



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 21.3.2012  
SWD(2012) 64 final

**PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE**

**ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU**

*Sprievodný dokument*

**Návrh**

**SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY**

**o presadzovaní smernice 96/71/ES o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb  
(Text s významom pre EHP)**

**a**

**Návrh**

**NARIADENIE RADY**

**o výkone práva uskutočniť kolektívnu akciu v rámci slobody usadiť sa a slobody  
poskytovať služby  
(Text s významom pre EHP)**

{COM(2012) 130 final}

{COM(2012) 131 final}

{SWD(2012) 63 final}

# PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

## ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

### *Sprievodný dokument*

#### Návrh

### SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

**o presadzovaní smernice 96/71/ES o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb  
(Text s významom pre EHP)**

a

#### Návrh

### NARIADENIE RADY

**o výkone práva uskutočniť kolektívnu akciu v rámci slobody usadiť sa a slobody  
poskytovať služby  
(Text s významom pre EHP)**

## 1. ÚVOD

V smernici 96/71/ES<sup>1</sup> (ďalej len „smernica“), ktorá vychádza z článku 53 ods. 1 a článku 62 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“), sú vymedzené hlavné záväzné pracovné podmienky, ktoré musia spoločnosti dočasne vysielajúce pracovníkov do hostiteľskej krajiny v danej krajine dodržiavať. Tým sa značne uľahčuje cezhraničné poskytovanie služieb, keďže poskytovateľ služieb nemusí poznať a uplatňovať celý súbor pracovnoprávných predpisov hostiteľskej krajiny. Smernica zároveň poskytuje významnú úroveň ochrany vyslaných pracovníkov a zamedzuje tomu, aby sa pracovné podmienky v hostiteľskej krajine narušovali v dôsledku hospodárskej súťaže.

Vyslaní pracovníci spadajú do troch kategórií: pracovníci vyslaní na základe zmluvy o poskytovaní služieb, pracovníci presunutí v rámci podniku alebo pracovníci agentúr pre dočasné zamestnávanie. Základný súbor pracovných podmienok je vymedzený v článku 3 ods. 1 uvedenej smernice (ďalej len „uplatniteľné pracovné podmienky“) a zahŕňa: maximálnu dĺžku pracovného času a minimálny čas odpočinku; minimálnu ročnú dĺžku platenej dovolenky; minimálne mzdové tarify vrátane sadzieb za nadčasy; podmienky prenájmu pracovníkov, najmä dodanie pracovníkov podnikmi pre dočasné zamestnávanie; ochranu zdravia, bezpečnosť a hygienu pri práci; ochranné opatrenia týkajúce sa pracovných podmienok tehotných žien alebo žien, ktoré nedávno porodili, detí a mladistvých; rovnaké zaobchádzanie s mužmi a ženami a iné protidiskriminačné ustanovenia.

---

<sup>1</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 96/71/ES zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb.

Pokiaľ sú tieto pracovné podmienky stanovené zákonom, iným právnym predpisom alebo správnym opatrením, musia ich členské štáty uplatňovať vo vzťahu k pracovníkom vyslaným na ich územie. Členské štáty ich musia uplatňovať vo vzťahu k vyslaným pracovníkom aj v prípade, keď sú stanovené v kolektívnych zmluvách alebo v arbitrážnych nálezoch, ktoré boli vyhlásené za všeobecne uplatniteľné v zmysle článku 3 ods. 8. Podľa primárneho práva môžu členské štáty uplatňovať pracovné podmienky stanovené v takýchto kolektívnych zmluvách alebo arbitrážnych nálezoch aj vo vzťahu k iným činnostiam ako stavebné práce (článok 3 ods. 10 druhá zarážka) a k iným záležitostiam, než sú záležitosti uvedené v článku 3 ods. 1, pokiaľ ide o právne predpisy v oblasti verejného poriadku (článok 3 ods. 10 prvá zarážka).

Uvedená smernica okrem toho v článkoch 4, 5 a 6 zahŕňa ustanovenia o informáciách, administratívnej spolupráci, presadzovaní práva a súdnej právomoci.

## **2. ZHROMAŽĎOVANIE INFORMÁCIÍ A KONZULTÁCIE SO ZAJINTERESOVANÝMI STRANAMI**

Komisia od roku 2009 uskutočnila štyri hodnotiace štúdie *ex post* týkajúce sa sociálnych, ekonomických a právnych aspektov vysielania. Na účely prípravy posúdenia vplyvu sa v roku 2011 uskutočnila hodnotiacia štúdia *ex ante*, ktorú vykonal externý poradca. Zohľadnila sa práca výboru odborníkov pre vysielanie pracovníkov (Expert Committee on the Posting of Workers, ECPW), najmä pilotný projekt elektronickej výmeny informácií s využitím samostatnej a špecifickej aplikácie informačného systému o vnútornom trhu (Internal Market Information System, IMI) v oblasti vysielania pracovníkov.

Komisia uskutočnila verejné konzultácie v súvislosti s 50 návrhmi na oživenie jednotného trhu (oznámenie „Na ceste k Aktu o jednotnom trhu“ z 27. októbra 2010) vrátane dvoch návrhov týkajúcich sa legislatívnych iniciatív posudzovaných v rámci tohto posúdenia vplyvu. V dňoch 27. – 28. júna 2011 Komisia usporiadala konferenciu o základných sociálnych právach a vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb, ktorá sa konala v Bruseli a na ktorej sa zúčastnili kľúčové zainteresované strany (členské štáty, sociálni partneri na úrovni EÚ a na úrovni jednotlivých členských štátov, inštitúcie EÚ a medzinárodné organizácie, ako aj akademickí a výskumní pracovníci). Pri tejto príležitosti mali zainteresované strany a kľúčoví politickí aktéri ďalšiu možnosť vyjadriť sa k návrhom Komisie týkajúcim sa možností právnej úpravy a možného obsahu legislatívnych iniciatív ohlásených v Akte o jednotnom trhu: tzv. nariadenia Monti II a smernice o presadzovaní.

## **3. VYMEDZENIE PROBLÉMU**

### **3.1. Jav vysielania pracovníkov**

#### *3.1.1. Rozsah javu*

Jediný dostupný zdroj údajov na úrovni EÚ je založený na systematickom zhromažďovaní údajov z osvedčení E101 (za roky 2005 – 2009) v oblasti sociálneho zabezpečenia, ktoré

uskutočnila Komisia v spolupráci s vnútroštátnymi orgánmi<sup>2</sup>. Táto databáza však má viacero obmedzení. Obsahuje údaje o počte vyslaní, nie o počte vyslaných osôb (tá istá osoba môže byť vyslaná niekoľko ráz). Formulár sociálneho zabezpečenia E101 sa navyše nevydáva všetkým vyslaným pracovníkom, a to buď preto, že sa nevyžaduje (vyslania na obdobie viac ako 12 mesiacov sa na účely sociálneho zabezpečenia neberú do úvahy), alebo preto, že niektoré spoločnosti pri vysielaní pracovníkov o formulár E101 nežiadajú, najmä v prípade vyslaní na veľmi krátky čas.

S ohľadom na uvedené obmedzenia možno odhadnúť, že zamestnávateľia každý rok vyšlú z jedného členského štátu do iného členského štátu približne jeden milión pracovníkov.

