VYSÍLÁNÍ PRACOVNÍKŮ

Tento dokument vysvětluje pojem vysílání pracovníků – vysílání zaměstnanců zaměstnavatelem, aby dočasně pracovali v jiné zemi EU – a nastiňuje, proč a jak je praxe vysílání pracovníků upravena právem EU. Představuje právní předpisy EU, jejichž cílem je zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž při poskytování služeb přes hranice v EU a zároveň chránit sociální práva vyslaných pracovníků. Na závěr upozorňuje na podíl Evropského parlamentu na prosazování reforem, zlepšování regulace a vymáhání pravidel.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

— Články 54 a 56 až 62 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví právní rámec, který společnostem a jednotlivcům umožňuje dočasně nabízet služby v jiných členských státech EU (zemích EU), než je jejich vlastní země.

CÍLE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ EU O VYSÍLÁNÍ PRACOVNÍKŮ

Vyslaným pracovníkem je zaměstnanec, který je svým zaměstnavatelem vyslán, aby dočasně poskytoval službu v jiném členském státě EU. Unijní právní úprava vysílání pracovníků se obecně považuje za cílené úsilí o regulaci a vyvážení dvou zásad:

— vytvoření podmínek pro spravedlivou soutěž (často nazývaných „rovné podmínky“) pro co nejméně omezené přeshraniční poskytování služeb,

— ochrany práv vyslaných pracovníků vytvořením společného souboru sociálních práv s cílem předcházet nespravedlivému zacházení a vytváření nízkonákladové pracovní síly.

VÝVOJ EVROPSKÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ O VYSLANÝCH PRACOVNÍCÍCH

A. Historie směrnice o vysílání pracovníků

Volný pohyb služeb v rámci EU je zakotven ve Smlouvě o fungování Evropské unie (článek 56). EU je rovněž odhodlána odstraňovat překážky volného přeshraničního pohybu služeb v rámci jednotného trhu. Po rozšíření EU o Španělsko a Portugalsko v roce 1986 se problematika přeshraničního poskytování služeb dostala do popředí debaty o vnitřním trhu. Po desetiletém legislativním patu inicioval rozsudek Soudního dvora Evropské unie (SDEU) ve věci C-113/89 spolu s přistoupením Rakouska, Finska a Švédska přijetí směrnice k regulování situace vysílaných pracovníků.

První směrnice o vysílání pracovníků byla přijata dne 16. prosince 1996. Tato směrnice stanovila soubor **základních minimálních podmínek zaměstnávání a pracovních podmínek** (například maximální délka pracovní doby, minimální počet dnů placené roční dovolené, minimální mzda, bezpečnost a zdraví při práci atd.). U ostatních aspektů pracovního poměru se nadále uplatňovaly pracovněprávní předpisy vysílající země. Pokud jde o **sociální zabezpečení**, byli vyslaní pracovníci i nadále pojištěni v rámci systému sociálního zabezpečení ve své domovské zemi za předpokladu, že jejich

vyslání zpravidla trvalo méně než dva roky. V oblasti **zdanění** si právo výběru daně z příjmu ponechávala po dobu 183 dní vysílající země a poté přešlo toto právo na zemi přijímající.

Rozdíly v ceně pracovní síly mezi místními a vyslanými pracovníky mohly být tedy v závislosti na mzdě, příspěvcích na sociální zabezpečení a dani z příjmu, jež měly být hrazeny, výrazné.

V období po přijetí směrnice upozornilo provádění, právní výklad a úprava problematiky vyslaných pracovníků na tři konkrétní **problémy**:

— **prohlubující se mzdové rozdíly a rozdílné náklady na práci** učily zaměstnávání vyslaných pracovníků pro podniky výhodnějším; v období od roku 2010 do roku 2014 tak počet vysílaných pracovníků stoupl o 44,4 %,

— **prostředí umožňující nekalé praktiky**, jako například při rotačním vysílání (tj. opakovaném vysílání různých pracovníků na krátkou dobu s cílem vyhýbat se předpisům pro dlouhodobé vyslání) nebo v případě společností s fiktivním sídlem typu „poštovní schránky“, které zneužívaly nedostatků směrnice k obcházení pracovněprávních předpisů a pravidel sociálního zabezpečení,

— **nedostatečná jednoznačnost zavedených norem** a slabiny ve spolupráci mezi orgány, obojí jak uvnitř členských států, tak přeshraničně, což způsobovalo problémy pro donucovací orgány.

