



## VOLNÝ POHYB PRACOVNÍKŮ

Jednou ze čtyř svobod občanů EU je volný pohyb pracovníků. Zahrnuje právo pracovníků na pohyb a pobyt, právo na vstup a pobyt rodinných příslušníků, právo pracovat v jiném členském státě a právo na to, aby s nimi bylo zacházeno stejně jako s příslušníky daného členského státu. V oblasti veřejných služeb platí omezení. Volným pohybem pracovníků, včetně vyslaných pracovníků, se zabývá Evropský orgán pro pracovní záležitosti.

### PRÁVNÍ ZÁKLAD

Čl. 3 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU); čl. 4 odst. 2 písm. a) a články 20, 26 a 45–48 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

### CÍLE

Volný pohyb pracovníků je jednou ze základních zásad EU již od jejího založení. Je stanoven v článku 45 SFEU a je základním právem pracovníků, které doplňuje volný pohyb zboží, kapitálu a služeb na jednotném evropském trhu. Přináší odstranění diskriminace na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnání, odměňování a další pracovní a zaměstnanecké podmínky. Navíc tento článek stanoví, že pracovník z EU má právo přijmout pracovní nabídku, volně se pohybovat v rámci dané země, zůstat v ní z důvodu zaměstnání a za určitých podmínek i po jeho skončení.

### VÝSLEDKY

Podle údajů Eurostatu pobývalo v roce 2019 3,3 % občanů EU v produktivním věku (20–64 let) v jiném státě EU, jehož nebyli státními příslušníky, což představuje zvýšení oproti roku 2009 (tehdy 2,4 %). Podíl mobilních občanů EU se mezi jednotlivými členskými státy EU značně liší – od 0,8 % v případě Německa po 19,4 % v případě Rumunska. Tito mobilní občané EU vykazují vyšší míru zaměstnanosti (75,5 %) než ti, kteří pobývají v zemi, jejímiž jsou státními příslušníky (73,1 %).

**A.** Současná obecná ustanovení týkající se volného pohybu

Základní právo volného pohybu pracovníků bylo od šedesátých let zakotveno v několika nařízeních a směrnicích. Zakládající nařízení o volném pohybu pracovníků (nařízení 1612/68) a doplňující směrnice o odstranění omezení pohybu a pobytu (směrnice Rady 68/360) byly několikrát modernizovány. V současnosti jsou klíčovými ustanoveními EU [směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států](#), [nařízení](#)



[č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků](#) a [nařízení \(EU\) 2019/1149, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti](#).

## 1. Právo pracovníků na pohyb a pobyt

Směrnice 2004/38/ES zavádí občanství EU jako základní status státních příslušníků členských států, kteří vykonávají své právo volného pohybu a pobytu na území EU. Po dobu prvních tří měsíců má každý občan EU právo na pobyt na území jiného státu EU, a to bez jakýchkoli podmínek či formalit, vyjma požadavku, aby byl držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. U delších období může hostitelský členský stát žádat, aby občan nahlásil svou přítomnost, a to v přiměřené a nediskriminační lhůtě.

Právo občanů Unie na pobyt delší než tři měsíce i nadále podléhá určitým podmínkám: pro ty, kteří nejsou zaměstnanci nebo osobami samostatně výdělečně činnými, závisí právo na pobyt na tom, zda mají dostatečné prostředky, aby se nestali zátěží pro systém sociálního zabezpečení hostitelského členského státu, a zda mají zdravotní pojištění. Právo na pobyt mají i studenti a mladí lidé, kteří dokončují odbornou přípravu, a také osoby (nedobrovolně) nezaměstnané, které jsou jako takové registrovány.

Občané EU získávají právo na trvalý pobyt v hostitelském členském státě poté, co na jeho území legálně pobývali nepřetržitě po dobu pěti let.

Směrnice modernizovala pravidla pro **sloučení rodin** a rozšířila definici pojmu „rodinný příslušník“ (dříve omezené na manžela či manželku, potomky mladší 21 let nebo nezaopatřené děti a nezaopatřené příbuzné ve vzestupné linii), neboť zahrnuje rovněž registrované partnery, uznává-li právní řád hostitelského členského státu registrované partnerství jako rovnocenné manželství. Tito rodinní příslušníci mají bez ohledu na svou státní příslušnost právo na pobyt v téže zemi jako daný pracovník.

