Evropský parlament
2024-2029

Výbor pro zaměstnanost a sociální věci

2025/2133(INI)

17.7.2025

NÁVRH ZPRÁVY

o řešení subdodavatelských řetězců a role zprostředkovatelů za účelem ochrany práv pracovníků
(2025/2133(INI))

Výbor pro zaměstnanost a sociální věci

Zpravodaj: Johan Danielsson

OBSAH

Strana

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 3

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ.....9

PŘÍLOHA: ZVEŘEJŇOVÁNÍ PODNĚTŮ 11

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o řešení subdodavatelských řetězců a role zprostředkovatelů za účelem ochrany práv pracovníků
(2025/2133(INI))

Evropský parlament,

– s ohledem na evropský pilíř sociálních práv,

– s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb[1], ve znění směrnice (EU) 2018/957,

– s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“)[2],

– s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV, ve znění směrnice (EU) 2024/1712[3],

– s ohledem na zprávu Komise ze dne 30. dubna 2024 o uplatňování a provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957 ze dne 28. června 2018, kterou se mění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (COM(2024)0320),

– ohledem na zprávu Komise ze dne 26. května 2025 nazvanou „Hodnocení Evropského orgánu pro pracovní záležitosti (ELA)“ (COM(2025)0256),

– s ohledem na sdělení Komise ze dne 3. prosince 2020 nazvané „Strategický rámec EU pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci na období 2021–2027 Bezpečnost a ochrana zdraví při práci v měnícím se světě práce“ (COM(2021)0323), včetně přístupu „vize nula“ k úmrtím souvisejícím s prací v EU,

– s ohledem na publikaci Komise z května 2020 nazvanou „Making Socially Responsible Public Procurement Work - 71 Good Practice Cases“ (Aby sociálně odpovědné zadávání veřejných zakázek dobře fungovalo – 71 případů osvědčených postupů)[4],

– s ohledem na zprávu orgánu ELA z roku 2025 nazvanou „Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues“ (Vysílání státních příslušníků třetích zemí: řetězení pracovněprávních smluv, časté způsoby

[1] Úř. věst. L 18, 21.1.1997, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj.
[2] Úř. věst. L 159, 28.5.2014, s. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj.
[3] Úř. věst. L 101, 15.4.2011, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj.
[4] https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552.

náboru a problémy s prosazováním práva)[5],

– s ohledem na zprávu orgánu ELA z února 2023 nazvanou „Cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals“ (Postupy, možnosti a výzvy v oblasti spolupráce mezi členskými státy – konkrétně v souvislosti s vysíláním státních příslušníků třetích zemí)[6],

– s ohledem na zprávu Europolu z prosince 2024 nazvanou „Leveraging legitimacy: How the EU’s most threatening criminal networks abuse legal business structures“ (Využití legitimity: jak nejnebezpečnější zločinecké sítě v EU zneužívaní struktury legálního podnikání),

– s ohledem na článek 10 pokynů Mezinárodní organizace práce (MOP) o obecných zásadách inspekce práce,

– s ohledem na Úmluvu MOP o soukromých agenturách práce (úmluva č. 181 z roku 1997),

– s ohledem na Úmluvu MOP o bezpečnosti a ochraně zdraví ve stavebnictví (úmluva č. 167 z roku 1988),

– s ohledem na své usnesení ze dne 25. listopadu 2021 o zavedení evropského průkazu sociálního zabezpečení s cílem zlepšit digitální prosazování práv na sociální zabezpečení a spravedlivou mobilitu[7],

– s ohledem na své usnesení ze dne 13. března 2025 o sociálních aspektech restrukturalizačních procesů a aspektech zaměstnanosti: potřeba chránit pracovní místa a práva zaměstnanců[8],

– s ohledem na své usnesení ze dne 18. ledna 2024 o přezkumu mandátu Evropského orgánu pro pracovní záležitosti[9],

– s ohledem na prohlášení z La Hulpe ze dne 16. dubna 2024 o budoucnosti evropského pilíře sociálních práv,

– s ohledem na zprávu Enrica Letty ze dne 17. dubna 2024 nazvanou „Much more than a Market – speed, security, solidarity: empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens“ (Více než trh – rychlost, bezpečnost, solidarita: posílení jednotného trhu s cílem zajistit udržitelnou budoucnost a prosperitu pro všechny občany EU, zpráva Enrica Letty),

– s ohledem na stanovisko Nizozemska, Belgie, Dánska, Německa, Itálie, Lotyšska a Lucemburska ze dne 14. února 2025 k politickým prioritám EU pro Komisi na období

[5] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2025-03/ELA-posting-third-country-nationals-report.pdf.
[6] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/ela-report-posting-third-country-nationals.pdf.
[7] Úř. věst. C 224, 8.6.2022, s. 81.
[8] Úř. věst. C, C/2025/3156, 20.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3156/oj.
[9] Úř. věst. C, C/2024/5741, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5741/oj.

