



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

VYBRANÁ TÉMATA

K návrhu revize směrnice o vysílání pracovníků a souvisejícím dokumentům



Obsah:

ÚVOD	3
OBSAH, DOPAD A HODNOCENÍ Z HLEDISKA PRINCIPU SUBSIDIARITY.3	
DOPAD NA PRÁVNÍ ŘÁD ČR A HODNOCENÍ NÁVRHU Z HLEDISKA PRINCIPU SUBSIDIARITY:	4
HODNOCENÍ NÁVRHU Z HLEDISKA PRINCIPU SUBSIDIARITY:	6
STANOVISKO VLÁDY, POSLANECKÉ SNĚMOVNY A KOMISE K NÁVRHU SMĚRNICE	7

Vybraná témata č. 11/2016
Říjen 2016
autor: Michal Pohl

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	EDICE: VYBRANÁ TÉMATA
Název: K návrhu revize směrnice o vysílání pracovníků a souvisejícím dokumentům	Typ edice: online, ISSN 2533-414X URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=3
Autoři: Pohl, M.	První vydání edice: leden 2005
Číslo: Vybraná témata č. 11/2016	Frekvence vydání edice: nepravidelná
Datum: říjen 2016	Zaměření: aktuální témata relevantní pro činnost Parlamentu České republiky
Klíčová slova: revize; pracovníci; vysílání; vysílání pracovníků; směrnice; rovné odměňování	Jazyk: CZ Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

Obsah

ÚVOD.....	3
OBSAH, DOPAD A HODNOCENÍ Z HLEDISKA PRINCIPU SUBSIDIARITY	3
DOPAD NA PRÁVNÍ ŘÁD ČR A HODNOCENÍ NÁVRHU Z HLEDISKA PRINCIPU SUBSIDIARITY:.....	4
HODNOCENÍ NÁVRHU Z HLEDISKA PRINCIPU SUBSIDIARITY:	6
STANOVISKO VLÁDY, POSLANECKÉ SNĚMOVNY A KOMISE K NÁVRHU SMĚRNICE	7

Úvod

Úprava vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb má své zakotvení v Kapitole druhé nazvané Právo usazování ve Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Přeshraniční vysílání pracovníků je nyní upraveno směrnicí 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (dále jen „směrnice“), jejíž působnost se vztahuje na podniky vysílající své pracovníky do jiného členského státu na základě smlouvy o poskytování služeb, podniky vysílající své pracovníky do své pobočky či společnosti náležející k téže skupině nacházející se v jiném členském státě a podniky vysílající pracovníky do agentur práce se sídlem v jiném členském státě. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (KOM (2016) 128 v konečném znění) doplňuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu, která se zaměřuje na odstranění některých nekalých praktik v oblasti vysílání pracovníků poskytujících služby do jiných členských států. Nově navrženou směrnicí Komise doplňuje a dále umocňuje účinek směrnice o prosazování, a tím podle vlastního názoru naplňuje jednu z priorit svého mandátu, to jest vytvoření lepšího a spravedlivějšího jednotného trhu.

Obsah, dopad a hodnocení z hlediska principu subsidiarity

Návrh směrnice pozměňuje několik ustanovení směrnice 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb („směrnice“).

Do směrnice je vložen nový článek 2a zabývající se pracovním právem. Vložen je mezi článek 2, jenž definuje pojem „vyslání pracovníka“, a článek 3, který upravuje pracovní podmínky vyslaných pracovníků. Nový článek 2a stanoví, že je-li předpokládána nebo skutečná doba vyslání pracovníka delší než dvacet čtyři měsíců, považuje se za zemi výkonu práce země, do které byl vyslán. To znamená, že při použití ustanovení nařízení Řím I se na pracovní smlouvy vyslaných pracovníků bude uplatňovat pracovní právo státu, do kterého byli vysláni. Samozřejmě s výjimkou smluvní svobody stran ohledně volby jiného rozhodného práva. Zvolily-li si strany jiné právo, neznamená to, že zaměstnanec je zbaven právní ochrany, jelikož se na něj vztahují všechna ustanovení pracovního práva hostitelského státu, od kterých se nelze smluvně odchýlit. Totéž platí při nahrazení pracovníka pro účely výkonu stejné práce, překročila-li celková doba vyslání pracovníků 24 měsíců, použije se však pouze na pracovníky vyslané na nejméně 6 měsíců.

