



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 13.6.2007
KOM(2007) 304 v konečném znění

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

Vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb –

co nejlepší využití výhod a příležitostí a současné zajištění ochrany pracovníků

{SEK(2007) 747}

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

Vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb – co nejlepší využití výhod a příležitostí a současné zajištění ochrany pracovníků

1. ÚVOD

Dne 4. dubna 2006 Komise přijala sdělení „Pokyny pro vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb“¹, a rovněž pracovní dokument útvarů Komise² o provádění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb³ (dále jen „směrnice“). Cílem uvedeného sdělení bylo pomoci členským státům účinněji dosáhnout výsledků požadovaných směrnicí (zejména pokud jde o přístup k informacím a správní spolupráci) a zajistit plný soulad s platným *acquis* Společenství, zejména s článkem 49 Smlouvy o ES o volném pohybu služeb ve výkladu Soudního dvora Evropských společenství, pokud jde o administrativní požadavky a kontrolní opatření týkající se poskytovatelů služeb.

Toto sdělení (a připojený pracovní dokument) reaguje na závazek přijatý Komisí ve sdělení z dubna 2006 sledovat vývoj situace v členských státech⁴, pokud jde o všechny aspekty uvedené ve zmíněném sdělení. Jeho cílem je:

- poskytnout objektivní přehled situace;
- zhodnotit, zda bylo od dubna 2006 dosaženo pokroku vzhledem k pokynům vydaným Komisí;
- na základě sledování vyvodit praktické závěry;
- stanovit přiměřené kroky a opatření pro případnou nápravu situace.

Toto sdělení je založeno na podrobném posouzení situace v členských státech popsaném v připojeném pracovním dokumentu. Toto posouzení vychází hlavně, ale ne výlučně, z informací předložených členskými státy a sociálními partnery na úrovni EU (jak napříč jednotlivými obory, tak i za jednotlivá odvětví) v odpovědích na dotazníky, které jim byly předloženy v říjnu 2006⁵. Ve sdělení jsou rovněž zohledněny informace a obavy vyjádřené Evropským parlamentem v usnesení o uplatňování směrnice ze dne 26. října 2006.

¹ KOM(2006) 159.

² SEK(2006) 439.

³ 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).

⁴ Analýza je omezena na 25 členských států Unie v roce 2006. Provádění *acquis* v Rumunsku a Bulharsku, pokud jde o vysílání pracovníků, včetně otázek projednaných ve sdělení přijatém dne 4. dubna 2006, bude hodnoceno zvlášť v obecném kontextu hodnocení prováděcích opatření po rozšíření.

⁵ Komise rovněž prostřednictvím svých internetových stránek poskytla formulář, kde se uživatelé mohli podělit o své zkušenosti.

Neexistují žádné přesné údaje ani odhady o počtu vysílaných pracovníků v EU. Celkový počet vysílaných pracovníků se však odhaduje na téměř 1 milion nebo přibližně 0,4 % populace EU v produktivním věku v roce 2005⁶. V některých členských státech lze nalézt velký počet těchto pracovníků (Německo, Francie, Lucembursko, Belgie nebo Polsko) a tento jev se stále více rozšiřuje a ovlivňuje v současnosti všechny členské státy jako vysílající a/nebo přijímající země. Hospodářský význam vysílání výrazně přesahuje jeho kvantitativní rozsah, protože může sehrát hlavní hospodářskou úlohu při vyplňování dočasného deficitu na pracovním trhu v určitých povoláních nebo odvětvích (např. stavebnictví, doprava). Kromě toho se vysíláním pracovníků podporuje mezinárodní obchod službami se všemi známými výhodami, které souvisejí s jednotným trhem (větší hospodářská soutěž, zvýšená efektivita, atd.).

Chybí-li však řádná kontrola a vymáhání, mohou se pracovní podmínky vysílaných pracovníků, zejména mzdy, lišit od minimálních podmínek stanovených zákonem nebo dohodnutých ve všeobecně uplatnitelných kolektivních smlouvách. Pokud se tyto rozdíly vyskytují ve větším rozsahu, mohou oslabit organizaci a fungování místních trhů práce. Na obecnější úrovni mohou omezení bránící v přístupu na trh práce vést ke zvýšení podílu nehlášené práce. Doprovází-li je nedostatečné prosazování již platných právních předpisů Společenství, vznikají nežádoucí sociální důsledky, a to jak pro nehlášené pracovníky, tak pro řádnou pracovní sílu⁷.

