



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 21.3.2014
COM(2014) 176 final

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

o používání směrnice 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání

{SWD(2014) 108 final}

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

o používání směrnice 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání

1. Úvod

1.1. Směrnice

Směrnicí 2008/104/ES¹ o agenturním zaměstnávání (dále jen „směrnice“) přijal Evropský parlament a Rada podle čl. 137 odst. 2 Smlouvy o ES (nyní čl. 153 odst. 2 Smlouvy o fungování EU).

Účelem směrnice je zabezpečit ochranu zaměstnanců agentur práce a zlepšit kvalitu agenturního zaměstnávání tím, že se zajistí uplatňování zásady rovného zacházení na zaměstnance agentur práce a agentury práce se uznají za zaměstnavatele, a současně se zohlední potřeba vytvořit vhodný rámec pro využívání agenturního zaměstnávání s cílem účinně přispět k vytváření pracovních míst a k rozvoji pružných forem práce.

Směrnice zejména:

- zakotvuje zásadu rovného zacházení u uživatelů a současně za přísných podmínek umožňuje určité omezené odchylky;
- stanoví přezkum omezení a zákazů týkajících se využívání agenturního zaměstnávání ze strany členských států během lhůty pro provedení směrnice;
- zlepšuje přístup zaměstnanců agentur práce k trvalému zaměstnání, společným zařízením u uživatelů a k odborné přípravě;
- obsahuje ustanovení o zastoupení zaměstnanců agentur práce.

Služby poskytované agenturami práce jsou vyloučeny z působnosti směrnice 2006/123/ES² o službách na vnitřním trhu. Tato směrnice v čl. 2 odst. 2 písm. e) stanoví, že se nevztahuje na služby agentur na zprostředkování dočasné práce.

1.2. Právní základ a předmět zprávy

Tato zpráva hodnotí provádění směrnice členskými státy, jak vyžaduje článek 12, který stanoví, že:

„Do 5. prosince 2013 Komise přezkoumá po konzultaci s členskými státy a sociálními partnery na úrovni Společenství uplatňování této směrnice s cílem navrhnout případně nezbytné změny.“

Tato zpráva sleduje dvojí cíl. Zprvė podává přehled o tom, jak členské státy směrnici provedly, a poukazuje na hlavní problémy. Nepřináší však vyčerpávající výčet všech vnitrostátních prováděcích opatření.³ Zadruhé zkoumá, zda mohou být zkušenosti získané při

¹ 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.

² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, Úř.věst. L 376, 27.12.2006, s. 36.

³ Nic v této zprávě nelze chápat tak, že předjímá stanovisko, které může Komise v budoucnu zaujmout v jakémkoli soudním řízení.

používání směrnice dva roky po uplynutí doby stanovené pro provedení této směrnice důvodem pro změny dnes platného znění.

Zpráva byla vypracována na základě přezkumu předpisů členských států, jimiž se provádí směrnice, ze strany Komise. Vychází rovněž z odpovědí, které Komise obdržela na dva dotazníky – jeden z těchto dotazníků se týkal možností, jež byly zvoleny pro provedení směrnice do vnitrostátního práva, druhý se pak týkal přezkumu směrnice a problematiky nákladů.

Oba dotazníky byly předloženy členským státům. Druhý dotazník byl zaslán rovněž sociálním partnerům na evropské úrovni. K této zprávě rovněž přispěla skupina vládních odborníků pro provedení směrnice, na jejíž činnosti se podíleli evropští sociální partneři. Vychází také z informací z jiných zdrojů dostupných Komisi, například z nezávislých znaleckých posudků od Evropské sítě pro pracovní právo (European Labour Law Network).

Část 5 zprávy se do značné míry zakládá na zprávách členských států o výsledcích přezkumu omezení a zákazů týkajících se využívání agenturního zaměstnávání a na doplňujících informacích poskytnutých řadou zemí na žádost Komise. Rovněž byly použity další dostupné zdroje, zejména stížnosti předložené Komisi a informace pocházející od evropských sociálních partnerů.

2. PRŮBĚH PROVEDENÍ DO VNITROSTÁTNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Podle čl. 11 odst. 1 směrnice měly členské státy povinnost provést směrnici do vnitrostátního práva nejpozději do 5. prosince 2011, a to buď tak, že přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu se směrnicí, nebo tak, že zajistí, aby se na nezbytné úpravě dohodli sociální partneři.

Všechny členské státy směrnicí provedly. V řadě případů došlo k provedení pozdě a až poté, co Komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti. Na počátku roku 2012 Komise zaslala 15 členským státům výzvy kvůli neoznámení prováděcích opatření. Později v tomto roce byla třem členským státům zaslána odůvodněná stanoviska. Ve členském státě, který směrnicí provedl jako poslední, vstoupily prováděcí právní předpisy v platnost dne 1. července 2013.

Provádění do vnitrostátního práva proběhlo mnoha různými způsoby. To má spojitost se skutečností, že před tím, než se stala směrnice použitelnou, bylo agenturní zaměstnávání v některých členských státech upraveno zákonem, v jiných zejména prostřednictvím kolektivních smluv nebo kombinací obojího. Některé členské státy neměly právní rámec použitelný na agenturní zaměstnávání, takže konkrétně upravily tuto formu práce poprvé při provádění směrnice. Některé členské státy pozměnily jeden právní předpis, zatímco jiné změnily několik právních textů.

Tři členské státy (*Francie, Lucembursko a Polsko*) měly za to, že jejich vnitrostátní předpisy jsou již se směrnicí v souladu a nevyžadují žádnou změnu v okamžiku vstupu směrnice v platnost.

3. OBLAST PŮSOBNOSTI A DEFINICE (ČLÁNEK 1 A 3)

3.1. Uplatňování směrnice na uživatele, kteří neprovozují hospodářskou činnost (čl. 1 odst. 2)

Článek 1 odst. 2 stanoví, že se směrnice vztahuje na veřejné a soukromé podniky, které jsou agenturami práce nebo uživateli a které provozují hospodářskou činnost, ať již ziskové či neziskové povahy.

Agentury práce obvykle splňují podmínku provozování hospodářské činnosti. Některé činnosti uživatelů, například činnosti vykonávané částmi veřejného sektoru, však nelze považovat za hospodářskou činnost.⁴ Členské státy jsou oprávněny vyloučit z působnosti směrnice uživatele, kteří neprovozují hospodářskou činnost. Devatenáct členských států směrnici nicméně uplatňuje i na uživatele, kteří neprovozují hospodářskou činnost. *Bulharsko, Kypr, Dánsko, Irsko, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Rumunsko a Spojené království* se rozhodly tyto uživatele z působnosti svých prováděcích předpisů vyloučit.

V této fázi provedení tohoto ustanovení patrně nepředstavuje žádný zvláštní problém.

3.2. Výjimka pro určité veřejné nebo veřejnými orgány podporované programy odborného vzdělávání, začlenění nebo rekvalifikace (čl. 1 odst. 3)

Článek 1 odst. 3 umožňuje členským státům po konzultaci se sociálními partnery vyloučit z působnosti svých prováděcích opatření pracovní právní vztahy v rámci určitého veřejného nebo veřejnými orgány podporovaného programu odborného vzdělávání, začlenění nebo rekvalifikace.

Velká většina členských států ze svých prováděcích předpisů nevylučuje žádné výše uvedené pracovní právní vztahy.

Rakousko, Kypr, Dánsko, Maďarsko, Irsko, Malta a Švédsko toto vyloučení uplatňují. Na *Kypru* a v *Irsku* je cílem usnadnit začlenění či opětovné začlenění určitých kategorií osob, které se mohou setkat s obtížemi při vstupu nebo návratu na trh práce. *Švédsko* vylučuje zaměstnance využívající zvláštní podpory zaměstnanosti či v chráněných zaměstnáních, ale pouze pokud jde o zásadu rovného zacházení. Předpisy týkající se například přístupu k vybavení nebo společným zařízením a informacím o volných místech u uživatelů se na tuto skupinu zaměstnanců nadále vztahují.

Komise nebyla zpravena o žádných zvláštních obtížích při provádění této odchylky nebo o jakémkoli problému souladu vnitrostátních prováděcích opatření se směrnicí.