Pokiaľ ide o mobilitu pracovnej sily v rámci EÚ, v roku 2007 tvoril počet vyslaní 18,5 % počtu občanov členských štátov EÚ-27, ktorí pracovali v inom členskom štáte. Vysielanie sa však týka iba malého podielu celkového počtu aktívneho obyvateľstva (0,4 % aktívneho obyvateľstva vo vysielajúcich krajinách EÚ-15 a 0,7 % aktívneho obyvateľstva vo vysielajúcich krajinách EÚ-12). Hoci je vysielanie pracovníkov významným javom, pokiaľ ide o mobilitu pracovnej sily, hlavne v niektorých krajinách a odvetviach, v rámci trhu práce EÚ ide naďalej o pomerne málo pozorovateľný jav<sup>3</sup>.

### 3.1.2. Rozdelenie podľa odvetví

Z dostupných údajov vyplýva, že v roku 2009 smerovalo v priemere asi 55 % vyslaných pracovníkov do priemyselných odvetví. Najdôležitejším z týchto odvetví je odvetvie stavebníctva s 24 % podielom na celkovom počte vyslaní. Odvetvie služieb predstavovalo v priemere 44 % vyslaní, z ktorých najdôležitejšie sú činnosti finančného sprostredkovania a podnikateľské činnosti (16 %), ako aj doprava, skladovanie a komunikácia (7 %). V odvetví stavebníctva sa na vysielaní pracovníkov výrazne podieľajú malé a stredné podniky, najmä ako subdodávateľia<sup>4</sup>.

Zo zistení dvoch štúdií<sup>5</sup>, v rámci ktorých sa posudzovali faktory ovplyvňujúce jav vysielania pracovníkov, vyplýva, že najdôležitejšími faktormi sú: geografická blízkosť, ktorá sa zdá byť najvýznamnejším faktorom, ktorým možno vysvetliť distribúciu tokov vysielania pracovníkov (smerovanie a rozsah tohto javu); náklady práce pre prijímajúce krajiny; nedostatok

---

<sup>2</sup> Európska komisia (2011), „Vysielanie pracovníkov v Európskej únii a krajinách EZVO: správa o osvedčeniach E101 vydaných v rokoch 2008 a 2009“; Európska komisia (2011), „Zber administratívnych údajov o osvedčeniach E101 vydaných v roku 2007“.

<sup>3</sup> Pozri: Idea Consult a Ecorys Netherlands, *Study on the economic and social effects associated with the phenomenon of posting of workers in the European Union* (Štúdia o hospodárskych a sociálnych účinkoch spojených s javom vysielania pracovníkov v Európskej únii), Brusel, 2011. K dispozícii na webovej stránke: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, zhrnutie. Uvedený percentuálny podiel je iba hrubým odhadom váhy vyslaní v rámci počtu občanov členských štátov EÚ-27, ktorí pracovali v inom členskom štáte (pravdepodobne ide o nadhodnotený údaj). Osvedčenie E101 na jednej strane nepredstavuje ročný ekvivalent plného pracovného času pracovníka, na druhej strane zisťovanie pracovných síl, z ktorého sa získavajú údaje o počte občanov členských štátov EÚ-27, ktorí pracovali v inom členskom štáte, nezahŕňa vyslaných pracovníkov.

<sup>4</sup> Idea Consult (poznámka pod čiarou 3), *case study on the construction sector* (prípadová štúdia o odvetví stavebníctva), s. 164.

<sup>5</sup> Ismeri Europa, *Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services, Draft final report* (Prípravná štúdia pre posúdenie vplyvu týkajúce sa prípadnej revízie legislatívneho rámca pre vysielanie pracovníkov v rámci poskytovania služieb, návrh záverečnej správy); Idea Consult (poznámka pod čiarou 3).

pracovných síl a zručností, ako aj špecializácia, najmä v prípade vysielania pracovníkov z krajín s vysokými nákladmi práce do iných členských štátov; miera nezamestnanosti vo vysielajúcich krajinách (najmä v krajinách s nízkymi nákladmi práce); úroveň hospodárskej integrácie trhu medzi členskými štátmi (tento faktor je však menej významný).

### 3.1.3. Účinky vysielania pracovníkov

Napriek tomu, že vysielanie pracovníkov nemá v porovnaní s celkovou pracovnou silou veľký rozsah, zohráva dôležitú úlohu pri cezhraničnom poskytovaní služieb v niektorých odvetviach. Možnosť poskytovať služby na medzinárodnej úrovni predstavuje príležitosť na rozšírenie podnikania v rámci Európy, najmä pre malé a stredné podniky. Vysielanie pracovníkov poskytuje podnikateľské a pracovné príležitosti a je zdrojom dodatočných príjmov vo vysielajúcich krajinách. V prijímajúcich krajinách prispieva k zlepšeniu konkurencieschopnosti a efektívnosti.

Vysielanie pracovníkov má dôsledky pre trhy práce vo vysielajúcich aj prijímajúcich krajinách. Vo vysielajúcich krajinách ponúka pracovné príležitosti a v prijímajúcich krajinách zaplňa nedostatok pracovných síl a zručností. Vysielanie preto prispieva k efektívnejšiemu cezhraničnému rozmiestňovaniu pracovných síl. Na prijímajúcich trhoch práce však môže mať účinky „vytláčania“, keď dochádza k nahrádzaniu miestnych pracovníkov vyslanými pracovníkmi. Intenzita tohto účinku bude závisieť od existencie nadmernej ponuky pracovnej sily v konkrétnych odvetviach a profesiách. Súčasne je potrebné zdôrazniť, že vzhľadom na skutočnosť, že tvorba pracovných miest v EÚ do značnej miery závisí od rozvoja integrovaného trhu služieb, vysielanie pracovníkov môže účinne prispieť k podpore tvorby pracovných miest.

## 3.2. Problémy, ktoré je potrebné riešiť

### 3.2.1. Problémy týkajúce sa vykonávania, monitorovania a presadzovania uplatniteľných pracovných podmienok vyslaných pracovníkov vrátane ochrany práv pracovníkov

#### 3.2.1.1. Problém 1a: Nedostatky vo vzťahu k informáciám pre zamestnávateľov a vyslaných pracovníkov

Napriek povinnosti stanovenej v článku 4 ods. 3 smernice je často ťažké získať informácie o uplatniteľných pracovných podmienkach v hostiteľskom členskom štáte a ich kvalita je nevyvážená a nedostatočná. Tieto informácie majú zásadný význam z hľadiska toho, aby poskytovatelia služieb mohli zaistiť uplatniteľné pracovné podmienky, a aby sa vyslaní pracovníci mohli domáhať svojich práv.

#### 3.2.1.2. Problém 1b: Nedostatky v opatreniach týkajúcich sa kontroly, monitorovania a presadzovania práv

Podľa článku 5 smernice musia členské štáty zabezpečiť dodržiavanie ustanovení smernice prijatím vhodných opatrení, pričom musia zabezpečiť najmä primerané postupy presadzovania uplatniteľných pracovných podmienok. Stanovenie spôsobu monitorovania a presadzovania práv priznaných v smernici sa ponecháva na jednotlivé členské štáty. Nedostatky, pokiaľ ide o opatrenia v oblasti kontroly, monitorovania a presadzovania práv, prinášajú závažné riziko nedodržiavania uplatniteľných pracovných podmienok v hostiteľskom štáte, najmä pokiaľ ide o mzdy, pracovný čas a podmienky ochrany zdravia a bezpečnosti. Môžu tiež uľahčiť správanie narušujúce hospodársku súťaž. Tieto nedostatky

umocňuje skutočnosť, že väčšina vyslaní má krátkodobý charakter, čo sťažuje úlohu kontrolných orgánov.

