

Ochrana pracovníků v ekonomice založené na on- line platformách: přehled regulačního a politického vývoje v EU

Evropské observatorium
rizik – shrnutí

Autoři: prof. dr. Sacha Garben

Řízení projektu: Katalin Sas (EU-OSHA)

Tuto zprávu zadala vypracovat Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci (EU-OSHA). Její obsah, včetně všech vyjádřených názorů a/nebo závěrů, představuje výhradně stanovisko autorů a nemusí nutně odrážet stanoviska agentury EU-OSHA.

**Europe Direct je služba, která vám pomůže odpovědět
na otázky týkající se Evropské unie**

Bezplatná telefonní linka (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*). Někteří operátoři mobilních sítí neumožňují přístup k číslům 00 800 nebo mohou tyto hovory účtovat.

Další informace o Evropské unii jsou k dispozici na internetové adrese (<http://europa.eu>).

Katalogové údaje jsou uvedeny na obálce této publikace.

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2017

© Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci, 2017

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Překlad zajistilo Překladatelské centrum (CdT, Lucembursko).

Shrnutí

V digitalizované ekonomice hrají klíčovou úlohu on-line platformy. Tyto platformy – dynamické webové stránky, které představují digitální veřejné prostory či trhy – mohou ovlivnit ekonomický proces různými způsoby: v oblasti produkce, z hlediska samotných produktů či služeb nebo v rámci (organizace) jejich dodávky či poskytování.

Někdy je tím ovlivněno poskytování práce. Konkrétně mají on-line platformy roli v těchto procesech:

- organizace práce v rámci „výrobního postupu“, například vytvořením metody rozdělení úkolů v projektu mezi tým pracovníků v rámci společnosti nebo sladěním poptávky po (digitálním či manuálním) pracovním projektu s pracovníkem, který je ochoten ho provést; a také (organizace) dodávky, poskytování či prodeje zboží nebo služby, kdy si spotřebitelé mohou například zarezervovat a zaplatit řidiče vozu prostřednictvím aplikace pro chytré telefony.

Díky tomu vznikla takzvaná „práce prostřednictvím on-line platform“, která se týká veškeré práce zajišťované nebo zprostředkované prostřednictvím on-line platform a disponuje širokou škálou pracovních ujednání a vztahů, jako jsou různé druhy příležitostné práce, závislé samostatně výdělečné práce, neformální práce, úkolové práce, práce z domu a crowdworkingu v celé řadě odvětví. Skutečně poskytovaná práce může být digitální i manuální, interní i externí, vysoce kvalifikovaná i nekvalifikovaná, prováděná na místě i mimo lokalitu, prováděná ve velkém i v malém měřítku, stálá i dočasná, zcela podle dané situace. Aby se však skutečně jednalo o práci, která je součástí ekonomiky založené na on-line platformách, musí být poskytována za odměnu, a je tedy třeba vyloučit činnosti skutečného „sdílení“.

Tato zpráva má v úmyslu popsat potenciální rizika bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (BOZP), která byla identifikována v souvislosti s prací prostřednictvím on-line platform, zdůraznit výzvy pro současné regulační přístupy k BOZP a uvést příklady jiných přístupů, které se používají nebo jsou vyvíjeny, aby tyto problémy vyřešily. Vzhledem k tomu se tato zpráva nesnaží soudit, zda je práce prostřednictvím on-line platform „dobrá“ či „špatná“, a kromě možných rizik tedy uvádí i potenciální výhody, jako je omezení rozsahu nehlášené práce.

▪ **Regulační problémy spojené s prací prostřednictvím on-line platform a z toho plynoucí dopady na BOZP**

Ačkoli existují důkazy, že v rámci některé práce prostřednictvím on-line platform se převádějí transakce, které by byly jinak provedeny v rámci šedé ekonomiky, do formálního sektoru, a tedy do rámce působnosti regulačního orgánu, celkově vzato není regulace činností on-line platform jednoduchá. Je to způsobeno dynamikou tohoto odvětví, chováním četných on-line platform, které zjevně porušují pravidla, a dojmem – který navíc některé on-line platformy podporují –, že jelikož jejich činnost představuje zcela nový obchodní model vyplývající z překotných technologických změn, nevyžadují stejné zacházení jako jiné existující ekonomické činnosti. Důsledkem této nesnáze je navíc především fakt, že některé aspekty práce prostřednictvím on-line platform nezapadají snadno do předem stanovených regulačních kategorií.