Z hlediska ustanovení o **sociální politice zavedených do evropských Smluv prostřednictvím Lisabonské smlouvy** z roku 2007 bylo sporné, zda směrnice o vysílání pracovníků z roku 1996 představuje vhodný právní nástroj pro zajištění rovných podmínek pro volný přeshraniční pohyb služeb a současně i pro vytvoření přiměřeného základu pro sociální práva pracovníků. V případech, v nichž směrnice ponechala provádění a vymáhání minimálních norem týkajících se zaměstnávání na členských státech, se vychází z rozhodnutí Soudního dvora EU o výkladu terminologických pojmů použitých ve směrnici.

Rozsudky Soudního dvora však po přijetí směrnice nezajistily nezbytnou právní jistotu. Jak Komise správně konstatovala, neexistence jednoznačného standardu vedla ke vzniku nejistoty ohledně předpisů a k praktickým problémům tří skupin subjektů:

— orgánů odpovědných za prosazování pravidel v hostitelském členském státě,

— poskytovatelů služeb při určování mzdy, jíž má platit vyslanému pracovníkovi,

— a samotných vyslaných pracovníků, pokud jde o jejich informovanost o svých právech.

Dále, čtyřmi rozsudky přijatými v letech 2007–2008 ve věcech Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Rüffert (C-346/06) a Komise v. Lucembursko (C-319/06), Soudní dvůr EU změnil normy týkající se zaměstnávání původně koncipované ve směrnici o vysílání pracovníků jako minimální normy na „maximální strop“ pracovních podmínek.

Od té doby však Soudní dvůr EU vydal dva rozsudky, které vyslané pracovníky více chrání: ve věci Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13) rozhodl, že zařazování pracovníků do různých mzdových skupin, které jsou v kolektivní smlouvě všeobecně závazné a transparentní, musí být uplatňováno i u vyslaných pracovníků. A nedávno také rozhodl ve věci Regio-Post (C-115/14), že členské státy mohou od uchazečů

o veřejnou zakázku a jejich dodavatelů vyžadovat, aby svým zaměstnancům hradili stanovenou minimální mzdu.

B. Reformy ke zvýšení účinnosti pravidel

Tváří v tvář nedostatkům původní směrnice o vysílání pracovníků pracovala Komise na její reformě prostřednictvím aktualizace stávající směrnice a posílení donucovacích opatření. Tyto reformy braly v potaz aktualizované znění Smluv EU a také skutečnost, že vysílání pracovníků je čím dál častější.

Byly přijaty dva hlavní právní předpisy: směrnice o prosazování a revidovaná směrnice o vysílání pracovníků.

1. Směrnice o prosazování

Směrnice o prosazování, přijatá v roce 2014, vytváří společný právní rámec pro vymezení toho, kdy skutečně dochází k vysílání pracovníků, a umožňuje jednotnější provádění, uplatňování a prosazování společných norem. Upřesňuje se jí definice vysílání a definuje odpovědnost členských států při ověřování dodržování směrnice 96/71/ES, zejména v sektorech se zvýšeným rizikem pochybení, jako jsou například stavebnictví nebo silniční doprava. Jejím cílem je také zlepšit spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vysílání díky prosazování povinnosti reagovat na žádosti o pomoc a stanovení časové lhůty pro odpověď na žádosti o informace. Administrativní postihy a pokuty pro poskytovatele služeb od jednoho členského státu mohou být nyní prosazovány a vybírány v jiném členském státě.

Směrnice navíc členským státům umožňuje požadovat po poskytovatelích služeb usazeným v jiném členském státě, aby učinili prohlášení u příslušných vnitrostátních orgánů; toto prohlášení by obsahovalo příslušné informace o jejich vyslání, které by pak byly ověřovány při faktických kontrolách na pracovišti.

Komise navrhla nařízení s cílem zřídit jednotný digitální portál pro ohlašování, který by se dobrovolně používal za účelem snížení administrativní zátěže způsobené rozdílnými vnitrostátními systémy. Evropský parlament a Rada EU návrh v současné době projednávají jako spolutvůrci právních předpisů EU.

