

1 SMĚRNICE EU V PRACOVNĚPRÁVNÍ OBLASTI

První kapitola této publikace podává přehled týkající se pracovních směrnic EU a požadavků na jejich řádnou implementaci. Jedná se tak o úvodní vymezení a shrnutí problematiky, která je pro další výklad a vůbec pochopení právní úpravy obsažené ve směrnicích EU důležitá.

V následující kapitole se tedy nepokouším o detailní analýzu přijímání směrnic, jejich systematiky a řádné implementace, což rozsah této publikace neumožňuje. Snažím se spíše poukázat na aspekty, které vnímám jako významné z pohledu pracovních směrnic a jejich implementace. Některé otázky také ilustruji na příkladech pracovních směrnic nebo za použití pracovní právní judikatury SDEU.

V první podkapitole se zabývám systematickým zařazením pracovních směrnic EU v rámci evropských právních předpisů včetně historického vývoje v této oblasti. V druhé části shrnuji požadavky na řádnou implementaci směrnic s uvedením některých konkrétních případů implementace pracovních směrnic v České republice.

1.1 Směrnice jako pramen evropského pracovního práva

V následující podkapitole nejprve vymezuji pojem směrnice v pracovní oblasti tak, jak mu pro účely této publikace rozumím. Poté podávám historický exkurz vývoje přijímání pracovních směrnic od 70. let dvacátého století až po současnost. V následujících podkapitolách se věnuji alespoň ve stručnosti právnímu základu pro přijímání směrnic a legislativnímu procesu, v rámci kterého jsou směrnice přijímány.

Pochopení těchto základních aspektů je nezbytné pro následnou analýzu implementace směrnic do českého právního řádu a pro orientaci v této problematice. Samotný obsah a zaměření směrnic, jejich právní základ a historický kontext ovlivňují způsob, jakým by měla být transpozice a implementace prováděna.

1.1.1 Základní vymezení

Směrnice jsou základním pramenem sekundárního práva EU a regulují oblasti, ve kterých není cílem vnitrostátní právní úpravu unifikovat, ale pouze harmonizovat. Na základě čl. 288 SFEU platí, že směrnice je závazná pro státy, „pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Směrnice tedy určuje výsledek, jehož má být vnitrostátní úpravou dosaženo, přičemž formu si volí každý stát sám.¹ Pro pracovněprávní oblast je právě harmonizace vnitrostátní právní úpravy přijímáním směrnic typická. Přímě aplikovatelná nařízení EU se vyskytují spíše v oblastech příbuzných, jako je zejména oblast koordinace sociálního zabezpečení nebo ochrany osobních údajů.

Pod pojmem „směrnice EU v pracovněprávní oblasti“ v této publikaci rozumím směrnice, které na evropské úrovni upravují pracovněprávní otázky v oblastech individuálního a kolektivního pracovního práva. V souladu s odbornou literaturou lze tyto oblasti rozdělit následovně:²

Tabulka č. 1: Dělení směrnic EU v pracovněprávní oblasti

Individuální pracovní právo	úprava pracovních podmínek	bezpečnost a ochrana zdraví při práci
		typy pracovní doby
	povinnost zaměstnavatele informovat o podmínkách práce	transparentní a předvídatelné pracovní podmínky
	atypické formy práce	práce na částečný úvazek
		práce na dobu určitou
		agenturní zaměstnávání
	ochrana zaměstnanců	při insolinci zaměstnavatele
		při převodu zaměstnavatele
		při hromadném propouštění
		při vysílání
Kolektivní pracovní právo	právo zaměstnanců na informace a projednání	národní rada zaměstnanců
		nadnárodní evropská rada zaměstnanců
	zapojení zaměstnanců při vzniku a fungování evropské společnosti a evropské družstevní společnosti	evropská společnost
		evropská družstevní společnost

¹ TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír; PETRLÍK, David a kol. *Právo Evropské unie*. 4. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2025. 543 s. ISBN 978-80-7502-763-4, s. 105.

² BĚLINA, Miroslav. in PICHRT, Jan a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021. 864 s. ISBN 978-80-7400-853-5, s. 63.

Vedle tohoto základního rozdělení patří mezi směrnice EU v pracovněprávní oblasti také směrnice týkající se rovného odměňování mezi muži a ženami a zákazu diskriminace, aktuálně též nová směrnice o práci na platformách. Jedná se tedy o směrnice vydávané na základě čl. 19, 153 odst. 2 písm. b) a čl. 157 odst. 3 SFEU. Taktéž mezi směrnice v pracovněprávní oblasti řadím směrnici o ochraně oznamovatelů, byť zmocnění k jejímu vydání na základě SFEU i hlavní cíle se od výše uvedených směrnic liší. Veškeré tyto směrnice lze z mého pohledu považovat za směrnice upravující pracovněprávní otázky, a to v kontextu chápání předmětu pracovního práva v České republice.

Toto vymezení je tak o něco užší než vymezení tzv. evropského pracovního práva nebo sociálního práva EU jak je chápáno odbornou literaturou, když nezahrnuje zejména problematiku volného pohybu osob a s tím související otázky přístupu na pracovní trh nebo uznávání odborné kvalifikace.³ Tyto oblasti spadají již spíše do oblasti zaměstnanosti nebo cizineckého práva a překračují tak oblasti individuálního a kolektivního pracovního práva, jak je chápáno výše. Taktéž oblast koordinace sociálního zabezpečení, která je však převážně upravena formou přímo použitelných nařízení EU, stojí mimo záběr této práce.

