

LIDSKÝ KAPITÁL V KONTEXTU ROZVOJE ZAKÁZKOVÉ EKONOMIKY A DIGITÁLNÍCH PLATFOREM V EU

HUMAN CAPITAL IN THE DEVELOPMENT OF “GIG ECONOMY” AND DIGITAL WORK PLATFORMS IN THE EU

Sandra Brožová

Abstract

This contribution is focused on the current dynamic development of the so-called "gig economy" and "digital platform work" and analyses its impact on the social conditions of workers who exercise professional activities through digital platforms. Platform work nowadays employs a significant share of the EU's internal labour market (43 million workers are expected to be involved by 2025). These workers formally contract as self-employed persons, however their de facto dependence on platform operators makes them in many respects similar to employees, but without corresponding social security coverage. Considering the cross-border nature of the activities of digital platforms, the ambiguous status of these workers complicates the implementation of international social security coordination. The contribution examines the European Commission's proposal for a clearer delimitation of the platform workers' social protection issued in December 2021 and identifies its strengths and weaknesses. The risk of hindering business development through excessively binding regulation of platforms is discussed, as well as the need for a precise expression of the criteria that the European Commission has chosen as the basis for the presumption of the existence of employment relationship between the worker and the platform.

Key words: digital work platforms, gig economy, self-employed persons, social security

JEL Code: J88, K81

Úvod

Často se uvádí, že rychle zaváděná opatření omezující pohyb a setkávání lidí po vypuknutí globální pandemie koronaviru v březnu 2020 proměnila svět práce. Práce na dálku za využití digitální komunikace se stala zcela běžnou formou všude tam, kde je z povahy vykonávané pracovní činnosti možná. Navrhovaná novela zákoníku práce v ČR (zákon č. 262/2006 Sb.)

dokonce přináší povinnost zaměstnavatele umožnit práci na dálku rodičům dětí do 15 let věku a dalším pečujícím osobám (Bílinská, 2022).

Ve skutečnosti však pandemie koronaviru a s ní související restriktivní opatření spíše posílily a urychlily již dříve existující trendy digitalizace ekonomiky a proměny vztahů na trhu práce v konturách digitálního prostředí. Už v minulém desetiletí byly otázky kolem právního statusu a sociální ochrany pracovníků digitálních platform předmětem vědeckého zájmu ve vyspělých ekonomikách (Cherry, Aloisi, 2018). V USA i EU proběhly soudní spory, kde byly digitální platformy žalovány a soudní instance vyhodnocovaly, zda jejich pracovníci splňují požadavky zákonné kategorie zaměstnanců nebo nikoli, a to s různými výsledky. Mají být digitální platformy vyňaty z aplikačního rozsahu běžné úpravy pracovních podmínek s odkazem na jejich inovativní charakter? Ne. Jak argumentují Cherry a Aloisi, inovace a pokrok na trhu práce v různých oblastech jsou nedílnou součástí jeho vývoje a je třeba je vhodně reflektovat v regulativním systému.

1 Práce vykonávaná prostřednictvím digitálních platform

Digitální platformy v současnosti dynamicky mění strukturu mnoha odvětví ekonomiky (de Reuver, Sorensen, Basole, 2018). Digitální platformu můžeme chápat jako jakoukoli online aplikaci nebo webové rozhraní, která umožňuje propojovat nabídku služeb s poptávkou po nich, umožňuje výměnu informací a zprostředkuje uzavírání obchodních transakcí mezi subjekty, které by v reálném světě bylo spojeno s dodatečnými náklady nebo by se vůbec nemohlo uskutečnit, protože by nebylo ekonomicky efektivní. Platformy tedy organizují práci a přidělují konkrétní zakázky, které pracovníci vykonávají pro zákazníky (třetí strany). Digitální platformy při své činnosti profitují ze síťových efektů, které jim umožňují vybudovat a udržet tržní sílu.

Prostřednictvím internetu lze vykonávat nejen IT služby spojené přímo s digitálním prostředím, tj. např. programování nebo tvorbu digitálního obsahu (marketing, obsluha komunikačních kanálů), ale i vysoce kvalifikované činnosti jako jsou překlady, autorská tvorba textů, školení a konzultace. Další kategorií pak představuje práce vykonávaná off-line v reálném světě, avšak sjednaná a právně zajištěná prostřednictvím digitální platformy, která propojuje příjemce a poskytovatele služby a administruje platbu i odměnu za práci. Pracovník vstupuje do smluvního vztahu s platformou. Za svou zprostředkovatelskou roli inkasuje platforma sjednaný poplatek, který snižuje odměnu za vykonanou práci, avšak dává poskytovateli služby vyšší jistotu přílivu zakázek a zákazníků, než kdyby vystupoval na trhu samostatně. Proto se tomuto modelu říká „zakázková ekonomika“ (*gig economy*). Podle odhadů

Evropské komise vzrostly příjmy z obchodů uzavřených prostřednictvím digitálních platform o 500 % v období let 2016 – 2021. Digitální technologie umožňují, že více než polovina evropských pracovníků aktivních na platformách spolupracuje s klienty ze zahraničí.