2. Revidovaná směrnice o vysílání pracovníků

V březnu 2016 navrhla Komise revizi původní směrnice o vysílání pracovníků s cílem zajistit uplatňování pracovněprávních předpisů hostujícího členského státu v případě dlouhodobého vyslání a řešení otázek jako rovné odměňování, použitelnost kolektivních smluv a zacházení se zaměstnanci agentur práce.

Návrh se setkal se značným odporem: Parlamenty 11 členských států předložily odůvodněné stanovisko, čímž zahájily kontrolu subsidiarity, tzv. **postup žluté karty**. Většina z nich ve svých stanoviscích vyjádřila politování nad skutečností, že návrh by vedl ke konkurenčnímu znevýhodnění jejich pracovníků a že by členské státy přišly o své právo rozhodovat o základních pracovních podmínkách a podmínkách zaměstnávání vyslaných pracovníků agentur práce, jak je stanoveno ve směrnici o agenturním zaměstnávání z roku 2008.

Po intenzivním jednání Komise, Rady a Evropského parlamentu spolutvůrci právních předpisů revidovanou směrnici o vysílání pracovníků přijali dne 28. června 2018.

Revidovaná směrnice o vysílání pracovníků, jež platí od 30. července 2020, se týká následujících oblastí.

— **Dlouhodobé vysílání**: Vyslání může trvat nejdéle 12 měsíců s možností prodloužit je o 6 měsíců (Komise původně navrhovala 24 měsíců). Po tomto období se uplatňují pracovněprávní předpisy hostitelského členského státu.

— **Odměňování**: Veškeré předpisy hostitelské země, které platí pro místní pracovníky, platí od prvního dne vyslání rovněž pro vyslané pracovníky, např. pro ně platí zásada rovného odměňování za stejnou práci na stejném místě. Revize směrnice zavádí jasnější pravidla pro příspěvky. Náklady na dopravu, stravu a ubytování se nestrhávají z platů vyslaných zaměstnanců. Jak je stanoveno směrnicí o prosazování, informace o povinných prvcích, které jsou součástí odměny v členském státě, musí být k dispozici na jednotné vnitrostátní webové stránce.

— **Pracovní podmínky**: Členské státy mohou uplatňovat reprezentativní a rozsáhlé regionální či odvětvové kolektivní smlouvy. Dříve tomu tak bylo pouze v případě univerzálně platných kolektivních smluv ve stavebnictví. Co se týče podmínek ubytování v hostitelské zemi, musí být uplatňována vnitrostátní pravidla, která platí pro místní pracovníky mimo domov z profesních důvodů.

— **Vyslaní pracovníci agentur práce**: Revize směrnice o vysílání pracovníků zajišťuje rovné zacházení se zaměstnanci agentur práce. Stejné podmínky, které platí pro vnitrostátní agentury zprostředkující dočasné zaměstnání, se vztahují rovněž na zahraniční agentury zprostředkující zaměstnání přeshraničně.

— **Doprava:** směrnice o vysílání řidičů v odvětví silniční dopravy z roku 2020 stanoví pro toto odvětví zvláštní pravidla. V rozsudku ve věci Dobersberger (C-16/18) ze dne 19. prosince 2019 vyloučil SDEU z oblasti působnosti směrnice o vysílání pracovníků pracovníky poskytující palubní služby v mezinárodních vlacích.

C. Další iniciativy

V roce 2019 zřídila Komise **Evropský orgán pro pracovní záležitosti** s cílem zaručit správné uplatňování pravidel týkajících se mobility pracovních sil a sociálního zabezpečení. V roce 2023 zahájil Evropský orgán pro pracovní záležitosti společně s Komisí program s názvem „Posting 360 Programme“. Cílem tohoto rámce pro spolupráci mezi příslušnými zúčastněnými stranami je zlepšit výměnu informací, posílit správní spolupráci a zlepšit znalosti o unijních a vnitrostátních předpisech týkajících se vysílání pracovníků.

V květnu 2025 byla zveřejněna první hodnotící zpráva orgánu ELA. V letech 2019 až 2023 asistoval orgán ELA členským státům při 168 přeshraničních inspekcích práce, při nichž se kontrolovala situace více než 13 500 pracovníků ve vysoce rizikových odvětvích, jako je doprava, stavebnictví a zemědělství. Očekává se, že Komise navrhne před koncem roku 2026 nové právní předpisy, které mandát orgánu ELA dále rozšíří a posílí jeho úlohu při zajišťování spravedlivých pracovních podmínek, a to i v přeshraničních situacích. Tato iniciativa je součástí balíčku opatření v oblasti spravedlivé mobility pracovních sil, který má Komise předložit v roce 2026.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Evropský parlament je v přijímání předpisů týkajících se volného pohybu osob a služeb hnací silou.