### 3.2.1.3. Problém 1c: Zbytočné administratívne požiadavky a kontrolné opatrenia uložené poskytovateľom služieb

Členské štáty by mali plniť povinnosť stanovenú v článku 5 smernice v súlade s platnými právom EÚ, najmä slobodou poskytovať služby v zmysle výkladu Súdneho dvora. Z monitorovania uskutočneného v roku 2007 vyplynulo, že viaceré členské štáty ukladajú poskytovateľom služieb administratívne povinnosti a kontrolné opatrenia, ktoré sú nezlučiteľné s platnými právnymi predpismi EÚ<sup>6</sup>.

### 3.2.1.4. Problém 1d: Nedostatky, pokiaľ ide o administratívnu spoluprácu

V článku 4 ods. 1 a 2 smernice sa ukladajú povinnosti vo vzťahu k spolupráci medzi administratívami jednotlivých štátov a stanovuje sa zodpovednosť členských štátov za vytvorenie nevyhnutných podmienok pre takúto spoluprácu. Ustanovenia smernice však nie sú dostatočne presné. Náležité fungovanie administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi je základným nástrojom na kontrolu dodržiavania právnych predpisov. Skutočnosť, že takáto spolupráca prakticky neexistuje, ako sa uvádza v dokumente KOM(2007) 304, narušuje fungovanie smernice a môže aspoň čiastočne vysvetľovať ďalšie problémy, ako sú neprimerané kontrolné opatrenia na úrovni jednotlivých štátov.

### 3.2.1.5. Problém 1e: Vyslaní pracovníci nie sú pri sporoch týkajúcich sa individuálnych pracovných podmienok primerane chránení

Článok 6 smernice zahŕňa ustanovenie o súdnej právomoci, ktoré vyslanému pracovníkovi umožňuje, aby sa svojich práv priznaných smernicou domáhal v hostiteľskom štáte. Existujú však dôkazy o tom, že vyslaní pracovníci nie sú sporoch týkajúcich sa individuálnych pracovných podmienok primerane chránení.

## 3.2.2. *Zneužívanie štatútu vyslaných pracovníkov s cieľom vyhnúť sa právnym predpisom alebo ich obísť*

### 3.2.2.1. Problém 2a: Vysielanie už nemá dočasný charakter alebo má rotačný charakter

Na to, aby bolo možné odôvodniť rozdiel v zaobchádzaní s vyslanými pracovníkmi (základná ochrana) a s migrujúcimi pracovníkmi (rovnaké zaobchádzanie), musí mať vyslanie dočasný charakter. Ak trvá vyslanie príliš dlho a nadobudne tak trvalý charakter, nebude už predpoklad pre rozdielne právne postavenie týchto dvoch kategórií pracovníkov platiť. K rovnakej situácii dochádza, ak podnik opakovane zamestnáva rovnakého zamestnanca alebo rôznych zamestnancov na účely vyslania do iného členského štátu na výkon rovnakej činnosti (rotačné vysielanie).

Tento problém je zapríčinený najmä neexistenciou kritérií, ktoré by umožnili orgánom členských štátov stanoviť, či má vyslanie dočasný charakter. V smernici sa vyslaný pracovník vymedzuje ako pracovník, ktorý počas *vymedzeného obdobia* vykonáva prácu na území iného

---

<sup>6</sup> Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Vysielanie pracovníkov v rámci poskytovania služieb: maximalizácia výhod a potenciálu popri zabezpečení ochrany pracovníkov, KOM(2007) 304 v konečnom znení.

členského štátu než štát, v ktorom bežne pracuje. Dočasný charakter vyslania sa však vôbec nespomína<sup>7</sup>. V smernici sa nestanovuje pevné obdobie ani iné kritériá, ktoré by umožnili stanoviť dočasný charakter pobytu v hostiteľskom štáte.<sup>8</sup> Neuvádza sa ani možnosť opakovaného vyslania na výkon tej istej činnosti. V právnych predpisoch o sociálnom zabezpečení, ktoré sa vzťahujú na vyslaných pracovníkov<sup>9</sup>, sa však v súvislosti s vysielaním stanovuje obdobie dvoch rokov a vylučuje sa možnosť opakovaného vyslania na výkon tej istej činnosti.

### 3.2.2.2. Problém 2b: Zamestnávateľ nemá skutočnú väzbu s vysielajúcim členským štátom

V smernici sa stanovuje, že vysielajúci podnik musí byť „zriadený“ v členskom štáte. To si vyžaduje, aby existovala skutočná väzba medzi podnikom a vysielajúcim členským štátom. V smernici sa však nestanovujú kritériá, na základe ktorých by bolo možné stanoviť existenciu takejto skutočnej väzby. Správne predpisy v oblasti sociálneho zabezpečenia, ktoré sa vzťahujú na vysielanie pracovníkov, sú explicitnejšie, keďže stanovujú kritériá umožňujúce presnejšie vymedzenie vysielania. V súvislosti s činnosťami vo vysielajúcom členskom štáte sa v takýchto predpisoch stanovuje, že na to, aby bol podnik oprávnený vysielat' svojich pracovníkov do iného členského štátu, musí zvyčajne vykonávať svoje podstatné činnosti na území členského štátu, v ktorom je zriadený<sup>10</sup>. S cieľom vyhnúť sa dodržiavaniu pracovnoprávných predpisov alebo predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia, prípadne ich obchádzať, môžu nečestní zamestnávatelia smerovať svoju činnosť zahŕňajúcu vysielanie pracovníkov výlučne na trh iného členského štátu bez toho, aby v skutočnosti vykonávali akúkoľvek príslušnú hospodársku činnosť v krajine, kde sú oficiálne zaregistrovaní.

V tejto súvislosti je mimoriadne problematické využívanie schránkových spoločností. Tieto spoločnosti sú založené vo vysielajúcej krajine iba na účely obchádzania právnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia a pracovnoprávných predpisov často jedného konkrétneho hostiteľského členského štátu.

---

<sup>7</sup> Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 11. decembra 2003 vo veci C-215/01, *Schnitzer*; Aukje van Hoek a Mijke Houwerzijl, *Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union* (Štúdia o právnych aspektoch vysielania pracovníkov v rámci poskytovania služieb v Európskej únii), 2011. K dispozícii na webovej stránke: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, s. 46 – 48, 187 – 189 (odporúčania 1, 11, 12).

<sup>8</sup> Súdny dvor Európskej únie považoval požiadavku predchádzajúceho zamestnania vo vysielajúcom členskom štáte v dĺžke 6 alebo 12 mesiacov uplatňovanú v rámci vysielania štátnych príslušníkov tretích krajín za nezlučiteľnú s článkom 56 ZFEÚ (veci C-445/03, *Komisia/Luxembursko*; C-168/04, *Komisia/Rakúsko*; C-244/04, *Komisia/Nemecko*). Pozri tiež Aukje van Hoek a Mijke Houwerzijl, *Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union* (Štúdia o právnych aspektoch vysielania pracovníkov v rámci poskytovania služieb v Európskej únii), 2011. K dispozícii na webovej stránke: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, odporúčanie 12 (náhrada cestovných výdavkov).