Co se týče základního ukotvení směrnic jakožto pramenu evropského pracovního práva, je třeba na úvod uvést, že vydávání pracovněprávních směrnic spadá do sdílené pravomoci EU. Celý princip fungování EU spočívá na zásadě svěřených pravomocí vyjádřené hned v úvodních ustanoveních SFEU, ze kterých vyplývá, že právo EU vzniká a mělo by vznikat jen v oblastech, které jsou uvedeny v základních smlouvách a jen na právních základech k tomu určených.⁴ Na základě čl. 2 SFEU pak platí, že EU má buď pravomoc výlučnou, sdílenou, nebo doplňkovou. Výlučná pravomoc znamená, že v oblastech vyjmenovaných v čl. 3 SFEU může jednat výlučně EU, přičemž členské státy v těchto oblastech nesmějí samostatně jednat. Jedná se například o oblasti celní unie, měnové politiky eurozóny nebo společné obchodní politiky. Naopak v doplňkových oblastech vymezených v čl. 6 SFEU působí EU pouze podpůrně, pravomoci zůstávají členským státům, přičemž EU by měla pouze podporovat, koordinovat či doplňovat činnost členských států. Jedná se například o oblast ochrany a zlepšování lidského zdraví, průmyslu, kultury nebo cestovního ruchu.

Pro pracovněprávní směrnice je relevantní třetí oblast, tzv. sdílená pravomoc, která je vymezena v čl. 4 SFEU a zahrnuje oblast sociální politiky. Princip sdílené pravomoci spočívá v tom, že pokud EU příslušnou problematiku upravila, členské státy již tuto problematiku samostatně upravovat nemohou. V daných oblastech mohou tedy přijímat právně závazné akty jen v rozsahu, v jakém pravomoc nevykonala EU anebo opětovně poté, co se EU rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.

³ Viz např. KOLDINSKÁ, Kristina; TOMEŠ, Igor; KŘEPELKA, Filip. *Sociální právo EU*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 340 s. ISBN 978-80-7552-701-1, s. 21. THÜSING, Gregor. *European Labour Law*. Mnichov: Nomos, 2013. 260 s. ISBN 978-3-8487-0297-8, s. 2.

⁴ KUNERTOVÁ, Tereza. *Právo EU pro praxi: aplikační a výkladová úskalí v kontextu případových studií*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024. 220 s. ISBN 978-80-7676-843-7, s. 11.

Z judikatury SDEU pak vyplývá, že pokud EU přijala nějaký unijní akt v daném odvětví, nesmějí členské státy přijmout jakékoli opatření, které by jej mohlo porušovat nebo z něj stanovit výjimky. Otázka sdílené pravomoci byla posuzována ze strany SDEU také v pracovněprávní věci *Fetico*.⁵

Rozhodnutí ve věci *Fetico* vztahující se k otázce sdílené pravomoci dobře ilustruje, jak významné je posouzení, zda se konkrétní případ vůbec pohybuje v hranicích práva EU, protože samotná skutečnost, že blízké související instituty jsou upraveny směrnicí, ještě neznamená, že konkrétní případ má být v intencích dané směrnice posuzován. V případě pracovněprávních otázek je toto poměrně záludné a na první pohled mnohdy hůře rozpoznatelné.

V předmětném rozhodnutí *Fetico* řešil předkládací španělský soud otázku poskytování mimořádného placeného volna (například na svatbu, narození dítěte apod.), které vyplývalo ze španělského zákona a kolektivní smlouvy. Soud se konkrétně doptával SDEU, zda směrnice o pracovní době vyžaduje, aby za situace, kdy nárok na mimořádné volno vznikne v době čerpání dovolené nebo v době čerpání odpočinku v týdnu, byl nárok na mimořádné volno čerpán později. Otázka tak zněla, zda zaměstnanec o toto volno nemá přijít i přesto, že relevantní překážka v práci nastala po dobu čerpání dovolené či v době odpočinku v týdnu.

SDEU došel k závěru, že mimořádné placené volno nespadá přímo do působnosti směrnice o pracovní době, ale je součástí výkonu vlastních pravomocí členského státu. Směrnice o pracovní době proto neukládá povinnost poskytovat mimořádné volno právě v případě, že příslušná událost nastane během odpočinku nebo dovolené. Naopak, členský stát má právo stanovit vlastní podmínky pro čerpání mimořádného volna. SDEU přitom současně uvedl, že jde o odlišnou situaci, než pokud v průběhu dovolené zaměstnanec onemocní, kdy SDEU v minulosti dovodil, že se čerpání dovolené naopak přerušuje. Rozdíl má spočívat v tom, že mimořádné placené volno má pouze za cíl umožnit uspokojení určitých potřeb nebo splnění určitých povinností vyžadujících osobní přítomnost zaměstnance, je proto neoddělitelně spjato s pracovní dobou jako takovou, zaměstnanci se ho proto nemohou domáhat během týdenní doby odpočinku nebo během doby placené dovolené za kalendářní rok. Toto mimořádné placené volno tudíž nelze stavět na roveň volnu z důvodu nemoci.