2. KONTROLNÍ OPATŘENÍ – PRÁVNÍ RÁMEC NA ÚROVNI EU

2.1. Klíčová úloha a význam směrnice 96/71/ES

Cílem směrnice je dosáhnout souladu mezi základním právem podniků poskytovat přeshraniční služby podle článku 49 Smlouvy o ES na jedné straně a přiměřenou ochranou práv pracovníků, kteří jsou dočasně vysláni do zahraničí za účelem poskytování těchto služeb, na straně druhé. Za tímto účelem směrnice stanoví závazná pravidla obecného zájmu na úrovni Společenství, která se použijí pro vysílané pracovníky v hostitelské zemi. Směrnice stanoví základní soubor jasně definovaných podmínek práce a zaměstnání pro minimální ochranu pracovníků, které musí poskytovatel služeb v hostitelské zemi dodržovat. Tímto poskytuje směrnice značnou úroveň ochrany pracovníků, kteří mohou být vzhledem k jejich situaci zranitelní (dočasné zaměstnání v cizí zemi, problém získat řádné zastoupení, nedostatečná znalost místních zákonů, institucí a jazyků). Směrnice má rovněž klíčovou úlohu při podporování potřebného prostředí pro poctivou hospodářskou soutěž mezi všemi poskytovateli služeb (včetně poskytovatelů z jiných členských států) tím, že zajišťuje rovné podmínky a právní jistoty pro poskytovatele služeb, příjemce služeb a pracovníky vysílané v rámci poskytování služeb.

⁶ Nejspolehlivější a nejnovější dostupné statistické údaje jsou založeny na počtu osvědčení E101 předložených institucemi sociálního zabezpečení vysílajících zemí v případě každého vyslání, které nepřesahuje 12 měsíců.

⁷ Jak je uvedeno ve zprávě Komise o působení přechodných ustanovení stanovených ve smlouvě o přistoupení z roku 2003, KOM(2006) 48, 8.2.2006, bod 20.

2.2. Obsah a význam judikatury Soudního dvora

Podle ustálené judikatury Soudního dvora⁸ se v článku 49 Smlouvy o ES o volném pohybu služeb vyžaduje nejen odstranění jakékoli diskriminace poskytovatele služeb usazeného v jiném členském státě z důvodu jeho státní příslušnosti, ale rovněž odstranění každého omezení, i když se uplatňuje bez rozdílu na poskytovatele služeb na vnitrostátní úrovni i na poskytovatele z jiných členských států, pokud brání činností poskytovatele služeb usazenému v jiném členském státě, kde legálně poskytuje podobné služby, nebo tyto činnosti omezuje či snižuje jejich přitažlivost.

Navíc může být volný pohyb služeb jakožto základní zásada Smlouvy o ES omezen pouze právními předpisy, které jsou odůvodněny závažnými důvody obecného zájmu, za předpokladu, že se tyto předpisy uplatňují bez rozdílu a že daný zájem není chráněn předpisy, které musí poskytovatel služeb dodržovat v členském státě, ve kterém je usazen. Soudní dvůr uznal ochranu pracovníků⁹, včetně ochrany pracovníků ve stavebnictví¹⁰, jako závažný důvod obecného zájmu. Uplatňování takových vnitrostátních právních předpisů členského státu na poskytovatele služeb, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, musí být nezbytné k dosažení sledovaného cíle a nesmí překročit míru, která je nezbytná k dosažení tohoto cíle. Členské státy se nemohou odvolávat na čistě administrativní otázky s cílem odklonit se od právních předpisů Společenství¹¹.

Dále Soudní dvůr připustil, že členské státy mají pravomoc ověřit dodržování vnitrostátních právních předpisů a právních předpisů na úrovni Společenství, pokud jde o poskytování služeb. Proto uznal podloženost kontrolních opatření nezbytných k ověření, zda jsou dodržovány povinnosti odůvodněné obecným zájmem¹².

Při kontrolách v souvislosti s prováděním směrnice jsou však členské státy povinny dodržovat článek 49 Smlouvy o ES a nevytvářet nebo nezachovávat neodůvodněná a nepřiměřená omezení vůči poskytovatelům služeb v rámci Společenství. Soudní dvůr několikrát zdůraznil, že tyto kontroly by měly při dodržování zásady proporcionality vést k dosažení sledovaných cílů, aniž by byl volný pohyb omezen více, než je nezbytné¹³.

V této souvislosti je proto také nutné uvést, že členský stát podle stávající judikatury Soudního dvora nemůže omezit základní svobodu na základě obecné domněnky podvodu nebo zneužití osobou nebo společností, která uplatňuje základní svobodu zaručenou ve Smlouvě¹⁴.

⁸ Jak je uvedeno například v rozsudku ze dne 23.11.1999, spojené věci C-369/96 a 376/96, *Arblade e.a.*, body 33-39 (a judikatura uvedená v této souvislosti).

⁹ Viz rozsudek Soudního dvora ve věci *Webb* ze dne 17.12.1981, 279/80, bod 19 a rozsudky ze dne 3.2.1982, spojené věci 62 a 63/81, *Seco a Desquenue & Giral*, bod 14 a ze dne 27.3.1990, C-113/89, *Rush Portuguesa*, bod 18.