2024–2029 a ke spravedlivému vysílání státních příslušníků třetích zemí,

– s ohledem na vnitrostátní strategie boje proti pracovnímu vykořisťování, nucené práci a nehlášené práci[10],

– s ohledem na článek 55 jednacího řádu,

– s ohledem na stanovisko Výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů,

– s ohledem na zprávu Výboru pro zaměstnanost a sociální věci (A10-0000/2025),

A. vzhledem k tomu, že pracovní vykořisťování a zneužívání na trhu práce v EU představuje rozsáhlý a naléhavý problém, který se projevuje pod různými názvy, mimo jiné jako trestná činnost související s prací, nehlášená práce, šedá ekonomika, sociální dumping, pracovní vykořisťování a moderní otroctví;

B. vzhledem k tomu, že Europol zdůrazňuje, že 86 % nejnebezpečnějších zločineckých sítí využívá ke své trestné činnosti struktury legálního podnikání;

C. vzhledem k tomu, že většinu odvětví s vysokým rizikem pracovního vykořisťování spojuje vysoká intenzita práce v kombinaci se závislostí na dlouhých a složitých subdodavatelských řetězcích, přítomnost zprostředkovatelů na trhu práce, kteří porušují právo, a také značná závislost na vyslaných pracovnících, mobilních pracovnících z EU a státních příslušnících třetích zemí;

D. vzhledem k tomu, že podle orgánu ELA počet vyslaných státních příslušníků třetích zemí narůstá, přičemž v roce 2022 byl každý čtvrtý vyslaný pracovník státním příslušníkem třetí země;

E. vzhledem k tomu, že subdodavatelské postupy fungují dobře a jsou důležitou praxí v mnoha odvětvích, která usnadňuje přístup ke specializovaným odborným znalostem; vzhledem k tomu, že dlouhé a složité subdodavatelské řetězce však mohou zvyšovat rizika spojená s podvody, pronikáním trestné činnosti, bezpečností a ochranou zdraví pracovníků a nekalou konkurencí pro podniky, zejména malé a střední podniky (MSP);

F. vzhledem k tomu, že některé členské státy přijaly právní předpisy, které omezují délku subdodavatelských řetězců v určitých odvětvích; vzhledem k tomu, že Komise uvažuje o omezení počtu úrovní subdodávek a zavedení rozšíření odpovědnosti za subdodávky na celý řetězec jako osvědčeného postup pro členské státy; vzhledem k tomu, že některé podniky dobrovolně omezují délku svých subdodavatelských řetězců;

G. vzhledem k tomu, že praxe zprostředkování práce není právně definována a může mít mnoho podob, od větších zavedených společností až po jednotlivé náboráře, neformální

[10] Viz například: „Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit“ („Národní akční plán proti pracovnímu vykořisťování a nucené práci“) (2025) německého Spolkového ministerstva práce a sociálních věcí, „Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso“ („Národní plán boje proti nehlášené práci“) (2022) italského Ministerstva práce a sociální politiky, „Plan de Acción contra el Trabajo Forzoso“ španělského Ministerstva pro začleňování, sociální zabezpečení a migraci (2021), „Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet“ švédské vlády (2022) a dále: „Strategi mot arbeidslivskriminalitet“ norské vlády (2021).

zprostředkovatele, a dokonce i vedoucí gangů;

H. vzhledem k tomu, že zprostředkovatelé na trhu práce, kteří nejsou registrovaní, licencovaní ani certifikovaní, jsou často využíváni k zastírání a obcházení pracovního práva a odpovědnosti zaměstnavatele;

I. vzhledem k tomu, že proces regulace subdodavatelských řetězců a zprostředkovatelů na trhu práce na vnitrostátní úrovni může být pro členské státy zdlouhavý a obtížný, mimo jiné i kvůli právní nejednoznačnosti pravidel vnitřního trhu;