3.3. Definice (čl. 3 odst. 1 písm. a) až e))

V článku 3 odst. 1 písm. a) až e) jsou uvedeny definice řady hlavních pojmů použitých ve směrnici: „zaměstnanec“, „agentura práce“, „zaměstnanec agentury práce“, „uživatel“ a „přidělení“.

Několik členských států (*Kypr, Řecko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Litva, Malta, Portugalsko, Švédsko a Spojené království*) ve svých prováděcích právních předpisech uvádí definice přinejmenším některých z těchto pojmů, přičemž ve většině případů používají znění velmi podobné znění použitému ve směrnici. To účelně upřesňuje působnost vnitrostátních prováděcích opatření. Jiné členské státy tyto definice nepřijaly.

V *Lotyšsku* prováděcí právní předpisy výslovně stanovují, že agentura práce je považována za zaměstnavatele zaměstnance agentury práce. To poskytuje potřebné upřesnění v souladu s definicemi čl. 3 odst. 1, podle kterých je zaměstnanec agentury práce v pracovní právním

⁴ V souladu s pravidly Smlouvy týkajícími se vnitřního trhu musí být veškeré služby poskytované za úplatu kvalifikovány jakožto hospodářská činnost. Podle judikatury Soudního dvora za službu nemusí ti, pro které je vykonávána, nezbytně platit, ale musí existovat protiplnění za danou službu. Činnosti, které nejsou vykonávány za protiplnění, např. státem nebo jménem státu v rámci jeho úkolů v sociální oblasti (například výuka poskytovaná v rámci státního vzdělávacího systému nebo na vysoké škole, která je financovaná převážně z veřejných zdrojů) nepředstavují hospodářskou činnost (viz pracovní dokument útvarů Komise „Příručka o používání pravidel Evropské unie pro státní podpory, veřejné zakázky a vnitřní trh v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, zejména sociálních služeb obecného zájmu“ (SEK(2010) 1545 v konečném znění ze dne 7.12.2010), zejména body 6.1 až 6.3).

vztahu s agenturou práce za účelem přidělení k uživateli, aby pod jeho dohledem a vedením po přechodnou dobu pracoval.

4. ZÁSADA ROVNÉHO ZACHÁZENÍ

4.1. Rovné zacházení, pokud jde o základní pracovní podmínky a podmínky zaměstnávání (čl. 3 odst. 1 písm. f), čl. 3 odst. 2 první pododstavec, a čl. 5 odst. 1)

Článek 5 odst. 1 stanoví zásadu rovného zacházení u uživatelů. Podle této zásady musí mít zaměstnanci agentury od prvního dne svého přidělení základní pracovní podmínky a podmínky zaměstnávání, které jsou přinejmenším stejné jako podmínky, jež by se na tyto zaměstnance vztahovaly, pokud by je tento uživatel zaměstnal přímo na stejném pracovním místě. Tyto podmínky zahrnují odměňování, jakož i délku pracovní doby, práci přesčas, přestávky, doby odpočinku, noční práci, dovolené a státní svátky. Musí se vztahovat na zaměstnance agentur v rozsahu, v jakém představují obecně závazná ustanovení, která se uplatňují u uživatele. Podmínky musí být rovněž v souladu s pravidly, která se uplatňují u uživatele týkající se ochrany těhotných žen a kojících matek, ochrany dětí a mladistvých, jakož i rovného zacházení s ženami a muži a jakýchkoli opatření proti diskriminaci⁵.

Lze uplatnit určité odchylky od zásady rovného zacházení. Směrnice však pro tyto odchylky definuje přísné podmínky, jak je vysvětleno níže.

Řada členských států již zásadu rovného zacházení uplatnila před vstupem směrnice v platnost. V současné době tuto zásadu uznávají všechny členské státy. Dvanáct členských států však za určitých podmínek povoluje odchylky od této zásady. Mimoto se většina členských států rozhodla pro znění, které se v různém rozsahu liší od formulací použitých ve směrnici, zejména pokud jde o provedení čl. 5 odst. 1 prvního pododstavce, který definuje zásadu rovného zacházení, a čl. 3 odst. 1 písm. f), který určuje rozsah pojmu „základní pracovní podmínky a podmínky zaměstnávání“.

Například v *Estonsku* vychází provádění zásady rovného zacházení z pojmu „srovnatelný pracovník“ u uživatele. Neexistuje-li srovnatelný pracovník, musí být srovnání provedeno odkazem na použitelnou kolektivní smlouvu. Neexistuje-li kolektivní smlouva, považuje se za srovnatelného pracovníka pracovník, který vykonává stejnou práci nebo podobnou práci v téže regionu. Zdá se, že v *Polsku* a *Spojeném království* jsou podmínky, které se uplatňují na zaměstnance agentur práce, rovněž určeny srovnáním se srovnatelným pracovníkem u uživatele.

Komise bude sledovat, zda v praxi tento odkaz na srovnatelného pracovníka zajišťuje řádné používání zásady rovného zacházení nebo zda může vést k diskriminačním praktikám vůči zaměstnancům agentur práce. V případě potřeby přijme vhodná opatření k zajištění úplného dodržování směrnice.

Komise se rovněž přesvědčí, že je pojem „základní pracovní podmínky a podmínky zaměstnávání“ správně uplatňován ve všech členských státech. Tento pojem zahrnuje

⁵ Soulad se směrnicí Rady 92/85/EHS ze dne 19. prosince 1992 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň (Úř. věst. L 348, 28.11.1992, s. 1), směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 204, 26.7.2006, s. 23), směrnicí Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Úř. věst. L 180, 19.7.2000, s. 22), a směrnicí Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 303, 2.12.2000, s. 16), se v této zprávě nesledoval.

odměňování, jakož i délku pracovní doby, práci přesčas, přestávky, doby odpočinku, noční práci, dovolené a státní svátky. Od tohoto povinného seznamu se nelze odchýlit.

4.2. Možné odchylky

4.2.1. Odchylka podle čl. 5 odst. 2

V souladu s čl. 5 odst. 2 mohou členské státy po konzultaci se sociálními partnery stanovit, že se lze odchýlit od zásady stejné odměny, pokud zaměstnanci agentur práce, kteří mají s agenturou práce uzavřenu pracovní smlouvu na dobu neurčitou, nadále pobírají odměnu v době mezi jednotlivými přiděleními. Většina členských států tuto odchylku neuplatňuje.

Maďarsko, Irsko, Malta, Švédsko a Spojené království však stanoví možnost odchýlit se od stejné odměny během přidělení v případě zaměstnanců agentur práce s pracovní smlouvou na dobu neurčitou, kteří pobírají odměnu i mezi přiděleními, tj. během dob, kdy jsou bez práce.

V *Maďarsku* mají podle zákoníku práce zaměstnanci agentur práce, kteří splňují tyto podmínky, právo na rovné zacházení, pokud jde o výplatu mezd a další výhody, od 184. dne práce u uživatele.

V *Irsku* stanoví zákon o ochraně zaměstnanců (agenturním zaměstnávání) (Protection of Employees (Temporary Agency Work) Act) z roku 2012, že zaměstnanci agentur práce s pracovní smlouvou na dobu neurčitou nemají právo na stejnou odměnu za dobu trvání jejich přidělení, za podmínky, že v době mezi přiděleními pobírají přinejmenším polovinu odměny, na kterou měli nárok během svého posledního přidělení, a nejméně vnitrostátní minimální mzdu. Než zaměstnanec agentury práce uzavře pracovní smlouvu, musí mu/jí agentura práce písemně oznámit, že nebude mít nárok na stejnou odměnu.

Podobná ustanovení platí ve *Spojeném království*, kde předpisy o zaměstnancích agentur práce (Agency Workers Regulations) z roku 2010 stanoví odchylku od ustanovení o rovném zacházení ohledně odměny a placené dovolené, pokud jde o zaměstnance agentur, kteří splňují podmínky čl. 5 odst. 2. V době mezi přiděleními mají zaměstnanci agentur práce právo na minimálně 50 % základní mzdy, která jim byla vyplácena během posledních 12 týdnů předchozího přidělení a v každém případě na vnitrostátní minimální mzdu. Pracovní smlouva musí obsahovat prohlášení, že zaměstnanec agentury práce nebude mít právo na stejnou odměnu.

Na *Maltě* stanoví předpisy o zaměstnancích agentur práce (Temporary Agency Workers Regulations) z roku 2010, že ustanovení, kterým se zavádí stejná odměna, se nebude vztahovat na zaměstnance agentury práce, který má uzavřenu smlouvu na dobu neurčitou a pobírá mzdu mezi přiděleními.