2 Pracovní podmínky u digitálních platform v legislativě EU

V prosinci 2021 předložila Evropská komise návrh nové směrnice o zlepšení pracovních podmínek při práci prostřednictvím platform. Evropská komise zde vychází ze zásady č. 5 v rámci Evropského pilíře sociálních práv, vyhlášeného v Göteborgu v roce 2017. Jedná se o formálně nezávazný akt, který však představuje základ pro strategii budoucí legislativní činnosti s již závaznými výstupy. Jeho zásada č. 5 má zajistit bezpečné a adaptabilní zaměstnání všem pracovníkům bez ohledu na typ a dobu trvání pracovního poměru, a to zejm. právo na spravedlivé a rovné zacházení, pokud jde o pracovní podmínky a přístup k sociální ochraně a odborné přípravě. Zde je třeba zdůraznit, že pojem „pracovník“ je v legislativě Evropské unie chápán extenzivně a zahrnuje všechny ekonomicky aktivní osoby na trhu práce bez ohledu na rozsah úvazku či výdělku, pro účely sociálního zabezpečení se do aplikačního rozsahu „pracovníka“ zahrnují i osoby samostatně výdělečně činné (Giubboni, 2018). Skutečnost, že vnitrostátní právní řád určitého členského státu označuje určitou osobu jako OSVČ, nebrání tomu, aby byla podle práva EU považována za „pracovníka“ v širším smyslu (jak to vyplývá z rozsudku Soudního dvora EU ve věci C-256/01, *Allonby*).

Motivace, proč pracovníci upřednostňují uplatnění prostřednictvím platform, jsou různé. Jsou to především důvody osobní na straně samotných pracovníků, tj. preference flexibilní pracovní aktivity bez povinného a neměnného pracovního místa z důvodů rodinných, zdravotních apod. Velkou roli hraje i vysoké zdanění práce v evropských ekonomikách, které nahrává finanční výhodnosti statusu OSVČ.

Návrh směrnice o zlepšení pracovních podmínek při práci prostřednictvím platform je postaven na domněnce zaměstnání (*presumption of employment*), která předpokládá zajištění standardu odpovídajícího klasickému pracovnímu poměru všude tam, kde jsou splněny kumulativně alespoň dvě podmínky formulované v čl. 4 návrhu směrnice. Tento koncept vychází ze zásady přednosti skutkového stavu před formálním zakotvením ve smlouvách (*primacy of facts doctrine*). Směrnice hovoří o tom, že platforma má „kontrolu“ nad výkonem práce.

„Kontrola“ se podle Evropské komise projevuje následujícími prvky přítomnými ve smluvním vztahu mezi digitální platformou a pracovníky: platforma určuje výši odměny za

práci; platforma ukládá pracovníkům zvláštní závazná pravidla, pokud jde o vzhled, chování vůči příjemci služby nebo výkon práce; platforma provádí dozor nad výkonem práce nebo ověřování kvality výsledků práce, a to i elektronickými prostředky; platforma omezuje pracovníka v možnostech organizovat si svou práci, zejména pokud jde o možnost zvolit si pracovní dobu nebo dobu nepřítomnosti, přijmout, či odmítnout úkoly nebo využít subdodavatele či náhradníky; platforma omezuje možnosti pracovníka budovat klientskou základnu nebo vykonávat práci pro jakoukoli třetí stranu. Zejména poslední dvě jmenované možnosti jsou typické vlastnosti svobodného podnikání a je tedy zřejmé, že pokud jde o jejich vyloučení, je zcela namístě uvažovat o tom, že statut OSVČ se neuplatní.