Předcházení pracovnímu vykořisťování

1. zdůrazňuje potřebu komplexního evropského přístupu k pracovnímu vykořisťování, zejména ke škodlivým formám subdodavatelství a zprostředkování práce, a vyzývá proto k vypracování evropské strategie boje proti pracovnímu vykořisťování;

2. lituje, že není právně dostatečně vyjasněna možnost členských států regulovat dlouhé a složité subdodavatelské řetězce; vyzývá Komisi, aby vyjasnila, že pravidla vnitřního trhu EU nebrání členským státům přijmout právní předpisy za účelem řešení dlouhých a složitých subdodavatelských řetězců, včetně požadavku na bezprostřední pracovněprávní vztahy ve vysoce rizikových odvětvích, pokud je to opodstatněné a odůvodněno důkazy;

3. opakuje svou výzvu[11] Komisi, aby zvážila přijetí rámcové směrnice, která by řešila problémy spojené se škodlivými formami subdodavatelství a zprostředkování práce v Evropě, a aby tato rámcová směrnice zavedla obecný právní rámec, který by omezil subdodavatelství a zajistil společnou a nerozdílnou odpovědnost v celém subdodavatelském řetězci, a rovněž zavedla opatření upravující úlohu a odpovědnost zprostředkovatelů práce jiných než agentur práce;

4. zdůrazňuje, že celostátní a regionální politiky omezující míru subdodavatelství byly často iniciovány spolu se sociálními partnery, včetně zástupců malých a středních podniků; vyzývá Komisi, aby předložila návrhy na stanovení obecného pravidla omezujícího subdodávky v odvětvích s vysokým rizikem pracovního vykořisťování na maximálně dvě úrovně pod hlavním dodavatelem; zdůrazňuje, že určení vysoce rizikových odvětví v jednotlivých zemích a zavedení postupu pro odchylku od obecného pravidla by měly být v kompetenci členských států ve spolupráci se sociálními partnery;

5. konstatuje, že větší využívání subdodavatelství pro stěžejní činnosti podniku může vést k roztříštěnosti pracovišť a k tomu, že pracovníci mají delší pracovní dobu, nižší mzdy a čelí nejistotě zaměstnání; vyzývá v této souvislosti Komisi, aby zajistila rovné zacházení s pracovníky, kteří vykonávají stejnou práci, a podpořila přímé zaměstnávání v odvětvích, kde se tato rizika vyskytují;

6. je znepokojen nedostatečnou právní jasností, pokud jde o rozlišování mezi skutečným a podvodným vysíláním státních příslušníků třetích zemí; vyzývá Komisi, aby v souladu s Lettovou zprávou přezkoumala problémy v oblasti prosazování práva a vyvinula

[11] Usnesení ze dne 13. března 2025.

příslušnou iniciativu k odstranění zjištěných legislativních nedostatků;

7. zdůrazňuje, že je zapotřebí lepší regulace zprostředkovatelů na trhu práce; vyzývá Komisi, aby zajistila, že se na zprostředkovatele na trhu práce působící v EU budou vztahovat registrační a licenční systémy, a aby v souladu s úmluvou MOP č. 181 zakázala jakékoli poplatky nebo náklady, které zprostředkovatelé na trhu práce přímo či nepřímo, zcela nebo zčásti účtují pracovníkům;

Vymáhání a kontrola

8. zdůrazňuje, že pro boj proti pracovnímu vykořisťování je zapotřebí účinných systémů prosazování a kontroly vybavených dostatečnými zdroji; vítá hodnoticí zprávu Komise o Evropském orgánu pro pracovní záležitosti a opakuje svou výzvu[12] Komisi, aby posílila mandát orgánu ELA;

9. připomíná, že směrnice 2006/22/ES[13] již stanoví minimální pravidla pro kontrolu dodržování předpisů v sociální oblasti v silniční dopravě, a vyzývá Komisi, aby předložila legislativní iniciativu, která by od členských států vyžadovala zajištění odpovídající minimální kapacity inspekce práce pro všechna vysoce riziková odvětví v souladu s kritériem MOP, podle něhož má na 10 000 pracovníků připadat alespoň jeden inspektor práce;

10. opakuje svou výzvu[14] k urychlenému zavedení systému evropského průkazu sociálního zabezpečení (ESSPASS) a ke zlepšení digitálního prosazování práv v oblasti sociálního zabezpečení a spravedlivé mobility, včetně ověřování a výměny informací v reálném čase mezi donucovacími orgány, jakož i integrace systému ESSPASS se stávajícími vnitrostátními systémy pracovních průkazů;