Další změny se týkají článku 3 směrnice, a to zejména ve třech věcech. Za prvé se ruší odkaz na „činnosti uvedené v příloze“, čímž se de facto stanoví všeobecná použitelnost kolektivních smluv¹. To znamená, že nově se kolektivní smlouvy budou vztahovat nejen na pracovníky poskytující služby uvedené v příloze (tj. ve stavebnictví), ale na všechny vyslané pracovníky. V případě, že všeobecně závazná kolektivní smlouva stanoví vyšší než zákonnou minimální odměnu za určitý druh práce, tak bude mít zaměstnavatel povinnost takovou odměnu pracovníkovi přiznat. Za druhé je nahrazen odkaz na „minimální mzdu“ odkazem na „odměnu“. Pravidla o odměňování, vyplývající jak ze zákona, tak ze všeobecně závazných kolektivních smluv, se budou vztahovat nejen na místní zaměstnance, ale rovněž na vyslané pracovníky, včetně různých příplatků (např. za špatné počasí v případě stavebních dělníků, rizikovitost práce apod.). Za třetí je doplněn nový pododstavec, který členským státům ukládá povinnost zveřejnit informace o základních složkách odměny na stanovené internetové stránce.

Další podstatnou změnou je doplnění nového odstavce zabývajícího se subdodavatelskými řetězci. Nově mohou členské státy vyžadovat po podnicích, aby subdodávky zadávaly pouze podnikům odměňujícím své zaměstnance podle stanovených podmínek, ať již zákonných či vyplývajících z kolektivních smluv, a to i těch bez obecné závaznosti. Tato úprava v podstatě reaguje na rozsudek ve věci C-346/06 Ruffert,² který takovou možnost bez náležitého právního základu vyloučil, neboť úprava v platné směrnici o vysílání pracovníků nestanoví povinnost vysílajících zaměstnavatelů hradit vyslaným zaměstnancům odměnu nad rámec statutárního minima či všeobecně závazné kolektivní smlouvy.

Druhý doplněný odstavec zrovnoprávňuje postavení vyslaných agenturních pracovníků tak, že podmínky na ně se vztahující musí být stejné jako ty, které se vztahují na pracovníky agentur působících vnitrostátně.

Celkově modernizovaný právní rámec pro vysílání pracovníků by podle názoru Komise měl přispět k vytvoření spravedlivých podmínek pro provádění Investičního plánu Evropy předsedy Komise J.-C. Junckera, jehož důsledkem by mělo být zvýšení poptávky po kvalifikované pracovní síle. Hlavní poptávku po pracovní síle bude tvořit budování nových infrastruktur, a tudíž je podle Komise příhodné, aby zde neexistovaly překážky pro vysílání kvalifikovaných pracovníků i do zahraničí.

Dopad na právní řád ČR a hodnocení návrhu z hlediska principu subsidiarity:

Cílem směrnice je prosazení zásady za stejnou práci stejné peníze. Tato zásada je odrazem sociální dimenze unijní integrace založené na principu odmítnutí neférové konkurence či tzv. *race to the bottom*, tj. závodu ke dnu. Tento princip spočívá v tom, že konkurence by se neměla odehrávat prostřednictvím snižování mzdových, sociálních, bezpečnostních a ekonomických standardů, ale spíše např. prostřednictvím inovací a zvyšování efektivity. Obavy z tzv. závodu ke dnu jsou odrazem obav starých členských států z procesu rozšíření, kdy EU absorbovala země, které jsou z hlediska mzdové úrovně či nominální výše dávek sociálního zabezpečení nesouměřitelné se

¹ Kolektivní smlouvy ve smyslu článku 3 odst. 8 směrnice, tj. obecně závazné.