Tento poslední závěr se týká zejména pracovního práva, a to nejen konkrétních právních předpisů v oblasti BOZP, ale rovněž právních předpisů, které mají vliv na BOZP, jako jsou předpisy, jež vymezují pojmy „zaměstnanec“, „zaměstnavatel“ a „osoba samostatně výdělečně činná“. Práce prostřednictvím on-line platform může zapříčinit řadu již existujících i nových rizik v oblasti BOZP, a to fyzických i psychosociálních. Skutečnost, že pracovníci on-line platform vykazují mnohé podobnosti s dočasnými zaměstnanci a agenturními pracovníky, znamená, že jsou patrně vystaveni stejným rizikům v oblasti BOZP, přičemž různé studie trvale prokazují vyšší pracovní úrazovost v těchto kategoriích. Preventivní opatření pro BOZP jsou navíc obvykle komplexnější a účinnější na pracovištích s větším počtem pracovníků; všeobecně se má za to, že samostatní pracovníci nebo jedinci pracující doma jsou více vystaveni rizikům v oblasti BOZP. Pracovníci on-line platform jsou nadto obvykle mladší, což se považuje za nezávislý rizikový faktor pro pracovní úrazy, a je méně pravděpodobné, že prošli školením ohledně BOZP. Práce prostřednictvím platform navíc tím, že využívá soutěže mezi pracovníky a hodnotících mechanismů, podporuje rychlé pracovní tempo bez přestávek, které může vyvolat nehodu.

Tento časový tlak je způsoben tím, že odměny nejsou vypláceny průběžně, nýbrž úkolově. Chybějící náležité školení dále zvyšuje riziko nehod a některé klíčové činnosti obvykle vykonávané pracovníky on-line platformem jsou součástí povolání, která jsou považována za zvláště nebezpečná, jako je stavebnictví a doprava. Digitální práce na on-line platformách s sebou nese rizika, jako je trvalé vystavení elektromagnetickému poli, únava zraku a muskuloskeletální onemocnění. Psychosociální rizika zahrnují izolaci, stres, technostres, závislost na technologiích, zahlcení informacemi, vyhoření, problémy s držení těla a kyberšikanu. Veškerá práce prostřednictvím on-line platformem zvyšuje riziko stresu z důvodu neustálého hodnocení výkonu, soutěžních mechanismů pro přidělování práce, nejistého vyplácení odměny a nejasných hranic pracovního a osobního života. A nakonec je pro práci prostřednictvím on-line platformem charakteristická také nejistota zaměstnání, o níž se ví, že přispívá ke špatnému celkovému zdravotnímu stavu pracovníků v atypických pracovních poměrech.

Vzhledem k těmto rizikům je o to důležitější, aby předpisy v oblasti BOZP byly uplatněny na práci prostřednictvím on-line platformem, ovšem to je značně nejisté. Uplatnění pravidel v oblasti BOZP a pracovního práva obecně je ohroženo, jelikož zapojení on-line platformem do organizace a poskytování (digitální i manuální) práce zpravidla komplikuje klasifikaci a regulaci povinností, co se týče dotyčné práce. Téměř nevyhnutelně trojstranný (nebo vícestranný) charakter ujednání, jejich často dočasná povaha, leckdy poměrně vysoká míra nezávislosti pracovníka co do pracovního prostoru a času, občas neformální (meziobčanská) povaha některých činností i nepřítomnost běžného pracoviště představují výzvu pro uplatňování koncepce standardního, trvalého dvoustranného pracovního poměru. Nezdá se však, že by tyto problémy byly specifické pouze pro ekonomiku založenou na on-line platformách. V uplynulých desetiletích jsme byli svědky nárůstu využívání „nestandardních“ forem práce, jako je příležitostná práce, práce se smlouvou bez stanovené pracovní doby, dočasná agenturní práce, neformální práce a závislá samostatně výdělečná činnost. Velké množství pracovních ujednání stanovených za použití on-line platformem se s těmito formami atypické práce shoduje nebo je připomíná, nebo je jejich směsicí, někdy pouze s tím rozdílem, že využívají digitální nástroj.