Podle právních předpisů, kterými se směrnice provádí ve *Švédsku*, se požadavek rovného zacházení, pokud jde o odměňování, nevztahuje na zaměstnance, kteří jsou trvale zaměstnáni u agentury práce a pobírají odměnu mezi přiděleními.

Všech pět výše uvedených členských států se tudíž odchyluje od zásady stejné odměny během dob, ve kterých jsou zaměstnanci agentur práce přiděleni k uživatelům. Aniž je dotčena platná minimální mzda, žádný z nich nepřijal pravidla omezující rozsah odchylky během přidělení, například stanovením konkrétní minimální výše odměny. Pokud jde o doby mezi přiděleními, *Maďarsko, Malta a Švédsko* nestanovily minimální úroveň mzdy, které je třeba dodržovat. Na *Maltě* však mají zaměstnanci agentur práce právo na stejnou úroveň mzdy během přidělení a mezi nimi.

Vzhledem k tomu, že čl. 5 odst. 2 upravuje odchylku od zásady rovného zacházení, je třeba ho vykládat restriktivně. Netýká se zaměstnanců agentur práce zaměstnaných na dobu určitou a lze jej uplatňovat pouze na zaměstnance agentur práce, kteří jsou zaměstnáni na dobu neurčitou.

S ohledem na vnitrostátní provádění čl. 5 odst. 2 vzniká v souvislosti s touto odchylkou několik otázek, pokud jde o výklad, a to zejména zda úroveň mzdy zaměstnanců agentur práce během přidělení a mezi nimi smí být ze zákona stejně nízká jako příslušná minimální mzda, pokud taková existuje, přičemž dolní hranice minimální mzdy není stanovena. Je třeba rovněž zvážit opatření k zamezení nesprávného použití této odchylky.

Tyto otázky by měly být v budoucnu podrobně prozkoumány na schůzích skupiny odborníků pro provádění směrnice. Komise v každém případě přijme příslušná opatření k tomu, aby všechny členské státy byly s touto směrnicí v plném souladu.

4.2.2. Odchylka podle čl. 5 odst. 3

Podle čl. 5 odst. 3 mohou členské státy po konzultaci se sociálními partnery dát sociálním partnerům možnost uzavřít nebo zachovat kolektivní smlouvy o pracovních podmínkách a podmínkách zaměstnávání zaměstnanců agentur práce odchylující se od zásady rovného zacházení za podmínky, že je respektována celková ochrana zaměstnanců agentur práce. Čl. 5 odst. 3 musí být vykládán ve světle ustanovení čl. 2 odst. 2 směrnice 91/383/EHS⁶ o bezpečnosti a ochraně zdraví zaměstnanců v pracovním poměru na dobu neurčitou nebo v dočasném pracovním poměru. Podle tohoto ustanovení dočasný pracovní poměr u podniku pro dočasnou práci není důvodem různého zacházení se zaměstnancem, pokud jde o pracovní podmínky v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

Většina členských států se rozhodla neuplatňovat odchylku stanovenou v čl. 5 odst. 3. Toto ustanovení nicméně stanoví určitý stupeň flexibility a bere v potaz skutečnost, že v některých členských státech je agenturní zaměstnávání tradičně upraveno především kolektivními smlouvami. Deset členských států (*Rakousko, Bulharsko, Dánsko, Finsko, Německo, Maďarsko, Irsko, Itálie, Nizozemsko a Švédsko*) přijalo právní předpisy, které umožňují, aby se kolektivní pracovní smlouvy odchýlovaly od rovného zacházení se zaměstnanci agentur práce. *Rakousko, Irsko a Švédsko* odkazují na potřebu vhodného vyvážení těchto kolektivních smluv, aby se zajistilo, že nejsou na újmu celkové ochrany zaměstnanců agentur práce.

Komise nebyla v současnosti obeznámena s žádným zvláštním problémem při provádění tohoto ustanovení. Bude sledovat dodržování „celkové ochrany zaměstnanců agentur práce“ ve všech případech, a zvláště pokud vnitrostátní prováděcí předpisy na tento pojem neodkazují.

4.2.3. Odchylka podle čl. 5 odst. 4

Podle čl. 5 odst. 4 se členské státy, jejichž právní řád neumožňuje prohlášení kolektivních smluv za obecně závazné nebo jejichž právní řád neumožňuje rozšíření působnosti těchto smluv na všechny podobné podniky v určitém odvětví nebo zeměpisné oblasti, mohou na základě dohod uzavřených mezi sociálními partnery odchýlit od zásady rovného zacházení, pokud jde o základní pracovní podmínky a podmínky zaměstnávání zaměstnanců agentur

⁶ Směrnice Rady 91/383/EHS ze dne 25. června 1991, kterou se doplňují opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou nebo v dočasném pracovním poměru, Úř. věst. L 206, 29.7.1991, s. 19.

práce, za podmínky, že se zaměstnanci agentur práce těší přiměřené úrovni ochrany. To může spočívat ve stanovení uplynutí určité doby, než bude rovné zacházení uplatňováno.

Pouze *Spojené království* a *Malta* čl. 5 odst. 4 použily. Ve *Spojeném království* mají zaměstnanci agentur práce právo na plné rovné zacházení u uživatele, jakmile dovrší potřebnou dobu 12 týdnů na stejném pracovním místě u téhož uživatele. Na *Maltě* se zásada rovného zacházení, pokud se týká odměny, nevztahuje na první čtyři týdny přidělení, jestliže přidělení trvá 14 týdnů či více.

Členské státy uplatňující čl. 5 odst. 4 musí specifikovat, zda jsou systémy sociálního zabezpečení pracovníků, včetně důchodového a nemocenského pojištění nebo systémů finanční spoluúčasti, zahrnuty do základních pracovních podmínek a podmínek zaměstnávání. *Spojené království* a *Malta* tyto systémy ve skutečnosti vylučují ze základních pracovních podmínek a podmínek zaměstnávání, na které mají zaměstnanci agentur práce nárok.

Mimoto čl. 5 odst. 5 požaduje, aby členské státy přijaly vhodná opatření s cílem zamezit nesprávnému používání článku 5 a zejména zamezit opakujícím se přidělením, jejichž cílem je obejít ustanovení této směrnice. Nebezpečí obcházení zásady rovného zacházení a stejné odměny je zvláště vysoké, jestliže nejsou zásady uplatňovány od prvního dne přidělení zaměstnanců agentur práce, ale až po uplynutí potřebné doby.

Spojené království přijalo podrobná opatření s cílem zamezit nesprávnému používání právní úpravy, mimo jiné tím, že stanoví, že v případě nejvýše šestitýdenního přerušení přidělení se nevynuluje výpočet potřebné doby, než je rovné zacházení uplatňováno. Pokud je na *Maltě* zaměstnanec agentury práce, jemuž nebyla poskytnuta stejná odměna během prvních čtyř týdnů jeho/jejího přidělení, následně nahrazen, bude zaměstnanec agentury práce přidělený jakožto náhrada požívat rovného zacházení, pokud jde o odměnu, od prvního dne přidělení.

5. PŘEZKUM OMEZENÍ A ZÁKAZŮ TÝKAJÍCÍCH SE VYUŽÍVÁNÍ AGENTURNÍHO ZAMĚSTNÁVÁNÍ (ČLÁNEK 4)

5.1. Předmět článku 4

Článek 4 stanoví, že zákazy nebo omezení týkající se agenturního zaměstnávání mohou být odůvodněny pouze na základě obecného zájmu souvisejícího zejména s:

- ochranou zaměstnanců agentur práce;
- požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci;
- potřebou zajistit náležité fungování trhu práce;
- potřebou zamezit možnému zneužívání.

Členské státy měly povinnost po konzultaci se sociálními partnery tyto zákazy nebo omezení přezkoumat s cílem ověřit, zda jsou odůvodněny na základě obecného zájmu, a informovat Komisi o výsledcích tohoto přezkumu před koncem lhůty pro provedení směrnice (5. prosince 2011). Zákazy a omezení stanovené kolektivními smlouvami mohou být přezkoumány sociálními partnery, kteří smlouvu sjednali.