¹⁰ Rozsudek Soudního dvora ve věci *Guiot* ze dne 28.3.1996, C-272/94, bod 16.

¹¹ Viz zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 26.1.1999 ve věci *Terhoeve*, C-18/95, Sb. rozh. s. I-345, bod 45.

¹² V této souvislosti viz rozsudek Soudního dvora ve věci *Rush Portuguesa* ze dne 27.3.1990, C-113/89, bod 18, a výše uvedený rozsudek ve věci *Arblade*, body 38, 61 až 63 a 74.

¹³ V této souvislosti viz výše uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci *Rush Portuguesa*, bod 17, a rovněž rozsudek ze dne 21.10.2004, *Komise v. Lucembursko*, věc C-445/03, bod 40, a rozsudek ze dne 19.1.2006, *Komise v. Německo*, C-224/04, bod 36.

¹⁴ Viz např. rozsudek ze dne 15.9.2005, *Komise v. Dánsko*, C-464/02, bod 81, rozsudek ze dne 15.6.2006, C-255/04, *Komise v. Francie*, bod 52, a rozsudek ze dne 9.11.2006, věc C-433/04, *Komise v. Belgie*, bod 35.

2.3. Pokyny stanovené ve sdělení Komise z dubna 2006

Ve sdělení z dubna 2006 Komise vysvětlila a objasnila, jakým způsobem je nutné dodržovat *acquis* Společenství, a zejména článek 49 Smlouvy o ES na základě výkladu Soudního dvora Evropských společenství, a jak účinněji dosáhnout výsledků požadovaných směrnicí. V rámci kontrolních opatření uplatňovaných členskými státy v souvislosti s kontrolou vysílání pracovníků se Komise výslovně zaměřila na tyto kategorie administrativních požadavků:

- mít zástupce usazeného na území hostitelského členského státu;
- získat předběžné povolení nebo být registrován v hostitelském členském státě nebo jakákoli jiná obdobná povinnost;
- předložit orgánům hostitelského členského státu předběžné prohlášení;
- vést a uchovávat některé dokumenty týkající se sociálních a pracovních podmínek na území hostitelské země a/nebo za podmínek, jež se na jejím území uplatňují; a také
- opatření vztahující se zvláště na vysílané pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí.

3. PŘEHLED SITUACE

3.1. Používaná kontrolní opatření - odůvodnění nutnosti uložit opatření

Podle informací předložených členskými státy¹⁵ ukládají téměř všechny alespoň jednu kategorii z výše uvedených požadavků:

- požadavek mít zástupce na území hostitelského členského státu uložený vysílajícímu podniku se explicitně uplatňuje v šesti členských státech¹⁶ (a implicitně ve třech státech¹⁷);
- zvláštní režim povolení/registrace při vysílání pracovníků existuje ve dvou členských státech¹⁸;
- požadavek, aby poskytovatel služeb předložil prohlášení před zahájením prací, existuje v 16 členských státech¹⁹; jeden členský stát²⁰ ukládá tuto povinnost příjemci služeb;

¹⁵ Další informace obsahuje zpráva útvarů Komise a systematický přehled uvedený v příloze 1 této zprávy.

¹⁶ Tj. Německo, Řecko, Lucembursko, Rakousko, Finsko a Švédsko.

¹⁷ Tj. Estonsko, Francie a Lotyšsko.

¹⁸ Malta a Lucembursko (v Lucembursku se v požaduje povolení jen v případě vysílání státních příslušníků třetích zemí).

¹⁹ Belgie, Německo, Řecko, Španělsko, Francie, Kypr, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Rakousko, Portugalsko, Slovinsko, Slovensko a Finsko.

²⁰ Česká republika.

- požadavek vést a uchovávat některé dokumenty týkající se sociálních a pracovních podmínek na území hostitelské země a/nebo za podmínek, jež se na jejím území uplatňují, ukládá 14 členských států různým způsobem a na různé druhy dokumentů²¹.