Mnohdy nejisté postavení pracovníků on-line platformem spolu se specifickými rysy práce na on-line platformách má tendenci brzdit kolektivní organizaci pracovníků, a tím také obranu jejich práv a zájmů, jakož i vytváření sociálního dialogu. Většina pracovníků on-line platformem se navzájem nezná, dochází k jejich vysoké fluktuaci, může chybět stanovení rozvrhu jejich práce, pracovníci se nemusejí domnívat, že práce, kterou poskytují pro on-line platformu, na on-line platformě nebo prostřednictvím on-line platformy, je jejich hlavní profesní činností, a provozním znakem mnoha on-line platformem je zavedení přímé soutěže mezi jednotlivými pracovníky – prostřednictvím individuálních hodnocení a soutěžních metod rozdělování práce. Tyto faktory neumožňují solidaritu a spolupráci, jež jsou potřebné pro účinné sdružování do odborů – a skutečnost, že tito pracovníci mohou být považováni za „samostatně výdělečně činné“, by mohla z hlediska zákona dokonce toto sdružování vyloučit.

▪ **Vnitrostátní regulační/politické možnosti v souvislosti s prací prostřednictvím on-line platformem**

Jako odpověď na tyto výzvy bylo v důsledku přezkumu současného vývoje v členských státech zjištěno několik politických/regulačních přístupů.

První přístup spočívá v „prostém“ uplatnění stávajících předpisů na práci prostřednictvím on-line platformem. V mnoha zemích by to znamenalo případ od případu určovat, zda je pracovník on-line platformy zaměstnanec nebo osoba samostatně výdělečně činná, nebo zda spadá do nějaké třetí kategorie mezi těmito dvěma, jak tomu v některých zemích je. V závislosti na (flexibilitě) testu k určení pracovního poměru by již mohlo být mnoho pracovníků on-line platformem zařazeno do kategorie zaměstnanců nebo do mezikategorie, což znamená, že by se na ně (z velké části) vztahovala pravidla v oblasti zaměstnávání a BOZP – přinejmenším z právního hlediska. Vypadá to, že tak tomu je v některých členských státech EU, jako je Irsko, Nizozemsko, Spojené království a Švédsko. Aktivní prosazování příslušnými orgány (včetně domácích inspekcí týkajících se BOZP) a právo na soudní ochranu pro pracovníky je nezbytné, má-li být tento přístup účinný, v neposlední řadě s ohledem na systematické porušování pravidel některých on-line platformem. Na druhou stranu, v jiných členských státech, jako je Belgie nebo Dánsko, povede přístup uplatňování současných právních ustanovení většinou k tomu, že pracovníci on-line platformem budou klasifikováni jako „samostatně výdělečně činní“,

a většina pracovního práva tak bude v jejich případě nepoužitelná.

Druhý přístup spočívá v přijetí konkrétního opatření, kterým se zúží skupina osob považovaných za „samostatně výdělečně činné“, a to přidáním mezikategorie „(nezávislých) pracovníků“ nebo vyvratitelnou domněnkou zaměstnaneckého poměru. Spojené království již má tuto mezikategorii „pracovníků“ a Belgie a Nizozemsko disponují vyvratitelnou domněnkou zaměstnaneckého poměru. Zprávy a analýzy týkající se postavení pracovníků on-line platformem v těchto zemích však ukazují, že tyto mechanismy nutně neřeší potíže spojené s kategorizací a že nakonec je stejně nezbytné posouzení (soudem) případ od případu, což s sebou nese právní nejistotu. Žádná ze zkoumaných zemí dosud nepřijala žádný z těchto mechanismů výslovně v reakci na práci prostřednictvím on-line platformem nebo v souvislosti s touto prací. Je třeba uvést, že tento přístup by mohl být přijat i organicky, zejména soudy, které mohou přizpůsobovat testy (samo)zaměstnávání – které často samy vyvinuly – specifickým rysům práce na on-line platformách, například tím, že budou klást menší důraz na vlastnictví klíčových aktiv podniků (jako jsou vozidla v souvislosti s přepravou cestujících) a větší důraz na *de facto* kontrolní mechanismy (jako jsou systémy hodnocení a oceňování provozované platformami).

Třetím přístupem je oddělení uplatňování stávajících předpisů od zaměstnaneckého statusu, kterým je možné zajistit, aby se pravidla v oblasti zaměstnávání (například pokud jde o minimální mzdu a sociální zabezpečení) a BOZP vztahovala i na osoby samostatně výdělečně činné. Zde opět zákon Spojeného království z roku 1974 o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci slouží jako příklad „oddělení“, kdy ustanovení BOZP zahrnují i ochranu třetích stran, nikoli pouze zaměstnavatelů a jejich zaměstnanců.

