EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 30.4.2024
COM(2024) 320 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ A EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU

o uplatňování a provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957 ze dne 28. června, kterou se mění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb

{SWD(2024) 320 final}

Obsah

1. Úvod 2
2. Analýza uplatňování a provádění směrnice v členských státech 3
2.1 Zdvojené nebo řetězové vysílání 3
2.2 Pracovní podmínky 4
2.2.1 Uplatňování všeobecně použitelných kolektivních smluv pro všechna odvětví 4
2.2.2 Odměna 4
2.2.3 Nové prvky pracovních podmínek hostitelského členského státu 5
2.3 Informační povinnosti 6
2.4 Pravidla pro dlouhodobé vysílání 7
2.5 Rovné zacházení s vyslanými pracovníky agentur práce 7
2.6 Příplatky za vyslání 8
2.7 Kolektivní smlouvy 8
2.8 Spolupráce mezi členskými státy 9
2.9 Sledování, kontrola a prosazování 9
3. Subdodávky a vysílání pracovníků. 9
4. Vysílání státních příslušníků třetích zemí 10
5. Hlavní závěry a možná další opatření 12

1. Úvod

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957 ze dne 28. června 2018, kterou se mění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (dále jen „směrnice“), vstoupila v platnost dne 29. července 2018 a začala se používat dne 30. července 2020. Členské státy musely přijmout a zveřejnit právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí do 30. července 2020.

Cílem změn zavedených směrnicí je zajistit rovné podmínky a zároveň chránit práva vyslaných pracovníků. Tyto změny zahrnují nahrazení odkazu na „minimální mzdu“ odkazem na „odměnu“ vyslaných pracovníků, stanovení rozšířeného souboru pracovních podmínek v přijímajícím členském státě pro dlouhodobé vyslání a zaručení stejných základních podmínek, které platí pro místní dočasné pracovníky najaté v přijímajícím členském státě.

Tato zpráva přezkoumává uplatňování a provádění směrnice (EU) 2018/957, kterou se mění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, členskými státy[1], jak požaduje její článek 2. K této zprávě je přiložen pracovní dokument útvarů Komise obsahující další analýzu, z níž tato zpráva vychází[2].

.

Tato zpráva i doprovodný pracovní dokument útvarů Komise jsou odvětvově neutrální. Podle čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice (EU) 2018/957 musí Komise do zprávy zahrnout posouzení toho, zda jsou potřebná další opatření k zajištění rovných podmínek a ochrany pracovníků v oblasti vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy. Toto ustanovení bylo zařazeno pro případ, že by nebyly přijaty zvláštní právní předpisy o vysílání řidičů v tomto odvětví. Vzhledem k tomu, že směrnice (EU) 2020/1057[3] byla přijata v roce 2020, není již nutné zahrnovat zvláštní posouzení týkající se odvětví silniční dopravy, protože to bude vyhodnoceno ve zprávě o provádění směrnice (EU) 2020/1057[4].

Tato zpráva a doprovodný pracovní dokument útvarů Komise věnují zvláštní pozornost situaci vyslaných pracovníků v subdodavatelských řetězcích v souladu s mandátem, který obdrželi od spolunormotvůrců[5]. Vzhledem k nedávnému nárůstu vysílání pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, a jeho očekávanému rozšíření jako důležitého kanálu mobility uvnitř EU se zpráva zaměřuje také na jejich situaci[6]. Tato zpráva rovněž zkoumá, zda je nutné směrnici jakkoli měnit.

---

[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957, kterou se mění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, Úř. věst. L 173, 9.7.2018, s. 16.
[2] SWD(2024) 320.
[3] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1057 ze dne 15. července 2020, kterou se stanoví zvláštní pravidla o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy, pokud jde o směrnice 96/71/ES a 2014/67/EU, a kterou se mění směrnice 2006/22/ES, pokud jde o požadavky na prosazování, a nařízení (EU) č. 1024/2012, Úř. věst. L 249, 31.7.2020, s. 49.
[4] Směrnice (EU) 2020/1057 vyžaduje, aby Komise vyhodnotila její provádění do 31. prosince 2025.
[5] Ustanovení čl. 2 odst. 2 směrnice (EU) 2018/957.
[6] Zpráva o postupech, možnostech a výzvách spolupráce mezi členskými státy – konkrétně v souvislosti s vysíláním státních příslušníků třetích zemí, závěrečná zpráva ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2, 2. února 2023. Tato zpráva je dostupná zde: ela-report-posting-third-country-nationals.pdf (europa.eu).
Viz také Zaměstnanost a sociální vývoj v Evropě (ESDE) 2023 – Úřad pro publikace EU (europa.eu)

Tato zpráva a doprovodný pracovní dokument útvarů Komise analyzují vnitrostátní právní předpisy, kterými se provádějí ustanovení směrnice. Nepodávají úplný přehled o všech vnitrostátních prováděcích opatřeních ani nepředjímá žádné stanovisko Komise v jakýchkoli případných budoucích soudních řízeních.

Informace v této zprávě a v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise vycházejí z vnitrostátních opatření, kterými se směrnice provádí a která členské státy sdělily Komisi, jak vyžaduje čl. 3 odst. 1 směrnice. Komise rovněž shromáždila informace o uplatňování a provádění směrnice prostřednictvím různých zdrojů, jako je expertní síť MoveS[7], Výbor odborníků Komise pro vysílání pracovníků[8] a studie na podporu monitorování směrnice o vysílání pracovníků (EU) 2018/957 a směrnice o prosazování 2014/67/EU[9]. Komise rovněž shromáždila názory členských států a sociálních partnerů prostřednictvím dotazníku, který rozeslal Evropský orgán pro pracovní záležitosti (ELA).