Všude tam, kde budou podmínky vymezené směrnicí splněny, získají pracovníci digitálních platforem postavení zaměstnanců a z toho plynoucí výhody jako je např. právo na minimální mzdu, pravidelnou pracovní dobu, nárok na placenou dovolenou, záruky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, plné zapojení do pojistných systémů pro případ nemoci, invalidity a stáří, a v neposlední řadě možnost účastnit se kolektivního vyjednávání. Jak bylo již dříve stanoveno Soudním dvorem EU rozsudkem ze dne 12. září 2000 ve spojených věcech C-180/98 a C-184/98, *Pavel Pavlov a další v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, dohody uzavřené sdružením nezávislých OSVČ (hromadně jménem jednotlivých OSVČ jako podnikatelů) a pojišťovnou ohledně jejich sociálního pojištění nespádají do rámce kolektivního vyjednávání, neboť to přísluší pouze sdružením zaměstnanců a zaměstnavatelů. Takové dohody naopak nejsou vyloučeny z možné regulace hospodářské soutěže na vnitřním trhu.

Směrnice počítá s obvyklou dvouletou transpoziční lhůtou a výslovně uvádí, že domněnka zaměstnání bude dopadat pouze na období následující po dokončení transpozice, nikoli před tímto datem. Místní působnost směrnice podle čl. 1 odst. 3 bude vymezena územím EU jako místem, kde je vykonávána práce pro platformu, tj. bez ohledu na formální sídlo platformy, nebo místo či místa, kde jsou vykonávané práce a služby nabízeny a inzerovány. Bude tedy uplatněn v tomto odvětví obvyklý hraniční určovatel místa výkonu práce (*lex loci laboris*).

Digitální platforma je v návrhu směrnice koncipována velmi široce, což má jasný záměr omezit možnost vyhýbání se nové regulaci ze strany provozovatelů platforem. „Digitální pracovní platformou“ podle čl. 1 odst. 1 návrhu směrnice má být jakákoli fyzická nebo právnická osoba poskytující obchodní službu, která je poskytována na dálku pomocí elektronických aplikací, je poskytována na žádost příjemce služby a zahrnuje organizaci vykonávané práce, ať už on-line, nebo klasicky na určeném místě.

Tento návrh směrnice je motivován cílem dosáhnout transparentnosti a férového nastavení podmínek. Pracovní platformy budou mít podle směrnice novou povinnost sdělit kontrolním a dohledovým orgánům (např. v ČR to je Státní úřad inspekce práce) počet svých zaměstnanců a základní podmínky jejich postavení vyplývající ze smluvního vztahu s platformou.

Jde o to, aby situace odpovídající fakticky nezávislému postavení OSVČ a nebo závislé pracujícímu zaměstnanci byla takto označena i formálně. Evropská komise se tedy jasně přiklonila k zachování klasického dělení pracovních vztahů mezi zaměstnance a podnikatele, tj. OSVČ. Nevyslyšela některé podněty na vytvoření třetí „přechodné“ či „hybridní“ kategorie, které byly vedeny snahou co nejpřesněji zobrazit současné společenské trendy v úředních statistikách zaměstnanosti (Kautonen a Kibler, 2017). Je třeba zdůraznit, že pokud by unijní směrnice o pracovních podmínkách pro pracovníky digitálních platforem zakotvila novou kategorii subjektů na trhu práce, kteří by nebyli ani zaměstnanci, ani zaměstnavatelé, ani samostatné OSVČ bez dalších zaměstnanců, bylo by povinností členských států během transpoziční lhůty promítnout ji do vnitrostátní legislativy v odvětví pracovního a sociálního práva. V oblasti sociální politiky totiž vykonává Evropská unie pouze sdílenou pravomoc.

Pracovní podmínky na vnitřním trhu EU musí vždy naplňovat minimální standardy dané unijním právem, avšak konkrétní právní formy jsou výsledkem volby národních legislativ podle společenských podmínek a zájmů v jednotlivých členských státech. Úprava formou směrnice umožňuje členským státům nastavit vyšší standard ochrany přesahující povinný minimální základ. Některé právní řády již zavedly zvláštní kategorie pracovníků, které mají určité charakteristiky OSVČ, avšak i ti podléhají při mezinárodní koordinaci svých nároků ze sociálního zabezpečení mechanismům určeným pro zaměstnance. Není tedy žádná unijní regulace, která by vyžadovala tento speciální model „třetí kategorie“ implementovat napříč vnitřním trhem do všech národních právních řádů na území EU.