Pokud jde o rozsah přezkumu, jak je uvedeno ve zprávě útvarů Komise o práci skupiny odborníků pro provádění směrnice o agenturním zaměstnávání z roku 2011, měl by se týkat všech opatření, například opatření stanovených právními a správními předpisy, které jsou uplatňovány v členských státech a jejichž cílem nebo účinkem je omezení agenturního zaměstnávání.

Kromě toho z čl. 4 odst. 4 vyplývá, že ustanoveními článku 4 nejsou dotčeny vnitrostátní požadavky související s registrací, udělením licence, certifikací, finančními zárukami nebo kontrolou agentur práce. Požadavky spadající do jedné nebo více těchto kategorií, které se týkají přístupu na trh nebo výkonu činnosti agentur práce, proto nespádají do rozsahu povinnosti přezkoumat omezení a zákazy.

Článek 4 tedy omezuje rozsah odůvodnění, která mohou členské státy použít, aby omezily využívání agenturního zaměstnávání. Čl. 4 odst. 1 je závazný pro všechny členské státy. Záleží na každém členském státě, aby rozhodl ve svých vnitrostátních podmínkách o metodě, kterou je třeba použít k provedení tohoto ustanovení. Provedení čl. 4 odst. 1 není podmíněno žádnou lhůtou. Článek 4 ukládá členským státům povinnost přezkoumat omezení a zákazy týkající se využívání agenturního zaměstnávání, informovat Komisi o výsledcích přezkumu a poskytnout odůvodnění zákazů a omezení na základě obecného zájmu.

5.2. Výsledky přezkumu provedeného členskými státy

Všechny členské státy informovaly Komisi o svém stanovisku k přezkumu omezení a zákazů týkajících se využívání agenturního zaměstnávání.

Dvacet čtyři členských států podalo zprávu o výsledcích přezkumu, který provedly. Čtyři členské státy (*Irsko, Lucembursko, Malta a Spojené království*) uvedly, že žádná omezení nebo zákazy neexistují. V těchto členských státech proto nebyl žádný přezkum proveden.

V případech *Irska, Malty a Spojeného království* přezkum ze strany Komise nezjistil žádné omezení nebo zákaz, které by vyžadovaly, aby tyto členské státy provedly řádný přezkum dotčených předpisů. Pokud jde o *Lucembursko*, Komise zjistila v použitelných vnitrostátních předpisech omezení, například co se týče doby trvání přidělení nebo existence seznamu přípustných důvodů pro využívání agenturního zaměstnávání. Zákazy a omezení zavedené v *Lucembursku* tedy musí být po konzultaci se sociálními partnery přezkoumány v souladu s čl. 4 odst. 2 směrnice.

Zprávy o výsledcích přezkumu omezení a zákazů, které předložilo 24 členských států, se značně lišily z hlediska formy i délky. Ve většině případů byly na žádost Komise doplněny konkrétními, přesnějšími informacemi.

Tuto rozdílnost lze částečně přičíst rozdílům mezi členskými státy. Ačkoli agenturní zaměstnávání zahrnuje v souhrnu pouze malou část všech zaměstnaných pracovníků, je v některých členských státech mnohem rozšířenější než v jiných. V některých členských státech byl vnitrostátní právní rámec pro agenturní zaměstnávání přijat v šedesátých (*Nizozemsko*) nebo v sedmdesátých letech (*Francie, Německo, Spojené království*). V řadě jiných členských států byl právní rámec upraven mnohem později, v některých případech až v souvislosti s prováděním směrnice. Mimoto, i když jsou počty zaměstnanců agentur práce poměrně nízké, nelze popřít význam této flexibilní formy práce pro fungování vnitrostátních trhů práce. Všechny členské státy provedly konkrétní volby v politice zaměstnanosti, například tím, že v různé míře podpořily flexibilitu trhu práce. Tyto volby mají vliv na to, jakou úlohu a místo zastává agenturní zaměstnávání na jejich příslušných trzích práce.

Pět členských států (*Dánsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva a Slovensko*) ve svých zprávách o výsledcích přezkumu uvedlo, že neuplatňují žádné zákazy nebo omezení týkající se využívání agenturního zaměstnávání.

Různé členské státy dále Komisi rovněž informovaly o vnitrostátních předpisech spadajících do čl. 4 odst. 4 směrnice a týkajících se např. registrace a finančních záruk agentur práce. Ve vztahu k těmto předpisům neexistuje žádná povinnost přezkumu.

5.2.1. Odůvodnění zákazů a omezení na základě obecného zájmu

Zákazy a omezení uplatňované členskými státy na využívání agenturního zaměstnávání mohou být odůvodněny pouze obecným zájmem, jak je uveden v bodě 5.1. Odkazem na odůvodnění „na základě obecného zájmu souvisejícího zejména s ochranou zaměstnanců agentur práce, s požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci a s potřebou zajistit náležité fungování trhu práce a zamezit možnému zneužívání“ stanoví čl. 4 odst. 1 směrnice nevycerpávající orientační seznam důvodů, jež mohou odůvodňovat zákazy a omezení.

Členské státy byly povinny informovat Komisi o odůvodnění zákazů a omezení, které uplatňují, do konce lhůty pro provedení směrnice do vnitrostátních předpisů. Předložily seznam různých zákazů a omezení a v převážné většině případů uvedly jeden nebo několik důvodů obecného zájmu, jež jsou jako odůvodnění vyjmenovány v čl. 4 odst. 1. Jestliže měly za to, že stejné odůvodnění lze použít na několik omezujících opatření, poskytly společné odůvodnění pro různé zákazy nebo omezení.

Celkově, až na několik výjimek, poskytly členské státy pouze velmi obecná odůvodnění platných omezujících opatření, a to i tehdy, pokud Komise požádala o doplňující informace o tom, proč mají vnitrostátní orgány za to, že jsou zákazy a omezení, které zůstávají v platnosti, odůvodněny na základě obecného zájmu.

Členské státy odkazovaly především na důvody vyjmenované v čl. 4 odst. 1 směrnice:

- Řada členských států (zejména *Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Česká republika, Francie, Německo, Řecko, Maďarsko, Itálie, Polsko, Portugalsko, Slovinsko*) odkazovala s cílem vysvětlit určitá existující omezení a zákazy a poskytnout jejich odůvodnění na „ochranu zaměstnanců agentur práce“.

To je například jedno z odůvodnění, které bylo použito v souvislosti s omezeními, která se vztahují na odvětví stavebnictví v *Německu*. *Polsko* uvedlo, že omezení doby, po kterou může zaměstnanec agentury práce pracovat u jednoho uživatele, souvisí s dočasnou povahou úkolů, které mohou zaměstnanci agentur práce vykonávat, a přispívá k jejich ochraně.

- „Požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci“ uvedla řada členských států (zejména *Belgie, Bulharsko, Česká republika, Francie, Řecko, Maďarsko, Itálie, Polsko, Portugalsko, Slovinsko* a *Španělsko*), aby odůvodnila buď omezení, nebo přímý zákaz využívání zaměstnanců agentur práce pro vykonávání úkolů zahrnujících zvláštní rizika pro zdraví a bezpečnost zaměstnanců. Některé členské státy se uchýlily k tomuto odůvodnění v kombinaci s jinými důvody vyjmenovanými v čl. 4 odst. 1, zejména ochranou zaměstnanců agentur práce (*Chorvatsko, Portugalsko, Slovinsko*).

Ve *Slovinsku*, kde lze odvětvovou kolektivní smlouvou zakázat využívání zaměstnanců agentur práce, byla možnost stanovení tohoto zákazu omezena na případy, ve kterých je účelem zákazu zajištění větší ochrany zaměstnanců nebo zdraví a bezpečnost zaměstnanců.

Čl. 4 odst. 1 musí být vykládán ve světle ustanovení čl. 5 odst. 1 směrnice 91/383/EHS o bezpečnosti a ochraně zdraví zaměstnanců v pracovním poměru na dobu neurčitou nebo v dočasném pracovním poměru. Podle těchto ustanovení mají členské státy možnost zakázat využívání zaměstnanců agentur „na některé práce zvláště nebezpečné

pro jejich bezpečnost a zdraví (...), a zejména na některé práce, které vyžadují zvláštní lékařský dohled (...)"'. Při neexistenci jakékoli definice pojmu práce zvlášť nebezpečné pro bezpečnost a zdraví zaměstnanců v právu EU mají členské státy pod kontrolou Soudního dvora pravomoc určit dotčené činnosti.