2. Analýza uplatňování a provádění směrnice v členských státech

2.1 Zdvojené nebo řetězové vysílání

Směrnice se zabývá situací, kdy je pracovník zaměstnán podnikem v rámci dočasné práce nebo podnikem poskytujícím pracovníky (agenturou práce) a poskytnut k výkonu práce pro uživatele. Ke zdvojenému nebo řetězovému vysílání dochází, když uživatel vyšle pracovníka k dočasnému výkonu činnosti v jiném členském státu, než je členský stát, ve kterém pracovník obvykle pracuje pro agenturu práce nebo pro uživatele do ještě jiného členského státu[10].

Směrnice objasňuje, že v této situaci je agentura práce považována za podnik, který vysílá pracovníky, a musí proto splnit všechny příslušné povinnosti. Kromě toho je uživatel povinen včas informovat agenturu práce, pokud plánuje vyslat pracovníka vyslaného agenturou práce k výkonu činnosti do jiného členského státu.

Téměř všechny členské státy začlenily ustanovení směrnice o agenturách práce v případě zdvojeného nebo řetězového vysílání pracovníků do svých vnitrostátních právních předpisů. Některé členské státy (Maďarsko, Slovensko) neumožňují uživatelům přidělovat pracovníky agentur práce jinému zaměstnavateli. Maďarsko nepovoluje zdvojené nebo řetězové vysílání, pokud se jedná o členský stát usazení agentury práce. Slovensko povoluje zdvojené nebo řetězové vysílání pouze v situacích, na které se vztahuje čl. 1 odst. 3 písm. a) (vysílání na základě smlouvy o poskytování služeb) a čl. 1 odst. 3 písm. b) (vnitropodnikové vysílání) směrnice 96/71/ES.

[7] Expertní síť MoveS je síť nezávislých odborníků v oblasti mobility uvnitř EU, kterou financuje Komise. MoveS je zkratka pro Free Movement of Workers and Social Security Coordination (volný pohyb pracovníků a koordinace sociálního zabezpečení). Zahrnuje všech 27 členských států EU, Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko.

[8] Zpráva podskupiny pro provedení směrnice (EU) 2018/957, zpráva pro Výbor odborníků pro vysílání pracovníků. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22913&langId=en

[9] Studie na podporu monitorování směrnice 2018/957/EU o vysílání pracovníků a směrnice 2014/67/EU o prosazování. Tato studie byla vypracována pro Komisi. Odráží pouze názory autorů a Komise nenese odpovědnost za jakékoli důsledky vyplývající z opakovaného použití této publikace. https://op.europa.eu/cs/web/general-publications

[10] Viz podbod 3.1.1.3 zprávy podskupiny pro provedení směrnice (EU) 2018/957, zpráva pro Výbor odborníků pro vysílání pracovníků.

Velká většina členských států označuje agentury práce za podnik, který vysílá pracovníky, a to výslovně nebo implicitně[11]. Většina členských států[12] výslovně odkazuje na povinnost uživatele informovat agenturu práce o zdvojeném nebo řetězovém vyslání. Irsko, Chorvatsko, Maďarsko a Slovinsko tento požadavek na poskytování informací do svých právních předpisů nezahrnuly.

Lhůta, ve které musí uživatel informovat agenturu práce o situaci zdvojeného nebo řetězového vyslání (jak je vyjádřeno pojmem „včas“ ve směrnici), se v jednotlivých členských státech liší. Některé členské státy vyžadují, aby tyto informace byly poskytnuty před zahájením práce[13], v přiměřené lhůtě před vysláním[14] nebo neprodleně[15].

2.2 Pracovní podmínky

Směrnice zavádí následující změny čl. 3 odst. 1 směrnice 96/71/ES týkající se pracovních podmínek pro vyslané pracovníky:

- uplatňování pracovních podmínek ze všeobecně použitelných kolektivních smluv nebo rozhodčích nálezů, nebo které se uplatňují podle čl. 3 odst. 8 směrnice 96/71/ES, ve všech odvětvích,
- pojem „odměna“ nahrazuje pojem „minimální mzda“,
- do pracovních podmínek se doplňují dva nové prvky: podmínky ubytování pracovníků, pokud je zaměstnavatel poskytuje pracovníkům mimo jejich pravidelné pracoviště, a příspěvky nebo náhrady výdajů pro pracovníky mimo domov z pracovních důvodů,
- informační povinnosti jsou posíleny.

2.2.1 Uplatňování všeobecně použitelných kolektivních smluv pro všechna odvětví

Směrnice rozšiřuje oblast působnosti kolektivních smluv, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné v jakémkoli odvětví (nejen ve stavebnictví). V rámci působnosti směrnice uplatňuje osmnáct členských států[16] pracovní podmínky, které vyplývají ze všeobecně použitelných kolektivních smluv ve všech odvětvích. Devět členských států[17] nemá všeobecně použitelné kolektivní smlouvy, ale uplatňuje odvětvové kolektivní smlouvy a/nebo vnitrostátní kolektivní smlouvy.

2.2.2 Odměna

Směrnice nahrazuje pojem „minimální mzda“ pojmem „odměna“. Pojem „odměna“ zahrnuje pojem „minimální mzda“, ale jde nad její rámec.