3 Mezinárodní koordinace sociálního zabezpečení

Z hlediska mezinárodní koordinace sociálního zabezpečení je taktéž vhodné setrvat u stávajících dvou kategorií, tj. zaměstnanců a OSVČ. V procesu provádění koordinace nároků ze zahraničí je správné určení příslušného sociálního systému naprosto klíčové. Z důvodu optimalizace nákladů dochází často k účelové volbě příhodného sociálního systému na úkor sociální ochrany migrujících pracovníků, což je nežádoucím jevem a instituce EU na něj reagují jak cílenými kontrolami a mechanismy identifikace a sankcionování podvodů, tak i co

nejpřesnější formulaci hraničních určovatelnů v unijních koordinačních nařízeních¹ (Rennuy, 2021). Za účelem efektivnějšího výkonu inspekcí a kontrol ohledně úrovně sociální ochrany pracovníků vyslaných do zahraničí byl založen nový Evropský orgán pro pracovní záležitosti,² který však bude mít spíše posilující a podpůrné kompetence vůči členským státům. Státy nadále zůstávají klíčovými aktéry kontroly a sankcionování zjištěných porušení pravidel vysílání pracovníků (Rennuy, 2020). Ačkoli v oblasti praktického provádění koordinace dosud převládá mezivládní přístup ke spolupráci, lze existenci otevřeného a propojeného trhu práce na vnitřním trhu EU (tzv. *single working space*) považovat za fenomén posilující evropskou ekonomickou integraci (Golynger, 2020).

Mezinárodní koordinace sociálního zabezpečení, tj. zachování nároku na výplatu dávky nebo započítání relevantních skutečností nastalých v zahraničí, není samozřejmá a záleží na existenci příslušných smluvních vztahů mezi vysílajícím a přijímajícím státem migrujícího pracovníka. Multilaterální systém fungující v EU, zahrnující i státy Evropského hospodářského prostoru, poskytuje nejvyšší standard rozvinuté správní spolupráce a rozsahu přenositelných nároků. V globálním pohledu však zůstává převažujícím modelem omezenější rozsah, tj. možnost exportu dávek bez započítání pojištěné doby v zahraničí (více než 50 % migrujících pracovníků), zatímco migrující pracovníci zcela bez pokrytí koordinace představují 10 %. K tomu se ještě musí přidat odhad nehlášených neoficiálních pracovníků, který může představovat až 15 %. Pouze 20 % všech migrujících pracovníků na světě se může spolehnout na komplexní sociální ochranu poskytovanou buď unijními nařízeními, nebo bilaterální mezinárodní smlouvou (Holzmann, Wels, 2020). Cílem sociální politiky EU bezesporu je tento podíl zvyšovat, tj. zpřístupnit již zavedené mechanismy sociální ochrany pro další skupiny osob vč. pracovníků digitálních platforem.

V případě vytvoření třetí kategorie pracovníků by bylo nutno do koordinačních nařízení odpovídající koordinační mechanismus a stanovit mu vhodné hraniční určovatele. To by přineslo určité nejasnosti ohledně zjištění místa výkonu práce, která vzniká na digitálních platformách, nebo místa bydliště pracovníků, kteří žijí život digitálních nomádů bez jednoho stálého místa pobytu. Řešení těchto nejasností nám poskytne výše zmíněná směrnice o zlepšení pracovních podmínek při práci prostřednictvím platforem, pokud bude schválena, neboť ta s místem výkonu práce pro digitální platformu počítá jako určujícím kritériem své aplikace.

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2019/1149 ze dne 20. června 2019, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti.

Právě doba náhle zavedených restriktivních opatření z důvodu epidemie koronaviru, které ztížily nebo dokonce znemožnily realizaci pohybu osob přes státní hranice, byla dobou, kdy se obvyklá pravidla koordinace dočasně neuplatňovala (Verschueren, 2022). Migrující pracovník je podle čl. 11 koordinačního nařízení č. 883/2004 sociálně pojištěn v tom členském státě, kde je jeho obvyklé místo výkonu práce. V době, kdy byl tento pracovník vládními opatřeními nucen vykonávat práci z místa svého bydliště, bez reálné možnosti dostavit se na místo obvyklého zaměstnání, došlo fakticky ke změně místa výkonu práce. Koordinační mechanismy však tuto dočasnou změnu nezohlednily, přiklonily se k zachování stability nastavených vztahů a vyvarování se rychlým a administrativně náročným změnám.

Z výše popsané zkušenosti z doby pandemie vyplývá, že současná pravidla, založená na místě výkonu práce nebo obvyklého bydliště, nejsou pro pracovníky digitálních platform příliš vhodná. Pokud by se v budoucnu ustanovení koordinačních nařízení rozšířila o úpravu určenou výslovně pracovníkům digitálních platform, lze navrhnout stanovení skutečně jednoznačně uchopitelného hraničního určovatele, např. sídlo provozovatele příslušné platformy, což je veřejně známá skutečnost, se kterou se každý pracovník může seznámit již v okamžiku, kdy s platformou zahajuje spolupráci. Návrh směrnice však setrvává na klasickém hraničním určovateli podle místa výkonu práce.

