



V Bruselu dne 24.1.2024
SWD(2024) 11 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

[...]

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady,

**kterou se mění směrnice 2009/38/ES, pokud jde o zřizování a fungování evropských rad
zaměstnanců a účinné prosazování práv na nadnárodní informování a projednání**

{COM(2024) 14 final} - {SEC(2024) 35 final} - {SWD(2024) 9 final} -
{SWD(2024) 10 final}

A. Souvislosti

Evropské rady zaměstnanců jsou orgány zastupující zaměstnance, jejichž úkolem je informovat o nadnárodních otázkách a tyto otázky projednávat s vedením nadnárodních podniků určité velikosti. V kontextu probíhající transformace světa práce, která je podněcována snahou o environmentální, hospodářskou a sociální udržitelnost, může smysluplné zapojení pracovníků a jejich zástupců na všech úrovních přispět k předvídání a zvládnání změn, omezování ztrát pracovních míst, zachování zaměstnatelnosti, zmírňování dopadů na systémy sociálního zabezpečení, jakož i snižování souvisejících nákladů na přizpůsobení. K dnešnímu dni existují evropské rady zaměstnanců nebo jiné dohody o nadnárodním informování a projednávání, a to v přibližně 1 000 nadnárodních podniků, což představuje zhruba 16,6 milionu zaměstnanců EU. [Směrnice 2009/38/ES](#) (dále jen „směrnice“) stanoví rámec s minimálními požadavky na zřizování a fungování evropských rad zaměstnanců, který respektuje autonomii vedení i zástupců zaměstnanců při přizpůsobování postupu informování a projednávání jejich specifickým potřebám a který zachovává schopnost vedení účinně přijímat rozhodnutí. Uvedená iniciativa má zajistit, aby byl tento rámec jasný, účinný a vymahatelný. Týká se podniků působících na úrovni Unie a jejich zaměstnanců v členských státech.

Evropské rady zaměstnanců a nadnárodní postupy informování a projednávání doplňují informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci na vnitrostátní úrovni, a to zejména podle směrnice 2002/14/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v Evropském společenství, směrnice 2001/23/ES o převodech podniků a směrnice 98/59/ES o hromadném propouštění. Touto iniciativou nejsou dotčeny vnitrostátní právní předpisy o informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci, které vyplývají z uvedených směrnic EU.

B. Potřeba opatření na úrovni EU

Jaký problém se řeší?

Směrnice ne vždy plně dosahuje svého cíle, kterým je zlepšit právo na nadnárodní informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v nadnárodních podnicích. V některých případech nedochází mezi vedením a evropskými radami zaměstnanců ke skutečnému a smysluplnému dialogu a panuje nejistota, pokud jde o proces zřizování evropských rad zaměstnanců, rozsah povinností souvisejících s informováním a projednáváním, které jsou ve směrnici omezeny na „nadnárodní otázky“, o pokrytí výdajů, podmínky pro vyžádání důvěrného zacházení s informacemi nebo pro odmítnutí zpřístupnění některých informací evropským radám zaměstnanců, jakož i o přístup ke spravedlnosti. Kromě toho v mnoha evropských radách zaměstnanců zjevně chybí genderová vyváženost a často není porušování práva na informování a projednávání postihováno v dostatečné míře tak, aby se zajistilo jeho dodržování. Směrnice se z důvodu výjimek z oblastí působnosti nevztahuje na zhruba 350 podniků, v nichž existují dohody o informování a projednávání na nadnárodní úrovni. To činí regulační rámec složitým a roztržitým a vytváří různé úrovně ochrany zaměstnanců v podnicích působících na úrovni Unie.

Ačkoli nelze předpokládat, že se tyto problémy vyskytují v obecném měřítku, společně vedou k tomu, že je stávající rámec evropských rad zaměstnanců nedostatečně účinný. Potenciál evropských rad zaměstnanců tedy není plně využíván k tomu, aby podporoval zapojení a účast zaměstnanců ani udržitelné pracovní podmínky, a to i v souvislosti se strukturálními změnami spojenými s ekologickou a digitální transformací.

Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?