Členské státy proto musí zajistit, aby pracovníci vyslaní na jejich území mohli využívat „odměnu“, která je definována jako všechny složky odměny povinné podle vnitrostátních právních předpisů nebo kolektivních smluv, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné nebo které se uplatňují podle čl. 3 odst. 8 směrnice 96/71/ES.

---

[11] Viz podbod 3.1.1.3 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.
[12] Belgie, Bulharsko, Česko, Dánsko, Německo, Estonsko, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Finsko a Švédsko.
[13] Belgie, Německo, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Rakousko a Portugalsko.
[14] Dánsko, Estonsko, Řecko, Francie a Kypr.
[15] Itálie.
[16] Belgie, Bulharsko, Německo, Estonsko, Irsko, Řecko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko a Finsko.
[17] Česko, Dánsko, Itálie, Kypr, Litva, Malta, Polsko, Slovensko a Švédsko.

Téměř všechny členské státy začlenily ustanovení o odměňování stanovené směrnicí do svých vnitrostátních právních předpisů. Některé členské státy se rozhodly pro to, co lze považovat za obecnou nebo širokou definici odměn[18], zatímco jiné členské státy vyjmenovávají povinné prvky odměn[19]. Dva členské státy (Irsko a Portugalsko) nenahradily pojem „minimální mzda“ pojmem „odměna“.

Obecně se většina členských států domnívá, že změna z „minimální mzdy“ na „odměnu“ zlepšila práva vyslaných pracovníků[20]. Komise však konstatuje, že sociální partneři a zejména zaměstnavatelé poukazují na obtíže při určování odměny platné pro vyslané pracovníky se všemi povinnými složkami[21]. Tyto potíže souvisejí především se složitostí stanovení odměn v praxi, například pokud jde o kolektivní smlouvy (zejména odměny a jejich povinné složky[22]). Zaměstnavatelé se snaží pochopit, které povinné složky odměny musí brát v úvahu.

2.2.3 Nové prvky pracovních podmínek hostitelského členského státu

Směrnice doplňuje seznam základních pracovních podmínek přijímajícího členského státu, které mají být poskytnuty pracovníkovi vyslanému do tohoto členského státu, o dva nové prvky: podmínky ubytování pracovníků, pokud je zaměstnavatel poskytuje pracovníkům mimo jejich pravidelné pracoviště, a příspěvky nebo náhrady výdajů pro pracovníky mimo domov z pracovních důvodů.

Při provádění směrnice se použitelná ustanovení týkající se těchto dvou výše uvedených prvků v jednotlivých členských státech liší, jak je podrobně uvedeno níže. Tato ustanovení se na vyslané pracovníky vztahují v rozsahu, v jakém existují pro vnitrostátní pracovníky v hostitelském členském státě.

Dvanáct členských států[23] má ustanovení o podmínkách ubytování v době, kdy jsou pracovníci mimo své pravidelné pracoviště, a tato ustanovení se vztahují na vyslané pracovníky. Slovinsko uplatňuje tato ustanovení pouze na místní pracovníky vyslané do zahraničí (nevztahují se na pracovníky vyslané do Slovinska).

Dvanáct členských států[24] nestanoví ve svých vnitrostátních právních předpisech podmínky ubytování v době, kdy jsou pracovníci mimo své pravidelné pracoviště. Tyto podmínky však mohou být uvedeny v kolektivních smlouvách nebo v individuálních pracovních smlouvách, jak je stanoveno v použitelných kolektivních smlouvách, a vztahovaly by se na vyslané pracovníky (v případě Polska na vyslané pracovníky agentur práce), s výjimkou Belgie a Irska.

---

[18] Belgie, Německo, Estonsko, Irsko, Chorvatsko, Maďarsko, Itálie, Malta, Rakousko, Polsko a Finsko.

[19] Bulharsko, Česko, Španělsko, Francie, Kypr, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Nizozemsko, Portugalsko, Rumunsko a Slovinsko.

[20] Viz podbod 3.1.1.4.3 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise, kde se uvádí, že 14 členských států, které odpověděly na dotazník o provádění směrnice, se domnívá, že se situace vyslaných pracovníků zlepšila po změně „minimální mzdy“ na „odměnu“.

[21] Viz poznámka pod čarou 20.

[22] Některé zúčastněné strany, s nimiž byly vedeny rozhovory v rámci studie na podporu monitorování směrnice a směrnice o prosazování, zdůraznily tento bod, zejména výzvy pro zaměstnavatele a agentury práce. Viz bod 8.1.3 studie na podporu monitorování směrnice 2018/957/EU o vysílání pracovníků a směrnice 2014/67/EU o prosazování, jakož i podbod 3.1.1.4.3 o odměňování v pracovním dokumentu útvarů Komise přiloženém k této zprávě.

[23] Bulharsko, Česko, Dánsko, Německo, Řecko, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Portugalsko, Slovinsko a Finsko.

[24] Belgie, Irsko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Malta, Nizozemsko, Slovensko, Polsko a Švédsko.

Kromě toho osmnáct členských států[25] zahrnuje vnitrostátní ustanovení o náhradě nebo kompenzaci výdajů spojených s cestováním, stravováním a ubytováním pracovníků mimo domov z pracovních důvodů. Tato ustanovení se vztahují i na vyslané pracovníky. Slovinsko nemá zvláštní ustanovení, která by se vztahovala na náhradu cestovních výdajů, stravného a ubytování pracovníků vyslaných mimo domov z pracovních důvodů[26].

Komise konstatuje, že existují určité obavy související s nevyhovujícími podmínkami ubytování, které mohou mít vliv na vyslané pracovníky[27].

