kdo je odpovědný za dodržování zaměstnaneckých práv? Bylo by v případě subdodavatelů účinným a praktickým způsobem pro stanovení této odpovědnosti podpůrné ručení? Pokud ne, dokázali byste navrhnout jiné způsoby, jak zajistit přiměřenou ochranu pracovníků v „trojstranných vztazích“?

10. Je zapotřebí vyjasnit zaměstnanecký status pracovníků dočasně najímaných přes agentury?

#### d. Organizace pracovní doby

Nemožnost dosáhnout dohody na mimořádném zasedání Rady ve složení pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele (EPSCO) dne 7. listopadu 2006 ukázala, že ustanovení směrnice 2003/88/ES a příslušná judikatura<sup>42</sup> ESD kladou i nadále zvláštní nároky na určitá odvětví, například zdravotnictví.

<sup>38</sup> Dokument „Temporary Agency work in an enlarged European Union“, autor European Foundation, 2006, strana 1

<sup>39</sup> viz poznámka č. 4

<sup>40</sup> Tamtéž. Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o pracovních podmínkách pronájmu pracovní síly - KOM(2002) 701.

<sup>41</sup> Evropský soudní dvůr rozhodl, že je-li takový systém nezbytný a přiměřený, pak článek 5 směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, vykládaný ve světle článku 49 Smlouvy o ES, nebrání použití tohoto systému jakožto vhodného opatření pro případ porušování uvedené směrnice. Viz rozsudek ESD ze dne 12. října 2004 ve věci C-60/03, Wolff a Müller, Sb. rozh. 2004, s. I-9553.

<sup>42</sup> Zejména rozsudek ESD ze dne 3. října 2000 ve věci C-303/98, SIMAP, s. I-7963; rozsudek ze dne 9. října 2003 ve věci C-151/02, Jäger, s. I-8389; a rozsudek ze dne 1. prosince 2005 ve věci C-14/04, Dellas, s. I-10253.

Komise nyní přezkoumává současný stav ve světle patové situace v Radě.

#### Otázka

11. Jak by bylo možné upravit minimální požadavky na organizaci pracovní doby v zájmu větší flexibility pro zaměstnavatele i zaměstnance při zajištění vysokého standardu bezpečnosti a ochrany zdraví pracovníků? e. Jaké aspekty organizace pracovní doby by mělo Společenství řešit jako prioritu?

#### e. Mobilita pracovníků

Vzhledem k rozdílným definicím pojmu „pracovník“ používaným v různých směrniciích lze pochybovat o jednotném používání pracovního práva EU, a to zejména v souvislosti s nadnárodním fungováním podniků a služeb. To budí obavy zejména, pokud jde o situaci přeshraničních pracovníků<sup>43</sup>.

Mimo konkrétní kontext volného pohybu pracovníků ponechává pracovněprávní legislativa EU vymezení pojmu „pracovník“ většinou na členských státech. Argumentuje se, že členským státům by mělo zůstat právo rozhodovat o rozsahu definice pojmu „pracovník“ užívaného v různých směrniciích. Pokračující odkazování na vnitrostátní právní předpisy místo na právo Společenství by však mohlo mít dopad na ochranu pracovníků, zejména jednání se o volný pohyb. Obtíže spojené s různými definicemi pojmu pracovník se objevují především v souvislosti s uplatňováním směrnic o vysílání pracovníků a o převodu podniků. Odlišnosti v rozsahu vnitrostátních definic pojmu „zaměstnanec“ se v těchto případech obtížně uvádějí do souladu s úsilím o dosažení rovnováhy mezi flexibilitou a jistotou pro zaměstnance, která patří k cílům sociální politiky Společenství.

#### Otázka

12. Jak lze v celém Společenství zaručit zaměstnanecká práva lidem, kteří pracují v nadnárodním kontextu, především přeshraničním pracovníkům? Je podle vás nutné sladit definice „pracovníka“ ve směrniciích EU, aby se zaručilo, že tito pracovníci budou mít stejná zaměstnanecká práva bez ohledu na členský stát, v němž pracují? Nebo by podle vašeho názoru měly o této záležitosti rozhodovat členské státy?