Obecným cílem této iniciativy je zlepšit účinnost rámce pro informování zaměstnanců a projednávání s nimi na nadnárodní úrovni. Tento cíl je v souladu s cíli a zásadami stanovenými ve směrnici. V souladu s příslušným právním základem obsaženým ve Smlouvě o fungování EU zůstává základní povaha směrnice jakožto nástroje informování a projednávání – nikoli spolurozhodování – nezměněna.

Cílem iniciativy je konkrétně i) zabránit neodůvodněným rozdílům v minimálních právech pracovníků, pokud jde o informování a projednávání na nadnárodní úrovni, ii) zajistit účinné a účelné zřízení evropských rad zaměstnanců, iii) poskytnout evropským radám zaměstnanců odpovídající zdroje a nabídnout jim účinný postup pro informování a projednávání a iv) podporovat účinnější prosazování směrnice, mimo jiné tím, že budou mít zástupci zaměstnanců přístup ke spravedlnosti a že budou stanoveny účinné, odrazující a přiměřené sankce.

Jakou přidanou hodnotu mají tato opatření na úrovni EU?

Směrnice stanoví minimální normy pro nadnárodní informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v nadnárodních podnicích. Vzhledem k tomu, že se jedná o přeshraniční záležitost, je dané výzvy třeba řešit na úrovni EU. Konkrétní přidaná hodnota této iniciativy na úrovni EU spočívá ve vypracování těchto minimálních norem. Tyto normy podporují vzestupnou konvergenci v oblasti zaměstnanosti a v sociální oblasti mezi členskými státy. Iniciativa dále zvýší přidanou hodnotu také pro společnost, a to tím, že vytvoří jednodušší a soudržnější regulační rámec v celé EU. Z geografického hlediska mohou být tímto problémem zasaženy všechny členské státy, neboť jeho důsledky se projeví nejen v členském státě, v němž má daná evropská rada zaměstnanců sídlo, ale také v členských státech, v nichž sídlí závody patřící do stejné skupiny.

C. Možnosti politiky

Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány?

Komise zvažila různé možnosti politiky, přičemž zohlednila dostupné důkazy a názory zúčastněných stran, zejména své hodnocení přepracovaného znění směrnice, příslušná usnesení Evropského parlamentu a příspěvky sociálních partnerů k dvoufázové konzultaci. Možnosti byly seskupeny ve vztahu ke čtyřem odlišným cílům politiky uvedeným výše.

Pokud jde o uplatňování různých pravidel na podniky v závislosti na tom, kdy uzavřely dohodu o informování a projednávání nebo dohodu o evropské radě zaměstnanců, existuje z právních důvodů binární politická volba mezi zachováním výjimek a jejich odstraněním z oblasti působnosti směrnice.

Pokud jde o zřízení evropských rad zaměstnanců, legislativní a nelegislativní možnosti politiky zahrnují upřesnění zdrojů, které mají k dispozici zástupci zaměstnanců, jejichž úkolem je vyjednat dohodu o evropských radách zaměstnanců, a zejména pokrytí jejich přiměřených právních nákladů. Jako doprovodné opatření je v těchto možnostech zahrnuto upřesnění lhůty pro zahájení jednání v návaznosti na žádost o zřízení evropských rad zaměstnanců. Tyto možnosti zahrnují také dalekosáhlejší alternativu v podobě cíle vyváženého genderového zastoupení v evropských radách zaměstnanců, který by měl být v dohodách o evropských radách zaměstnanců zohledněn.

Pokud jde o fungování evropských rad zaměstnanců, politické alternativy k upřesnění pojmu „nadnárodní otázky“ sahají od nezávazných výkladových pokynů a cíleného upřesnění znění až po podstatné rozšíření smyslu tohoto pojmu, a to v kombinaci s povinností vedení zdůvodnit, proč nelze určitou otázku považovat za nadnárodní. Zadruhé byl posouzen požadavek, aby vedení poskytovalo odůvodněnou odpověď na stanovisko evropských rad zaměstnanců. Posouzeno bylo rovněž upřesnění, že vedení může vyžadovat důvěrné zacházení s informacemi pouze v oprávněném zájmu podniku.