2.3 Informační povinnosti

Směrnice stanoví, že členské státy musí (bez zbytečného odkladu a transparentním způsobem) zveřejňovat informace o pracovních podmínkách platných podle čl. 3 odst. 1 směrnice 96/71/ES, včetně složek odměny, jakož i pracovních podmínek vztahujících se na dlouhodobě vyslané pracovníky. V této souvislosti musí členské státy zajistit, aby informace uvedené na jediných oficiálních celostátních internetových stránkách byly přesné a aktuální.

Pokud z těchto informací nevyplývá, které pracovní podmínky se mají použít,zohlední se to při vyměřování sankcí podle vnitrostátního práva a/nebo zvyklostí v případě porušení vnitrostátních ustanovení přijatých podle této směrnice, a to v rozsahu nezbytném k zajištění jejich přiměřenosti.

Členské státy zřídily vnitrostátní internetové stránky o vysílání, aby splnily zesílené informační povinnosti stanovené směrnicí.

Většina členských států upravila své vnitrostátní právní předpisy tak, aby stanovily přiměřenost sankcí v případě, že informace uvedené na těchto vnitrostátních internetových stránkách neuvádějí, které pracovní podmínky mají být uplatněny.

Irsko, Španělsko, Francie, Kypr, Slovinsko a Slovensko takovou proporcionalitu sankcí výslovně nemají. V některých z těchto členských států je však proporcionalita v praxi uplatňována prostřednictvím obecných ustanovení pracovního práva (Francie) nebo inspektorů práce (Slovensko).

Komise konstatuje nedostatky v obsahu informací zveřejňovaných členskými státy, jako jsou obtíže při vyhledávání informací o kolektivních smlouvách a neúplné nebo zastaralé informace na vnitrostátních internetových stránkách[28]. Pro zaměstnavatele je však zásadní, aby informace o pracovních podmínkách (zejména o odměňování a všech jeho povinných složkách), které se vztahují na vyslané pracovníky (včetně kolektivních smluv a situací dlouhodobého vysílání), byly úplné a aktuální.

---

[25] Bulharsko, Česko, Dánsko, Německo, Estonsko, Řecko, Španělsko, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Nizozemsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Finsko.

[26] Viz podbod 3.1.1.4.4 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.

[27] Viz poznámka pod čarou 26. Odborový svaz na úrovni EU ve své odpovědi na dotazník týkající se provádění směrnice uvedl, že nevyhovující ubytování je pro vyslané pracovníky trvalým problémem, a to jak z hlediska kvalitativního, tak kvantitativního. Viz také bod 6.6.2 studie na podporu monitorování směrnice 2018/957/EU o vysílání pracovníků a směrnice 2014/67/EU o prosazování. Tato studie poukazuje na řadu problémů v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (BOZP) souvisejících s ubytováním vyslaných pracovníků (například ubytování může být nekvalitní a přeplněné).

[28] Viz podbod 3.1.1.4.5 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise, který se týká zejména názorů zúčastněných stran, včetně organizací zaměstnavatelů.

Směrnice 2019/1152/EU[29] o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách zavedla nové informační požadavky pro zaměstnavatele, aby zajistili, že vyslaní pracovníci budou řádně informováni o základních pracovních a zaměstnaneckých podmínkách svého pracovního zařazení v hostitelském členském státě. Informace o vnitrostátních internetových stránkách jsou k dispozici na stránkách „Your Europe“[30].

2.4 Pravidla pro dlouhodobé vysílání

Směrnice zavádí nová pravidla týkající se dlouhodobých vyslání, kdy skutečná doba vyslání přesahuje dvanáct měsíců nebo osmnáct měsíců, pokud podnik podá oznámení s uvedením důvodů. V takových situacích musí být zaručeny všechny použitelné pracovní podmínky hostitelského členského státu, které jsou stanoveny právními předpisy nebo kolektivní smlouvou ve smyslu čl. 3 odst. 8 směrnice 96/71/ES, s dvěma výjimkami[31].

Téměř všechny členské státy zaručují dlouhodobě vyslaným pracovníkům všechny dodatečné pracovní podmínky, které jsou použitelné podle zákona a/nebo kolektivních smluv či rozhodčích nálezů, jež byly prohlášeny za všeobecně použitelné. V Irsku platí pro vyslané pracovníky stejné podmínky bez ohledu na délku vyslání. Všechny ostatní členské státy navíc vyžadují, aby společnost předložila oznámení s uvedením důvodů o prodloužení doby dlouhodobého vyslání z dvanácti na osmnáct měsíců.

Komise konstatuje, že jak specifikace dodatečných pracovních podmínek platných pro vyslané pracovníky v situacích dlouhodobého vyslání, tak lhůta pro podání odůvodněného oznámení se v jednotlivých členských státech liší[32]. Komise rovněž upozorňuje, že je nutné zajistit, aby vnitrostátní internetové stránky obsahovaly informace o dlouhodobých vysíláních, což se dosud ne vždy dařilo. Pouze úplné informace zajišťují, aby zaměstnavatelé náležitě porozuměli platným pracovním podmínkám.

2.5 Rovné zacházení s vyslanými pracovníky agentur práce

Směrnice stanoví, že s vyslanými pracovníky agentur práce se v otázkách, na které se vztahuje článek 5 směrnice 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání[33], zachází stejně jako s pracovníky poskytnutými agenturami práce usazenými v členském státě, kde je práce vykonávána.

Téměř všechny členské státy (s výjimkou Irska a Slovinska) uzákonily povinnost zaručit vyslaným pracovníkům pracovní podmínky, které platí podle článku 5 směrnice 2008/104/ES.