Z odpovědí na dotazníky a z obecné rozpravy o sdělení z dubna 2006 vyplývá, že členské státy a sociální partneři mají rozdílné názory na to, zda jsou určitá kontrolní opatření potřebná a zda jsou v souladu s právními předpisy Společenství. V říjnu 2006 přijal Evropský parlament usnesení²², v němž je uvedeno právo hostitelského členského státu vyžadovat určité formality od zaměstnavatelů, kteří vysílají pracovníky, aby mohly orgány dané země zajistit soulad s pracovními podmínkami. Pro několik členských států to představuje velmi citlivou otázku, která se dotýká klíčových charakteristik jejich sociálního modelu. Kontrolní opatření uložená členskými státy jsou součástí jejich právních a institucionálních rámců a v některých státech mohou být pověřeni kontrolou a sledováním pracovních podmínek rovněž sociální partneři. Jako důvody pro používání určitých kontrolních opatření za stran orgánů hostitelské země se uvádějí nedostatek informací týkajících se identity a/nebo legitimacy poskytovatelů služeb, dočasný a často krátkodobý charakter vyslání, předpokládaná rizika „sociálního dumpingu“ nebo narušení hospodářské soutěže a rovněž kulturní a fyzická vzdálenost mezi kontrolními orgány. Poskytovatelé služeb a orgány vysílajících zemí na druhé straně shledávají tyto důvody často jako nepřiměřené a zaměřené na cíle, které přesahují ochranu práv vysílaných pracovníků.

3.2. *Hodnocení*

Přehled opatření používaných členskými státy poukazuje na jejich neobyčejnou rozmanitost.

V zásadě není úmyslem zpochybňovat různé sociální modely členských států ani jejich způsob organizace pracovněprávních vztahů a kolektivních vyjednávání, pokud jsou prováděny plně v souladu s povinnostmi, které vyplývají ze Smlouvy. Nutnost preventivních opatření a vhodných sankcí zaměřených na potírání nezákonného zaměstnání a nehlášené práce, včetně pod zástěrkou samostatné výdělečné činnosti, a rovněž na boj proti nezákonným činnostem ze strany fiktivních zahraničních agentur pro dočasnou práci je nesporná. V neposlední řadě mají členské státy povinnost zajistit, aby pro zaměstnavatele poskytující služby na jejich území bez ohledu na to, v jaké zemi jsou usazeni, platily minimální mzdy a právní předpisy Společenství tudíž nezakazují členským státům tato pravidla uplatňovat vhodným způsobem.

Při kontrole uplatňování základních povinných předpisů musí členské státy zajistit rovnováhu na jedné straně mezi nutností poskytnout a zabezpečit účinnou ochranu pracovníků a na straně druhé nutností zabezpečit, aby formální požadavky a kontrolní opatření použitá nebo uložená s cílem zaručit dodržování závažných důvodů obecného zájmu (např. ochrana vysílaných pracovníků), včetně účinného uplatňování, vykonávání nebo uskutečňování v praxi, byla odůvodněná a úměrná sledovanému účelu a cílům, kterých se má dosáhnout. Zejména je nutné dodržovat zásadu proporcionality včetně otázky, zda nelze legitimního cíle dosáhnout méně restriktivním, ale stejně účinným způsobem. Zvláštnosti v souvislosti s vysíláním pracovníků (jako například dočasný a často velmi krátkodobý charakter, předpokládaná rizika

²¹ Belgie, Německo, Estonsko, Řecko, Španělsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Malta, Rakousko, Portugalsko, Slovensko, Finsko a Švédsko.

²² Usnesení Evropského parlamentu o zprávě poslankyně Schroedterové ze dne 26. října 2006.

„sociálního dumpingu“ nebo vážného narušení hospodářské soutěže, kulturní a fyzická vzdálenost mezi kontrolními orgány a vysílajícími podniky) musí být dostatečně zohledněny, což znamená, že je nutné hodnotit kompatibilitu případ od případu. Při zvažování různých potřeb je rovněž nutné zohlednit kontroly a sledování, které již vykonávají členské státy původu, jakož i účinnost správní spolupráce²³.

I když se zdá, že opatření je přijatelné jako takové, jako například prohlášení před zahájením prací, v kterém se uvádí, kolik pracovníků bude vysláno, kam a na jak dlouho, mohou s tímto prohlášením souviset dodatečné formality²⁴, jejichž získání může být nákladné nebo složité a zbytečně se tím omezí poskytování služeb. Požadavek mít zástupce usazeného v hostitelském členském státě a povinnost vést evidenci na jeho území o některých dokumentech týkajících se sociálních a pracovních podmínek, bez výjimky a/nebo časového omezení, a/nebo povinnost vypracovat dokumenty v souladu s předpisy v hostitelské zemi²⁵, jsou neodůvodněné a nepřiměřené pro kontrolu pracovních podmínek vysílaných pracovníků, protože informace je možné v přiměřené lhůtě získat prostřednictvím zaměstnavatele nebo orgánů v členském státě původu. Účinná ochrana pracovníků, zejména v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví a v oblasti pracovní doby, může vyžadovat povinnost uchovávat některé dokumenty na pracovišti nebo území hostitelského státu²⁶. Kromě toho, pokud kontrolní opatření výrazně nepřispívají k ochraně vysílaných pracovníků, jsou jejich odůvodnění, nutnost a přiměřenost zpochybnitelné. Navíc opatření, která jsou uplatňována automaticky a bezvýhradně na základě obecné domněnky podvodu nebo zneužití osobou nebo společností, která uplatňuje základní svobodu zaručenou smlouvou, představují neodůvodněné omezení²⁷.