## 2. Zaměstnání

Nařízení 492/2011 stanoví pravidla pro zaměstnání, rovné zacházení a rodiny pracovníků. Všichni občané členských států mají právo ucházet se o zaměstnání v jiných členských státech v souladu s příslušnými předpisy, které se vztahují na pracovníky, kteří jsou státními příslušníky těchto států. Členské státy nesmějí používat žádné diskriminační postupy, jako je omezování pracovních nabídek jen na své státní příslušníky nebo požadavky na jazykové znalosti nad rámec toho, co je přiměřené a nezbytné pro výkon dané práce. Mobilní pracovník má navíc právo na to, aby se mu od vnitrostátních úřadů práce dostalo stejné pomoci jako státním příslušníkům hostitelského členského státu, a rovněž aby v hostitelské zemi pobýval po dobu nutnou k hledání zaměstnání, ucházení se o pracovní místo a k nástupu do zaměstnání. Toto právo platí také pro všechny pracovníky z jiných členských států, kteří mají pracovní smlouvy na dobu neurčitou, pro sezónní či přeshraniční pracovníky a rovněž pro poskytovatele služeb.

Tato pravidla se však nevztahují na vysílané pracovníky, jelikož ti nevyužívají právo volného pohybu: naopak je to jejich zaměstnavatel, který využívá svou svobodu poskytovat služby vysíláním svých pracovníků do zahraničí na dobu určitou. Vysílané pracovníky chrání směrnice o vysílání pracovníků (směrnice EU 2018/957, kterou se mění směrnice 96/71/ES), která stanoví stejná pravidla pro odměňování jako u místních



pracovníků v hostitelské zemi a stanoví dobu, po jejímž uplynutí se uplatňuje pracovní právo hostitelské země (2.1.13).

Pokud jde o pracovní a zaměstnanecké podmínky na území hostitelského členského státu, mají státní příslušníci jednoho členského státu pracující v jiném členském státě nárok na stejné sociální a daňové výhody a na stejný přístup k bydlení jako pracovníci z hostitelského státu. Navíc mají právo na rovné zacházení při uplatňování odborových práv.

Pravidla zamezující diskriminaci platí také pro děti mobilních pracovníků. Členské státy by měly tyto děti podporovat v tom, aby se účastnily vzdělávání a odborné přípravy, a tím usnadňovat jejich integraci.

Konečně článek 35 směrnice 2004/38/ES výslovně uděluje členským státům pravomoc odebrat jakékoli právo udělené touto směrnicí v případě zneužití nebo podvodu.

### 3. Judikatura týkající se volného pohybu pracovníků

Od zavedení občanství EU upřesnil Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) výklad dané směrnice prostřednictvím judikatury týkající se volného pohybu pracovníků. Judikaturu z této oblasti lze nalézt ve zvláštní on-line databázi Komise.

Pokud jde o pobyt, mají uchazeči o zaměstnání právo na pobyt po dobu delší než šest měsíců (SDEU, věc C-292/89 Antonissen), aniž by museli splňovat nějaké podmínky, budou-li i nadále hledat zaměstnání v hostitelském členském státě a mají-li „skutečnou šanci“ najít práci.

Další případy se týkají přístupu k sociální podpoře. Soudní dvůr rozšířil přístup pro občany EU pobývající v jiném členském státě (věci C-184/99 Grzelczyk, C-224/98 D’Hoop). Intenzivně se diskutuje o statusu uchazečů o první zaměstnání, neboť tyto uchazeči nemají status pracovníka, který by si mohli zachovat. Soudní dvůr ve věcech C-138/02 Collins a C-22/08 Vatsouras shledal, že takoví občané EU mají právo na rovnocenný přístup k finanční podpoře určené k usnadnění přístupu uchazečů o zaměstnání na trh práce. Tuto podporu nelze tudíž považovat za „sociální pomoc“, k níž vylučuje přístup směrnice 2004/38/ES. Členské státy však mohou požadovat reálnou vazbu mezi uchazečem o zaměstnání a trhem práce daného členského státu.

### B. Omezení svobody pohybu

Smlouva umožňuje členským státům odmítnout občanovi EU právo na vstup nebo pobyt na jejich území z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany veřejného zdraví. Taková opatření musí vycházet z osobního chování dotčeného jednotlivce, které musí představovat dostatečně závažné a aktuální ohrožení základních zájmů státu. V tomto ohledu poskytuje směrnice 2004/38/ES řadu procesních záruk.

Podle čl. 45 odst. 4 SFEU se volný pohyb pracovníků nevztahuje na zaměstnání ve veřejném sektoru. Soudní dvůr však toto omezení vykládá velmi restriktivně – ve smyslu, že vlastním státním příslušníkům mohou být vyhrazeny pouze ty pozice, jejichž výkon souvisí s výkonem veřejné moci a odpovědností za zabezpečení veřejného zájmu dotčeného státu (například vnitřní a vnější bezpečnost státu).



Během přechodného období po přistoupení nových členských států mohou být uplatňovány určité podmínky, které omezují volný pohyb pracovníků mezi těmito státy, z těchto států i do nich. V současné době neplatí žádná přechodná období, jelikož poslední omezení volného pohybu chorvatských státních příslušníků byla zrušena dne 1. července 2020.