<sup>9</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.

<sup>10</sup> Článok 12 nariadenia (ES) č. 883/2004 v spojení s článkom 14 ods. 2 nariadenia (ES) č. 987/2009 a rozhodnutím A2.

### 3.2.3. *Problémy týkajúce sa nejasného alebo kontroverzného výkladu pracovných podmienok stanovených v smernici*

#### 3.2.3.1. Problém 3a: Rozsah pôsobnosti a úroveň pracovných podmienok

V krajinách, kde je minimálna mzda stanovená právnymi predpismi alebo všeobecne uplatniteľnými kolektívnymi zmluvami, je jej uplatňovanie na vyslaných pracovníkov jednoznačné, ale v krajinách, kde takéto nástroje neexistujú, vzniká neistá situácia pre podniky a pracovníkov.

Orgány krajín, v ktorých neexistuje právnymi predpismi alebo všeobecne uplatniteľnými kolektívnymi zmluvami stanovená minimálna mzda si neuvedomili celú škálu dôsledkov, ktoré prináša neistota vyplývajúca z neexistencie ustanovení týkajúcich sa vyslaných pracovníkov, alebo sa usilovali o to, aby ich tradičné systémy pracovnoprávných vzťahov zostali nedotknuté uplatňovaním smernice.

#### 3.2.3.2. Problém 3b: Nejasná úroveň ochrany, pokiaľ ide o pojem „minimálne mzdové tarify“

Z právneho hľadiska nie je jasné, ktoré zložky vyplatenej mzdy sú súčasťou minimálnej mzdovej tarify v hostiteľskom členskom štáte. Vymedzenie pojmu minimálna mzdová tarifa je v zásade záležitosťou hostiteľského členského štátu, čo sa výslovne uvádza v poslednej vete článku 3 ods. 1, avšak v rámci obmedzení judikatúry Súdneho dvora Európskej únie<sup>11</sup>. Toto vymedzenie sa teda môže v jednotlivých členských štátoch líšiť. Členské štáty môžu stanoviť rôzne prídavky a príplatky, ktoré sú zahrnuté v uplatniteľnej minimálnej mzde. Niektoré členské štáty sa vo vymedzení obmedzujú na minimálnu mzdu ako takú, iné doň zahŕňajú rôzne druhy príplatkov, prídavkov alebo príspevkov do fondov. Existujúca judikatúra<sup>12</sup> túto otázku neobjasnila.

### 3.2.4. *Problém 4: Napätie medzi slobodou poskytovať služby/slobodou usadiť sa a systémami pracovnoprávných vzťahov jednotlivých štátov*

Rozsudky Súdneho dvora vo veciach Viking a Laval, ktorými sa vykladajú ustanovenia smernice a zmluvy, odhalili skryté napätie medzi slobodou poskytovať služby a slobodou usadiť sa a uplatňovaním základných sociálnych práv, ako je právo na kolektívne vyjednávanie a právo na protestné pracovné opatrenie. Podľa odborov sa týmito rozsudkami ukladá najmä povinnosť kontroly protestných pracovných opatrení zo strany EÚ alebo zo strany súdov jednotlivých štátov, a to vo všetkých prípadoch, keď by takéto akcie mohli ovplyvniť alebo obmedziť uplatňovanie slobody poskytovať služby alebo slobody usadiť sa. Takéto chápanie viedlo v nedávnej minulosti k negatívnym „účinkom presahovania“, čo dokazuje niekoľko nadnárodných pracovnoprávných sporov.

Význam tohto problému bol zdôraznený v správe výboru odborníkov Medzinárodnej organizácie práce pre uplatňovanie dohovorov a odporúčaní z roku 2010, v ktorej tento výbor vyjadril „vážne obavy“ v súvislosti s praktickými obmedzeniami účinného výkonu práva na štrajk uloženými v rozsudkoch Súdneho dvora Európskej únie. Právo na štrajk je zakotvené v dohovore Medzinárodnej organizácie práce č. 87, ktorý podpísali všetky členské štáty EÚ.

<sup>11</sup> V tejto súvislosti pozri vec C-341/05, *Laval*, najmä body 60 a 68.

<sup>12</sup> Vec C-341/02, *Komisija/Nemecko*.



### 3.2.5. *Názory sociálnych partnerov na zistené problémy*

Problémy 1a, 1b, 1d a 2b sú spoločnými obavami, ktoré vyjadrili Európska konfederácia odborových zväzov (ďalej len „ETUC“) aj BUSINESSEUROPE. Podľa BUSINESSEUROPE sú však dôvodom na zásah na úrovni EÚ len problémy 1d a 2b. Pokiaľ ide o problém 1e, ETUC uprednostňuje ďalekosiahly systém spoločnej a nerozdielnej zodpovednosti, zatiaľ čo BUSINESSEUROPE je proti nemu. V súvislosti s problémom 1a by ETUC uprednostnila stanovenie jasného obdobia pre vysielanie pracovníkov, zatiaľ čo BUSINESSEUROPE jej názor nezastáva. Sociálni partneri majú odlišný náhľad na problémy 3a a 4, čo vyplýva hlavne z odlišného chápania judikatúry Súdneho dvora Európskej únie.

## 4. CIELE

### 4.1. Všeobecné ciele

Táto iniciatíva by mala prispieť k nasledujúcim politickým cieľom vychádzajúcim zo zmluvy:

- trvalo udržateľný rozvoj vnútorného trhu na základe sociálneho trhového hospodárstva s vysokou konkurencieschopnosťou (článok 3 ZEÚ),
- sloboda poskytovať služby v inom štáte a podpora rovnakých podmienok (článok 56 ZFEÚ),
- zlepšovanie životných a pracovných podmienok tak, aby sa dosiahlo ich zosúladenie pri zachovaní dosiahnutej úrovne (článok 151 ZFEÚ),
- rešpektovanie rozmanitosti systémov pracovnoprávných vzťahov v členských štátoch a podpora dialógu medzi manažmentom a pracovníkmi (článok 152 ZFEÚ).

### 4.2. Konkrétne a operačné ciele

#### 4.2.1. *Lepšia ochrana práv vyslaných pracovníkov*

S týmto konkrétnym cieľom súvisia nasledujúce operačné ciele:

- zlepšenie informácií o uplatniteľných pracovných podmienkach vyslaných pracovníkov,
- zabezpečenie, aby vyslaní pracovníci mohli lepšie brániť svoje práva, a to aj v rámci subdodávateľských reťazcov,
- objasnenie úlohy sociálnych partnerov v rámci činností súvisiacich s presadzovaním práva,
- zlepšenie monitorovania a presadzovania uplatniteľných pracovných podmienok,
- zabezpečenie väčšej jednoznačnosti, pokiaľ ide o výklad ustanovení týkajúcich sa pracovných podmienok stanovených v smernici.