Kromě toho by vedení muselo na požádání uvést důvody pro prohlášení určitých informací za důvěrné nebo pro odmítnutí jejich zpřístupnění. Existuje rovněž dalekosáhlejší alternativa, která by umožnila, aby vedení – pouze na základě předchozího soudního nebo správního povolení – zpřístupnění informací odmítlo z toho důvodu, že by vážně poškodilo fungování podniku, a která by sdílení informací mezi evropskou radou zaměstnanců a vnitrostátními nebo místními zástupci zaměstnanců obecně vyňala z omezení důvěrnosti. Zatřetí, pokud jde o pokrytí výdajů evropských rad zaměstnanců, možnosti politiky zahrnují nezávazné pokyny usnadňující uplatňování stávajících požadavků nebo případně konkrétnější legislativní požadavky, aby strany ve své dohodě upravily způsob úhrady určitých výdajů, jako jsou odměny odborníků a náklady na právní služby a školení. Případně by ve směrnici mohly být stanoveny dalekosáhlejší závazné požadavky na pokrytí nákladů.

Pokud jde o otázky prosazování práva a přístupu ke spravedlnosti, možnosti politiky se týkají sankcí použitelných v případě porušení vnitrostátních právních předpisů, kterými se tato směrnice provádí, jakož i opravných prostředků, které mají nositelé práv v takových případech k dispozici. Na jedné straně spektra jsou v závazných možnostech zahrnuta opatření, jejichž cílem je objasnit a posílit obecné požadavky směrnice, mimo jiné zavedením požadavku na zohlednění obratu podniků při stanovování peněžitých sankcí, jakož i povinnosti členských států informovat Komisi o tom, jak se zajistí přístup ke spravedlnosti a účinným opravným prostředkům v souvislosti se všemi právy zakotvenými ve směrnici. Na druhé straně spektra existují dalekosáhlejší možnosti spočívající v tom, že by evropské rady zaměstnanců mohly požádat o pozastavení rozhodnutí přijatých vedením, a zavedou se zvláštní stropy pro peněžité sankce ve výši 2 % (v případě neúmyslného porušení) a 4 % (v případě úmyslného porušení) celosvětového obratu podniků.

Při navrhování politických opatření a jejich seskupování pro účely vytváření možností politiky se Komise řídila těmito klíčovými úvahami: i) potřeba ponechat členským státům volnost při provádění veškerých revidovaných minimálních požadavků na nadnárodní informování a projednávání a umožnit jim, aby uvedené požadavky začlenily do svých příslušných pravidel, tradic a postupů v oblasti pracovněprávních vztahů v souladu se zásadou subsidiarity a právním základem vycházejícím ze Smlouvy; ii) plné respektování autonomie sociálních partnerů při praktickém uplatňování minimálních požadavků; iii) skutečnost, že zúčastněné strany z řad podniků obecně upřednostňují nezávazná opatření, zatímco odborové organizace a zástupci zaměstnanců podporují legislativní změny. Teoreticky by tedy bylo možné uvažovat o různých možných alternativních kombinacích legislativních a nelegislativních opatření, nicméně ve zpětné vazbě od zúčastněných stran taková kombinace nebyla konkrétně zmíněna; iv) součástí základního scénáře jsou nelegislativní opatření, jako je financování projektů na podporu povědomí o rámci pro nadnárodní informování a projednávání, jakož i to, že Komise by monitorovala provádění směrnice členskými státy. Takováto průběžná nezávazná opatření by tudíž byla automaticky kombinována s danou legislativní iniciativou.

Kdo podporuje kterou možnost?

V rámci širší kampaně za demokracii na pracovištích Parlament ve svém [usnesení o „demokracii na pracovišti“](#) z roku 2021, a zejména ve svém [usnesení obsahujícím doporučení Komisi o revizi směrnice 2009/38/ES](#) z roku 2023 vyzval k posílení úlohy a kapacity evropských rad zaměstnanců jakožto subjektů pro informování a projednávání v podnicích působících na úrovni Evropské unie. [Podobné výzvy](#) formuloval v posledních letech také Evropský hospodářský a sociální výbor. Evropské odborové organizace obecně podporují výše uvedené dalekosáhlejší závazné změny, které zohledňují doporučení Evropského parlamentu, zatímco obchodní organizace zpochybňují existenci nedostatků, které by odůvodňovaly přijetí politických opatření EU, a varují před vytvářením dodatečných nákladů a vznikem negativních dopadů některých možností na konkurenceschopnost.