V Estonsku se povinnost uživatele informovat agenturu práce o podmínkách zaměstnávání, které se vztahují na pracovníky agentur práce, vztahuje pouze na dlouhodobé vysílání a řetězové vysílání, zatímco Malta ukládá tuto informační povinnost pouze pro dobu vysílání delší než čtyři po sobě jdoucí týdny. Švédsko tuto povinnost ukládá pouze v případě, že o to

[29] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1152 ze dne 20. června 2019 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii, Úř. věst. L 186, 11.7.2019, s. 105.
[30] Vysílání pracovníků do zahraničí: Pokyny a pravidla sociálního zabezpečení – Your Europe (europa.eu)
[31] Dvě výjimky se týkají: i) postupů, formalit a podmínek uzavírání pracovních smluv a jejich ukončování, včetně konkurenčních doložek a ii) zaměstnaneckého penzijního připojištění.
[32] Více informací (včetně názorů sociálních partnerů) naleznete v podbodu 3.1.1.4.6.1 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.
[33] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008 o agenturním zaměstnávání, Úř. věst. L 327, 5.12.2008, s. 9.

agentura práce požádá. Chorvatsko vyžaduje, aby agentura práce písemně potvrdila, že byla informována o podmínkách zaměstnání.

Komise proto konstatuje, že některé členské státy buď ukládají uživateli povinnost informovat agenturu práce o podmínkách, které se vztahují na pracovníky agentur práce, pouze ve specifických situacích, nebo zavádějí další požadavky na informace.

Komise rovněž zaznamenala určité silné obavy, že praktické uplatňování ustanovení směrnice týkajících se vyslaných pracovníků agentur práce může vést k situacím, kdy se na tyto pracovníky mohou vztahovat méně příznivé podmínky. To může být způsobeno skutečným záměrem obcházet pravidla, ale může to být také důsledkem omezené informovanosti agentur práce a uživatelů o příslušných pravidlech platných v jiných členských státech, zejména pokud jde o kolektivní smlouvy[34]. Zaměstnavatelé uvedli, že složitost právního systému upravujícího dočasnou přeshraniční práci (např. vysílání pracovníků) může vést k neúmyslnému nedodržování předpisů, zejména ze strany menších společností. Proto jsou vyžadovány snadno dostupné a srozumitelné právní informace[35].

2.6 Příplatky za vyslání

Mnoho členských států[36] upřesňuje, které části příplatků za vyslání jsou vypláceny jako náhrada výdajů skutečně vynaložených v souvislosti s vysláním a které jsou součástí odměny.

Podle směrnice se má za to, že pokud pracovní podmínky vztahující se na daný pracovní poměr neurčují, zda je vyplácen příplatek za vyslání a v případě jeho vyplácení, které složky tohoto příplatku jsou vypláceny jako náhrada výdajů skutečně vynaložených v důsledku vyslání, celý příplatek je vyplácen jako náhrada výdajů. Velká většina členských států[37] toto pravidlo zahrnula do svých vnitrostátních právních předpisů.

Komise konstatuje, že některé členské státy[38] nezahrnuly do svých vnitrostátních právních předpisů zvláštní ustanovení o tom, že příplatky za vyslání jsou součástí odměny, pokud nejsou vypláceny jako náhrada výdajů skutečně vynaložených v souvislosti s vysláním. Kromě toho vnitrostátní právní předpisy některých členských států[39] neobsahují nebo jasně nestanoví, že náhrada cestovních výdajů, výdajů na stravování a ubytování vyslaného pracovníka se provádí v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo praxí domovského členského státu.

2.7 Kolektivní smlouvy

Směrnice rozšiřuje možnost uplatnit na vyslané pracovníky kolektivní smlouvy, které nejsou všeobecně použitelné v členských státech, které již mají systém pro vyhlášení všeobecně použitelných kolektivních smluv[40]. Z osmnácti členských států, které uplatňují všeobecně

[34] Body 6.1.2 a 6.1.3.1 studie na podporu monitorování směrnice 2018/957/EU o vysílání pracovníků a směrnice 2014/67/EU o prosazování. Viz také podbod 3.1.1.4.6.2 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.
[35] Podbod 6.1.3.1 studie na podporu monitorování směrnice 2018/957/EU o vysílání pracovníků a směrnice 2014/67/EU o prosazování a podbod 3.1.1.4.6.2 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.
[36] Belgie, Bulharsko, Německo, Estonsko, Irsko, Řecko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Finsko.
[37] Belgie, Kypr, Dánsko, Německo, Estonsko, Irsko, Řecko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Finsko a Švédsko.
[38] Česko, Dánsko, Maďarsko, Rakousko, Slovinsko a Švédsko.
[39] Belgie, Česko, Dánsko, Německo, Irsko, Španělsko, Lucembursko, Maďarsko, Lotyšsko, Malta, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko, Polsko, Slovinsko a Finsko.
[40] Viz podbod 3.1.1.4.8 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.

použitelné kolektivní smlouvy, využily nejméně čtyři členské státy[41] možnost stanovenou směrnicí uplatňovat na vyslané pracovníky i kolektivní smlouvy, které nejsou všeobecně použitelné.

2.8 Spolupráce mezi členskými státy

Směrnice vyžaduje, aby členské státy zajistily spolupráci mezi orgány nebo subjekty příslušnými ke kontrole pracovních podmínek uvedených v článku 3 směrnice 96/71/ES. Všechny členské státy zahrnuly do svých vnitrostátních právních předpisů ustanovení o spolupráci mezi příslušnými vnitrostátními orgány a subjekty.