Postihování pracovního vykořisťování

11. se znepokojením poznamenává, že jednotlivci, na které se vztahuje zákaz provádění obchodní činnosti v jednom členském státě, mohou toto vnitrostátní omezení obejít tím, že se zaregistrují v jiném členském státě, odkud budou provozovat podnik, což narušuje jednotný trh; vyzývá Komisi, aby zajistila automatické vzájemné uznávání zákazů obchodování napříč členskými státy a včasnou a bezpečnou výměnu příslušných informací mezi členskými státy;

12. vítá využívání ukládání sociálních podmínek ve vnitrostátních a evropských systémech a programech financování, podle nichž jsou platby podmíněny dodržováním práv pracovníků; vyzývá Komisi, aby při snahách zavést ukládání sociálních podmínek týkajících se evropských pracovních norem do programů financování EU využila zkušeností se začleněním sociální podmíněnosti do společné zemědělské politiky;

---

[12] Usnesení ze dne 18. ledna 2024.
[13] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/22/ES ze dne 15. března 2006 o minimálních podmínkách pro provedení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 a (EHS) č. 3821/85 o předpisech v sociální oblasti týkajících se činností v silniční dopravě a o zrušení směrnice Rady 88/599/EHS (Úř. věst. L 102, 11.4.2006, s. 35, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/22/oj).
[14] Usnesení ze dne 25. listopadu 2021.

°

° °

13. pověřuje svou předsedkyni, aby předala toto usnesení Radě a Komisi.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Pracovníci v odvětvích, jako je stavebnictví, zemědělství, práce v domácnosti, doprava a logistika, zpracování masa a potravin, úklidové služby, pohostinství a pečovatelské práce, jsou páteří našeho hospodářství. Právě tato odvětví jsou však ve většině evropských zemí dlouhodobě poznamenána porušováním předpisů, vykořisťováním a podvodnou konkurencí, které poškozují jak pracovníky, tak i poctivé podniky, zejména malé a střední podniky.

Několik tragických událostí, ke kterým v posledních letech došlo na pracovištích v členských státech, odhalilo, jaké jsou důsledky ztráty kontroly nad tím, kdo je v konečném důsledku odpovědný za zajištění dodržování základních zdravotních a bezpečnostních norem a norem v oblasti zaměstnanosti, a vyvolalo zásadní obavy ohledně právní odpovědnosti, sledovatelnosti a kontroly pracovních podmínek.

Europol zároveň varoval, že téměř všechny nejnebezpečnější evropské zločinecké sítě využívají k prosazení se v evropské ekonomice struktury legálního podnikání, přičemž dotčeny jsou zejména logistika, podniky využívající ve velké míře hotovost a stavebnictví.

V dnešní bezpečnostní situaci může nedostatek dohledu představovat příležitost pro nepřátelské subjekty, které se snaží získat informace o kritické infrastruktuře, narušit její chod nebo získat přístup na pracoviště citlivá z hlediska bezpečnosti.

Neexistuje jediný hlavní faktor, který by byl hnací silou pracovního vykořisťování a rizik, jež představuje pro evropská pracoviště. Některé proměnné se však ve vztahu k této problematice podle vnitrostátních a evropských studií, jakož i zpráv donucovacích orgánů zmiňují opakovaně. Jednou z nich je rostoucí závislost na dlouhých a složitých subdodavatelských řetězcích a druhou je přítomnost zneužívání zprostředkování práce. Tyto dvě vzájemně propojené praktiky ztěžují orgánům odhalovat podvodné nebo zločinecké subjekty a předcházet jejich vstupu na pracoviště.

Pro mnoho pracovníků a podniků působícím v příslušných odvětvích toto není žádným překvapením. Nárůst počtu pracovišť bez odpovídající kontroly, na kterých se odpovědnost rozděluje, rozmělňuje a přesouvá na nižší úrovně, je zdrojem nespokojenosti již mnoho let.

V reakci na tyto problémy se členské státy snažily konstruktivně posílit a zpřísnit kontroly a přijaly opatření, aby zabránily nejčastějším formám porušování práv. Pokusily se omezit dlouhé subdodavatelské řetězce, zpřísnit požadavky na odpovědnost, zintenzivnit výměnu informací a zřídit zvláštní kontrolní oddělení zaměřená na odhalování a vymýcení pracovního vykořisťování a porušování pracovního práva. Sociální partneři na vnitrostátní a odvětvové úrovni se také postavili výzvě čelem a přijali samostatné iniciativy, aby pomohli očistit svá odvětví, a společně vyvinuli tlak na vlády, aby se problematice více věnovaly. Je zřejmé, že toto úsilí mělo významné pozitivní dopady, ale je také jasné, že není dostačující a že je třeba udělat více.