#### f. Otázky vymáhání a nehlášená práce

Měly by existovat dostatečné donucovací mechanismy, které dokáží zajistit řádné fungování a přizpůsobivost trhů práce, zabránit porušování pracovního práva na vnitrostátní úrovni a ochránit práva pracovníků na vznikajícím evropském trhu práce<sup>44</sup>. V této souvislosti se jako zvláště znepokojivý a vytrvalý rys současných pracovních trhů jeví nehlášená práce, která je často spojena s přeshraničními pohyby pracovních sil. Tato práce, která je hlavním faktorem přispívajícím k sociálnímu dumpingu, způsobuje nejen vykořisťování pracovníků, ale narušuje také hospodářskou soutěž. V říjnu 2003 přijala Rada usnesení, v němž vyzývá členské státy, aby se tímto problémem zabývaly<sup>45</sup>. K navrhovaným krokům patří preventivní opatření a postihy, ale též partnerská spolupráce při řešení problému nehlášené práce mezi

<sup>43</sup> Viz také rezoluce EP A5-0338/2000, Úř. věst. ze dne 18.9.2001, C-262, s. 148.

<sup>44</sup> Viz zpráva ILO V(1) The Employment Relationship (Pracovní poměr) (2005), odst. 65. Viz též problémy uvedené ve Zprávě o působení přechodných ustanovení stanovených ve smlouvě o přistoupení z roku 2003. Viz dále sdělení Komise KOM(2006) 159 „Pokyny pro vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb“.

<sup>45</sup> Usnesení Rady o přechodu z práce na černo do řádného zaměstnání - Úř. věst. C 260, 29.10.2003.

sociálními partnery a veřejnými orgány na vnitrostátní úrovni. Tato opatření se nyní uplatňují prostřednictvím kombinace pobídek k přeměně nehlášené práce na řádnou práci, sankcí a pokut, lepších vazeb na daňový systém a daňové výhody a správních či fiskálních zjednodušení.

Organizace UNICE/UEAPME, CEEP a EKOS si tento problém jako nedílnou součást otázky rovnováhy mezi flexibilitou a jistotou vybraly jako téma pro společnou analýzu v programu práce sociálních partnerů EU na období 2006–2008<sup>46</sup>.

Zásadní úloha v boji proti nehlášené práci a skrytému zaměstnávání náleží ministerstvům práce a jimi řízeným organizacím, které musejí sledovat používání právních předpisů, sbírat spolehlivé údaje o trendech na trhu práce i o měnících se formách práce a zaměstnávání a připravovat účinné a odrazující sankce. Zvláště náročné<sup>47</sup> je vymáhání právních předpisů v případě mobilních pracovníků v silniční a námořní dopravě, protože činnosti těchto odvětví jsou nadnárodní nebo probíhají mimo pevninu.

Na vnitrostátní úrovni by měla existovat účinnější spolupráce mezi různými vládními donucovacími orgány, jako jsou inspektoráty práce, správy sociálního zabezpečení a daňové úřady. Posílení zdrojů a odborné kapacity těchto orgánů pro vymáhání práva a zlepšení jejich spolupráce s partnery mohou pomoci omezit motivaci k nehlášené práci.

Také intenzivnější správní spolupráce na úrovni EU může členským státům pomoci odhalovat a potírat zneužívání a obcházení pracovních předpisů, a tak zajistit dodržování práva Společenství. Článek 10 Smlouvy o ES stanoví obecné pravidlo, které členským státům a orgánům Společenství ukládá vzájemnou povinnost autenticky spolupracovat a pomáhat si a vyžaduje, aby byla přijímána vhodná opatření k dosažení cílů Společenství. Existence protiprávních činností s mezinárodním rozměrem pouze podtrhuje nutnost zvýšené spolupráce na úrovni EU v zájmu zdokonalení strategií a inspekčních nástrojů užívaných při posuzování pracovních podmínek a pracovněprávních postupů.

#### Otázky

13. Domníváte se, že pro zvýšení účinnosti vymáhání práva Společenství příslušnými orgány je nutné posílit správní spolupráci mezi těmito orgány? Mohli by podle vás v rámci této spolupráce hrát nějakou úlohu sociální partneři?

14. Myslíte si, že jsou zapotřebí další iniciativy na úrovni EU, které by podpořily činnosti členských států zaměřené na potírání nehlášené práce?

<sup>46</sup> Program práce evropských sociálních partnerů na období 2006–2008 ze dne 23. března 2006.

<sup>47</sup> Road Transport Working Time Directive – Self-employed and Night Time Provisions (Směrnice o pracovní době v silniční dopravě – ustanovení o samostatně výdělečně činných řidičích a práci v noci), připravovaná výzkumná zpráva pro GR TREN.