2.9 Sledování, kontrola a prosazování

Směrnice mimo jiné vyžaduje, aby členské státy stanovily účinná, přiměřená a odrazující pravidla pro sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých podle této směrnice. Ve všech členských státech (s výjimkou Irska) se porušení vnitrostátních předpisů provádějících směrnici trestá správními pokutami. Šest členských států uplatňuje trestní pokuty[42]. Komise upozorňuje, že sankce se v jednotlivých členských státech liší. Například maximální výše pokut se pohybuje od 1 100 EUR v Lotyšsku do 400 000 EUR v Rakousku a 500 000 EUR v Německu.

3. Subdodávky a vysílání pracovníků.

Ustanovení čl. 2 odst. 2 směrnice vyžaduje, aby Komise do své analýzy uplatňování a provádění směrnice zahrnula posouzení toho, zda jsou v případě subdodávek potřebná další opatření k zajištění rovných podmínek a ochrany pracovníků.

V souvislosti se subdodavatelskými smlouvami se v článku 12 směrnice o prosazování[43] stanoví mechanismus odpovědnosti. Podle tohoto mechanismu odpovědnosti může vyslaný pracovník požadovat po dodavateli, pro kterého je zaměstnavatel přímým subdodavatelem, aby vedle zaměstnavatele nebo namísto něj uhradil nevyplacenou čistou odměnu nebo příspěvky do společných fondů nebo institucí sociálních partnerů, pokud se na ně vztahuje článek 3 směrnice 96/71/ES.

Členské státy jsou povinny zavést tuto subdodavatelskou odpovědnost na nediskriminačním a přiměřeném základě v odvětví stavebnictví a mohou ji stanovit i v jiných odvětvích. Mohou také zavést přísnější pravidla odpovědnosti, pokud jde o rozsah (například zahrnout více společností zapojených do subdodavatelského řetězce, nikoli pouze přímého dodavatele) a rozsah (například zahrnout více pracovních podmínek podle článku 3 směrnice 96/71/ES) na nediskriminačním a přiměřeném základě. Členské státy mohou místo těchto pravidel odpovědnosti použít i jiná donucovací opatření, pokud jsou odůvodněná a přiměřená v souladu s právem EU.

S ohledem na tento právní rámec a informace shromážděné a analyzované v rámci této zprávy Komise konstatuje, že jedním z hlavních problémů, který může ovlivnit práva vyslaných pracovníků a rovné podmínky mezi společnostmi, jsou dlouhé subdodavatelské řetězce. V těchto dlouhých subdodavatelských řetězcích může nedostatek transparentnosti

[41] Řecko, Maďarsko, Nizozemsko a Finsko.
[42] Belgie, Dánsko, Estonsko, Řecko, Francie a Kypr.
[43] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“), Úř. věst. L 159, 28.5.2014, s. 11.

a odpovědnosti velmi ztížit prosazování platných pravidel kvůli problémům s identifikací odpovědné společnosti. Přímá odpovědnost dodavatele se tak může výrazně snížit. To může mít vliv i na vymáhání nevyplacené mzdy.[44]

Mechanismus odpovědnosti stanovený ve směrnici o prosazování umožňuje členským státům pokrýt delší řetězce. Většina členských států však tuto odpovědnost omezila na přímého dodavatele a nerozšířila ji na další strany v subdodavatelském řetězci. Deset členských států[45] zavedlo odpovědnost za celý řetězec (tj. odpovědnost za subdodávky, která není omezena na jeden článek řetězce)[46]. Čtyři členské státy (Belgie, Španělsko, Francie a Itálie) zavedly také další opatření, jako je strop pro počet subdodavatelských úrovní v rámci subdodavatelských řetězců[47].

Kromě toho může uplatňování kolektivních smluv poskytovat odlišnou ochranu vyslaným pracovníkům v subdodavatelských řetězcích a může být využito k odměňování těchto pracovníků podle méně výhodných smluv[48].

Pokud jde o zjištěné problémy, přijetí osvědčených postupů by členským státům a/nebo sociálním partnerům pomohlo zvýšit transparentnost a odpovědnost v subdodavatelských řetězcích. Mezi tyto osvědčené postupy patří omezení počtu úrovní v subdodavatelských řetězcích a/nebo rozšíření odpovědnosti za subdodávky na celý řetězec; a posílení spolupráce mezi členskými státy s cílem usnadnit kontroly a řešit zneužívání[49].

Za tímto účelem a v návaznosti na tuto zprávu by Komise mohla s podporou orgánu ELA zvážit zmapování současné situace v členských státech, pokud jde o pokrytí odpovědnosti za subdodávky (tj. odvětví, úrovně a pracovní podmínky, na které se vztahuje). To by mohlo zahrnovat poskytnutí pokynů k uplatňování přísnějších pravidel na vnitrostátní úrovni, pokud jde o rozsah odpovědnosti za subdodávky (tj. uložení plné řetězové odpovědnosti nebo rozšíření odpovědnosti na další pracovní podmínky), a to na přiměřeném a nediskriminačním základě. Konkrétně ve věci subdodávek Komise v současné době nepovažuje za nutné směrnici měnit.

4. Vysílání státních příslušníků třetích zemí

Tento oddíl a související oddíl doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise uvádí hlavní problémy, které ovlivňují pracovní podmínky vysílání státních příslušníků třetích zemí, jakož i některé osvědčené postupy k řešení těchto problémů. Neposkytuje informace o právním rámci, který se vztahuje na vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí v hostitelském členském státě.