- Různé členské státy (zejména *Belgie, Bulharsko, Česká republika, Francie, Itálie, Polsko, Portugalsko, Rumunsko a Švédsko*) odkazovaly na „potřebu zajistit náležité fungování trhu práce“, aby odůvodnily omezující opatření, jako je taxativní výčet důvodů pro využívání zaměstnanců agentur práce (*Francie, Itálie, Polsko*), omezení počtů nebo podílu zaměstnanců agentur práce, kteří mohou být využíváni u uživatele (*Belgie, Itálie*), nebo povinnost zaměstnavatele vyjednávat s organizací pracovníků před využitím zaměstnanců agentur práce (*Švédsko*).
- Několik členských států (*Belgie, Bulharsko, Česká republika, Německo, Řecko, Itálie, Polsko, Švédsko*) odůvodnilo určité zákazy nebo omezení týkající se využívání agenturního zaměstnávání „potřebou zamezit zneužívání“. K tomuto odůvodnění se sáhlo, pokud jde o tak různá opatření jako je omezení povahy úkolů, které mohou být přiděleny zaměstnancům agentur práce (*Itálie, Polsko*), možnost vnitrostátních kolektivních smluv stanovit množstevní limity na využívání pracovních smluv na dobu určitou pro agenturní zaměstnávání (*Itálie*) nebo potřeba uživatele získat v některých případech souhlas svého odborového zastoupení před využitím zaměstnanců agentur práce (*Belgie*).

„Potřeba zamezit zneužívání“ byla někdy uváděna v kombinaci s dalšími důvody vyvozenými z čl. 4 odst. 1 směrnice, zejména s potřebou zajistit náležité fungování trhu práce (*Itálie, Polsko, Švédsko*).

V souvislosti s platnými zákazy a omezeními některé členské státy použily také následující odůvodnění:

- Z členských států, které uplatňují zákaz využívání zaměstnanců agentur práce k náhradě zaměstnanců vykonávajících své právo na stávku (*Rakousko, Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Francie, Řecko, Maďarsko, Itálie, Polsko, Slovinsko, Španělsko*), čtyři státy (*Belgie, Řecko, Maďarsko a Itálie*) výslovně odkázaly na ochranu práva na stávku. Několik členských států citovalo 20. bod odůvodnění směrnice, podle něhož ustanoveními směrnice, která se týká omezení nebo zákazů agenturního zaměstnávání, nejsou dotčeny vnitrostátní právní předpisy nebo zvyklosti, jež zakazují, aby stávkující zaměstnanci nahradili zaměstnanci agentur práce.
- Několik členských států (*Belgie, Francie, Řecko, Polsko*) vysvětlilo různá omezující opatření potřebou chránit trvalé zaměstnání a zabránit situaci, kdy by mohla být stálá místa obsazována dočasnými zaměstnanci. Toto odůvodnění použily zejména pro omezení doby trvání přidělení a pro vysvětlení existence seznamu přípustných důvodů pro využívání agenturního zaměstnávání, jako je například náhrada nepřítomného zaměstnance, dočasné zvýšení objemu práce nebo provádění mimořádných či sezónních úkolů.
- *Rakousko* odkázalo na ochranu života a zdraví lidí, aby odůvodnilo používání kvót omezujících podíl zaměstnanců agentur práce, který může být u uživatele využíván pro určitá povolání v odvětví zdravotnictví, na 10 % nebo 15 %.

V kontextu přezkumu omezení a zákazů v oblasti využívání agenturního zaměstnávání mohly členské státy zvážit odstranění určitých zákazů a omezení, které byly původně odůvodněny přáním chránit zaměstnance agentur práce. Například *Rumunsko*, kde platil taxativní seznam

důvodů pro využívání agenturního zaměstnávání, nyní umožňuje uchýlit se k této formě práce „pro provádění konkrétních dočasných úkolů“. Ve Švédsku byl s účinností od 1. ledna 2013 zrušen zákaz přidělovat zaměstnance agentur práce k jejich bývalému zaměstnanci v prvních šesti měsících od skončení pracovní smlouvy. Za určitých podmínek je nyní využití zaměstnanců agentur práce povoleno v *Belgii* z důvodu integrace, tj. vzhledem k možnému přímému přijetí zaměstnance do pracovního poměru ze strany uživatele.

Přestože došlo ke zrušení několika omezení a zákazů v oblasti využívání agenturního zaměstnávání, přezkum zatím nevedl k významnějším změnám, pokud jde o rozsah omezujících opatření, které členské státy uplatňují. V řadě členských států jsou nicméně zákazy a omezení a jejich odůvodnění nadále projednávány, a to i se sociálními partnery, za účelem případné doplňující úpravy. V důsledku toho se v několika členských státech (např. *Belgii*, *Řecku* a *Nizozemsku*) stále pracuje na přezkumu omezení a zákazů.

Tím, že stanoví, že zákazy nebo omezení jsou odůvodněny pouze na základě obecného zájmu, čl. 4 odst. 1 nicméně členské státy opravňuje k tomu, aby nadále uplatňovaly řadu zákazů nebo omezení, které jsou na těchto důvodech založeny. Podle názoru Komise se tato omezující opatření v míře, v jaké jsou výsledkem možností politiky založených na legitimních důvodech a jsou přiměřená svému cíli, zdají být odůvodněná na základě obecného zájmu, aniž je dotčeno důkladnější přezkoumání těchto zákazů a omezení v každém jednotlivém případě.

Ochrana zaměstnanců agentur práce, požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci, potřeba zajistit náležité fungování trhu práce a zamezit zneužívání mohou odůvodňovat určité zákazy nebo omezení týkající se využívání agenturního zaměstnávání. Jiné důvody obecného zájmu mohou také odůvodňovat omezující opatření, pokud jsou legitimní a přiměřené svému cíli. Za podmínky, že dodržují směrnici o agenturním zaměstnávání a další použitelné právní předpisy a zásady EU, jako je volný pohyb služeb, svoboda usazování a právní předpisy o nediskriminaci, mohou členské státy upravit různé druhy zaměstnávání, včetně agenturního zaměstnávání, a zajistit hladké fungování trhu práce na základě svých vlastních politických rozhodnutí.

Zákazy nebo omezení, která se podobají diskriminaci vůči zaměstnancům agentur práce, nelze považovat za odůvodněné na základě obecného zájmu. Například zákaz zaměstnávat osoby se zdravotním postižením jakožto zaměstnance agentur práce nelze odůvodnit ani potřebou zajistit náležité fungování trhu práce, ani ochranou těchto osob či požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci.

5.2.2. Konzultace se sociálními partnery

Jak již bylo řečeno v bodě 5.1, členské státy měly před přezkumem zákazů a omezení povinnost konzultovat sociální partnery. Krom toho by přezkum mohli v případě, že jsou zákazy a omezení stanoveny kolektivními smlouvami, provést sociální partneři, kteří smlouvu vyjednali.

Členské státy, které přezkoumaly existující zákazy a omezení, zapojily sociální partnery různými způsoby, jež odrážely různorodost trhů práce a pracovních vztahů v celé EU.

Tyto členské státy lze rozdělit do tří hlavních kategorií:

- Členské státy, ve kterých byli sociální partneři konzultováni v rámci přezkumu zákazů a omezení (*Belgie*, *Chorvatsko*, *Francie*, *Německo*, *Řecko*, *Maďarsko*, *Itálie*, *Polsko* a *Portugalsko*); některé Komise v různém rozsahu předložily stanoviska sociálních partnerů (*Belgie*, *Řecko*, *Polsko* a *Portugalsko*);

- Členské státy, ve kterých přezkum prováděli v převážné většině sociální partneři sami, vzhledem k tomu, že zákazy a omezení jsou stanoveny kolektivními smlouvami (*Dánsko, Finsko, Nizozemsko a Švédsko*); *Finsko* a *Švédsko* informovaly Komisi o stanoviscích sociálních partnerů;
- Členské státy, ve kterých byli sociální partneři konzultováni v souvislosti s přijetím vnitrostátních prováděcích opatření (*Rakousko, Bulharsko, Kypr, Česká republika, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Rumunsko, Slovinsko a Španělsko*).