Jaká je preferovaná volba a proč?

Upřednostňovaná možnost politiky kombinuje tato opatření:

i) Uplatňování výjimek pro některé podniky působící na úrovni Unie bude ukončeno, aby se zjednodušil rámec pro nadnárodní informování a projednávání a zaměstnancům byl zaručen rovný přístup k právům podle této směrnice. „Dobrovolné dohody“ podniků, na které se dříve vztahovala výjimka, byly uzavřeny a uplatňovány mimo oblast působnosti práva EU, takže po zrušení této výjimky může být evropská rada zaměstnanců zřízena na žádost zaměstnanců nebo z vlastního podnětu vedení, nebo v případě, že taková žádost podána není, mohou být dobrovolné dohody nadále uplatňovány.

ii) Upřesní se zdroje, které budou mít zástupci zaměstnanců při sjednávání nových dohod o evropských radách zaměstnanců k dispozici, zejména pokrytí přiměřených právních nákladů, jakož i definice povinnosti vedení zahájit jednání do šesti měsíců od podání žádosti o zřízení evropské rady zaměstnanců. Kromě toho má být v dohodách o evropských radách zaměstnanců zohledněn cíl genderové vyváženosti, neboť v opačném případě by jejich současné nevyvážené složení nadále přetrvávalo.

iii) Směrnice zavede cílené upřesnění pojmu nadnárodních otázek, aby se vyřešila stávající nejistota a snížilo se riziko sporů. Bude stanovena povinnost, aby vedení informovalo a projednávalo způsobem, který zástupcům zaměstnanců umožní vyjádřit své stanovisko dříve, než bude rozhodnutí přijato, a na stanoviska evropských rad zaměstnanců poskytlo odůvodněnou odpověď před přijetím rozhodnutí o nadnárodních otázkách, s cílem posílit účinnost dialogu o těchto otázkách. Pokud jde o krytí výdajů evropských rad zaměstnanců, upřednostňovaná možnost zachovává zásadu autonomie stran a vyžaduje, aby se v dohodách o evropských radách zaměstnanců řešily potenciálně sporné otázky, jako je pokrytí právních nákladů, odměn odborníků a nákladů na školení. V případě evropských rad zaměstnanců působících na základě podpůrných pravidel bude v těchto pravidlech uvedeno jejich právo na pokrytí přiměřených právních nákladů. Znění stávajícího požadavku na poskytování nezbytného školení „bez ztráty na mzdě“ pro členy evropských rad zaměstnanců a zvláštních vyjednávacích výborů bude upraveno tak, aby bylo jasné, že podniky mají pokrýt náklady a výdaje, které jsou s takovým školením spojeny. Aby se dále zajistilo, že důvěrné zacházení s informacemi nebude vyžadováno bezdůvodně, omezí upřednostňovaná možnost tuto eventualitu na případy, kdy je to v oprávněném zájmu podniku. Vedení bude z důvodu transparentnosti a účinné nápravy povinno, aby na požádání upřesnilo důvody pro zachování důvěrnosti či nepřístupnosti informací.

iv) Členské státy budou muset v rámci své prováděcí povinnosti oznamovat informace o svém rámci pro prosazování práva v souvislosti s právy zaručenými směrnicí, aby se usnadnilo monitorování souladu a prosazování ze strany Komise. Ve směrnici bude rovněž zohledněna obecná povinnost zajistit účinné sankce a přístup ke spravedlnosti. Finanční sankce, kterými má být trestáno porušení práv na nadnárodní informování a projednávání se stanoví s ohledem na obrat podniků, aby byla zajištěna jejich přiměřenost a odrazující účinek.

D. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou přínosy upřednostňované možnosti?