A konečně čtvrtý přístup poskytuje zvláštní ochranu (v oblasti BOZP či jiného zaměstnání) pro pracovníky on-line platformem, bez ohledu na jejich zaměstnanecký status. Tento přístup se využívá ve Francii, kde platí zákon ze dne 8. srpna 2016 o práci, modernizaci sociálního dialogu a zajištění profesní dráhy, který stanovuje, i) že nezávislí pracovníci, kteří jsou po ekonomické a technické stránce závislí na on-line platformách, mohou využívat pojištění pro případ úrazů spojených s prací, která je odpovědností dané on-line platformy, ii) že tito pracovníci mají stejné právo na další odborné školení, za které je on-line platforma odpovědná a které by jim na požádání on-line platforma měla spolu s ověřením jejich pracovních zkušeností spojených s touto platformou poskytnout, iii) že tito pracovníci mají právo zřídit odborovou organizaci, být členem odborů a mít jistotu, že odbory budou hájit jejich zájmy, a iv) že mají právo zahájit kolektivní akci na obranu svých zájmů.

▪ Přístupy EU k práci prostřednictvím on-line platformem

S ohledem na nadnárodní charakter ekonomiky založené na on-line platformách a na regulační problémy s ní spojené je přirozené, že orgány EU se rovněž zapojily do diskuse.

Evropská komise stanovila podmínky, za kterých, jak se domnívá, bude zaměstnanecký poměr existovat v souladu s pracovním právem EU, aby mohlo být toto právo uplatňováno. Domnívá se, že definice „pracovníka“ podle Soudního dvora Evropské unie, jak se používá v souvislosti s volným pohybem pracovníků, je rovněž vodítkem pro uplatňování pracovního práva EU. Stanovuje, že „pracovní poměr je charakterizován okolností, že určitá osoba vykonává po určitou dobu ve prospěch jiné osoby a pod jejím vedením činnosti, za které protihodnotou pobírá odměnu“. Zda zaměstnanecký poměr existuje, či nikoli, je třeba určit na základě hodnocení případ od případu s ohledem na podobu poměru, a v rámci toho je nutné souhrnně prozkoumat existenci vztahu podřízenosti, povahu práce a přítomnost odměny.

Komise navíc zvažuje, že navrhne dvě legislativní opatření v souvislosti s evropským pilířem sociálních práv, která mohou ovlivnit sociální a zaměstnanecká práva pracovníků on-line platformem. Za prvé, iniciativa Přístup k sociálnímu zabezpečení si může vyžádat novou směrnici EU, která zaručí i) podobná práva sociální ochrany pro podobnou práci bez ohledu na zaměstnanecký status a ii) přenosnost nabytých práv sociální ochrany. Za druhé, směrnice o písemném prohlášení může být revidována, aby posílila práva, která jsou v této směrnici již obsažená, ohledně informací, které má pracovník právo získat v rámci zaměstnanecké smlouvy, a to uplatněním těchto práv na všechny pracovníky bez ohledu na jejich zaměstnanecký status. Revidovaná směrnice navíc může vytyčit základní pracovní normy pro všechny pracovníky, zejména za účelem ochrany atypických, příležitostných forem zaměstnání, jako je právo na maximální délku zkušební doby v případech, kdy je zkušební doba stanovena, právo na

referenční hodiny, v jejichž rámci se může pracovní doba u velmi flexibilních smluv lišit, čímž se umožní jistá předvídatelnost pracovní doby, právo na smlouvu s minimálním počtem hodin stanoveným na průměrné úrovni odpracovaných hodin v předchozím období o určité délce u velmi flexibilních smluv, právo na žádost o novou formu zaměstnání (s povinností zaměstnavatele odpovědět), právo na školení, právo na přiměřenou výpovědní lhůtu v případě propuštění či předčasného ukončení smlouvy, právo na odpovídající odškodnění v případě neoprávněného propuštění nebo protiprávního ukončení smlouvy a konečně právo na účinné a nestranné řešení sporů v případě propuštění či nespravedlivého zacházení.