Na tomto případě je patrné, že otázka sdílených pravomocí není pouze teorií a že (alespoň z mého pohledu) může zafungovat poměrně překvapivě. Mohou existovat instituty pracovního práva, které se na první pohled jeví jako otázky regulované pracovněprávními směrnicemi, byť SDEU nakonec dojde k závěru, že se na ně daná směrnice nevztahuje. Členské státy je pak mohou ve vlastní působnosti upravit, aniž by zasahovaly do právní úpravy dané směrnicí. Posouzení, zda je konkrétní národní úprava výrazem výkonu vlastních pravomocí státu, nebo zda jde o oblast regulovanou směrnicí, pak úzce souvisí s posouzením, zda je daná otázka v rámci

⁵ Tamtéž, s. 16–17. *Fetico*, C-588/18, EU:C:2020:420.

aplikačního rámce práva EU, o kterém je blíže pojednáno v souvislosti s přímým horizontálním účinkem směrnic a Listinou EU v kapitole 2. 2. 3. 2. níže.

S ohledem na základní ukotvení směrnic v pracovněprávní oblasti je dále třeba uvést, že se legislativní činnost EU v rámci sdílené pravomoci (včetně vydávání směrnic) musí řídit zásadou subsidiarity a proporcionality. Uplatnění těchto zásad by mělo zajistit optimální dělbu pravomocí mezi EU a členskými státy. Unie by měla jednat v oblastech mimo výlučnou pravomoc pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamyšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy a může jich být lépe dosaženo na úrovni EU. Podle zásady proporcionality by pak obsah ani forma činnosti Unie neměla překročit rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cíle zakládacích smluv. Právní regulace tak má být přiměřená danému účelu a nebýt zbytečně zatěžující pro občany, podniky a jiné subjekty.

Zásady subsidiarity a proporcionality jsou blíže rozpracovány v Protokolu 1 a Protokolu 2 připojených k SEU a SFEU. Komise by při přípravě legislativních návrhů měla vždy postupovat podle zásad subsidiarity a proporcionality, návrhy mají obsahovat podrobné vyjádření, které umožní posoudit, zda byly principy dodrženy. Odůvodnění má obsahovat také finanční dopad návrhu a v případě směrnic i posouzení dopadu na vnitrostátní a regionální právní úpravu.⁶

Činnost Komise navíc podléhá určité kontrole ze strany národních parlamentů, kterým se postupují veškeré návrhy legislativních aktů. Parlamenty se pak mohou obrátit na předsedu Evropského parlamentu, předsedu Rady a předsedu Komise s odůvodněným stanoviskem, že předložený návrh je v rozporu s principem subsidiarity. Pokud se takto vyjádří alespoň třetina vnitrostátních parlamentů, Komise musí svůj návrh přezkoumat a rozhodnout, zda návrh ponechá nezměněný, pozmění jej či jej vezme zpět, toto rozhodnutí musí Komise odůvodnit. Pokud se proti návrhu vyjádří více než polovina národních parlamentů, Komise předkládá návrh spolu s těmito stanovisky ještě před dokončením prvního čtení Evropskému parlamentu a Radě, aby se vyjádřily k souladu návrhu se zásadou subsidiarity.⁷

Výše uvedené je poměrně důležité ve vztahu k debatám o zbytečnosti regulace některých pracovněprávních oblastí v rámci směrnic, které někdy zaznívají z veřejného prostoru. Komise by skutečně neměla při tvorbě pracovněprávních směrnic postupovat svévolně a vymýšlet si regulaci, která není potřebná či je zbytečně zatěžující. Již v první fázi vytvoření návrhu ze strany Komise mají státy možnost se k návrhu vyjádřit. Toto je také významné z pohledu včasné transpozice směrnic, protože již v této fázi by měl prvotní návrh směrnice u národních orgánů minimálně upoutat pozornost s tím, že v budoucnu lze očekávat potřebu transpozice příslušné právní úpravy. Navíc již při vypracování samotného návrhu je Komise zapojena do rozsáhlých konzultací se zainteresovanými subjekty a s veřejností, přihlíží ke zprávám expertů, vypracovává se hodnocení dopadů (RIA) atd. Návrh je přijímán sborem komisařů, Komise také každoročně zveřejňuje svůj legislativní a pracovní

⁶ PÍTROVÁ, L. in TOMÁŠEK, M.; TÝČ, V.; PETRLÍK, D. a kol. *Právo Evropské unie*, s. 159-160.

⁷ Tamtéž.

program, ve kterém definuje hlavní priority své legislativní činnosti v následujícím roce.⁸ Státy by tak měly mít o připravovaných návrzích dostatečné povědomí již s předstihem, než se návrh dostane do legislativního procesu. Obdobné platí také s ohledem na informovanost sociálních partnerů, kteří jsou Komisí konzultováni již od počáteční fáze příprav, jak je uvedeno blíže v kapitole 1.1.4.

S ohledem na princip sdílené pravomoci a subsidiarity ještě stojí za zmínku, že pokud má některý stát za to, že Komise překročila své pravomoci při vydání směrnice, může se domáhat žalobou k SDEU zrušení takové směrnice. Tak se stalo v aktuálním případě žaloby Dánska na zrušení směrnice o minimálních mzdách, kdy Dánsko již v úvodní fázi podalo k návrhu směrnice předloženého Komisí odůvodněné stanovisko, poté hlasovalo v Radě spolu se Švédskem proti přijetí směrnice. Vzhledem k tomu, že směrnice byla i přesto přijata, podalo Dánsko s podporou Švédska žalobu k SDEU. Podrobnostmi tohoto případu se zabývám níže v kapitole 1.1.3.

1.1.2 Historický exkurz

Pracovněprávní směrnice tedy představují součást evropského pracovního práva nebo také sociálního práva EU a jsou vydávány v rámci tzv. sdílené pravomoci EU za zohlednění zásady subsidiarity a proporcionality. V současné době je sociální oblast přímo uznána jako jedna z oblastí, ve kterých se má EU angažovat. Pro správné chápání podstaty pracovněprávních směrnic je však třeba shrnout historický vývoj, který současnému stavu předcházela, jelikož vůbec podřazení sociální oblasti pod sdílenou pravomoc EU s jasně definovaným zmocněním pro vydávání směrnic zakotveným v SFEU nebylo od počátku automatické a trvalo celá desetiletí.