Obecně se zdá, že způsob, jakým se sociální partneři na přezkumu podíleli, odráží rozdíly týkající se jejich místa a úlohy v EU. V případech, kde byla Komise o stanoviscích sociálních partnerů informována, je zřejmé, že těmto stanoviskům mohla být připisována větší váha. Zdá se nicméně, že s výjimkou *Lucemburska* proběhly konzultace se sociálními partnery v souladu s čl. 4 odst. 2.

6. PŘÍSTUP K ZAMĚŠTNÁNÍ, SPOLEČNÝM ZAŘÍZENÍM A ODBORNÉMU VZDĚLÁVÁNÍ — ZASTOUPENÍ ZAMĚŠTNANCŮ AGENTUR PRÁCE — INFORMOVÁNÍ ZÁSTUPCŮ ZAMĚŠTNANCŮ (ČLÁNEK 6, 7 A 8)

6.1. Přístup k zaměstnání, společným zařízením a odbornému vzdělávání (článek 6)

Článek 6 zlepšuje přístup zaměstnanců agentur práce k trvalému zaměstnání, společným zařízením a odbornému vzdělávání. Především stanovuje, aby byli zaměstnanci agentur práce informováni o volných pracovních místech u uživatele (čl. 6 odst. 1). Rovněž zajišťuje, aby měli zaměstnanci agentur práce stejný přístup k vybavení nebo společným zařízením podniku, zejména k jídelně, zařízením pro péči o děti a dopravním službám, ledaže je rozdílné zacházení založeno na objektivních důvodech (čl. 6 odst. 4). Žádá členské státy nebo sociální partnery, aby zlepšili přístup zaměstnanců agentur práce k odborné přípravě v agenturách práce a u uživatelů (čl. 6 odst. 5).

Čl. 6 odst. 1 byl řadou členských států proveden téměř doslovně. Zdá se, že v současné fázi nepředstavuje žádný zvláštní problém.

Pokud jde o čl. 6 odst. 4, čtrnáct zemí (*Rakousko, Belgie, Kypr, Dánsko, Finsko, Německo, Řecko, Irsko, Lotyšsko, Litva, Malta, Nizozemsko, Švédsko* a 6), tj. polovina členských států, uvedlo, že využívá možnosti odchýlit se od rovného přístupu k vybavení a společným zařízením u uživatele, je-li rozdílné zacházení založeno na objektivních důvodech. Ve většině případů je formulace použita ve vnitrostátních opatřeních téměř totožná s textem směrnice. Komise zdůrazňuje, že k rozdílnému zacházení, při němž jsou zaměstnancům agentur práce poskytnuty méně příznivé podmínky než pracovníkům zaměstnaným uživatelem, by mělo nadále docházet pouze výjimečně. Možnost poskytnutá v řadě členských států nezbytně neznamená, že je uplatňována v praxi.

Čl. 6 odst. 5 povzbuzuje sociální partnery k tomu, aby hráli důležitou úlohu ve zlepšování přístupu zaměstnanců agentur práce k odborné přípravě a k zařízením pro péči o děti a k odborné přípravě organizované pro zaměstnance uživatele. Zdá se, že provádění tohoto ustanovení není problematické. Zaměstnanci agentur na *Maltě* požívají rovného přístupu k odbornému vzdělávání se zaměstnanci uživatele s výjimkou případů, kdy je rozdílné zacházení založeno na objektivních důvodech.

6.2. Zastoupení zaměstnanců agentur práce (článek 7)

Článek 7 stanoví, že zaměstnanci agentur práce musí být zohledňováni pro účely výpočtu prahové hodnoty, při jejímž překročení musí být zřízeny orgány zastupující zaměstnance buď v agentuře práce, nebo u uživatele či u obou.

Ve většině členských států jsou zaměstnanci agentur práce zohledňováni v agentuře práce, která je zaměstnává (*Bulharsko, Chorvatsko, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Litva, Malta, Polsko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko a Spojené království*), nebo jak v agentuře práce, tak u uživatele, ke kterému jsou přiděleni (*Rakousko, Kypr, Francie, Německo, Řecko, Lucembursko, Nizozemsko, Portugalsko a Slovensko*). Pouze ve třech členských státech (*Belgii, Lotyšsku a Rumunsku*) jsou zohledňováni pouze u uživatele.

Některé členské státy zavedly zvláštní podmínky, za nichž jsou zaměstnanci agentur práce zohledňováni. Například *Bulharsko* bere v úvahu průměrný počet zaměstnanců agentury práce, kteří byli agenturou práce zaměstnáni v průběhu uplynulých 12 měsíců. V *Belgii* se výpočet zakládá na průměrném počtu zaměstnanců agentury práce, kteří byli umístěni u uživatele během předchozího čtvrtletí. Nejsou však zohledňováni zaměstnanci agentur práce, kteří u uživatele v současnosti nahrazují stálé zaměstnance.

Komise si není vědoma žádných zvláštních obtíží v souvislosti s prováděním článku 7.

6.3. Informování zástupců zaměstnanců (článek 8)

Podle článku 8 musí uživatel při informování orgánů zastupujících zaměstnance o situaci daného podniku v oblasti zaměstnanosti poskytovat patřičné informace o využívání zaměstnanců agentur práce.

Některé členské státy ukládají uživatelům podrobné povinnosti. Například v *Řecku* se od uživatele vyžaduje, aby poskytoval informace o počtu zaměstnanců agentur práce, ale i o svých plánech na využívání zaměstnanců agentur práce a vyhlídkách jejich přímého zaměstnání. Ve *Francii* a *Lucembursku* mohou mít zástupci zaměstnanců přístup ke smlouvám o přidělování zaměstnanců uzavřeným mezi uživatelem a agenturou práce.

Komise si v této fázi není vědoma žádného zvláštního problému v provádění tohoto ustanovení.

7. SANKCE (ČLÁNEK 10)

Při prvním zkoumání prováděcích právních předpisů přijatých členskými státy se ukazuje, že poskytnuté informace o sankcích se týkají převážně jiných vnitrostátních předpisů, než jsou předpisy přijaté k provedení směrnice (např. řízení agentury bez řádného povolení, neoznámení pracovních smluv podepsaných agenturou práce veřejným orgánům ...). Touto otázkou je potřeba se v nadcházejících měsících zabývat důkladněji, a zejména kontrolovat, zda jsou sankce používány v rámci působnosti směrnice. Jelikož jen velmi malý počet členských států poskytl srovnávací tabulky, nebylo dosud možné sestavit souhrnný přehled situace na vnitrostátní úrovni.

8. NÁKLADY NA DODRŽOVÁNÍ PŘEDPISŮ

Ve veřejné konzultaci on-line, kterou Komise provedla v období od října do prosince 2012, byla směrnice malými a středními podniky (MSP) a organizacemi MSP, které odpověděly

v rámci konzultace, označena za jeden z nejvíce zatěžujících unijních předpisů.⁷ Výsledky byly zveřejněny v pracovním dokumentu útvarů Komise⁸ ze dne 7. března 2013, který je přiložen ke sdělení o inteligentní regulaci.

Sdělení Komise ze dne 18. června 2013⁹ o opatřeních v návaznosti na konzultaci „Top Ten“ s malými a středními podniky o předpisech EU prokázalo, že tyto stížnosti se týkaly především stávajících překážek provozování agentur práce a povinnosti zaregistrovat se pokaždé, když chce agentura působit v jiném členském státě. Sdělení uvedlo, že tato zpráva vezme obavy malých a středních podniků a hlediska regulační zátěže v potaz.

Komise v této souvislosti zaslala členským státům a sociálním partnerům na evropské úrovni dotazník, aby zjistila jejich názory na otázku nákladů vynaložených v souvislosti se směrnicí.

Komise se zaprvé tázala, *zda směrnice klade významnou administrativní zátěž na vnitrostátní veřejné orgány a zda byly tyto náklady v členských státech posouzeny.*

Ze sedmadvaceti členských států, které odpověděly, všechny kromě dvou uvedly, že směrnice sama o sobě nepředstavuje pro vnitrostátní orgány významnou administrativní zátěž nebo že ji konkrétně neposuzovaly. *Belgie* poukázala na značné administrativní náklady na provedení přezkumu zákazů a omezení. *Spojené království* zveřejnilo před provedením směrnice posouzení dopadu, podle něhož by celkové náklady pro náboráře z veřejného sektoru v souvislosti se zvýšením mezd činily 157 milionů GBP až 259 milion GBP za rok, ale není k dispozici žádná aktualizace posouzení. Žádný členský stát neposuzoval administrativní zátěž vzniklou v důsledku směrnice.