#### 4.2.2. *Uľahčenie cezhraničného poskytovania služieb a zlepšenie prostredia pre spravodlivú hospodársku súťaž*

S týmto konkrétnym cieľom súvisia nasledujúce operačné ciele:

- presnejšie vymedzenie vysielania,
- zlepšenie informácií o povinnostiach podnikov, pokiaľ ide o uplatniteľné pracovné podmienky vyslaných pracovníkov,
- zaistenie jednoznačnosti, pokiaľ ide o administratívne požiadavky a vnútroštátne kontrolné opatrenia,
- zlepšenie administratívnej spolupráce medzi zodpovednými vnútroštátnymi orgánmi,
- zlepšenie monitorovania a presadzovania uplatniteľných pracovných podmienok,
- zabezpečenie väčšej jednoznačnosti, pokiaľ ide o výklad ustanovení týkajúcich sa pracovných podmienok stanovených v smernici.

#### 4.2.3. *Zlepšenie právnej istoty, pokiaľ ide rovnováhu medzi sociálnymi právami a ekonomickými slobodami, najmä v rámci vysielania pracovníkov*

S týmto konkrétnym cieľom súvisia nasledujúce operačné ciele:

- objasnenie, že vo vzťahu medzi slobodou poskytovať služby/slobodou usadiť sa a právom uskutočniť kolektívnu akciu vrátane práva na štrajk neexistuje prednosť,
- objasnenie, že práva pracovníkov v cezhraničných situáciách je možné naďalej hájiť jednotlivo alebo kolektívne prostredníctvom akcií odborových organizácií.

## 5. ANALÝZA SUBSIDIARITY

Zistené problémy sú spojené s cieľmi vymedzenými v článku 3 ods. 3 ZEÚ a v článkoch 56 a 151 ZFEÚ. Príčinou zistených problémov je nedostatočná jednoznačnosť existujúceho právneho rámca na úrovni EÚ. Súčasná smernica ponecháva členským štátom veľký priestor na vykonávanie, uplatňovanie a presadzovanie smernice v praxi, pričom predchádzajúce pokusy o riešenie existujúcich problémov prostredníctvom nezáväzných opatrení neboli na vyriešenie zistených problémov dostačujúce. V záujme lepšieho dosiahnutia cieľov zmluvy je preto potrebné zaoberať sa problémami 1, 2 a 3 na úrovni EÚ. Pokiaľ ide o problém 4, právnu jednoznačnosť a istotu možno dosiahnuť len na úrovni EÚ. Opatrenia sú potrebné a primerané na to, aby bolo možné lepšie dosiahnuť ciele zmluvy.

## 6. MOŽNOSTI POLITIKY

### 6.1. Možnosti a čiastkové možnosti týkajúce sa problémov 1, 2 a 3

- **Možnosť 1:** zachovanie súčasného stavu (základný scenár)
- **Možnosť 2:** neregulačný zásah
  - čiastková možnosť 2a: objasnenie povinností členských štátov, pokiaľ ide o vykonávanie, monitorovanie a presadzovanie smernice vrátane ochrany práv vyslaných pracovníkov (riešenie faktorov, ktoré sú príčinou problému 1)

- čiastková možnosť 2b: objasnenie základných prvkov pojmu „vysielanie“ v záujme lepšieho boja proti obchádzaniu a zneužívaniu predpisov (riešenie faktorov, ktoré sú príčinou problému 2)
  - čiastková možnosť 2c: objasnenie určitých otázok spojených s výkladom rôznych aspektov pracovných podmienok stanovených v smernici (riešenie faktorov, ktoré sú príčinou problému 3)
- **Možnosť 3:** regulačný zásah
    - čiastková možnosť 3a: stanovenie presnejších ustanovení týkajúcich sa vykonávania, monitorovania a presadzovania smernice vrátane ochrany práv vyslaných pracovníkov (riešenie faktorov, ktoré sú príčinou problému 1)
    - čiastková možnosť 3b: stanovenie ďalších kritérií (prostredníctvom legislatívnych prostriedkov) s cieľom objasniť základné prvky pojmu vysielanie v záujme lepšieho boja proti obchádzaniu a zneužívaniu predpisov (riešenie faktorov, ktoré sú príčinou problému 2)
    - čiastková možnosť 3c: zmena rozsahu pôsobnosti a úrovne pracovných podmienok podľa smernice (riešenie faktorov, ktoré sú príčinou problému 3)
  - **Možnosť 4:** zrušenie existujúceho regulačného zásahu (smernice)

## 6.2. Možnosti vo vzťahu k problému 4

- **Možnosť 5:** zachovanie súčasného stavu (základný scenár)
- **Možnosť 6:** neregulačný zásah
  - objasnenie súčasného uplatňovania slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby so základnými sociálnymi právami vo forme oznámenia
- **Možnosť 7:** regulačný zásah
  - zavedenie (prostredníctvom legislatívnych prostriedkov) pravidiel, ktorými by sa objasnilo, ako možno zabezpečiť, aby bol výkon základného sociálneho práva na kolektívnu akciu, zlučiteľné so slobodou usadiť sa a slobodou poskytovať služby.

## 7. HLAVNÉ EKONOMICKÉ, SOCIÁLNE A ENVIRONMENTÁLNE VPLYVY JEDNOTLIVÝCH MOŽNOSTÍ

Pokiaľ ide o možnosti politiky týkajúce sa vysielania pracovníkov, vplyv jednotlivých balíkov (kombinácií čiastkových možností) sa posudzuje na základe porovnania so základným scenárom (možnosť 1). V záujme zabezpečenia porovnateľnosti riešia jednotlivé balíky všetky faktory, ktoré sú príčinou problémov uvedených v rámci možností 1, 2 a 3, a to buď legislatívnymi alebo nelegislatívnymi prostriedkami. O balíkoch, ktoré riešia faktory zapríčínujúce problémy zoskupené v rámci možnosti 1 prostredníctvom nelegislatívnych prostriedkov (pozri oddiel 6.1), sa nebude pri ďalšej analýze uvažovať, pretože

predchádzajúce pokusy o riešenie takýchto problémov nelegislatívnymi prostriedkami nespĺnili svoj cieľ. Bude sa preto uvažovať o nasledujúcich balíkoch.

	Čiastková možnosť na riešenie faktorov, ktoré sú príčinou problému 1	Čiastková možnosť na riešenie faktorov, ktoré sú príčinou problému 2	Čiastková možnosť na riešenie faktorov, ktoré sú príčinou problému 3
Balík A	3a	2b	2c
Balík B	3a	3b	2c
Balík C	3a	2b	3c
Balík D	3a	3b	3c
zásah prostredníctvom nelegislatívnych prostriedkov; zásah prostredníctvom legislatívnych prostriedkov			

Pokiaľ ide o možnosti politiky týkajúce sa napätia medzi slobodou poskytovať služby/slobodou usadiť sa a vnútroštátnymi systémami pracovnoprávných vzťahov (problém 4), možnosť 6 (zásah prostredníctvom nelegislatívnych prostriedkov) a možnosť 7 (legislatívny zásah) sa posudzujú na základe porovnania so základným scenárom (možnosť 5).

## 7.1. Možnosť 1: základný scenár vysielania pracovníkov

### 7.1.1. Hospodársky vplyv

Pretrvávajúce nedostatky, pokiaľ ide o informácie, monitorovanie a presadzovanie, právna neistota vo vzťahu k administratívnym požiadavkám, ako aj zneužívanie a obchádzanie platných predpisov budú mať naďalej negatívne účinky na spravodlivú hospodársku súťaž a fungovanie jednotného trhu. Na nekalú súťaž v oblasti nákladov práce sú citlivé predovšetkým malé a stredné podniky, ktoré budú naďalej ovplyvnené takýmito nedostatkami.