² Příklad se týkal situace v Dolním Sasku, jehož předpisy o veřejných zakázkách stanovily povinnost platit zaměstnancům minimální odměnu dohodnutou v kolektivní smlouvě platné na místě výkonu práce. Společnost Objekt und Bauregie GmbH vyhrála veřejnou zakázku v oblasti stavebnictví (hrubá stavba věznice) a část ji subkontraktovala polské společnosti, která poskytla odměnu mnohem nižší, než byla stanovená v kolektivní dohodě (nikoliv všeobecně závazné). Zadavatel zakázky, dolnosaský veřejný orgán, odstoupil od smlouvy a udělil smluvní pokutu. Dotčená společnost poté podala žalobu na porušení práv. Po podání předběžné otázky, SDEU dospěl k závěru, že německá úprava byla v rozporu se směrnicí o vysílání pracovníků a s čl. 49 SES?

starými členskými státy.³ Určitým potvrzením těchto obav byla série rozhodnutí Soudního dvora EU označovaná jako „Laval kvarteto“.⁴ Zjednodušeně řečeno, tato rozhodnutí omezovala možnosti kolektivních akcí (např. stávek či blokád) v případech pokrytých směrnicí o vysílání pracovníků, a tím podle kritiků soudních rozhodnutí narušovala sociální systémy (a systémy kolektivního vyjednávání) v členských státech.⁵ Návrh směrnice, kromě deklarovaných cílů, rovněž nepřímě směřuje k částečnému odstranění předpokladů pro vznik obdobných třecích ploch do budoucna.

Na druhou stranu existují názory, že takovýto přístup, tedy stejná odměna za stejnou práci, odpovídá pouze sociální realitě starých členských států a nezohledňuje sociální dimenzi v nových členských státech. A zejména v tom smyslu, že pro pracovníka z nového členského státu může pobírání např. minimální mzdy představovat vylepšení jeho sociálního standardu, neboť i minimální mzda pobíraná v Německu může být násobně vyšší než jeho příjem ve vysílacím státě. Nehledě na to, že právě mzdové náklady jsou jednou z mála forem možné konkurenceschopnosti firem (a tím pádem i možnosti zaměstnání pro zaměstnance) z nových členských států, přičemž staré členské země mohou využívat např. vyšší efektivity, lepší infrastruktury či vyšší symbolické hodnoty jejich firem. Odborná literatura⁶ přirovnává tento dvojí pohled k tzv. Wittgensteinovu zajíci⁷ – tedy fenoménu, na který lze nahlížet dvěma způsoby; záleží na tom, z jaké sociální perspektivy na něj pozorovatel nahlíží. Rovněž v tomto smyslu odborná literatura *ad absurdum* argumentuje tím, že stejná odměna za stejnou práci by se podle této logiky měla vztahovat i na společnosti ze starých členských států, které jako zahraniční investoři dominují ekonomice v některých nových členských státech (např. ČR či Maďarsko) a které ani zdaleka neodměňují své zaměstnance v těchto zemích jako v mateřských státech.

V této souvislosti je na místě poznamenat, že ačkoliv je Česká republika „novým“ státem EU, je podle údajů Komise⁸ počet pracovníků vyslaných do České republiky vyšší než počet pracovníků, kteří jsou z České republiky vysíláni. Naopak některé staré členské státy, které byly destinací vyslaných pracovníků, se ve sledovaném období 2010-2014 staly státy, které více pracovníků vysílají, než přijímají. Jedná se o Itálii či Španělsko, jež se potýkají s důsledky hospodářské krize.

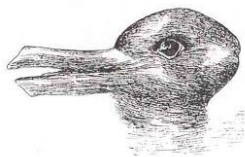
³ Viz např. Jon Kvist. Does EU Enlargement Start a Race to the Bottom? Strategic Interaction among EU Member States in Social Policy. *Journal of European Social Policy* August 2004 vol. 14 no. 3 301-318.