S ohledem na dostupné informace a dokončení dalšího hodnocení se několik kontrolních opatření uplatňovaných členskými státy nejeví být v souladu s článkem 49 Smlouvy o ES na základě výkladu Soudního dvora Evropských společenství. Konečné hodnocení situace bude však záviset na hodnocení toho, zda není možné některých legitimních potřeb kontroly dosáhnout lepším přístupem k informacím a/nebo účinnější správní spoluprací mezi hostitelským členským státem a členským státem původu (což bude předmětem 4. kapitoly).

²³ Ve výše uvedeném usnesení vyjadřuje Evropský parlament nutnost, aby hostitelské členské státy měly možnost za každých okolností požadovat dokumenty potřebné k ověření souladu a dostupnosti osoby, která by v případě potřeby mohla jednat jako zástupce vysílající společnosti.

²⁴ Některé členské státy také vyžadují, aby byl k předběžnému prohlášení přiložen formulář E-101, který se používá na účely sociálního zabezpečení ve smyslu nařízení č. 1408/71 (což v této souvislosti nemusí být v souladu s judikaturou ESD).

²⁵ Výše uvedený rozsudek Arblade, bod 66.

²⁶ Výše uvedený rozsudek Arblade, bod 61.

²⁷ Viz např. rozsudek ESD ze dne 15.9.2005, Komise v. Dánsko, C-464/02, bod 81, rozsudek ze dne 15.6.2006, C-255/04, Komise v. Francie, bod 52, a rozsudek ze dne 9.11.2006, Komise v. Belgie, C-433/04, bod 35-38.

3.3. Opatření vztahující se na vysílané pracovníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí

Získané informace naznačují, že značný počet členských států (15²⁸) vyžaduje pracovní povolení nebo ukládá vízovou povinnost týkající se přístupu na trh práce pro vysílané státní příslušníky třetích zemí, kteří legálně pobývají a jsou legálně zaměstnání v jiném členském státě. Dodatečné podmínky se stále uplatňují v případě povolení k pobytu a/nebo vízové povinnosti, což může poskytovatelům služeb omezovat účinné uplatňování základní svobody. Mezi tyto podmínky patří minimální období zaměstnání nebo druh smlouvy v zemi původu, případně minimální trvání platnosti povolení k pobytu v zemi, v níž je zaměstnavatel usazen.

Taková opatření nejsou v souladu s ustanoveními Smlouvy o volném pohybu služeb na základě výkladu Soudního dvora Evropských společenství. Ve sdělení z dubna 2006²⁹ Komise učinila na základě stávající judikatury³⁰ závěr, že hostitelský členský stát nesmí vyžadovat správní formality nebo dodatečné podmínky od vysílaných pracovníků pocházejících ze třetích zemí, pokud jsou tyto pracovníci řádně zaměstnání poskytovatelem služeb usazeným v jiném členském státě, aniž je dotčeno právo hostitelského státu ověřit, že tyto podmínky jsou splněny v členském státě, v němž je poskytovatel služeb usazen. Z tohoto důvodu lze říci, že velký počet členských států stále zcela nebo správně nedodržuje tuto judikaturu nebo ji vůbec neuplatňuje.

4. PŘÍSTUP K INFORMACÍM – SPRÁVNÍ SPOLUPRÁCE

V článku 4 směrnice jsou stanoveny dvě osy spolupráce, pokud jde o informace v souvislosti s vysíláním pracovníků:

- Ustanovení čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice stanoví jasné povinnosti v oblasti spolupráce mezi vnitrostátními veřejnými orgány a pověřuje členské státy vytvořením nezbytných podmínek k této spolupráci. Tato povinnost zahrnuje určení orgánu dohledu, který je sestaven a vybaven takovým způsobem, aby účinně fungoval a mohl rychle vyřizovat žádosti týkající se podmínek zahrnutých ve směrnici.
- Ustanovení čl. 4 odst. 3 směrnice jasně stanoví, že členské státy učiní vhodná opatření, aby všeobecně zpřístupnily informace o pracovních podmínkách nejen zahraničním poskytovatelům služeb, ale i dotčeným vyslaným pracovníkům³¹.

²⁸ Belgie, Dánsko, Německo, Estonsko, Irsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Rakousko, Portugalsko, Slovensko a Finsko. V této souvislosti existují rozsudky ESD ohledně těchto požadavků proti Belgii, Německu a Lucembursku a řízení pro porušení Smlouvy proti Itálii.

²⁹ Viz zejména bod 2.2, s. 8.