Směrnice o vysílání pracovníků se vztahují jak na vyslané pracovníky, kteří jsou občany EU, tak na vyslané pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí. V této souvislosti mohou být pracovníci, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí a jsou pravidelně a obvykle

[44] V této souvislosti viz bod 6.7.2 studie na podporu monitorování směrnice 2018/957/EU o vysílání pracovníků a směrnice 2014/67/EU o prosazování, jakož i oddíl 4.2 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.
[45] Belgie, Bulharsko, Španělsko, Francie, Itálie, Litva, Lucembursko, Nizozemsko, Rakousko a Polsko.
[46] Viz podbod 4.2.2.2 studie na podporu monitorování směrnice 2018/957/EU o vysílání pracovníků a směrnice 2014/67/EU o prosazování.
[47] Viz podbod 4.2.2.1 studie na podporu monitorování směrnice 2018/957/EU o vysílání pracovníků a směrnice 2014/67/EU o prosazování.
[48] Viz body 4.2.2 a 5.3.4 studie na podporu monitorování směrnice 2018/957/EU o vysílání pracovníků a směrnice 2014/67/EU o prosazování.
[49] Další osvědčené postupy naleznete v části 4.3 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.

zaměstnáváni poskytovatelem služeb usazeným v členském státě, vysláni do jiného členského státu, aniž se na ně v tomto jiném členském státě vztahují zbytečné administrativní formality, jako je povinnost získat pracovní povolení[50].

Ve většině členských států se na vyslané státní příslušníky třetích zemí vztahují stejná obecná pravidla pro vysílání, která provádějí příslušné právní předpisy EU. Tři členské státy[51] zavedly do svého vnitrostátního právního rámce zvláštní ustanovení o vysílání státních příslušníků třetích zemí. Chorvatsko a Nizozemsko ve svých právních předpisech výslovně uvádějí, že osoba legálně zaměstnaná v členském státě, kde je usazen její zaměstnavatel, nepotřebuje pracovní povolení. Podobně lotyšské pracovní právo vyžaduje, aby zaměstnavatel prohlásil, že pracovník je ve vysílajícím členském státě zaměstnán legálně[52].

Komise konstatuje, že vyslaní státní příslušníci třetích zemí jsou obecně více vystaveni zneužívajícím praktikám, jako je podvodné vysílání, porušování pracovních práv, nejisté pracovní podmínky, nepravidelná výplata a neplacení příspěvků na sociální zabezpečení[53]. Vyslaní státní příslušníci třetích zemí také pravděpodobně přijmou nižší odměnu, než jaká by měla být vyplácena[54]. Rizika spojená s nejistými životními a pracovními podmínkami se zdají být vyšší také u vyslaných státních příslušníků třetích zemí [55].

Vyslaní státní příslušníci třetích zemí jsou navíc zranitelnější než vyslaní pracovníci z EU, protože jsou potenciálně závislí na svém zaměstnavateli, pokud jde o prodloužení pracovních povolení a/nebo povolení k pobytu[56]. Často také neznají svá práva a potýkají se s jazykovými bariérami.

Zjištěné situace by mohla řešit řada opatření, například lepší přístup k informacím o pracovních právech zaměřených na vyslané pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí[57]; posílení nadnárodní spolupráce mezi donucovacími orgány a migračními úřady a posílení prosazování pravidel pro vysílání pracovníků v konkrétních odvětvích s vysokým počtem vyslaných státních příslušníků třetích zemí[58].

---

[50] Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 9. srpna 1994, *Raymond Vander Elst v. Office des Migrations Internationales*, C-43/93, EU:C:1994:310.

[51] Chorvatsko, Lotyšsko a Nizozemsko.

[52] Viz bod 2.2.1 zprávy o postupech, možnostech a výzvách spolupráce mezi členskými státy – konkrétně v souvislosti s vysíláním státních příslušníků třetích zemí, závěrečná zpráva ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 z února 2023.

[53] Viz bod 6.5.2 studie na podporu monitorování směrnice 2018/957/EU o vysílání pracovníků a směrnice 2014/67/EU o prosazování, jakož i bod 3.1 zprávy o postupech, možnostech a výzvách v oblasti spolupráce mezi členskými státy – konkrétně v souvislosti s vysíláním státních příslušníků třetích zemí, závěrečná zpráva ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 únor 2023.

[54] Viz bod 6.5.2 studie na podporu monitorování směrnice 2018/957/EU o vysílání pracovníků a směrnice 2014/67/EU o prosazování.

[55] Viz bod 8.5 studie na podporu monitorování směrnice 2018/957/EU o vysílání pracovníků a směrnice 2014/67/EU o prosazování.

[56] Viz bod 3.1 zprávy o postupech, možnostech a výzvách spolupráce mezi členskými státy – konkrétně v souvislosti s vysíláním státních příslušníků třetích zemí, závěrečná zpráva ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 z února 2023.

[57] Viz zejména bod 3.4.2 zprávy o postupech, možnostech a výzvách spolupráce mezi členskými státy – konkrétně v souvislosti s vysíláním státních příslušníků třetích zemí, závěrečná zpráva ELA/2022/RS/027/ELA.306-2021/TITLE 3/2.2 z února 2023.

[58] Viz oddíl 5.2 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.

5. Hlavní závěry a možná další opatření

Provedení směrnice všemi členskými státy zlepšilo pracovní podmínky vyslaných pracovníků, zejména pokud jde o jejich odměňování, rovné zacházení s vyslanými pracovníky agentur práce a náhradu výdajů vzniklých v souvislosti s vysláním (např. cestovní výdaje a výdaje na ubytování a stravu).