### 7.1.2. Sociálny vplyv

Negatívny vplyv na spravodlivú hospodársku súťaž bude mať nepriamy dosah na trhy práce, pracovné príležitosti a práva pracovníkov v tých odvetviach a regiónoch prijímajúcich krajín, kde sa sústreďuje vysielanie pracovníkov. Tento účinok by sa mohol mierne znížiť v dôsledku konvergenencie miezd.

## 7.2. Balík A (regulačné opatrenia na riešenie problému 1 v kombinácii s neregulačnými opatreniami na riešenie problémov 2 a 3)

### 7.2.1. Hospodársky vplyv

Balík A (čiastková možnosť 3a) prispeje k spravodlivej hospodárskej súťaži a vyrovnanejším podmienkam tým, že zabezpečí väčšiu jednoznačnosť, pokiaľ ide o monitorovanie, kontrolu, presadzovanie (vrátane spoločnej a nerozdielnej zodpovednosti) a administratívnu spoluprácu. Tým, že sa objasnia administratívne požiadavky, ktoré môžu členské štáty ukladať poskytovateľom služieb, sa uľahčí cezhraničné poskytovanie služieb. Vďaka väčšej právnej istote a spolupráci medzi členskými štátmi sa znížia prekážky v poskytovaní služieb a vzniknú pozitívne účinky na rozvoj jednotného trhu. Jednoduchšie cezhraničné poskytovanie služieb zvýši hospodársku súťaž na vnútornom trhu služieb.

Na nekalú súťaž sú citlivé predovšetkým malé a stredné podniky. Preto pre ne bude prínosom lepšie presadzovanie existujúcej smernice, vyrovnanejšie podmienky a spravodlivejšia

hospodárska súťaž. Pokiaľ ide o nekalú súťaž v oblasti nákladov práce, bude pozitívny vplyv na malé a stredné podniky v prijímajúcich krajinách ešte výraznejší. K lepšiemu presadzovaniu smernice prispievajú účinné a primerané inšpekcie zahŕňajúce posudzovanie rizík, lepšia administratívna spolupráca, cezhraničné vymáhanie pokút a spoločná a nerozdielna zodpovednosť (o nákladoch sa hovorí ďalej). Tento pozitívny vplyv však bude menej výrazný ako v prípade balíkov B a D, pretože balík A nezabezpečí záväznú právnu jednoznačnosť, pokiaľ ide o vymedzenie vysielania, ani ustanovenia zamerané na obmedzenie zneužívania. Pre malé a stredné podniky, najmä vo vysielajúcich krajinách, budú prínosom lepšie informácie o uplatniteľných pracovných podmienkach a právna jednoznačnosť, pokiaľ ide o administratívne požiadavky v hostiteľskom členskom štáte. Mimoriadny prínos budú mať z odstránenia niektorých neprimeraných foriem kontrolných opatrení, ktoré spôsobujú dodatočné náklady.

Náklady pre členské štáty: očakáva sa, že administratívne zaťaženie spojené s prístupom k informáciám bude pre EÚ ako celok predstavovať náklady vo výške približne 90 000 EUR (jednorazové náklady) a 180 000 EUR (opakované ročné náklady). Pre členské štáty bude prínosom využívanie IMI, lepšia administratívna spolupráca a cezhraničné presadzovanie finančných sankcií. Využívaním IMI sa znížia náklady pre členské štáty. Náklady pre spoločnosti: s balíkom A nie je spojené žiadne administratívne zaťaženie pre podniky. V členských štátoch, kde nie je zavedený systém spoločnej a nerozdielnej zodpovednosti, by podnikom, ktoré budú svoje posúdenie rizík pri výbere subdodávateľov prispôsobovať zavedeniu tohto systému, mohli vzniknúť dodatočné nepriame náklady na zabezpečenie súladu s právnymi predpismi vo výške približne 2 milióny EUR. Vďaka lepšiemu prístupu k informáciám a obmedzeniu administratívnych požiadaviek členských štátov (vnútroštátne kontrolné opatrenia), ktoré prinesie balík A, je však možné očakávať zníženie nákladov na zabezpečenie súladu s právnymi predpismi.

### 7.2.2. Sociálny vplyv

Zníženie miery nedodržiavania uplatniteľných pracovných podmienok a lepšie presadzovanie práv vyslaných pracovníkov bude mať pozitívny vplyv na existujúce napätie v prijímajúcich krajinách s vysokými nákladmi práce súvisiace s vysielaním pracovníkov. Tento vplyv však bude menej výrazný ako v prípade balíkov B a D, keďže balík A nezabezpečí záväznú právnu jednoznačnosť, pokiaľ ide o vymedzenie vysielania, ani ustanovenia zamerané na obmedzenie zneužívania. Transparentné informácie a jednoznačnosť, pokiaľ ide o administratívne požiadavky, pozitívne ovplyvnia príležitosti na trhu pre vysielajúce podniky. Vďaka lepším informáciám, lepšiemu monitorovaniu a presadzovaniu sa zlepšia pracovné podmienky vyslaných pracovníkov. Zároveň sa zníži tlak vedúci k zhoršovaniu pracovných podmienok miestnych pracovníkov v prijímajúcich krajinách.

### 7.3. Balík B (regulačné opatrenia na riešenie problémov 1 a 2 v kombinácii s neregulačnými opatreniami na riešenie problému 3)

Balík B je do veľkej miery totožný s balíkom A. Zabezpečuje však záväzné pravidlá, pokiaľ ide o vymedzenie vysielania, a ďalšie ustanovenia zamerané na zníženie miery zneužívania a obchádzania uplatniteľných pracovných podmienok. Jeho pozitívne vplyvy, pokiaľ ide o spravodlivú hospodársku súťaž a vyrovnanjšie podmienky, práva pracovníkov a kvalitu pracovných miest, ako aj znižovanie potenciálneho tlaku na znižovanie miestnych miezd, sú výraznejšie ako v prípade balíku A (bez zmeny nákladov).

#### **7.4. Balík C (regulačné opatrenia na riešenie problémov 1 a 3 v kombinácii s neregulačnými opatreniami na riešenie problému 2)**

##### *7.4.1. Hospodársky vplyv*

Balík C (čiastková možnosť 3c) by hostiteľskému členskému štátu poskytol možnosť stanoviť pre zahraničné podniky širší súbor pracovných podmienok, než je súbor, ktorý je v súčasnosti stanovený v článku 3 smernice. Umožnil by tiež stanoviť mzdu pre vyslaných pracovníkov, ktorá by presahovala minimálnu mzdovú tarifu stanovenú zákonom alebo kolektívnou zmluvou.