Komise se rovněž tázala, *zda jsou věcná ustanovení směrnice spojena s významnými náklady nebo překážkami pro agentury práce či uživatele a zda tyto náklady byly posouzeny.*

Několik členských států shledalo, že v důsledku směrnice vznikly menší náklady agenturám práce (*Rakousko, Německo*) a/nebo uživatelům (*Finsko, Německo, Polsko*), zatímco *Spojené království* uvedlo vyšší mzdové náklady pro agentury, jakož i náklady pro agentury a uživatele v důsledku informačních povinností. Další členské státy se o žádných významných nákladech či překážkách pro agentury či uživatele nezmínily. Žádný členský stát nemá aktuální informace o výši vynaložených nákladů.

Kypr uvedl, že na jeho území dosud žádné agentury práce nepůsobí.

Pokud jde o evropské sociální partnery, organizace BusinessEurope poukázala na značné náklady na dodržování předpisů pro agentury práce v některých členských státech a na nemalé sociální náklady vyplývající ze špatného provedení nebo neprovedení článku 4. Organizace Eurociett zmínila vyšší náklady agentur v zemích jako např. *Spojené království* a *Irsko* a zdůraznila, že toto zvýšení přijala a podpořila, jelikož podpořila přijetí směrnice. Rovněž poukázala na náklady spojené s nedostatečným provedením některých ustanovení směrnice, zatímco podle CEEP¹⁰ v důsledku směrnice významně vzrostly náklady zaměstnavatelů, zejména jestliže před provedením směrnice neexistovalo rovné zacházení. Žádná z těchto

⁷ Z celkem 995 respondentů, mezi nimiž bylo 768 malých a středních podniků usazených v EU nebo organizace zastupující zájmy malých a středních podniků v EU, jich 59 označilo směrnici 2008/104/ES za jeden z nejvíce zatěžujících unijních právních předpisů.

⁸ Pracovní dokument útvarů Komise „Monitoring and Consultation on Smart Regulation for SMEs“ (Sledování a konzultace týkající se inteligentní regulace pro malé a střední podniky) (SWD(2013) 60 final) přiložený ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Inteligentní regulace – reakce na potřeby malých a středních podniků“ (COM(2013) 122 final).

⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Opatření Komise v návaznosti na konzultaci „Top Ten“ s malými a středními podniky o předpisech EU“, COM(2013) 446 final ze dne 18. června 2013.

¹⁰ Evropské středisko podniků s veřejnou účastí a podniků obecného ekonomického zájmu.

organizací zaměstnavatelů však nevyčísliła náklady, o kterých hovořily. Sdružení UEAPME¹¹ si nebylo vědomo žádných zvlášť zatěžujících předpisů pro uživatele.

Konfederace EKOS¹² uvedla, že článek 12 směrnice, který představuje právní základ pro tuto zprávu, nepamatuje na posouzení nákladů a že nebyla vypracována žádná studie prokazující zvýšení nákladů pro agentury v důsledku provádění směrnice. Podle názoru odborové organizace UNI-Europa náklady nepředstavují pro agentury práce či uživatele žádné překážky.

Pokud jde o otázku, *zda jsou k dispozici informace o nákladech, které nesou malé a střední podniky a/nebo mikropodniky*, žádný členský stát tyto informace nemá. Německo uvedlo, že v důsledku směrnice vznikly náklady jak agenturám práce, tak uživatelům. Podle názoru Rakouska a Belgie nelze směrnici považovat za zvláště zatěžující pro malé a střední podniky.

Evropští sociální partneři neposkytli k této otázce žádné informace. EKOS nepovažovala za vhodné použít výsledky konzultace „Top Ten“ jako základ pro další práci.

Mimoto několik konzultovaných členských států uvedlo, že jakékoli celkové posouzení nákladů vyplývajících ze směrnice musí vzít rovněž v potaz výhody, které směrnice přinesla.

9. VZTAH MEZI SMĚRNICÍ O AGENTURNÍM ZAMĚSTNÁVÁNÍ A DALŠÍMI PRÁVNÍMI PŘEDPISY EU

Čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec stanoví, že členské státy nevyjmou z oblasti působnosti směrnice zaměstnance nebo pracovněprávní vztahy pouze na základě skutečnosti, že se jedná o zaměstnance na částečný pracovní úvazek, zaměstnance se smlouvou na dobu určitou nebo osoby, které uzavřely pracovní smlouvu s agenturou práce. Z tohoto ustanovení jasně vyplývá, že zaměstnance agentur práce zaměstnané na částečný pracovní úvazek nebo na základě smlouvy na dobu určitou nelze vyjmout z oblasti působnosti směrnice 2008/104/ES na základě toho, že jsou pracovníky v atypických pracovních poměrech.

Soudní dvůr potvrdil, že směrnice 1999/70/ES o pracovních poměrech na dobu určitou se nevztahuje na zaměstnanecké poměry na dobu určitou mezi zaměstnancem agentury práce a agenturou práce.¹³ V důsledku toho se tedy, i když jsou zaměstnanci agentur práce zaměstnaní na základě pracovní smlouvy na dobu určitou, jejich trojstranný zaměstnanecký vztah neřídí směrnici o pracovních poměrech na dobu určitou, která se vztahuje pouze na přímé zaměstnanecké vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem.

Pokud jde o vztah mezi směrnici 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání a směrnici 96/71/ES¹⁴ o vysílání pracovníků, 22. bod odůvodnění směrnice 2008/104/ES stanoví, že směrnice by měla být prováděna v souladu s ustanoveními Smlouvy týkajícími se volného pohybu služeb a svobody usazování, a aniž je dotčena směrnice 96/71/ES. Směrnice o agenturním zaměstnávání se v zásadě vztahuje na situace v jednotlivých členských státech, zatímco směrnice o vysílání pracovníků se zaměřuje zvláště na přeshraniční situace. Směrnice o agenturním zaměstnávání je plně použitelná na mobilní pracovníky, kteří pracují v jiném členském státě, jako kdyby byli tuzemští pracovníci, zatímco směrnice o vysílání je použitelná pouze na vyslané pracovníky, tj. na pracovníky, kteří po omezenou dobu vykonávají svou práci na území jiného členského státu než je stát, v němž obvykle pracují.

¹¹ Evropské sdružení řemesel a malých a středních podniků.

¹² Evropská konfederace odborových svazů.

¹³ ESD 11. dubna 2013, věc C-290/12 Oreste Della Rocca proti Poste Italiane SpA..

¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, Úř. věst. L 18, 21.1.1997, s. 1.

Podle čl. 1 odst. 3 písm. c) směrnice o vysílání pracovníků se tato směrnice použije zejména na podnik pro dočasnou práci či podnik poskytující pracovníky, které vyšlou pracovníka do podniku, který jej využije, se sídlem nebo vykonávajícího činnost na území některého členského státu, jestliže po dobu vyslání existuje pracovní poměr mezi podnikem pro dočasnou práci či podnikem poskytujícím pracovníky na straně jedné a pracovníkem na straně druhé.

V souladu s čl. 3 odst. 1 téže směrnice musí být ve vztahu k vyslaným pracovníkům dodržovány určité pracovní podmínky, mezi něž patří „minimální mzda, včetně sazeb za přesčasy“ a „podmínky poskytování pracovníků, zejména prostřednictvím podniků pro dočasnou práci“, a to v rozsahu definovaném právem nebo všeobecně použitelnými kolektivními smlouvami. Jak se uvádí ve výše zmíněném 22. bodě odůvodnění směrnice 2008/104/ES, mají výše uvedená ustanovení směrnice o vysílání pracovníků přednost před ustanoveními směrnice o agenturním zaměstnávání. Členské státy však mohou stanovit, že v souladu s čl. 3 odst. 9 směrnice o vysílání pracovníků musí být zaměstnancům agentur práce vyslaným na jejich území zajištěno rovné zacházení, pokud jde o pracovní podmínky, které se vztahují na dočasné pracovníky v tom členském státě, ve kterém se práce vykonává.