Prospěch z jasnějších právních požadavků může očekávat 678 podniků, které mají v současné době uzavřeny aktivní dohody o evropských radách zaměstnanců, a jejich zhruba 11,3 milionu zaměstnanců

v EU, jakož i strany budoucích dohod o evropských radách zaměstnanců, což by mělo snížit riziko sporů a souvisejících nákladů.

Odstraněním výjimek z oblasti působnosti směrnice by byly všechny způsobilé podniky (cca 3 970) postaveny na stejnou úroveň, což by zjednodušilo a posílilo soudržnost regulačního rámce. Přibližně 5,4 milionu zaměstnanců EU/EHP (a jejich zástupců) nebo vedení podniků, na které se v současné době vztahuje výjimka a kteří uzavřeli „dobrovolné dohody“ (323), by získalo právo požádat o zřízení evropské rady zaměstnanců, aby mohli požívat rovného uplatňování minimálních práv a povinností vymahatelných podle práva EU. Společně s vedením by se rovněž mohli rozhodnout pro zachování dobře fungujících dobrovolných dohod. Pokud jde o žádosti o zřízení nové evropské rady zaměstnanců, měli by zástupci zaměstnanců jasný nárok na pokrytí svých přiměřených právních nákladů a větší právní jistotu, pokud jde o povinnost vedení zahájit jednání do šesti měsíců. Zaměstnanci podniků působících na úrovni Unie by rovněž měli prospěch z cíle, kterým je genderově vyvážené složení evropských rad zaměstnanců, což by se mělo odrazit v nově uzavřených nebo nově sjednaných dohodách o evropských radách zaměstnanců. Lepší genderová vyváženost v evropských radách zaměstnanců by zlepšila kvalitu sociálního dialogu a mohla by přispět k tomu, že bude vedení přijímat v nadnárodních otázkách spravedlivější rozhodnutí.

V průběhu procesu informování a projednávání by evropské rady zaměstnanců, jež dosud nemají nárok na včasnou a odůvodněnou odpověď vedení na jejich stanovisko, takové právo získaly. To jim pomůže zapojit se do dialogu s ústředním vedením o nadnárodních otázkách. Tento dialog je rovněž usnadněn tím, že se upřesní základní pojem nadnárodních otázek, který vymezuje rozsah činností evropských rad zaměstnanců v oblasti informování a projednávání, a povinnost mlčenlivosti se uplatní pouze v objektivně odůvodněných případech. Díky této iniciativě by se zlepšil přístup ke spravedlnosti pro evropské rady zaměstnanců, zvláštní vyjednávací výbory a zástupce zaměstnanců, kteří v současné době nemají k dispozici účinné opravné prostředky k prosazování všech svých práv podle směrnice.

Celkově zvýšená účinnost a kvalita nadnárodního sociálního dialogu v podnicích působících na úrovni Unie by společně umožnila přijímat informovanější strategická rozhodnutí a posílila by vzájemnou důvěru mezi vedením a zaměstnanci. Tyto výhody jsou však analyzovány čistě z kvalitativního hlediska, neboť jsou obvykle dlouhodobé a nepřímé a závisí na nehmotných faktorech, mezi něž patří například zavedená kultura zapojování zaměstnanců v příslušném podniku.

Jaké jsou náklady upřednostňované možnosti?

V podnicích, na které se v současné době vztahuje výjimka a které mají uzavřeny „dobrovolné dohody“, by ústřední vedení mohlo, nebo by muselo zahájit jednání o nové evropské radě zaměstnanců, pokud o to požádají zaměstnanci v souladu se směrnicí. To bude pro uvedené podniky představovat odhadované průměrné náklady ve výši přibližně 148 000 EUR za každé jednání. Obecně platí, že při jednáních nebo novém sjednání, jež zahrnují zvláštní vyjednávací výbory, jsou podniky právně povinny hradit – kromě jiných nákladů vzniklých ve fázi zřizování – také přiměřené právní náklady, které se v současné době ve velké většině členských států výslovně nevyžadují. V případě, že bude zapotřebí uvést stávající dohodu o evropské radě zaměstnanců do souladu s revidovanými požadavky – např. s ohledem na pokrytí nákladů evropských rad zaměstnanců na právní nebo odborné poradenství a školení –, musí ústřední vedení zahájit proces nového sjednání. Průměrné náklady na nové sjednání nebylo možné spolehlivě vyčíslit, neboť jsou velmi proměnlivé. Důkazy naznačují, že postup nového sjednání je kratší než postup zřízení nové evropské rady zaměstnanců, i když může ve složitých případech také vyžadovat více schůzí. Na základě dostupných důkazů bylo možno vyčíslit určité náklady spojené se schůzemi mezi vedením a zástupci evropské rady zaměstnanců za účelem