³⁰ Viz rozsudky ze dne 9.8.1994, Vander Elst, věc C-43/93, ze dne 21.10.2004, Komise v. Lucembursko, věc C-445/03, a ze dne 19.1.2006, Komise v. Německo, věc C-224/04. Výše uvedený rozsudek ze dne 21.9.2006, Komise v. Rakousko, věc C-168/04.

³¹ V článku 4 jsou uvedeny různé druhy spolupráce a přístup k informacím: spolupráce mezi veřejnými orgány, které jsou příslušné pro dohled nad pracovními podmínkami uvedenými ve směrnici; úzká spolupráce mezi Komisí a veřejnými orgány s cílem prošetřit všechny obtíže, které mohou nastat při uplatňování čl. 3 odst. 10; a nutnost zajistit, aby informace o pracovních podmínkách byly všeobecně zpřístupněny (výše uvedené sdělení: Provádění směrnice 96/71/ES v členských státech, KOM(2003) 458, dne 25.7.2003, s. 10).

Podle informací shromážděných v pracovním dokumentu útvarů Komise SEK(2006) 439 lze značně zlepšit přístup k informacím, správní spolupráci a dohled nad dodržováním právních předpisů, mimo jiné prostřednictvím stanovení a šíření osvědčených postupů. V usnesení Evropského parlamentu se zdůrazňuje, že velký počet vysílaných pracovníků si není vědom svých práv podle směrnice; usnesení proto vyžaduje zavedení potřebných opatření pro zajištění účinného přístupu k informacím vysílaným pracovníkům a jejich zaměstnavatelům³².

Vlastní šetření Komise a odpovědi na dotazník ukazují, že v řadě členských států došlo k velkému zlepšení v dostupnosti informací týkajících se zejména vysílání pracovníků, a to prostřednictvím internetových stránek, kontaktních míst, prospektů, letáků, příruček nebo jiných nástrojů.

Přesto bylo zaznamenáno několik nedostatků³³. Některé země zveřejnily informace jen ve svém jazyce. Zdá se, že poskytované informace jsou často buď příliš stručné a/nebo složité, zejména v případech, kdy se na regionální úrovni uplatňují různé kolektivní smlouvy, existuje více orgánů dohledu nebo jsou zúčastněny jiné strany než inspekce práce.

Pokud jde o spolupráci mezi členskými státy, ukazuje malý počet kontaktů prostřednictvím kontaktních míst zřízených podle článku 4 směrnice, že členské státy buď neberou na vědomí tuto formu spolupráce, nebo hledají jiné formy spolupráce, například prostřednictvím dvoustranných kontaktů mezi orgány dohledu sousedních zemí. Ve skutečnosti se zdá, že „zásady spolupráce“ stanovené kodexem chování a schválené skupinou vládních odborníků v souvislosti s vysíláním pracovníků³⁴ byly při řešení žádostí z jiných členských států prováděny a dodržovány, avšak uvádí se, že čtyřtýdenní lhůta na odpověď se dodržuje jen zřídka. Využívání mnohojazyčného formuláře není rozšířené a mnohokrát byla vnesena kritika v souvislosti s jeho účinností. Několik odpovědí uvádí, že úloha a odpovědnosti kontaktních míst si vyžadují objasnění a případně i přezkoumání.

Shrneme-li, i bez ohledu na zlepšení v případě dostupnosti informací existují odůvodněné obavy v souvislosti se způsobem, jakým členské státy provádí a/nebo uplatňují pravidla týkající se správní spolupráce ve smyslu směrnice. Úspěšné provedení a uplatnění směrnice není možné, pokud se tato situace nezlepší. Přístup k předběžným informacím týkajícím se pracovních podmínek uplatňovaných v hostitelské zemi je nezbytným předpokladem pro zúčastněné strany, aby mohly vykonávat požadované služby v souladu s ustanoveními vyplývajícími ze směrnice a jejího provedení do vnitrostátního práva. Náležité fungování správní spolupráce mezi členskými státy je hlavním nástrojem pro kontrolu dodržování právních předpisů. Její praktickou neexistencí lze vysvětlit, proč se členské státy uchylují ke kontrolním opatřením, která se zdají být nepotřebná a/nebo nepřiměřená ve smyslu výkladu článku 49 Smlouvy o ES Soudním dvorem Evropských společenství.

³² Viz bod 18 usnesení.

³³ Pro podrobné informace viz zpráva útvarů Komise.

³⁴ Skupina zřízená rozhodnutím Komise o zřízení skupiny generálních ředitelů pro pracovní vztahy (2002/260/ES) ze dne 27. března 2002, (Úř. věst. L 91, 6.4.2002, s.30).