Původním smyslem Evropských společenství byla spolupráce pro vybudování vnitřního trhu a volného pohybu, sociální aspekty spočívající ve stanovení určitých minimálních standardů pro zaměstnance se začaly více projevovat až v průběhu 70. let dvacátého století.⁹ Původní logika přijímání právní úpravy v sociální oblasti tedy nebyla primárně založena na požadavku harmonizace pracovněprávního zákonodárství členských států s cílem poskytovat dodatečnou ochranu zaměstnancům, ale spíše zamezit zásadním rozdílům v úrovni pracovněprávní ochrany jednotlivých států, která by mohla vést k narušení fungování vnitřního trhu.

Sociální cíle byly nicméně zakotveny již ve smlouvě o EHS, konkrétně v hlavě 3, části III, zejména v čl. 117 a násl., ve kterých byla členskými státy deklarována nutnost podporovat zlepšení životních a pracovních podmínek a zaměstnanosti s cílem jejich postupného zlepšení a sladění. Tento stav měl být výsledkem fungování

⁸ PÍTROVÁ, Lenka. in TOMÁŠEK, Michal; ŠMEJKAL, Václav a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, 1696 s. ISBN 978-80-7676-508-5, s. 1014.

⁹ BARNARD, Catherine. *EC Employment law*. 2. vydání. New York: Oxford University Press, 2000. 706 s. ISBN 0-19-876564-9, s. 6.

společného trhu, postupů stanovených smlouvou o EHS a sbližování správních a právních předpisů. Podporou spolupráce v této oblasti byla pověřena Komise, která však měla v prvním období fungování EHS pouze omezené možnosti a jejíž činnost se omezovala spíše na poradenství a konzultace. Již smlouva o EHS však obsahovala dvě významná ustanovení komunitární sociální politiky, a sice čl. 119 smlouvy o EHS (čl. 157 SFEU), ve kterém se členské státy zavázaly zajistit zásadu stejné odměny za stejnou práci pro muže a ženy, a čl. 48 smlouvy o EHS (čl. 45 SFEU) stanovící závazek zajištění volného pohybu pracovních sil.¹⁰

Ačkoli tato dvě ustanovení bývají vnímána jako základ evropského zákonodárství v sociální oblasti, jejich hlavní smysl spočíval stále spíše v budování vnitřního trhu než v ochraně zaměstnanců. Je poměrně zajímavé, že zařazení zásady stejné odměny za stejnou práci pro muže a ženy do čl. 119 smlouvy o EHS bylo dle odborné literatury motivováno skutečností, že některé státy byly vázány úmluvou MOP č. 100, dle které musely zaručit rovné odměňování. Tyto státy se pak obávaly, že státy, které úmluvou vázány nebudou, budou využívat levnější ženské pracovní síly.¹¹

K podstatě čl. 119 smlouvy o EHS se pak v tomto duchu výstižně vyjádřil SDEU ve věci *Defrenne*,¹² kdy uzavřel, že toto ustanovení sleduje dvojí účel. „*Jednak s ohledem na různá stadia vývoje sociálních právních předpisů v různých členských státech je cílem čl. 119 zabránit situacím, ve kterých by podniky se sídlem ve státech, které již skutečně zavedly zásadu stejné odměny, byly znevýhodněny v rámci hospodářské soutěže uvnitř Společenství ve srovnání s podniky usazenými ve státech, které dosud nevykloučily diskriminaci na úkor ženské pracovní síly s ohledem na mzdu. Krom toho toto ustanovení spadá mezi sociální cíle Společenství, jež se neomezuje pouze na hospodářskou unii, ale zároveň je jeho záměrem společnou činností prosadit sociální pokrok a snažit se o trvalé zlepšování životní úrovně a pracovních podmínek obyvatel Evropy tak, jak je zdůrazněno v preambuli Smlouvy.*“ SDEU také čl. 119 smlouvy o EHS přiznal přímý účinek.

Článek 48 smlouvy o EHS pak jako součást volného pohybu zahrnoval zákaz veškeré diskriminace založené na státní příslušnosti mezi pracovníky členských států, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné podmínky pro práci a zaměstnávání. Ačkoli určitý sociální rozměr tohoto ustanovení je zřejmý, jeho primárním cílem byla taktéž ochrana soutěže a zamezení sociálního dumpingu v podobě zahraniční levné pracovní síly.¹³ Původní základy evropského sociálního zákonodárství tak byly vedeny jak ekonomickými, tak sociálními cíli.¹⁴

Co se týče samotného přijímání směrnic v pracovněprávní oblasti, první zásadní období představovala 70. léta dvacátého století. Začátek 70. let byl poznamenán

¹⁰ KOLDINSKÁ, K.; TOMEŠ, I.; KŘEPELKA, F. *Sociální právo EU*, s. 23-24.

¹¹ JASPERS, Teun.; PENNING, Frans.; PETERS, Saskia. (eds.). *European Labour Law*. Cambridge: Intersentia, 2019. 559 s. ISBN 978-1-78068-704-9, s. 4.

¹² *Defrenne*, 43/75, EU:C:1976:56.

¹³ JASPERS, T.; PENNING, F.; PETERS, S. (eds.). *European Labour Law*. s. 4.