Podobne ako balíky A a B, táto čiastková možnosť uľahčí cezhraničné poskytovanie služieb tým, že sa objasnia administratívne povinnosti, ktoré členské štáty môžu uložiť poskytovateľom služieb. Vďaka väčšej právnej istote a spolupráci medzi členskými štátmi sa znížia prekážky v poskytovaní služieb a vzniknú pozitívne účinky na rozvoj jednotného trhu. Týmto balíkom by sa však výrazne znížil ekonomický stimul pre vysielanie, a tým aj pre cezhraničné poskytovanie služieb. Zahraničné podniky by museli podrobne poznať celý súbor pracovnoprávných predpisov všetkých členských štátov, do ktorých chcú vyslať pracovníkov. Rovnaké zaobchádzanie s vyslanými pracovníkmi, pokiaľ ide o mzdy, by potlačilo rozdiely v mzdových nákladoch, ktoré sú stimulom pre vysielanie. Vzhľadom na ďalšie náklady vznikajúce v súvislosti s vysielaním (doprava, ubytovanie, administratívne formality) by vlastne pôsobilo demotivačne. Touto možnosťou by sa preto v niektorých odvetviach a regiónoch znížila hospodárska súťaž na vnútornom trhu služieb. Miestne podniky v krajinách s vysokými nákladmi práce by mali prínos z menšej hospodárskej súťaže v oblasti nákladov práce. Podniky vo vysielajúcich krajinách by však prišli o podnikateľské príležitosti.

##### *7.4.2. Sociálny vplyv*

Rozšírenie ochrany vyslaných pracovníkov nad rámec hlavných povinných pracovných podmienok a/alebo stanovenie rovnakej mzdy ako majú miestni pracovníci by mohlo znížiť toky vysielania a mať negatívny vplyv na pracovné príležitosti pre pracovníkov v krajinách s nízkymi nákladmi práce. Miestne podniky a pracovníci v prijímajúcich krajinách s vysokými nákladmi práce budú mať v zásade prínos z menšej hospodárskej súťaže v oblasti nákladov práce. Lepšie presadzovanie práv vyslaných pracovníkov bude mať pozitívny vplyv na spravodlivú hospodársku súťaž v prijímajúcich krajinách s vysokými nákladmi práce, pokiaľ ide o vysielanie pracovníkov. Tento pozitívny vplyv na spravodlivú hospodársku súťaž je však v porovnaní so základným scenárom menej výrazný ako v prípade balíka B alebo D, pretože balík C neznižuje mieru zneužívania a obchádzania uplatniteľných pravidiel zabezpečením záväznej právnej jednoznačnosti, pokiaľ ide o vymedzenie vysielania a ustanovenia zamerané na obmedzenie zneužívania. Jeho vplyv je v tomto ohľade podobný balíku A. Výrazné zvýšenie úrovne ochrany vyslaných pracovníkov môže zároveň viesť k nárastu miery zneužívania a obchádzania uplatniteľných pravidiel, ako aj nelegálnej práce, pokiaľ nebude kompenzované zvýšeným úsilím v oblasti monitorovania, kontroly a presadzovania. Rovnaké pracovné podmienky pre miestnych a vyslaných pracovníkov značne znížia toky legálneho vysielania.

#### **7.5. Balík D (regulačné opatrenia na riešenie problémov 1, 2 a 3)**

V porovnaní so základným scenárom je však pozitívny vplyv balíka D, pokiaľ ide o spravodlivú hospodársku súťaž a vyrovnanejšie podmienky, výraznejší ako v prípade balíka

C, pretože balík D zníži mieru zneužívania a obchádzania platných pravidiel tým, že zabezpečí záväznú právnu jednoznačnosť vo vzťahu k vymedzeniu vysielania a ustanovenia zamerané na zníženie miery zneužívania. V tomto ohľade bude mať podobný vplyv ako balík B.

## **7.6. Možnosť 5: základný scenár týkajúci sa napätia medzi slobodou poskytovať služby/slobodou usadiť sa a vnútroštátnymi systémami pracovnoprávných vzťahov (problém 4)**

### *7.6.1. Hospodársky vplyv*

Právna neistota v prípade konfliktov bude mať negatívny vplyv na fungovanie vnútorného trhu. Prípadná strata podpory jednotného trhu zo strany významnej časti zainteresovaných strán by mala zásadný nepriaznivý vplyv. Vytvorilo by sa nepriateľské prostredie pre poskytovateľov služieb a mohlo by dochádzať k protekcionistickému správaniu.

### *7.6.2. Sociálny vplyv*

V dôsledku právnej neistoty v prípade konfliktu medzi právom na štrajk a základnými ekonomickými slobodami vzniká riziko žalôb o náhradu škody. Pochybnosti, pokiaľ ide o úlohu vnútroštátnych súdov v súvislosti s uskutočňovaním testu proporcionality vo vzťahu k štrajkom v cezhraničných konfliktoch, môžu odborom zabrániť, aby zohrávali svoju úlohu pri ochrane práv pracovníkov. To vytvára negatívny vplyv na ochranu práv pracovníkov. Má to tiež priamy nepriaznivý vplyv na článok 28 charty (právo na kolektívne vyjednávanie a kolektívne akcie), keďže právna neistota v tejto súvislosti oslabí zapojenie odborových organizácií do ochrany práv pracovníkov.

## **7.7. Možnosť 6: nelegislatívny zásah**

### *7.7.1. Hospodársky vplyv*

Objasnenie rozsahu, v ktorom môžu odborové organizácie využívať právo na štrajk v cezhraničných situáciách týkajúcich sa slobody poskytovať služby a slobody usadiť sa by malo pozitívny vplyv na fungovanie jednotného trhu, v rozsahu, v akom by zmenšilo priestor na právnu neistotu.

### *7.7.2. Sociálny vplyv*

Táto možnosť by mala nepriamy pozitívny účinok na ochranu práv pracovníkov, keďže by sa ňou objasnila úloha sociálnych partnerov pri ochrane práv pracovníkov v prípade cezhraničného sociálneho konfliktu a zabezpečila by sa väčšia právna istota v prípade konfliktu medzi právom na štrajk a základnými ekonomickými slobodami. To by mohlo zvýšiť mieru zapojenia odborových organizácií do ochrany práv pracovníkov tým, že by sa zabezpečila väčšia právna jednoznačnosť v prípade konfliktu medzi právom na štrajk a základnými ekonomickými slobodami. Takéto objasnenie by mohlo mať nepriamy pozitívny účinok na fungovanie vnútroštátnych systémov pracovnoprávných vzťahov. Keďže vecný obsah práva na štrajk sa v jednotlivých členských štátoch líši, zdôrazňovanie významnej úlohy vnútroštátnych súdov pri uplatňovaní testu proporcionality v jednotlivých prípadoch a súčasné zladenie výkonu základných sociálnych práv a ekonomických slobôd by malo pozitívne ovplyvniť vnútroštátne systémy pracovnoprávných vzťahov.

## **7.8. Možnosť 7: legislatívny zásah**

Možnosť 7 má rovnaké pozitívne vplyvy ako možnosť 6, v rozsahu, v akom sleduje rovnaký cieľ – objasniť súdnu právomoc Súdneho dvora Európskej únie. Keďže nariadenie poskytuje väčšiu právnu istotu ako prístup opierajúci sa o nezáväzné právne normy (tzv. soft law approach) (možnosť 6), jej vplyvy by mali byť výraznejšie. Dodatočné pozitívne vplyvy by prinieslo ďalšie ustanovenie týkajúce sa mechanizmu varovania. Legislatívny zásah by okrem toho bol výrazom angažovanejšieho politického prístupu Komisie k riešeniu problému, ktorý odbory a časti Parlamentu sledujú s veľkým znepokojením.