5. POSÍLENÍ DOHLEDU NAD DODRŽOVÁNÍM A PROSAZOVÁNÍM PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Podle směrnice zajistí členské státy soulad s ustanoveními směrnice přijetím vhodných opatření, zejména k zajištění vhodných postupů pro plnění povinností stanovených touto směrnicí. Podle ustanovení článku 6 směrnice umožnily členské státy zahájit soudní řízení na svém území s cílem prosazování práva, pokud jde o pracovní podmínky zaručené směrnicí.

Třebaže uplatňování směrnice nevedlo k mnoha formálním stížnostem nebo soudním řízením, Evropský parlament³⁵ a řada odpovědí na dotazník, zejména od sociálních partnerů, lituje, že mechanismy vytvořené k nápravě porušení povinností nejsou dostatečné a neposkytují vhodná, ani přiměřená opatření pro účinný dohled nad dodržováním směrnice. Sociální partneři zdůrazňují nedostatek kolektivních právních kroků, zatímco některé členské státy zdůrazňují potřebu nástrojů EU na účinné přeshraniční udělování sankcí v případě porušení právních předpisů ze strany zahraničních poskytovatelů služeb.

Za problematické je často označováno vymáhání pokut uložených v zahraničí. V řadě odpovědí byla zpochybněna užitečnost správních sankcí uložených v souvislosti s vysíláním pracovníků v souladu s rámcovým rozhodnutím Rady 2005/214/SVV ze dne 24. února 2005 o uplatňování zásady vzájemného uznávání peněžitých trestů a pokut³⁶. Přestože by se v případě vysílání pracovníků mělo uplatňovat rámcové rozhodnutí, je jeho význam zpochybněn: postupy směřující k vykonatelnému rozhodnutí se zdají být příliš dlouhé k tomu, aby bylo možné zohlednit většinu přeshraničních situací s ohledem rovněž na dočasnost a krátkodobost vyslání. Kromě toho některé členské státy uvádí, že jejich vnitrostátní procesní pravidla někdy příliš ztěžují (nebo dokonce zakazují) zahájit správní postupy proti společnostem, které jsou usazeny v jiném členském státě.

Odpovědi na dotazníky ukazují, že v některých členských státech³⁷, které ukládají povinnost dohledu přímo na přijímající společnost nebo dodavatele v hostitelské zemi, existují různé druhy systémů společné a nerozdílné odpovědnosti. Dotčené členské státy to vnímají jako nabídku přímé, účinné a realizovatelné metody kontroly a ověřování v porovnání se zdoluhavými postupy proti společnostem nebo subdodavatelům, kteří jsou usazeni v jiném členském státě.

Soudní dvůr³⁸ měl za to, že článek 5 směrnice, vykládaný ve světle článku 49 Smlouvy o ES, v zásadě není v rozporu s používáním systému společné a nerozdílné odpovědnosti generálních či hlavních dodavatelů jako vhodného opatření v případě nedodržení směrnice. Soudní dvůr však stanovil, že takové opatření nesmí jít nad rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle (hodnocení proporcionality tohoto opatření ponechává vnitrostátním soudům). V novějším rozsudku³⁹ považoval zvláštní systém společné odpovědnosti za nepřiměřený a v rozporu s článkem 49 Smlouvy o ES mimo jiné kvůli jeho automatické a nepodmíněné povaze a příliš široké oblasti působnosti.

³⁵ Viz usnesení o zprávě poslankyně Schroedterové, oddíl I, bod 29 a násl.

³⁶ Úř. věst. 76, 22.3.2005, s.17.

³⁷ Zejména: Rakousko, Belgie, Francie, Nizozemsko a nedávno Finsko.

³⁸ Věc C-60/03 (Wolff & Müller GmbH & Co. KG v. José Filipe Pereira Félix), rozsudek ze dne 12.11.2004, bod 37.

³⁹ Rozsudek ze dne 9.11.2006, Komise v. Belgie, věc C-433/04, zejména body 37-41.

Zda by podpůrné ručení mohlo představovat účinný a úměrný způsob zlepšení dohledu a prosazování souladu s právními předpisy Společenství, si zaslouží další posouzení a zvážení. Podobná otázka byla zahrnuta v zelené knize Komise „Modernizace pracovního práva, jejímž cílem je řešit výzvy 21. století“⁴⁰.

6. ZÁVĚRY

Sledování, které bylo zahájeno na základě sdělení Komise z dubna 2006, ukazuje, že řada členských států se spoléhá výhradně na vlastní vnitrostátní opatření a nástroje zaměřené na kontrolu poskytovatelů služeb prováděné způsobem, který se nejeví vždy být v souladu s článkem 49 Smlouvy o ES ve znění výkladu ESD ani se směrnicí. Tato situace může rovněž souviset, pokud tím není přímo způsobena, s praktickou neexistencí správní spolupráce, stále neuspokojivým přístupem k informacím a rovněž problémy s přeshraničním vymáháním. Tyto problémy nelze vyřešit, pokud členské státy nezlepší způsob vzájemné spolupráce, a zejména plnění povinností týkajících se správní spolupráce a přístupu k informacím, jak je stanoveno ve směrnici^{41,42}. Plněním svých povinností by členské státy výrazně přispěly ke snížení administrativní zátěže v souladu s cíli stanovenými Evropskou radou.