Problémy se projevují zejména v případě společností působících v přeshraničním kontextu, protože přeshraniční spolupráce mezi donucovacími orgány, výměna informací a právní rámce nedrží krok s vývojem v praxi. Absence jednotné evropské reakce usnadňuje podvodným a zločineckým subjektům zneužívat slabin jednotného trhu. Existuje také několik případů, kdy členské státy čelily právním problémům při přijímání opatření proti pracovnímu

vykořisťování a k zajištění spravedlivé hospodářské soutěže, často s odkazem na právo Unie.

Pracovní vykořisťování, a zejména pokud jde o zneužívání subdodávek a zprostředkování práce, proto vyžaduje koordinovanou reakci na evropské úrovni.

Úspěšná reakce na tyto výzvy musí znamenat, že se podvodníkům a zločincům přestanou vyplácet jejich obchodní modely, čímž se ochrání zaměstnanci a usnadní se život všem podnikům, které dodržují zákony. Tato reakce by měla být založena na třech pilířích:

1. prevence, která co nejvíce ztíží zapojení se do podvodných činností

2. kontrola, která bude znamenat vysoké riziko odhalení

3. sankce, které zajistí nepříjemné důsledky pro ty, kteří budou přistiženi

Doufám, že tato zpráva bude podnětem pro zintenzivnění boje proti pracovnímu vykořisťování se zaměřením na škodlivé podoby subdodavatelství a zprostředkování práce a získá širokou podporu napříč politickým spektrem a sociálními partnery. Ačkoli se názory na konkrétní řešení mohou lišit, upřímně doufám, že všichni budeme vycházet ze společného poznání, že tyto problémy na evropském trhu práce jsou skutečné, prohlubují se a je třeba jim věnovat naléhavou pozornost.

PŘÍLOHA: ZVEŘEJŇOVÁNÍ PODNĚTŮ

Zpravodaj v souladu s článkem 8 přílohy I jednacího řádu prohlašuje, že do své zprávy zahrnul informace o záležitostech týkajících se předmětu spisu, které obdržel při přípravě návrhu zprávy od následujících zástupců zájmových skupin spadajících do oblasti působnosti interinstitucionální dohody o povinném rejstříku transparentnosti[1] nebo od následujících představitelů veřejných orgánů třetích zemí, včetně jejich diplomatických misí a velvyslanectví:

1. Zástupci zájmových skupin spadajících do oblasti působnosti interinstitucionální dohody o povinném rejstříku transparentnosti
3F Byggegruppen
3F Transport
BUSINESSEUROPE
Byggföretagen
Byggnadsarbetareförbundet
CEEMET
Confederation of Swedish Enterprise
Danish Trade Union Confederation EU Office
Deutscher Gewerkschaftsbund
European Builders Confederation
European Construction Industry Federation
European Federation of Building and Woodworkers
European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions
European Trade Union Confederation
European Trade Union Institute
European Transport Workers' Federation
Fagbevægelsens Hovedorganisation
Fastighetsanställdas Förbund
Friedrich-Ebert-Stiftung
Göteborgs Räddningsmission
HOTREC
IF Metall
IndustriAll
Kommunalarbetareförbundet
LO
LO Norge
NHO - Norway
Rättvist Byggande
Svensk Byggkontroll
Swedish Trade Union Office
The Adecco Group

[1] Interinstitucionální dohoda ze dne 20. května 2021 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o povinném rejstříku transparentnosti (Úř. věst. L 207, 11.6.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

Transportarbetareförbundet
UNI Europa
Unionen
World Employment Confederation-Europe
2. Představitelé veřejných orgánů třetích zemí, včetně jejich diplomatických misí a velvyslanectví

Výše uvedený seznam je sestaven na výhradní odpovědnost zpravodaje.

Pokud jsou na seznamu uvedena jména, funkce, případně jména i funkce fyzických osob, zpravodaj prohlašuje, že příslušné fyzické osoby byly seznámeny s prohlášením Evropského parlamentu o ochraně osobních údajů č. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), které stanoví podmínky platné pro zpracování jejich osobních údajů a práva související s tímto zpracováním.