¹⁴ BARNARD, C. *EC Employment Law*, s. 24.

recesí a rozdíly v sociální oblasti mezi jednotlivými členskými státy, které tak uznaly, že ekonomický vývoj nejde vždy ruku v ruce s pokrokem v sociální oblasti. V roce 1972 se konalo setkání představitelů států v Paříži, na jehož základě vypracovala Komise Sociální akční program.¹⁵ V roce 1974 přijala Rada rezoluci, kterou byl Sociální akční program schválen.¹⁶ Na základě tohoto programu byla přijata první vlna zásadních směrnic v pracovněprávní oblasti, včetně směrnice o převozech, směrnice o hromadném propouštění nebo směrnice o rovném odměňování mezi muži a ženami.

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že tyto směrnice byly přijímány bez výslovného zmocnění v sociální oblasti v rámci primárního práva, které v té době neexistovalo. Základ pro přijímání směrnic představovalo obecné harmonizační ustanovení čl. 100 smlouvy o EHS (čl. 115 SFEU) zmocňující Radu k přijímání směrnic, které mají přímý vliv na vytváření a fungování vnitřního trhu vyžadující jednomyslné hlasování v Radě. Směrnice byly taktéž přijímány na základě tzv. klauzule flexibility dle čl. 235 (čl. 352 SFEU), dle které byla Rada zmocněna přijmout po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření, pokud se tato opatření ukážou jako nezbytná k dosažení některého z cílů Společenství. Právě nutnost jednomyslného hlasování v Radě pro přijetí směrnic vedla k tomu, že v období začátku 80. let přijímání směrnic v sociální oblasti ustalo, a to zejména z důvodu opakovaného vetování těchto opatření ze strany Velké Británie (po nástupu Margaret Thatcher v roce 1979).¹⁷

Určitý posun přinesl až Jednotný evropský akt, který s účinností od roku 1987 zavedl nový čl. 118a smlouvy o EHS obsahující zmocnění pro přijímání minimálních standardů pracovního prostředí s ohledem na bezpečnost a ochranu zdraví při práci. Pro přijetí těchto opatření byla přitom vyžadována kvalifikovaná většina v Radě, což otevřelo dveře pro přijímání řady směrnic v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci bez nutnosti souhlasu Velké Británie. Na základě tohoto zmocnění byla dokonce přijata i směrnice o pracovní době, jejíž přijetí na základě čl. 118a smlouvy o EHS zpochybnila Velká Británie žalobou k SDEU s argumentací, že přijetím směrnice došlo k překročení pravomocí Unie.¹⁸ SDEU však interpretoval pojem „pracovní prostředí“ poměrně extensivně a přijetí směrnice o pracovní době potvrdil.¹⁹

Snahy o další posílení sociálních práv v rámci komunitárního práva pokračovaly přijetím Komunitární charty v roce 1989 a Sociálním akčním programem, který ji

¹⁵ JASPERS, T. PENNING, F.; PETERS, S. (eds.). *European Labour Law*. s. 5.

¹⁶ Usnesení Rady ze dne 21. ledna 1974 o sociálním akčním programu. Úř. věst. C 13, 12. 2. 1974, s. 1–4.

¹⁷ WEISS, Manfred. in SCHLACHTER, Monika. *EU Labour Law A Commentary*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2015. 664 s. ISBN 978-90-411-4978-7, s. 6. RIESENHUBER, Karl. *European Employment Law*. 2. vydání. Cambridge: Intersentia Ltd., 2022. 1013 s. ISBN 978-1-83970-151-1, s. 23.

¹⁸ Velká Británie v. Rada, C-84/94, EU:C:1996:431.

¹⁹ WEISS, M. in SCHLACHTER, M. *EU Labour Law A Commentary*, s. 6.

doplňoval. Komunitární charta byla sice pouze právně nezávaznou deklarací, nicméně jejím nesporným přínosem bylo, že členské státy poprvé přímo a společně vymezily sociální práva. Odborná literatura se shoduje v tom, že Komunitární charta představuje zásadní dokument v sociální oblasti, který ovlivnil legislativní vývoj v dalším období směřující k naplnění cílů stanovených Komunitární chartou.²⁰

V roce 1992 byla přijata Maastrichtská smlouva neboli smlouva o Evropské unii, kterou došlo k založení Evropské unie s cílem prohloubení evropské integrace. S účinností od 1. 11. 1993 pak dosavadní smlouvu o EHS nahradila Smlouva o založení Evropského společenství (SES). Článek 2 SES nově stanovil, že cílem Společenství má být mimo jiné podpora vysoké úrovně zaměstnanosti a sociální ochrany, rovného zacházení pro muže a ženy. Za účelem plnění těchto závazků pak mělo Společenství na základě čl. 3 SES vykonávat dodatkové činnosti včetně „politiky v sociální oblasti zahrnující Evropský sociální fond“. Současně byl do SES výslovně promítnut princip subsidiarity v tehdejších čl. 3b.²¹

Z pohledu pracovněprávních směrnic je významné, že spolu s Maastrichtskou smlouvou byl přijat Protokol o sociální politice²² spolu s Dohodou o sociální politice,²³ které umožnily přijímání směrnic, a to i přesto, že jejich přijetí odmítla Velká Británie. Článek 2 odst. 2 Dohody o sociální politice zmocňoval Radu k vydávání směrnic v sociální oblasti. Podstatné byly také čl. 3 a 4, dle kterých měli sociální partneři konzultovat témata v sociální oblasti a případně uzavírat k těmto tématům dohody.²⁴ Následně mohly být takové dohody rozhodnutím Rady na návrh Komise přijaty formou směrnic. Tímto postupem byla přijata směrnice o rodičovské dovolené, směrnice o pracovních poměrech na dobu určitou a směrnice o částečném pracovním úvazku.