⁴ Případy C-438/05 Viking, C-341/05 Laval, C-346/06 Rüffert, C-319/06 Commission v. Luxembourg

⁵ Blíže k tématu viz Catherine Barnard, A Proportionate Response to Proportionality in the field of collective action, 37 *European Law Review*. 117- 135 (2012)

⁶ Viz Kukovec Damjan. *HIERARCHIES AS LAW*. *COLUMBIA JOURNAL OF EUROPEAN LAW*. 2014, p. 131-170 či Kukovec Damjan. Whose social Europe? IGLP Harvard Law School working paper series 2011/3. Dostupné na (www): <http://www.harvardiglp.org/new-thinking-new-writing/whose-social-europe-the-lavalviking-judgments-and-the-prosperity-gap/>

⁷ Wittgensteinův zajíc je obrázek, který vypadá jako kachna či jako zajíc. Výsledek úvahy a hodnocení, zjednodušeně řečeno, záleží na kontextu. Blíže viz: Wittgenstein L. *Filosofická zkoumání*. 2. upravené vydání. Praha: Filosofia, 1998:



⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services. SWD/2016/052 final - 2016/070 (COD).

Hodnocení návrhu z hlediska principu subsidiarity:

Podle čl. 5 odst. 3 čeho? platí, že „*podle zásady subsidiarity jedná Unie v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Orgány Unie uplatňují zásadu subsidiarity v souladu s Protokolem o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Vnitrostátní parlamenty dbají na dodržování zásady subsidiarity v souladu s postupem uvedeným v tomto protokolu.*“

Pokud jde o hodnocení z hlediska souladu navrhované úpravy s principem subsidiarity, formálním nedostatkem může být absence odůvodnění ve smyslu protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality. Ten stanoví, že „*návrhy legislativních aktů se odůvodňují s ohledem na zásady subsidiarity a proporcionality. Každý návrh legislativního aktu by měl obsahovat zevrubnou informaci umožňující posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality. Tato informace by měla obsahovat zhodnocení finančního dopadu návrhu, a jde-li o směrnici, zhodnocení důsledků pro předpisy, jež mají být členskými státy přijaty, případně včetně důsledků pro regionální předpisy. Důvody umožňující dospět k závěru, že cílů Unie lze lépe dosáhnout na její úrovni, se opírají o kvalitativní, a kdekoli je to možné, kvantitativní údaje. Návrhy legislativních aktů přihlížejí k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž, finanční nebo správní, dopadající na Unii, vlády členských států, regionální nebo místní orgány, hospodářské subjekty a občany byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.*“ Návrh směrnice se omezuje pouze na stručné konstatování, že „*Změnu stávající směrnice lze provést pouze přijetím nové směrnice.*“ Dostatečné odůvodnění se nenachází ani v žádné jiné části důvodové zprávy návrhu směrnice, a návrh tak nespňuje ani minimální požadavky stanovené rozsudkem Soudního dvora EU C-233/94, resp. z důvodové zprávy nevyplývá, proč by cíle směrnice mělo být dosaženo lépe na úrovni EU. Takovéto odůvodnění se z formálního hlediska, pokud jde o soulad navrhované právní úpravy s principem subsidiarity, jeví jako nedostatečné, protože návrh legislativního aktu by měl odůvodnění obsahovat v každém případě. Tento nedostatek není z formálního hlediska v žádném případě nahrazen odůvodněním, jež obsahuje hodnocení dopadu směrnice (EU right to act), které vydala Komise jako pracovní dokument k návrhu směrnice.⁹

Pokud jde o materiální hodnocení návrhu z hlediska souladu s principem subsidiarity, existují v zásadě dva přístupy – restriktivní (omezující) a extenzivní (rozšiřující).¹⁰ Restriktivní způsob se omezuje pouze na argumenty týkající se subsidiarity, přičemž se vychází z funkční, strukturální a textuální interpretace kontroly subsidiarity. Extenzivní výklad pak zahrnuje i úvahy o právním základě či proporcionalitě, neboť v praxi tyto argumenty nelze striktně oddělovat.