Závěr

Legislativní iniciativa Evropské komise se záměrem upravit postavení pracovníků platform na závazné úrovni je zapadá do dlouhodobého programu posílení sociálních práv evropských pracovníků. Regulace by však neměla být pro dotčené subjekty zatěžující do té míry, že by se stala překážkou dalšího rozvoje jejich digitálních aktivit. Pak by byla ve výsledku namířena proti zamýšleným prioritám hospodářského růstu a digitální ekonomiky. Podnikání je založeno na svobodné volbě formy smluvního vztahu, podnikatelská spolupráce s OSVČ je oblíbená forma pro menší začínající firmy (start-up) pro nižší administrativní a finanční náročnost. Pokud by digitální platformy byly v EU zatíženy velkou regulací, lze očekávat, že by podnikatelé umístili jejich sídlo do třetích zemí, což by vedlo k poklesu konkurenceschopnosti EU jako celku. Aby se unijní pracovníci regulaci vyhnuli, mohli by být motivováni deklarovat své místo výkonu práce mimo vnitřní trh. Rozvoj digitální ekonomiky v EU by tak byl ohrožen.

Během legislativního procesu ještě může dojít k významným obsahovým změnám oproti předloženému návrhu. Žádoucí by bylo především zpřesnění definic klíčových pojmů a rozsahu práv a povinností.

Je logické, že nový fenomén na trhu práce dostává svou legislativní odezvu. Podnikání je však založeno na svobodné volbě a lze očekávat, že kdo se pro tuto formu výdělečné činnosti rozhodne, je připraven nést případná rizika plynoucí z nižší sociální ochrany. Ve výstupu legislativního procesu by se proto mělo odrazit především zjištění, podložené demografickými daty a sociologickou analýzou, zda pracovníci platform takovou regulaci vůbec požadují a zda by pro jejich postavení na trhu práce byla přínosná.

Reference

- Bílinská, I. Jaké nejzásadnější změny může přinést novela zákoníku práce? (2022). *Advokátní deník*. [online, 21. 9. 2022]. <https://advokatnidenik.cz/2022/09/21/co-muze-prinest-novela-zakoniku-prace/>
- de Reuver, M., Sorensen, C., Basole, R. C. (2018). The digital platform: a research agenda. *Journal of Information Technology*. Vol. 33 (2), pp. 124-135.
- Fabo B., Beblavý M., Kilhoffer Z., Lenaerts K. (2017). *An overview of European Platforms: Scope and Business Models*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. ISBN 978-92-79-77251-1.
- Giubboni, S. (2018). Being a worker in EU law. *European Labour Law Journal*, Vol. 9 (3), pp. 223-235.
- Golynger, O. (2020). EU coordination of social security from the point of view of EU integration theory. *European Journal of Social Security*, Vol. 22 (2), pp. 212–234.
- Holzmann, R., Wels, J. (2020). The cross-border portability of social security benefits: Status and progress? *International Social Security Review*, Vol. 73, No. 1, pp. 65-97.
- Cherry, M. A., Aloisi, A. A Critical Examination of a Third Employment Category for On-Demand Work (In Comparative Perspective) (2018). In: Davidson, N. M. et al. (eds.) *The Cambridge Handbook of the Law of the Sharing Economy*. Cambridge University Press, ISBN: 9781108255882, pp 316-327.
- Kautonen, T., Kibler. E. (2017). The ‘grey area’ between employment and self-employment: implications for official statistics. Implications for official statistics. European Commission. https://ec.europa.eu/eurostat/cros/powerfromstatistics/OR/PfS-OutlookReport-Kautonen_Kibler.pdf
- Rennuy, N. (2020). Posting of workers: Enforcement, compliance, and reform. *European Journal of Social Security*, Vol. 22 (2), 212–234.
- Rennuy, N. (2021). Shopping for social security law in the EU. *The Common Market Law Review*, Vol. 58, 13–38.
- Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-256/01, *Allonby*, ze dne 13. ledna 2004.

Rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-180/98 a C-184/98, *Pavel Pavlov a další v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten*, ze dne 12. září 2000.

Verschueren, H. (2022). The Application of the Conflict Rules of the European Social Security Coordination to Telework During and After the COVID-19 Pandemic. *European Journal of Social Security*, Vol. 24 (2), 79–94.

Kontaktní údaje autora

Ing. Sandra Brožová

Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta informatiky a statistiky

katedra demografie

nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3

xbros00@vse.cz