### C. Opatření na podporu volného pohybu

EU vyvinula velké úsilí o vytvoření prostředí, jež by podporovalo mobilitu pracovníků. To zahrnuje:

- reformu systému uznávání odborných kvalifikací dosažených v jiných členských státech EU za účelem harmonizace a usnadnění procesu; to znamená automatické uznávání řady profesí ve zdravotnictví a architektů ([směrnice 2013/55/EU](#), kterou se mění směrnice 2005/36/ES [2.1.6](#)),
- vydání evropského profesního průkazu v roce 2016, které mělo otestovat elektronický postup uznávání vybraných regulovaných povolání,
- koordinaci systémů sociálního zabezpečení, včetně převoditelnosti nároků v oblasti sociální ochrany, díky [nařízení \(ES\) č. 883/2004](#) a prováděcímu [nařízení \(ES\) č. 987/2009](#), u nějž právě probíhá revize ([2.3.4](#)),
- Evropský průkaz zdravotního pojištění (2004) jako důkaz pojištění v souladu s nařízením č. 883/2004 a směrnicí o přeshraniční zdravotní péči ([směrnice 2011/24/EU](#)),
- zlepšení nabývání a zachování doplňkových důchodových práv ([směrnice 2014/50/EU](#)),
- povinnost zajistit soudní řízení poskytující nápravu pro pracovníky, kteří byli diskriminováni, a jmenovat subjekty pro podporu a monitorování rovného zacházení ([směrnice 2014/54/EU](#)).

Dne 31. července 2019 byl zřízen Evropský orgán pro pracovní záležitosti, který je iniciativou v rámci evropského pilíře sociálních práv. Mezi jeho hlavní cíle patří zajistit lepší vymáhání pravidel EU týkajících se pracovní mobility a koordinace sociálního zabezpečení, poskytovat podpůrné služby pro mobilní pracovníky a zaměstnavatele, podporovat koordinaci mezi členskými státy při přeshraničním vymáhání pravidel, např. společné inspekce a mediaci k řešení přeshraničních sporů, a podporovat spolupráci mezi členskými státy při řešení problematiky nehlášené práce.

Tato agentura zahrnuje či přejímá různé předchozí evropské iniciativy v oblasti pracovní mobility, zejména portál pracovní mobility EURES (síť evropských služeb zaměstnanosti) ([2.3.3](#)) a evropskou platformu pro posílení spolupráce při řešení problematiky nehlášené práce.

Pandemie COVID-19, která EU zasáhla počátkem roku 2020, vedla k bezprecedentnímu omezení volného pohybu pracovníků napříč členskými státy EU, zejména v důsledku opětovného zavedení kontrol na vnitřních hranicích. V důsledku toho se přeshraniční, sezónní a vyslaní pracovníci potýkali se zvýšenou nezaměstnaností a závažnými problémy s návratem. V březnu 2020 vydala Komise pokyny týkající se výkonu volného pohybu pracovníků během šíření onemocnění



COVID-19, doplněné dalšími pokyny týkajícími se volného pohybu zdravotnických pracovníků v květnu 2020 a volného pohybu sezónních pracovníků v červenci 2020. Dne 12. října 2020 přijala Rada doporučení o koordinovaném přístupu k omezování volného pohybu v reakci na pandemii COVID-19, které obsahuje ustanovení o zrušení požadavků na karanténu u kritických pracovníků.

## ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament vždy zdůrazňoval, že by EU a její členské státy měly koordinovat své úsilí s cílem podporovat volný pohyb pracovníků.

Ve svém [usnesení ze dne 16. ledna 2014 o dodržování základního práva na volný pohyb v EU](#) připomněl Parlament, že právo na volný pohyb pro účely práce nesmí být spojováno se zneužíváním systémů sociálního zabezpečení, a vyzval členské státy, aby se zdržely jakýchkoli kroků, které by mohly mít dopad na právo na volný pohyb.

Parlament podpořil vytvoření Evropského orgánu pro pracovní záležitosti (ve svém [legislativním usnesení ze dne 16. dubna 2019](#)). Usiloval o vytvoření jednotného portálu pro volný pohyb a také o zavedení možnosti, aby Evropský orgán pro pracovní příležitosti mohl z vlastního podnětu navrhnout společné inspekce. Ke svým hlavním úkolům navíc přidal spolupráci při řešení problematiky nehlášené práce, čímž zajistil pokračování činnosti evropské platformy pro posílení spolupráce při řešení problematiky nehlášené práce (která byla založena v roce 2016 s velkou podporou Evropského parlamentu).

Ve svém [usnesení o koordinovaných opatřeních EU v boji proti pandemii COVID-19 a jejím následkům](#) ze dne 17. dubna 2020 Parlament vyzval k tomu, aby bylo přeshraniční cestování i nadále umožněno sezónním a přeshraničním pracovníkům, zejména v klíčových odvětvích. Dne 19. června 2020 přijal Parlament [usnesení o evropské ochraně přeshraničních a sezónních pracovníků v souvislosti s krizí způsobenou onemocněním COVID-19](#).

Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi / Regina Konle-Seidl  
11/2020