Od roku 2014 přijal Parlament několik usnesení, v nichž opakovaně připomínal potřebu směrnici o vysílání pracovníků zlepšit. Během jednání o revizi této směrnice se zasazoval zejména o „stejnou odměnu za stejnou práci" a o to, aby měly členské státy možnost uplatňovat dohody na regionální či odvětvové úrovni. Dále požadoval, aby členské státy měly pomocí doložky o přezkumu možnost podrobit zahraniční společnosti stejným vnitrostátním povinnostem v případě subdodávek.

V březnu 2021 vyjádřil Parlament znepokojení nad tím, že revidovaná směrnice o vysílání pracovníků není vykládána jednotně, a vyzval Komisi, aby byla členským státům během celého procesu provádění přímo nápomocna, a zajistila tak jednotný výklad evropského práva. V usnesení o dopadech pravidel EU o volném pohybu pracovníků a služeb (20. května 2021) Parlament upozornil na obzvláště zranitelnou situaci mobilních pracovníků, včetně vyslaných pracovníků, během pandemie COVID-19 a vyzval k řešení strukturálních nedostatků v evropských a vnitrostátních regulačních rámcích. Za tímto účelem vyzval k lepšímu provádění, prosazování a monitorování revidované směrnice o vysílání pracovníků a k vytvoření jednotného kontaktního místa, kde by pracovníci a zaměstnavatelé měli přístup k digitálním službám v oblasti mobility pracovních sil a vysílání pracovníků.

V roce 2016 Komise předložila návrh nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Jedním z cílů tohoto návrhu bylo vyjasnit kolizní pravidla týkající se použitelných právních předpisů a vztah mezi nařízením o koordinaci sociálního zabezpečení a směrnicí o vysílání pracovníků. Jednání o tomto návrhu stále probíhají.

V usnesení z roku 2021 o zavedení evropského průkazu sociálního zabezpečení s cílem zlepšit digitální prosazování práv na sociální zabezpečení a spravedlivou mobilitu Parlament zdůraznil potřebu celounijního digitálního nástroje pro všechny mobilní pracovníky, včetně vyslaných pracovníků. Takový nástroj by zajistil účinnou identifikaci, sledovatelnost, slučování a přenositelnost práv v oblasti sociálního zabezpečení a spravedlivě a účinně by zlepšil prosazování pravidel EU v oblasti mobility pracovních sil a koordinaci sociálního zabezpečení na trhu práce.

Dne 6. září 2023 předložila Komise sdělení o digitalizaci v oblasti koordinace sociálního zabezpečení. Uvádí v něm různé projekty, které jsou v oblasti digitalizace vyvíjeny, včetně projektu evropského průkazu sociálního zabezpečení (ESSPASS). Projekt ESSPASS se zaměřuje na digitalizaci procesu vyžádání a přijímání dokladů o nárocích a ověřování v reálném čase, tak aby instituce sociálního zabezpečení, inspektoráty práce, poskytovatelé zdravotní péče a další příslušné subjekty mohly v celé Evropě okamžitě ověřovat platnost těchto dokumentů.

Vysíláním pracovníků se rovněž zabývalo usnesení Parlamentu o přezkumu mandátu Evropského orgánu pro pracovní záležitosti (18. ledna 2024), v němž Parlament vyzval k rozšíření mandátu Evropského orgánu pro pracovní záležitosti tak, aby zahrnoval mobilitu pracovních sil pro státní příslušníky třetích zemí, se zvláštním zaměřením na ukončení falešného vysílání pracovníků a falešné samostatné výdělečné činnosti.

Naposledy dne 12. února 2026 přijal Parlament usnesení o řešení subdodavatelských řetězců a roli zprostředkovatelů s cílem chránit práva pracovníků, včetně práv nejzranitelnějších vyslaných pracovníků.

Tento dokument zpracovala tematická sekce Evropského parlamentu pro dopravu, zaměstnanost a sociální věci. Více informací naleznete na internetových stránkách Výboru pro zaměstnanost a sociální věci.

Victor Manuel Martinez Garzon
03/2026