Právní předpisy členských států jsou v podstatě v souladu s požadavky směrnice. Komise však zjistila různé nesrovnalosti ve vnitrostátních opatřeních provádějících směrnici, které by mohly být předmětem dalších opatření. Tyto otázky se týkají různých ustanovení směrnice, například zdvojeného nebo řetězového vysílání, odměňování, dvou nových prvků pracovních podmínek hostitelského členského státu, dlouhodobého vysílání, rovného zacházení s pracovníky agentur práce, příplatků za vyslání nebo monitorování, kontroly a prosazování. Komise bude nadále spolupracovat s členskými státy s cílem zajistit, aby směrnice byla správně prováděna a uplatňována.

Komise zaznamenala určité obtíže při určování odměny pro vyslané pracovníky se všemi povinnými prvky. V úzké spolupráci s členskými státy a sociálními partnery by orgán ELA[59] mohl vypracovat nástroj, který by usnadnil výpočet odměn za práci vyslaných pracovníků a zvýšil jeho transparentnost. Takový nástroj, jehož obecné prvky by mohl stanovit orgán ELA, by se používal a zaváděl na vnitrostátní úrovni.

Komise rovněž konstatuje, že existují určité obavy související s podmínkami ubytování, které mohou mít vliv na vyslané pracovníky. Vnitrostátní kontrolní orgány a sociální partneři (zejména odbory) by mohli společně s orgánem ELA připravit cílené osvětové kampaně zaměřené na otázky, jako jsou nevyhovující ubytovací podmínky, které se mohou týkat vyslaných pracovníků, včetně konkrétnějších informací o právu vyslaných pracovníků na ubytovací podmínky v hostitelském členském státě (pokud jsou poskytovány vnitrostátním pracovníkům) a o sankcích za nedodržení tohoto práva.

Je rovněž nezbytné, aby zaměstnavatelé a pracovníci měli přístup k úplným a aktuálním informacím o pracovních podmínkách (zejména o odměnách a všech jejich povinných složkách) platných pro vyslané pracovníky (včetně kolektivních smluv a dlouhodobého vysílání). Orgán ELA by proto mohl nadále vést a posílit svou práci s členskými státy na tom, aby tyto informace byly transparentnější, komplexnější, aktuálnější a snadno dostupné pro vyslané pracovníky a poskytovatele služeb.

Komise zjistila vážné obavy v souvislosti s praktickým uplatňováním ustanovení směrnice na vyslané pracovníky agentur práce. Orgán ELA by mohl tyto obavy řešit v úzké spolupráci s členskými státy prostřednictvím účinnější a rozsáhlejší přeshraniční spolupráce a prosazování práva zaměřeného na agenturní práci. Sociální partneři by také mohli zvážit podporu činnosti inspektorátů práce. Kromě toho by členské státy mohly provést přezkum stávajících právních předpisů a jejich provádění na vnitrostátní úrovni a/nebo s podporou orgánu ELA zřídit asistenční služby pro agentury dočasného zaměstnávání a uživatelské podniky v oblasti uplatňování pravidel pro vysílání pracovníků.

[59] Potenciální další opatření orgánu ELA uvedená v této zprávě spadají do jeho mandátu pomáhat členským státům a Komisi při účinném uplatňování a prosazování právních předpisů EU týkajících se mobility pracovních sil v celé EU.

Komise konstatuje, že některé členské státy nezahrnuly do svých vnitrostátních právních předpisů některá konkrétní ustanovení o příplatcích za vyslání. V této souvislosti a také v souvislosti s dalšími ustanoveními směrnice povede Komise dialog s členskými státy, aby zajistila provedení v souladu s touto směrnicí. Kromě toho by orgán ELA mohl usnadnit transparentnost informací o příplatcích za vyslání a náhradu nákladů spojených s vysláním v členských státech.

Pokud jde o subdodávky, omezení počtu úrovní v subdodavatelských řetězcích a/nebo rozšíření odpovědnosti za subdodávky na celý řetězec by mohlo členským státům (jakožto hlavním subjektům odpovědným za prosazování pravidel o vysílání pracovníků) a případně sociálním partnerům pomoci zvýšit transparentnost a odpovědnost v subdodavatelských řetězcích na přiměřeném a nediskriminačním základě. Kromě toho by Komise mohla s podporou orgánu ELA zvážit zmapování současné situace v členských státech, pokud jde o rozsah subdodavatelské odpovědnosti (včetně poskytnutí pokynů k uplatňování přísnějších pravidel na vnitrostátní úrovni s ohledem na rozsah subdodavatelské odpovědnosti).

A konečně, pokud jde o vyslané pracovníky ze třetích zemí, orgán ELA by mohl hrát klíčovou roli při usnadňování přístupu k informacím a podpoře členských států posílením nadnárodní spolupráce mezi vnitrostátními donucovacími orgány[60].

Vzhledem k výše uvedeným hlavním závěrům a dalším opatřením nepovažuje Komise v této fázi za nutné navrhovat změny této směrnice nebo směrnice 96/71/ES.

Komise bude v souvislosti se svou širší úlohou strážkyně Smluv, a aniž je tato její úloha dotčena, i nadále spolupracovat s členskými státy, aby zajistila správné provedení a uplatňování směrnice.

Komise bude také s podporou orgánu ELA pokračovat ve spolupráci s členskými státy na prosazování pravidel pro vysílání pracovníků.

[60] Viz oddíl 5.2 doprovodného pracovního dokumentu útvarů Komise.