Zvolíme-li restriktivní způsob pojetí kontroly subsidiarity, lze dospět k závěru, že navrhovaná úprava je v souladu s principem subsidiarity. V tomto případě se totiž návrh směrnice nachází již na tzv. „dobytém poli“, tedy v oblasti, kterou EU již svými akty upravuje.¹¹ Vzhledem k této skutečnosti lze z tohoto pohledu hovořit pouze o případném zkoumání souladu navrhované úpravy

⁹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services. SWD/2016/052 final - 2016/070 (COD).

¹⁰ Blíže viz např. Pohl M. Sněmovní praxe výkonu kontroly dodržování zásady subsidiarity v sekundárním právu EU. AUCI. Praha: Karolinum, 2014 s. 145, či Kiiver P. The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations. ERA Forum. March 2012, Volume 12, Issue 4, p. 542 – 547 nebo Grinc J. Národní parlamenty a demokratická legitimita EU. Praha: Leges, 2015.

¹¹ Syllová J. a kol. Lisabonská smlouva. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 34 a násl.

s principem proporcionality – takovéto zkoumání však není předmětem parlamentní kontroly tak, jak je vymezena v protokolu (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

Z hlediska extenzivního pojetí je třeba vyjít ze skutečnosti, že průmyslové vztahy, tj. vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, včetně eventuální podoby a dosahu kolektivních smluv, jsou specifickou kategorií, která by jako celek měla vzhledem k odlišnému historickému a sociálnímu vývoji¹² být předmětem především regulace na národní úrovni. Nepochybně existují (pod)oblasti průmyslových vztahů, které z důvodu potřeb vnitřního trhu mohou být lépe upraveny na unijní úrovni – takovou oblastí může být například právě zaručení minimální zákonné odměny vyslaným pracovníkům tak, jak to upravuje současná směrnice o vysílání pracovníků. Je však otázkou, zda je vhodnější unijní úprava stanovující odměnu na základě všeobecně závazné kolektivní smlouvy (i v jiných oblastech než stavebnictví) či dokonce na základě kolektivní smlouvy pouze pro dané pracoviště. Taková úprava by nahrazovala konsensus sociálních partnerů, kteří zohledňují své vzájemné potřeby (typicky spravedlivá odměna za práci zaměstnance vs. zisk zaměstnavatele). Výsledkem kolektivního vyjednávání má být situace, kde není poražených, ale pouze vítězů (win-win situace). Navrhovaná úprava je v případě podniků, které vysílají své pracovníky, způsobila tento aspekt kolektivního jednání zcela eliminovat. Výsledkem však nemusí být vyšší odměna pro vyslané zaměstnance, ale naopak ztráta pracovního místa vzhledem k nekonkurenceschopnosti vysílajícího podniku. Snaha o zamezení sociálního dumpingu či konkurence prostřednictvím snižování mzdových standardů je zcela legitimní; z hlediska principu subsidiarity a s ohledem na výše uvedené je však nepochybně relevantní uvažovat, zda k tomuto cíli nepovede spíše postupná konvergence v životní úrovni a odměnách ve všech členských státech než úprava na unijní úrovni.

Ačkoliv se ze shora uvedeného může zdát, že se jedná spíše o úvahy o proporcionalitě navrhované úpravy, nelze z praktických důvodů tyto dva instituty striktně oddělit. Navrhovaná úprava se sice projevuje určitou gradací účinku současné směrnice, což by hovořilo spíše pro proporcionalitu, nicméně na návrh směrnice lze pohlížet rovněž tak, že expanduje do oblasti kolektivních vztahů, kde byla regulace do této doby ponechána v rukách členských států, zejména pokud jde o oblast závaznosti (nevšeobecných) kolektivních smluv v oblasti subdodavatelských vztahů. Úvahy o subsidiaritě navrhované úpravy (resp. souladu navrhované úpravy s tímto principem) jsou tak podle našeho názoru v tomto pojetí zcela na místě.