Príslušná ustanovení Dohody o sociální politice byla poté začleněna do SES na základě Amsterodamské smlouvy s účinností od 1. 5. 1999 a stala se tak jednoznačně závaznými i pro Velkou Británii. Přímou v SES se tak poprvé objevily pravomoci EU v oblasti sociální politiky závazné pro všechny státy včetně zmocnění k vydávání směrnic v sociální oblasti, a to v tehdejších čl. 137 až 139 SES (čl. 153–155 SFEU). Na základě Amsterodamské smlouvy došlo také k přečíslování jednotlivých ustanovení SES.

Amsterodamská smlouva dále začlenila novou kompetenci v boji proti diskriminaci dle čl. 13 SES (čl. 19 SFEU) a do čl. 2 SES stanovícím hlavní cíle Společenství byl vložen princip rovného postavení mužů a žen. V této souvislosti bylo

²⁰ KOLDINSKÁ, K; TOMESŠ, I; KŘEPELKA, F. *Sociální právo EU*, s. 34., RIESENHUBER, K. *European Employment Law*, s. 24.

²¹ BARNARD, C. *EC Employment Law*, s. 13–14.

²² Protokol o sociální politice připojený ke Smlouvě o Evropské unii. *Úřední věstník Evropských společenství* C 191, 29. 7. 1992.

²³ Dohoda o sociální politice uzavřená mezi členskými státy Evropského společenství s výjimkou Spojeného království. *Úřední věstník Evropských společenství* C 191, 29. 7. 1992.

²⁴ TICHÝ, Luboš in. TICHÝ, Luboš; ARNOLD, Rainer; ZEMÁNEK, Jiří; KRÁL, Richard; DUMBOVSKÝ, Tomáš. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 800 s. ISBN 978-80-7400-333-2, s. 702-703.

také upraveno ustanovení historického čl. 119 smlouvy o EHS o rovné odměně pro muže a ženy, když do přečíslované verze čl. 141 SES (čl. 157 SFEU) bylo zahrnuto výslovné zákonné zmocnění Rady přijímat opatření k uplatnění zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v otázkách práce a zaměstnanosti včetně zásady stejné odměny za stejnou nebo rovnocennou práci.²⁵

Klíčové zmocnění pro vydávání pracovněprávních směrnic obsažené v tehdejší čl. 137 SES (čl. 153 SFEU) bylo následně upraveno a rozšířeno v rámci další revize základacích smluv tzv. Niceskou smlouvou²⁶ z roku 2000. Tato novelizace také upravila čl. 139 SES (čl. 155 SFEU) týkající se možnosti uzavírat dohody se sociálními partnery a článek 13 (čl. 19 SFEU) týkající se opatření v boji s diskriminací.²⁷ Tato ustanovení přetrvávají do současnosti a tvoří stávající právní základ pro vydávání směrnic v pracovněprávní oblasti (viz níže kapitola 1.1.3.).

Pro přehlednost je třeba na tomto místě uvést, že v roce 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, která vedla k další revizi základacích smluv. Dřívější SES byla nahrazena SFEU, která opět změnila číslování a platí dodnes. V dalším textu této publikace tedy používám pouze aktuálně platné číslování dle SFEU. Na základě Lisabonské smlouvy se také stala součástí primárního práva Listina EU, která je důležitá s ohledem na aktuální judikaturu SDEU k prolamování zákazu přímého horizontálního účinku pracovněprávních směrnic (blíže v kapitole 2.2.3.2.).

Období počátku prvního desetiletí začátku 21. století bývá v oblasti vydávání pracovněprávních směrnic označováno jako skutečný „boom“. V tomto období byly přijaty směrnice upravující nové oblasti, jako například směrnice o informování a projednání, směrnice o agenturním zaměstnávání, směrnice o rovném zacházení v zaměstnání nebo směrnice o zákazu rasové a etnické diskriminace. Současně byla řada již existujících směrnic novelizována či nově kodifikována, jako například směrnice o hromadném propouštění, směrnice o převodech, směrnice o evropských radách zaměstnanců nebo směrnice o rovném zacházení s muži a ženami.²⁸

K dalšímu období 21. století zahraniční autoři uvádějí, že došlo k určitému zpomalení, když byl vývoj evropského zákonodárství poznamenán vstupem nových členských států, které musely vyvinout velké úsilí, aby vůbec dokázaly splnit kritéria pro vstup do EU. Tyto nové členské státy pak měly být primárně zaměřeny na vývoj svých domácích ekonomik, jejichž hlavní devízou byla levná pracovní síla. Tyto nové státy pak neměly mít zájem na podpoře opatření vedoucích k navýšení ceny práce, což se projevovalo zejména v napětí ohledně pravidel vysílání zaměstnanců. Určitým důvodem k pesimismu ohledně dalšího rozvoje byla v tomto období také finanční krize z roku 2008 motivující státy k přijímání úsporných opatření

²⁵ BARNARD, C. *EC Employment Law*, s. 19.

²⁶ Niceská smlouva. *Úřední věstník Evropských společenství* C 80, 10. 3. 2001, s. 1–87.

²⁷ RIESENHUBER, K. *European Employment Law*, s. 177.