nového sjednání stávajících dohod (přibližně 18 400 EUR za každou schůzi). Ve značném počtu případů by mohly být nezbytné úpravy dohod o zřízení evropské rady zaměstnanců sjednány v rámci pravidelných nových sjednání, k nimž dochází v průměru každých pět let, což by nepředstavovalo žádné nebo jen velmi omezené dodatečné náklady ve srovnání s výchozím scénářem. Podniky by se rovněž mohly potýkat s pravidelným nárůstem nákladů na fungování evropské rady zaměstnanců (podle výchozího scénáře činí tyto náklady v průměru přibližně 300 000 EUR ročně na jednu evropskou radu zaměstnanců), například v souvislosti s povinností poskytnout evropské radě zaměstnanců odůvodněnou odpověď. V případě porušení povinností by podnikům hrozilo riziko vyšších finančních sankcí. Očekává se však, že počet právních sporů a sankcí zůstane nízký.

Pro posouzení dopadů možností politiky byly předloženy dostupné odhady nákladů z hlediska průměrných jednotkových nákladů na jednu možnost ve vztahu k průměrnému obratu podniků působících na území Unie. Na základě porovnání vyčíslitelných jednotkových nákladů s obratem příslušných podniků a s ohledem na předpokládané trendy se očekává, že hospodářské náklady upřednostňované možnosti budou a zůstanou zanedbatelné. Upřednostňovaná možnost by tedy nezpůsobila žádné dopady na konkurenceschopnost společností.

Byly vypracovány odhady souhrnných nákladů iniciativy s cílem stanovit potenciální náklady založené na hypotetických předpokladech, a to vzhledem k množství faktorů ovlivňujících fungování sociálního dialogu, které nelze spolehlivě odhadnout (například nelze spolehlivě odhadnout, v kolika podnicích, které uzavřely dobrovolné dohody, by zaměstnanci nebo vedení zahájili proces zřizování evropské rady zaměstnanců, nebo kolik stávajících dohod o evropské radě zaměstnanců by bylo v důsledku této iniciativy upraveno). Skutečnost, že směrnice ponechává stranám dohod o evropských radách zaměstnanců široký prostor pro přizpůsobení procesu informování a projednávání, jakož i přizpůsobení zdrojů, školení atd. jejich konkrétní situaci a potřebám, je v zásadě obtížné stanovit příčinnou souvislost mezi možnostmi politiky a konkrétními hospodářskými nebo sociálními výsledky.

Ovlivní tato opatření malé a střední podniky nebo spotřebitele?

Plánovaná politická opatření by se na malé a střední podniky nevztahovala a ani se nepředpokládá, že by na ně měla jakýkoli nepřímý dopad. Je rovněž velmi nepravděpodobné, že by případné nepatrné zvýšení nákladů na zřízení nebo provoz evropských rad zaměstnanců bylo přeneseno na spotřebitele.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Všechny členské státy by musely změnit své právní předpisy, kterými se tato směrnice provádí. Musely by shromažďovat informace o tom, jak mohou evropské rady zaměstnanců, zvláště vyjednávací výbory a zástupci zaměstnanců zahajovat soudní řízení týkající se všech jejich práv uvedených ve směrnici, a tyto informace by musely oznamovat Komisi. Uvedená povinnost by znamenala omezené administrativní náklady, jež by byly minimalizovány v případě, že by byla plněna v rámci standardního postupu oznamování prováděcích opatření prostřednictvím dostupných informačních systémů. Je nepravděpodobné, že by tato iniciativa znamenala pro vnitrostátní orgány zvýšené náklady na prosazování práva či vydávání soudních rozhodnutí.