10. PŘÍPADNÉ ZMĚNY

V dotazníku uvedeném v bodě 8 byla rovněž položena otázka, *zda bylo na základě zkušeností získaných poté, co se směrnice začala v prosinci 2011 plně používat, dosaženo jejích cílů v oblasti sociální politiky stanovených v článku 2.*

V souladu s článkem 12 by tato zpráva měla zvážit veškeré změny směrnice, jež se budou případně jevit jako vhodné. Komise tento bod rovněž zmínila v dotazníku prostřednictvím dotazu, *zda je potřeba jakékoliv ustanovení směrnice vyjasnit, a pokud ano, která ustanovení a jaké problémy byly zjištěny.*

Pokud jde o *první otázku*, většina členských států měla za to, že směrnicí bylo skutečně dosaženo cílů sociální politiky nebo že představuje důležitý krok v rozvoji sociální Evropy. Několik států poukázalo na praktické obtíže vzniklé z důvodů nesouvisejících se směrnicí (Slovensko, Slovinsko), ale žádný členský stát neuvedl, že směrnice svých cílů nedosáhla. Bulharsko považovalo za obtížné otázku zodpovědět, protože agentury práce zde působily pouze krátkou dobu, zatímco *Spojené království* nedisponovalo žádnými údaji, jež by umožňovaly otázku zodpovědět. *Kypr* taktéž nemohl odpovědět vzhledem k nepřítomnosti agentur práce v zemi.

Podle organizací BusinessEurope a Eurociett však cílů směrnice nebylo plně dosaženo. Ve svých odpovědích uvedly, že v některých členských státech stále existuje nebo byl dokonce nedávno zaveden podstatný počet neodůvodněných omezení agenturního zaměstnávání. Příklady uváděly odvětvové zákazy, bezdůvodná omezení maximální délky přidělení, příliš omezené důvody pro využívání a kvóty pro maximální počty zaměstnanců agentur práce. Prohlásily, že by tato omezení měla být zrušena. Organizace UEAPME a v určité míře i CEEP byly toho názoru, že směrnice splnila své cíle sociální politiky.

Konfederace EKOS zdůraznila, že lhůta k provedení směrnice skončila poměrně nedávno a že mnoho členských států provedlo směrnicí do vnitrostátních právních předpisů opožděně. Z těchto důvodů je na přiměřené vyhodnocení situace na vnitrostátní úrovni příliš brzy. Odborová organizace UNI-Europa zastávala názor, že ve většině členských států bylo cílů stanovených článkem 2 směrnice již z velké části dosaženo prostřednictvím vnitrostátních předpisů již před vstupem směrnice v platnost.

Co se týče *druhé otázky*, měla valná většina členských států za to, že v této fázi není potřeba vyjasnění či přezkum ohledně jakéhokoliv ustanovení směrnice. Podle *Bulharska* a *Polska* bylo předčasné tyto otázky vznášet. *Bulharsko* spolu s *Kyprem* poukázalo na nedostatek praktických zkušeností s agenturním zaměstnáváním. *Portugalsko* zdůraznilo, že je třeba zaručit správné provedení směrnice ve všech členských státech.

Finsko uvedlo, že článek 4 směrnice je nejasný, zejména pokud jde o to, zda členským státům ukládá povinnost přijmout vnitrostátní předpisy v souladu s čl. 4 odst. 1, které uvedou důvody, jež mohou odůvodňovat zákazy a omezení týkající se využívání agenturního zaměstnávání.

Podle názoru BusinessEurope potřebovala směrnice nikoli revizi, ale řádné provedení článku 4 směrnice v členských státech, v nichž nadále existují překážky pro využívání agenturního zaměstnávání. BusinessEurope vyzvala Komisi, aby přijala interpretační sdělení ohledně článku 4 a podpořila zrušení neodůvodněných omezení prostřednictvím doporučení pro jednotlivé členské státy a v případě potřeby prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti. Organizace Eurociett taktéž nepovažuje revizi za nezbytnou. Dodala však, že není-li možný podstatný pokrok v provádění článku 4, bylo by možno uvažovat o podmíněné omezené revizi tohoto článku. UEAPME neshledala potřebu směrnici v této fázi přezkoumávat, zatímco organizace CEEP poukázala na potřebu vyjasnit spíše některá vnitrostátní prováděcí opatření než samotnou směrnici.

Konfederace EKOS prohlásila, že vzhledem k opožděnému provedení v řadě členských států je příliš brzy na to rozhodnout, zda je potřeba směrnici přezkoumat. Shledává však odchylky od zásady rovného zacházení velmi problematickými, zejména pokud jde o čl. 5 odst. 2, jak je uplatňován v některých členských státech.

Odborová organizace UNI-Europa zastává názor, že směrnice by měla být revidována. Má za to, že je potřeba odstranit odchylky stanovené v čl. 5 odst. 3 a čl. 5 odst. 4, neboť přímo porušují zásadu rovného zacházení. Mimoto neexistuje-li ve směrnici jakékoli omezení opakujících se přidělení, je třeba objasnit pojem „nesprávné“ použití článku 5.

11. ZÁVĚRY

Cílem směrnice je dosáhnout spravedlivé rovnováhy mezi zlepšováním ochrany zaměstnanců agentur práce na straně jedné, zejména prostřednictvím zavedení zásady rovného zacházení, a podporou pozitivní úlohy, kterou mohou agentury práce sehrát zajišťováním dostatečné flexibility na trhu práce, na straně druhé.

Komise uznává velký kus práce, která byla odvedena při provádění směrnice především v členských státech, v nichž buď neexistovaly právní předpisy, jež by konkrétně upravovaly agenturní zaměstnávání, nebo v nichž byla zásada rovného zacházení ve vnitrostátním právu uznána poprvé.

Výše uvedená analýza ukazuje, že obecně se zdá, že byla ustanovení směrnice řádně provedena a použita. Analýza však také ukázala, že dvojí cíl směrnice dosud nebyl zcela splněn. Na jedné straně mohl rozsah používání některých odchylek od zásady rovného zacházení vést v některých případech k situaci, kdy uplatňování směrnice nemělo skutečný účinek na zlepšení ochrany zaměstnanců agentur práce. Na straně druhé posloužil přezkum omezení a zákazů týkajících se využívání agenturního zaměstnávání ve většině případů k legitimizování stávající situace, nikoli k tomu, aby dal podnět k přehodnocení úlohy agenturního zaměstnávání na moderním, pružném trhu práce.

Komise bude provádění směrnice nadále pozorně sledovat a bude přitom brát v potaz další vývoj v oblasti pracovního práva a agenturního zaměstnávání, aby cíle směrnice mohly být

odpovídajícím způsobem dosaženy a aby ustanovení směrnice byla úplně a řádně provedena ve všech členských státech. V této souvislosti bude Komise v úzkém styku s členskými státy a sociálními partnery v rámci pracovní skupiny, která bude sledovat uplatňování směrnice, i v rámci jiných setkání.

Problémy s prováděním směrnice hodlá navíc Komise řešit vhodnými prostředky, včetně řízení o porušení Smlouvy, bude-li třeba. Stížnosti podané Komisi proti členským státům, petice a předběžné otázky položené Soudnímu dvoru mohou rovněž představovat významný zdroj informací ohledně vnitrostátních opatření či postupů, jež by byly neslučitelné se směrnicí.

V souvislosti s evropským semestrem Komise zvaží zahrnutí doporučení pro dotčené členské státy do opatření stanovených konkrétně pro jednotlivé země, jestliže ve svém posouzení vnitrostátních překážek pro činnost agentur práce označí konkrétní aspekty regulační zátěže za překážky pro růst a konkurenceschopnost.

Pokud jde o případné změny směrnice, je potřeba více času ke shromáždění zkušeností při uplatňování směrnice a k určení toho, zda bylo plně dosaženo cílů směrnice. Lhůta pro provedení směrnice vypršela v prosinci 2011 a některé vnitrostátní prováděcí předpisy, kterými se směrnice provádí, byly přijaty až na jaře 2013. Ohledně uplatňování směrnice ještě neexistuje žádná judikatura Soudního dvora.

V této souvislosti i ve světle posouzení uplatňování směrnice, které provedla sama Komise, a za současného zohlednění názorů vyjádřených členskými státy a evropskými sociálními partnery během procesu konzultací k této zprávě zastává Komise názor, že v této fázi nejsou zapotřebí žádné změny.

Doprovodný pracovní dokument útvarů Komise:

- přehled voleb, které členské státy učinily k provedení směrnice do vnitrostátního práva,
- souhrn zpráv členských států o výsledcích přezkumu omezení a zákazů týkajících se využívání agenturního zaměstnávání.