²⁸ THÜSING, G. *European Labour Law*, s. 4–5.

a záchraně vlastní ekonomiky.²⁹ Obecně pak čím byla EU početnější, tím bylo dosažení politického kompromisu složitější.³⁰

Co se týče vývoje posledních let, subjektivně vnímám aktivitu EU na poli přijímání směrnic jako poměrně vysokou, byť zahraniční autoři stále hovoří o určitém útlumu a odvolávají se například na neúspěch dlouho očekávané revize směrnice o pracovní době.³¹ Nicméně je pravda, že část směrnic z poslední doby nesměruje k přijetí nových myšlenek nebo vůbec k úpravě dosud neregulovaných oblastí, ale spíše se snaží dohnat deficit předchozích směrnic, které zjevně v praxi nenaplnují svůj cíl. Jako příklad lze uvést prosazovací směrnici nebo směrnici o transparentnosti odměňování. Obě tyto směrnice deklarují, že jejich smyslem je posílit vymahatelnost práv vyplývajících z již existujících směrnic (Směrnice o vysílání a Směrnice o rovném odměňování mužů a žen). Také směrnice TPWC a směrnice WLB v zásadě dále rozpracovávají a posilňují již dříve zavedené instituty ve Směrnici o pracovních podmínkách a Směrnici o rodičovské dovolené, opět ve snaze zlepšit jejich praktický efekt. Nejaktuálnějším případem je pak nová Směrnice o evropských radách zaměstnanců z roku 2025, která mění původní směrnici s cílem zefektivnění a zjednodušení pravidel volby členů rad zaměstnanců.

V poslední době byly však přijaty i směrnice regulující nové oblasti. Takovou směrnicí je směrnice o ochraně oznamovatelů. Nicméně je třeba dodat, že tato směrnice není typickou směrnicí v sociální oblasti, jelikož jejím hlavním smyslem není ochrana zaměstnanců, ale zamezení páčání nezákonné činnosti v oblastech strategického zájmu EU. Odlišný je proto i právní základ této směrnice, když její přijetí není založeno na čl. 153 SFEU. Další novou oblastí regulovanou směrnicemi je úprava směrnice o minimálních mzdách, jejíž přijetí však vyvolalo značné kontroverze a stala se dokonce předmětem žaloby na její zrušení, jak bude popsáno dále v kapitole 1.1.3.³²

Další aktuální směrnicí, která upravuje novou oblast, je směrnice o práci na platformách. Přijetí této směrnice reaguje na rozmach platformové práce v uplynulých letech a potřebu regulace práv a nejasného postavení osob vykonávajících pracovní činnost pomocí platform. Jedná se tedy o právní úpravu vyvolanou potřebami praxe. Proces přijímání této směrnice však reflektuje úskalí spojená s tvorbou směrnic a problematičnost prosazování účinné právní ochrany. V průběhu projednávání této směrnice byl původní návrh z roku 2021 zcela opuštěn, a nakonec byl po třech letech přijat nový návrh, který z původního návrhu ohledně zaměstnaneckého statusu zaměstnanců na platformách značně slevil. Z návrhu vypadl přesný unijní seznam pěti kritérií, u kterých se při splnění minimálně dvou měla automaticky uplatnit právní domněnka zaměstnaneckého vztahu. Místo jednotného testu nyní směrnice jen stanoví, že členské státy musí zajistit účinnou vyvratitelnou domněnku, kdy se

²⁹ JASPERS, T.; PENNING, F.; PETERS, S. (eds.). *European Labour Law*. s. 9-10.

³⁰ THÜSING, G. *European Labour Law*, s. 7.

³¹ RIESENHUBER, K. *European Employment Law*, s. 27.

³² Dánské království v. Evropský Parlament a Rada, C-19/23.

vztah považuje za zaměstnanecký. Každý stát si ale sám určí, jaké faktory a důkazy to potvrzují.³³ Lze souhlasit se závěrem, že tento výsledek evropského legislativního snažení nelze vnímat jinak než jako „vítězství lobbistů.“³⁴

Dále je v tuto chvíli v první fázi konzultace návrh nové směrnice o právu odpojit se. I toto legislativní úsilí ze strany EU tedy podobně jako směrnice o platformách reaguje na aktuální problematiku výkonu závislé práce a nezbývá než vyčkat, v jaké podobě bude nakonec text směrnice schválen.³⁵

K otázce historického vývoje je třeba závěrem dodat, že přijímání směrnic ovlivňují také další strategické dokumenty vydávané Komisí. Ačkoli tyto dokumenty nejsou právně závazné, lze z nich vyčíst určitý směr, kam by se mělo zákonodárství EU v sociální oblasti ubírat. Vedle výše zmiňované Komunitární charty se typicky jedná o tzv. zelené knihy, které jsou vydávány s cílem nastartovat diskuzi o konkrétních tématech na úrovni EU. Vybízejí příslušné subjekty, aby se účastnily procesu konzultací a diskuzí na základě návrhů, které jsou v zelených knihách předkládány. Zelené knihy mohou vést k vytvoření legislativních návrhů, které jsou pak popsány v tzv. bílých knihách.