### *7.8.1. Hospodársky vplyv*

Zavedenie mechanizmu varovania pre prípad situácií, ktoré spôsobia závažné škody alebo vážne narušenie, prípadne vyústia do sociálnych nepokojov, bude mať nepriamy pozitívny vplyv, v rozsahu, v akom by sa týmto mechanizmom zvýšila transparentnosť a Komisia, orgánom členských štátov a zainteresovaným stranám v dotknutých členských štátoch by sa poskytli včasné informácie, aby mohli v prípade potreby zasiahnuť.

### *7.8.2. Sociálny vplyv*

Táto možnosť bude mať pozitívny vplyv na článok 28 charty v rozsahu, v akom sa ňou objasňuje judikatúra Súdneho dvora v tom zmysle, že nedochádza k žiadnemu vnútornému konfliktu medzi využívaním práva uskutočniť protestné pracovné opatrenie vrátane práva na štrajk, resp. slobody štrajkovať a výkonom slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, ani k prednosti jednej pred druhou. Uznáním kľúčovej úlohy sociálnych partnerov, pokiaľ ide o prijímanie opatrení na ochranu práv pracovníkov, a to aj prostredníctvom protestných pracovných opatrení, sa tiež objasní, že neexistuje rozpor vo vzťahu k Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 87.

## **7.9. Názory sociálnych partnerov, pokiaľ ide o jednotlivé možnosti politiky**

V súvislosti s vysielaním pracovníkov sa obaja sociálni partneri zhodujú v tom, že sú potrebné opatrenia na úrovni EÚ, pričom vylučujú možnosti 1 (neurobiť nič) a 4 (zrušiť smernicu). ETUC by uprednostnila balík D. Podľa BUSINESSSEUROPE by na riešenie existujúcich problémov stačila iba lepšia administratívna spolupráca. V dôsledku toho sa balík A považuje za príliš ďalekosiahly, najmä pokiaľ ide o spoločnú a nerozdielnu zodpovednosť.

Pokiaľ ide o problém napätia medzi vnútroštátnymi systémami pracovnoprávných vzťahov a ekonomickými slobodami, ETUC je za legislatívny zásah, ktorým sa stanoví prednosť sociálnych práv pred ekonomickými slobodami. To by presahovalo rámec možnosti 7. BUSINESSSEUROPE nepovažuje opatrenia na úrovni EÚ za potrebné.

## **8. POROVNANIE MOŽNOSTÍ A UPREDNOSTŇOVANÁ MOŽNOSŤ**

Jednotlivé možnosti sa porovnávali so zreteľom na ich účinnosť, efektívnosť a súlad s všeobecnými cieľmi EÚ.

Uprednostňovanou možnosťou je kombinácia balíka B a možnosti 7. Balík B je celkovo najúčinnnejší a najefektívnejší, pokiaľ ide o dosiahnutie konkrétnych cieľov „lepšia ochrana práv vyslaných pracovníkov“, „zlepšenie prostredia pre spravodlivú hospodársku súťaž“ a „uľahčenie cezhraničného poskytovania služieb“. Je tiež v najväčšom súlade so



všeobecnými cieľmi. Možnosť 7 je najúčinnnejšia a najefektívnejšia vzhľadom na konkrétny cieľ „zníženie napätia medzi vnútroštátnymi systémami pracovnoprávných vzťahov a slobodou poskytovať služby“. Táto možnosť je v najväčšom súlade so všeobecnými cieľmi.

Uprednostňovaná možnosť je primeraná, keďže náklady sú pomerne nízke, zatiaľ čo výhody sú značné.

Balík B možno realizovať prostredníctvom samostatnej novej smernice o presadzovaní, ktorou by sa jasnejšie ako v prípade návrhu na zmenu a doplnenie existujúcej smernice vyjadrili ciele politiky Komisie – zlepšenie a posilnenie transpozície, vykonávania a presadzovania smernice v praxi vrátane opatrení na predchádzanie akémukoľvek zneužívaniu a obchádzaniu platných pravidiel a ich postihovanie. Smernica o presadzovaní by vychádzala z rovnakého právneho základu ako smernica 96/71/ES (články 53 a 62 ZFEÚ).

Legislatívna iniciatíva, ktorou by sa objasnil výkon základného práva na kolektívne akcie v rámci slobody usadiť sa a slobody poskytovať služby, by sa musela prijať na základe článku 352 ZFEÚ. Takouto iniciatívou by sa nestanovili pravidlá týkajúce sa výkonu práva na štrajk.

## **9. MONITOROVANIE A HODNOTENIE**

### **9.1. Monitorovanie**

Monitorovanie bude prebiehať prostredníctvom správ o vykonávaní vydávaných Komisiou. Výbor odborníkov pre vysielanie pracovníkov by mal naďalej zohrávať úlohu pri sledovaní vykonávania smernice. Hneď ako bude objasnená podstata budúcich opatrení, Komisia spolu s ECPW vytvorí prísne obmedzený súbor ukazovateľov, ktoré sa budú týkať príslušných aspektov fungovania smernice. Počiatočný návrh zoznamu ukazovateľov, ktoré sa budú sledovať, zahŕňa (za každým ukazovateľom je uvedený zdroj informácií): i) počet vyhľadávaní na vnútroštátnych stránkach týkajúcich sa vysielania pracovníkov (členské štáty); ii) počet projektov spolupráce medzi jednotlivými krajinami týkajúcich sa vysielania pracovníkov podporovaných vnútroštátnymi orgánmi alebo sociálnymi partnermi (členské štáty); iii) počet žiadostí, ktoré boli podané prostredníctvom osobitnej aplikácie systému IMI pre vysielanie pracovníkov (Komisia); iv) počet súdnych sporov na vnútroštátnych súdoch (členské štáty); v) percentuálny podiel inšpekcií, ktoré viedli k uloženiu sankcií (členské štáty); vi) počet prípadov oznámených v rámci mechanizmu varovania zriadeného pre prípad cezhraničných konfliktov medzi zamestnancami a zamestnávateľmi (Komisia). Komisia bude tiež naďalej zhromažďovať administratívne údaje o vysielaní pracovníkov na základe údajov o sociálnom zabezpečení. Pokiaľ ide o frekvenciu používania, tieto ukazovatele sa budú pravidelne predkladať a prediskutovávať v rámci ECPW a budú tiež súčasťou súboru ukazovateľov, ktoré sa použijú pri ďalej uvedenom hodnotení.

### **9.2. Hodnotenie**

Päť rokov po termíne na transpozíciu sa uskutoční priebežné hodnotenie. Toto hodnotenie sa bude zameriavať hlavne na posúdenie počiatočnej účinnosti zmenenej smernice. Dôraz sa bude klásť na analýzu dohovorov o rozšírenej spolupráci medzi členskými štátmi a z nich vyplývajúcu kvalitu informácií. Hodnotenie uskutoční Komisia s pomocou externých odborníkov. Referenčný rámec vypracuje Komisia. Zainteresované strany budú s referenčným rámcom oboznámené a budú požiadané, aby sa k nemu vyjadrili prostredníctvom ECPW;

okrem toho budú pravidelne informované o postupe hodnotenia a zisteniach z neho. Tieto zistenia sa zverejnia.