Evropský parlament zaujímá postoj, který obecně řečeno spočívá v tom, že spravedlivé pracovní podmínky a odpovídající právní a sociální ochrana by měly být zaručeny pro všechny pracovníky v rámci ekonomiky sdílení, a to bez ohledu na jejich status. Konkrétně v reakci na evropský pilíř sociálních práv Parlament vyzval Komisi, aby rozšířila směrnici o písemném prohlášení tak, aby obsáhla všechny formy zaměstnávání, a tato nová rámcová směrnice o důstojných pracovních podmínkách aby rovněž zahrnovala příslušné stávající minimální normy, které budou zajištěny v určitých specifických poměrech, počítaje v to „práci prostřednictvím digitálních platform a další případy závislé samostatně výdělečné činnosti, s jasným rozdílem – pro účely práva EU a aniž by byly dotčeny vnitrostátní právní předpisy – mezi skutečně samostatně výdělečně činnými osobami a osobami v zaměstnaneckém poměru, s přihlédnutím k doporučení MOP č. 198, podle kterého splnění několika ukazatelů stačí k určení zaměstnaneckého poměru; proto je nutno vyjasnit status a základní povinnosti platformy a také klienta a osobu provádějící práci; poskytovatelé služeb by rovněž měly být představeny minimální normy pravidel spolupráce, které budou obsahovat úplné a srozumitelné informace o právech a povinnostech, oprávněních, související úrovni sociální ochrany a totožnosti zaměstnavatele; zaměstnanci i skutečně samostatně výdělečně činní jedinci, kteří jsou zaměstnání prostřednictvím on-line platform, by měli mít obdobná práva jako ostatní ekonomičtí činitelé a měli by být chráněni prostřednictvím účasti v systému sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění; členské státy by měly zajistit řádné dodržování smluvních podmínek zaměstnaneckého poměru nebo smlouvy o poskytování služeb, aby se zabránilo zneužívání dominantního postavení platform“.

Kromě toho Parlament zdůraznil, že právo na zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zahrnuje také ochranu před riziky na pracovišti, jakož i omezení pracovní doby a stanovení minimální doby odpočinku a placené dovolené za kalendářní rok. Vyzval členské státy, aby plně prováděly příslušné právní předpisy, aby uplatňovaly své vnitrostátní právní předpisy na (samo)zaměstnávání založené na upřednostnění faktů a aby je podle toho prosazovaly, aby investovaly do inspekcí práce a aby zvážily aktualizaci regulačního rámce, a držely tak krok s technologickým rozvojem. Požádal rovněž Komisi, aby prozkoumala, do jaké míry je směrnice o agenturním zaměstnávání použitelná pro specifické on-line platformy, s ohledem na to, že mnohé zprostředkovatelské on-line platformy se strukturou podobají dočasným pracovním agenturám.

A konečně v rámci důležitého případu, který probíhá u Soudního dvora EU, se prošetřuje povaha činností společnosti Uber založené na on-line platformách. Ústřední otázkou je, zda činnosti společnosti Uber mohou být na základě unijního práva klasifikovány jako „služby informační společnosti“, v kterémžto případě by jim měl být poskytnut přístup na trh a omezení jejich provozu by měla být oznámena a mělo by být možné je připustit pouze za určitých okolností, nebo zda představují „dopravní služby“, jež nespádají do působnosti příslušných pravidel EU, a proto mohou být v podstatě volně regulovány členskými státy. Generální advokát Maciej Szpunar doporučil Soudnímu dvoru EU, aby uznal, že společnost Uber provozuje dopravní služby. Přestože toto stanovisko (a případ) přímo nesouvisí s otázkou zaměstnaneckého statusu, obsahuje v tomto ohledu množství zajímavých postřehů spojených zejména s opatřením kontroly vykonávané prostřednictvím on-line platformy. Vysoce očekávané rozhodnutí tyto otázky jistě lépe osvětlí, a to nejen v souvislosti s jednou z nejdiskutovanějších společností v oblasti ekonomiky založené na on-line platformách. Nicméně ani toto rozhodnutí nevyřeší všechny otázky, neboť EU i většina členských států teprve začíná vytvářet specifické právní úpravy a politiku ve spojitosti s mnohými otázkami zaměstnanosti, které se týkají ekonomiky založené na on-line platformách.

Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci (EU-OSHA)

přispívá k cíli učinit z Evropy bezpečnější, zdravější a produktivnější místo pro práci. Agentura provádí výzkum, vývoj a distribuci spolehlivých, vyvážených a nestranných informací v oblasti BOZP a pořádá celoevropské osvětové kampaně. Agentura, kterou zřídila v roce 1994 Evropská unie a která sídlí ve španělském Bilbau, umožňuje spolupráci zástupců Evropské komise, vlád členských států, organizací zaměstnavatelů a zaměstnanců i předních odborníků ze všech členských států EU i dalších zemí.