Jako příklad zmiňuji zelenou a bílou knihu z poloviny 90. let dvacátého století,³⁶ které primárně řešily otázku nezaměstnanosti. V obou dokumentech se však objevují související témata, jež se dále prolínají směrnicemi. V zelené knize tak byly řešeny i otázky minimálních standardů pracovních podmínek, v bílé knize zase zdůrazněna jako priorita rovnost mezi muži a ženami.³⁷ Poměrně velkou diskuzi přinesla také zelená kniha z roku 2006, která pracovala s termínem „flexikurita“ jako jakýmsi ideálním modelem flexibilního, ale současně i bezpečného pracovního trhu.³⁸ Na základě této zelené knihy bylo poté vydáno sdělení Komise určené dalším orgánům EU stanovící principy flexikurity, které by měly vést k vyššímu počtu a kvalitě pracovních míst.³⁹

V současné době je s ohledem na přijímání pracovněprávních směrnic pravděpodobně nejvýznamnějším dokumentem nezávazného charakteru Evropský pilíř sociálních práv⁴⁰ z roku 2017 a na něj navazující akční plán z roku 2021.⁴¹ Evropský pilíř sociálních práv je jakýmsi shrnutím 20 klíčových zásad v sociální oblasti

³³ Čl. 5 směrnice o práci na platformách a čl. 4 původního návrhu směrnice COM/2021/762 final.

³⁴ PICHRT, Jan. Proč by nás, v České republice, mohlo zajímat kdo je „limb (b) worker“? in PICHRT, Jan.; BOHÁČ, Radim.; MORÁVEK, Jakub. (eds.) Digitální platformy – dřina, pot a daně. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2025. s. 6. ISBN 978-80-7630-060-6.

³⁵ Evropská komise. *Tisková zpráva Evropské komise ze dne 30. dubna 2024* [online]. [cit. 2024-10-07]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_24_1363.

³⁶ Zelená kniha o evropské sociální politice: Možnosti pro unii, COM(93) 551 final, 17. 11. 1993., Bílá kniha o evropské sociální politice: Cesta vpřed pro unii, COM(94) 333 final, 27. 7. 1994.

³⁷ KOLDINSKÁ, K; TOMEŠ, I. a KŘEPELKA, F. *Sociální právo EU*, s. 41-42.

³⁸ Zelená kniha Modernizace pracovního práva v Evropské unii v zájmu zvýšení produktivity a konkurenceschopnosti, COM(2006) 708 final, 22. 11. 2006.

³⁹ Sdělení Komise: K obecným zásadám flexikurity: větší počet a vyšší kvalita pracovních míst prostřednictvím flexibility a jistoty, COM(2007) 359 final, 27. 6. 2007.

⁴⁰ Sdělení Komise: Vytvoření evropského pilíře sociálních práv, COM(2017) 250 final, 26. 4. 2017.

⁴¹ Sdělení Komise: Akční plán pro evropský pilíř sociálních práv, COM(2021) 102 final, 4. 3. 2021.

EU, jejichž prosazování by mělo představovat prioritu jak pro orgány EU, tak pro jednotlivé státy. Dokument má povahu nezávazného doporučení a byl vyhlášen jako společná deklarace Evropského parlamentu, Rady a Komise. Zásady obsažené v Evropském pilíři sociálních práv lze rozdělit do tří oblastí, a sice následovně:

- rovné příležitosti a přístup na trh práce (např. dovednosti, vzdělávání a celoživotní učení, rovné příležitosti, rovnost žen a mužů a aktivní podpora zaměstnanosti),
- spravedlivé pracovní podmínky (např. bezpečné a adaptabilní zaměstnání, odměňování, informace o pracovních podmínkách a ochrana v případě propuštění, sociální dialog a rovnováha mezi pracovním a soukromým životem),
- sociální ochrana a začlenění (např. péče o děti, minimální příjem, podpora v nezaměstnanosti, začlenění osob se zdravotním postižením, pomoc pro osoby bez domova, přístup k základním službám, zdravotní péče a dlouhodobá péče).⁴²

Jak je patrné z tohoto přehledu, řada oblastí se kryje s předmětem úpravy směrnic, které byly po roce 2017 přijímány, některé směrnice na něj ve svých úvodních ustanoveních výslovně odkazují (například směrnice WLB, směrnice o minimálních mzdách, směrnice o práci na platformách). Lze tedy shrnout, že Evropský pilíř sociálních práv v současné době slouží jako východisko pro legislativní činnost EU v sociální oblasti. Je však třeba poznamenat, že Evropský pilíř sociálních práv je některými autory vnímán značně kontroverzně jako jakýsi ideologický pamflet, který svým obsahem překračuje pravomoci EU v sociální oblasti, když zcela cíleně směřuje oblasti, které EU může regulovat, s těmi, jež jsou v působnosti členských států. Přitom je prezentován tak, že vytváří pro EU i členské státy sdílený politický závazek a odpovědnost, a celkově se tak dle názoru těchto autorů jedná o velmi problematický dokument.⁴³

1.1.3 Právní základ a přijímání směrnic

Jak bylo vysvětleno výše, směrnice v pracovněprávní oblasti jsou vydávány v rámci sdílené pravomoci EU za respektování principu subsidiarity. Samotné zakotvení sociální oblasti mezi oblastmi spadající do sdílené působnosti EU na základě čl. 4 odst. 2 písm. b) SFEU však nepředstavuje dostatečný právní základ pro vydávání směrnic. Pro založení konkrétní pravomoci jednat (tedy přijmout směrnici) je třeba nalézt v zakládajících smlouvách konkrétní právní základ, který se pak objevuje hned v úvodním textu každé směrnice.⁴⁴

⁴² Viz EUR-Lex. Evropský pilíř sociálních práv [online]. [cit. 2025-10-08]. Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/glossary/european-pillar-of-social-rights.html>.

⁴³ Blíže viz BŘICHÁČEK, Tomáš. Evropský pilíř sociálních práv. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 11, s. 945–955. ISSN 0231-6625.

⁴⁴ HAMULÁK, O. in TOMÁŠEK, M.; ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*, s. 14-15.