Stanovisko vlády, Poslanecké sněmovny a Komise k návrhu směrnice

Pokud jde o stanovisko vlády, prezentovala na jednání VEZu dne 31. března 2016 svůj odmítavý postoj. Vláda ČR nepodporuje návrh revize směrnice o vysílání pracovníků ve službách. Podle vlády ČR se navrhovaná úprava může negativně dotknout konkurenceschopnosti českých podniků, zejména malých a středních, přičemž může být narušeno sblížení ekonomik nových členských států s těmi starými. Podle názoru vlády ČR je největším současným problémem obcházení stávajících pravidel, na které se však bude zaměřovat nedávno přijatá směrnice o prosazování. Vláda ČR rovněž shledává navrhovanou úpravu v rozporu s principem lepší regulace, neboť nelze,

¹² V této souvislosti lze hovořit např. o systému demokratického (neo)korporativismu, kde se zástupci zaměstnavatelů a zaměstnanců podílí na rozhodnutích zásadního ekonomického a sociálního významu a oproti jiným subjektům občanské společnosti mají privilegované postavení. Tak je tomu např. ve Skandinávii (až 80 % zaměstnanců je odborově organizováno) či v Rakousku a koneckonců určitým způsobem i v Česku. Naopak např. ve Velké Británii sociální partneři nejsou privilegovanými subjekty a mají v zásadě stejné postavení, jako kterákoliv jiná zájmová skupina.

vzhledem k nedávnému přijetí směrnice o prosazování, vyhodnotit, zda jsou v ní obsažená opatření natolik účinná, aby nebylo nutné přijímat další úpravu směrnice o vysílání pracovníků ve službách.

Poslanecká sněmovna i Senát Parlamentu České republiky přijaly v rámci procedury kontroly subsidiarity legislativních návrhů (ve smyslu protokolu č. 2 o dodržování zásad subsidiarity a proporcionality – dále jen „protokol“) tzv. odůvodněné stanovisko. Poslanecká sněmovna jej prostřednictvím výboru pro evropské záležitosti přijala dne 31. března 2016. Poslanecká sněmovna (prostřednictvím výboru pro evropské záležitosti) návrh směrnice odmítla. Ve svém stanovisku¹³ namítala, že: *„Podle názoru výboru pro evropské záležitosti Komise nedostala své informační povinnosti a povinnosti řádně odůvodnit návrh z hlediska jeho souladu s principem subsidiarity. Podle názoru výboru pro evropské záležitosti je dále třeba vyjít ze skutečnosti, že průmyslové vztahy, tj. vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, včetně eventuální podoby a dosahu kolektivních smluv, jsou specifickou kategorií, která by jako celek měla vzhledem k odlišnému historickému a sociálnímu vývoji být předmětem především regulace na národní úrovni. Ačkoliv existují oblasti průmyslových vztahů, které z důvodu potřeb vnitřního trhu mohou být lépe upraveny na unijní úrovni, návrh směrnice nahrazuje národní mechanismus kolektivního vyjednávání, v rámci něhož sociální partneři zohledňují své potřeby. Výsledkem kolektivního vyjednávání má být situace, kde není poražených, ale pouze vítězů (win-win situace); návrh směrnice však tento aspekt kolektivního vyjednávání zcela vylučuje tím, že extenzivně určuje podmínky závaznosti kolektivních smluv, pokud jde o odměňování. Výbor pro evropské záležitosti se domnívá, že z hlediska principu subsidiarity ke sblížení úrovně odměn by měla vést spíše postupná konvergence v životní úrovni a odměňování ve všech členských státech než navrhovaná směrnice.“*

Vzhledem k tomu, že celkem 11 členských států vydalo prostřednictvím svých parlamentních komor či parlamentů odůvodněná stanoviska a bylo dosaženo kritické hranice počtu hlasů přidělených jednotlivým parlamentům, došlo k zahájení procedury podle čl. 7 protokolu, tedy tzv. žluté karty. Podle této procedury musí být návrh přezkoumán. Po takovém přezkoumání může Komise rozhodnout, že návrh buď zachová, změní, nebo jej stáhne. Toto rozhodnutí musí být odůvodněno.