Lepší správní spolupráce by rovněž mohla představovat důležitý prvek ve snaze zlepšit a zvýšit účinné dodržování a prosazování právních předpisů Společenství. Přiměřené a účinné provádění a prosazování jsou klíčovými prvky při ochraně práv vysílaných pracovníků, zatímco nedostatečné prosazování oslabuje účinnost předpisů Společenství použitelných v této oblasti. Prvořadá je proto úzká, případně posílená spolupráce mezi Komisí a členskými státy, ale zanedbávat by se v této souvislosti neměla ani důležitá role sociálních partnerů. Komise využije veškeré dostupné nástroje za účelem odstranění uvedených nedostatků v provádění právních předpisů týkajících se vysílání pracovníků.

Komise je proto toho názoru, že je nutné okamžitě jednat a navrhuje tato opatření:

- Přijmout doporučení Komise (na základě článku 211 Smlouvy o ES), které bude schváleno závěry Rady, s cílem posílit správní spolupráci mezi členskými státy prostřednictvím používání systému pro výměnu informací o vnitřním trhu⁴³ a objasnit úlohu kontaktních míst.
- Přijmout rozhodnutí Komise, kterým se zřídí výbor na vysoké úrovni s cílem poskytnout členským státům podporu a pomoc při určování a výměně osvědčených postupů a s cílem institucionalizovat současnou neformální skupinu vládních odborníků přesnějším stanovením její role, úkolů a odpovědností a pravidelně zahrnovat sociální partnery.

⁴⁰ KOM(2006) 708, dne 22. 11. 2006.

⁴¹ Tento bod se rovněž zdůrazňuje v usnesení Evropského parlamentu. Viz zejména body 21, 32 a násl.

⁴² V každém případě, samotným nedostatkem účinné spolupráce, který by byl způsobený odmítnutím nebo neochotou některých členských států používat takový nástroj, není možné zdůvodnit zachování kontrolních opatření.

⁴³ Systém pro výměnu informací o vnitřním trhu je informační systém, který má za cíl usnadnit vzájemnou pomoc a výměnu informací mezi členskými státy. Poskytuje nástroj pro bezpečnou a rychlou výměnu informací mezi evropskými orgány, čímž jim umožňuje účinně spolupracovat navzdory překážkám způsobeným různými jazyky a správními postupy a uspořádáním. První vyvinuté aplikace podpoří revidovanou směrnicí o odborných kvalifikacích (2005/36/ES) a směrnicí o službách (2006/123/ES).

- Zajistit případ od případu účinné dodržování základních svobod Smlouvy o ES podle výkladu ESD ze strany členských států, které ukládají správní požadavky a kontrolní opatření považované za neslučitelné s právními předpisy Společenství (např. požadavek mít zástupce, který je usazen na území hostitelského členského státu, nebo povinnost vést evidenci na jeho území o některých dokumentech týkajících se sociálních a pracovních podmínek, bez výjimky a/nebo časového omezení, když je možné informace získat od zaměstnavatele nebo orgánů v členském státě původu v přiměřené lhůtě), a v případě potřeby zahájit řízení pro porušení Smlouvy podle článku 226 Smlouvy o ES.
- Zajistit soulad s právními předpisy Společenství podle výkladu ESD, zejména v rozsudku „Vander Elst“, pokud jde o členské státy, které stále požadují pracovní povolení a stanoví jiné podmínky v případě vysílaných státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají legálně a jsou legálně zaměstnání v jiném členském státě, a v případě potřeby zahájit řízení pro porušení Smlouvy podle článku 226 Smlouvy o ES.
- Pokračovat ve sledování vnitrostátních prováděcích opatření členských států, pokud jde o směrnici, a jejich uplatňování v jiných záležitostech, kterými se toto sdělení nezabývá, včetně těch případů, kdy odchýlně od čl. 4 odst. 3 zůstává problémem přístupnost a transparentnost informací, a v případě potřeby přijmout náležitá opatření, včetně zahájení řízení pro porušení Smlouvy podle článku 226 ES.
- Zapojit se, například v rámci výše uvedeného výboru na vysoké úrovni, spolu s členskými státy a sociálními partnery do podrobného posouzení přeshraničních problémů v oblasti prosazování právních předpisů (sankce, pokuty, společná a nerozdílná odpovědnost). Na základě tohoto posouzení Komise přijme vhodná opatření.