Komise v návaznosti na „udělení žluté karty“ vydala **sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům o návrhu směrnice, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků, s ohledem na zásadu subsidiarity, v souladu s protokolem č. 2 (KOM(2016) 505 v konečném znění, kód Rady 11529/16)**, jehož obsahem je shora nastíněné odůvodnění postupu Komise podle čl. 7 odst. 2 protokolu. Podle Komise je možné identifikovat čtyři okruhy námitek vyjádřených v odůvodněných stanoviscích národních parlamentů, se kterými se ve sdělení snaží vyrovnat.

Prvním okruhem námitek je tvrzení, že stávající pravidla jsou dostatečná a přiměřená. Podle Komise je cílem návrhu poskytnutí rovnějších podmínek pro vnitrostátní a zahraniční poskytovatele služeb a zajistit ochranu pracovníků kogentními ustanoveními, ať už je jejich postavení jakékoliv. Navrhovaná úprava podle Komise zamezí členským státům neaplikovat zásadu rovných podmínek i v jiných odvětvích, než je stavebnictví. Podle názoru Komise se sjednocení povinností může uskutečnit pouze na unijní úrovni.

Druhým okruhem námitek je, že cíle opatření by mohlo být dosaženo lépe na úrovni členských států, nebo že Komise neprokázala dostatečně, že by jej mohlo být dosaženo na úrovni EU. Tyto výtky se vztahují zejména k rozšíření použitelnosti obecně závazných kolektivních smluv i mimo oblast stavebnictví a ustanovení o subdodavatelských řetězcích a agenturách práce. Komise se

¹³ Usnesení výboru pro evropské záležitosti č. 263 ze 49. schůze ze dne 31. března 2016

v tomto ohledu domnívá, že jednotlivá pravidla, včetně zajištění rovných podmínek pro pracovníky, jsou vzájemně provázaná a jsou nezbytná k řádnému fungování vnitřního trhu a brání jeho tříštění. Už přijetím regulace na úrovni EU v roce 1996 a 2014 normotvůrce (tedy Rada složená z členských států) rozhodl, že požadovaných cílů se nejlépe dosáhne na této úrovni, přičemž přihlédl k přeshraniční povaze těchto vztahů. Podle názoru Komise nelze jednostranným národním opatřením vhodně regulovat tuto oblast, aby se dosáhlo požadovaných cílů.

Třetím okruhem námitek je, že návrh nepřiznává členským státům pravomoci. V tomto ohledu je zmíněna obava vyjádřená v dánském odůvodněném stanovisku, pokud jde o vymezení mzdy a pracovních podmínek. Komise však namítá, že návrh naopak tuto pravomoc respektuje a stanoví, že kogentní ustanovení právních řádů členských států se mají bez rozdílu aplikovat na místní i vyslané pracovníky.

Čtvrtý okruh námitek se týká skutečnosti, že daný návrh nebyl řádně odůvodněn s ohledem na protokol. Komise v tomto ohledu zastává názor, že postupovala striktně v intencích judikatury Soudního dvora, který podle názoru Komise připouští i stručné odůvodnění návrhu co do jeho souladu s principem subsidiarity. Komise se domnívá, že odůvodnění návrhu z hlediska principu subsidiarity bylo provedeno dostatečně jak v samotném návrhu, tak i v posouzení dopadů.

Závěrem Komise konstatuje, že uvedené skutečnosti ji vedou k závěru, aby, pokud jde o předmětný návrh, uplatnila postup podle čl. 7 odst. 2 protokolu a zachovala jej. Komise rovněž deklaruje odhodlání pokračovat v politickém dialogu s národními parlamenty i o aspektech, které se netýkají zásady subsidiarity.