VOLNÝ POHYB PRACOVNÍKŮ

Tento informativní přehled vysvětluje jednu ze čtyř základních svobod zaručených občanům EU – volný pohyb.
Jeho součástí je právo pracovníků přestěhovat se do jiné země EU a pobývat v ní. Právo vstoupit do této země a usadit se v ní mají i jejich rodinní příslušníci. Dotyční pracovníci mají právo pracovat za stejných podmínek jako místní státní příslušníci. V zaměstnání je třeba s nimi zacházet spravedlivě a zaručit jim spravedlivé odměňování a pracovní podmínky. Určitá omezení se však mohou vztahovat na funkce ve veřejné správě nebo v oblasti národní bezpečnosti.
Při ochraně těchto práv hraje klíčovou úlohu Evropský orgán pro pracovní záležitosti (ELA). Prosazuje pravidla EU týkající se mobility pracovních sil a koordinace sociálního zabezpečení a nabízí pokyny a podporu, zejména vyslaným pracovníkům (těm, kteří jsou svým zaměstnavatelem dočasně vysláni do jiné země EU).

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. Obnáší to, že diskriminace na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnání, odměňování a další pracovní a zaměstnanecké podmínky, je zakázána. Pracovníci z EU mají také právo přijmout pracovní nabídku v jiné zemi EU, volně se pohybovat v rámci dané země, zůstat v ní z důvodu zaměstnání a za určitých podmínek i po jeho skončení.

Státní příslušníci zemí ESVO (Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska) mají právo pracovat v EU, přičemž požívají stejných práv a plní stejné povinnosti jako pracovníci EU. EU má rovněž zvláštní dohody s dalšími třetími zeměmi.

VÝSLEDKY

Počet Evropanů v produktivním věku, kteří se přestěhovali do jiné země EU, je v posledních pěti letech relativně stabilní. V roce 2024 činil počet mobilních pracovníků v produktivním věku v EU přibližně 10,1 milionu (+1,8 % oproti předchozímu roku) a počet mobilních pracovníků všech věkových kategorií přibližně 14 milionů. Kromě toho počet přeshraničních pracovníků v EU dosáhl v roce 2024 přibližně 1,87 milionu, což představuje 2% nárůst oproti předchozímu roku, a bylo zaznamenáno 5,6 milionu vyslaných pracovníků, což je mírný nárůst oproti roku 2023 (+0,8 %).

A. Současná obecná ustanovení týkající se volného pohybu

Základní právo volného pohybu pracovníků je od šedesátých let zakotveno v několika nařízeních a směrnicích. Zakládající nařízení o volném pohybu pracovníků (nařízení (EHS) č. 1612/68) a doplňující směrnice o odstranění omezení pohybu a pobytu (směrnice Rady 68/360/EHS) byly několikrát modernizovány. V současné době jsou klíčovými ustanoveními směrnice 2004/38/ES o právu pohybu a pobytu, nařízení (EU) č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků, směrnice 2014/54/EU o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem 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 uplatňují 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: ti, kteří nejsou zaměstnanci nebo osobami samostatně výdělečně činnými, musí mít zdravotní pojištění a dostatečné prostředky, aby se nestali zátěží pro systém sociálního zabezpečení hostitelského členského státu. Právo na pobyt mají i studenti a 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 **slučování 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 zahrnula 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.

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

2. Zaměstnanost

Nařízení (EU) č. 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, jež 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 mohl pobývat po dobu nutnou k hledání zaměstnání, ucházení se o pracovní místo a k nástupu do zaměstnání. Toto právo platí také pro všechny pracovníky, 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 práv volného pohybu: naopak je to jejich zaměstnavatel, který využívá svou svobodu poskytovat služby vysíláním svých pracovníků do zahraničí na dobu určitou. Vyslané 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.

3. Judikatura týkající se volného pohybu pracovníků

Od zavedení občanství EU upřesnil Soudní dvůr Evropské unie (SDEU) výklad dané směrnice 2004/38/ES prostřednictvím judikatury týkající se volného pohybu pracovníků. Judikaturu z této oblasti lze nalézt v on-line databázi Komise.

B. Omezení svobody pohybu

SFEU umožňuje členským státům **omezit svobodu pohybu pracovníků** 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**, ačkoli Soudní dvůr Evropské unie tuto odchylku vykládá velmi restriktivně.

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 nejsou v platnosti žádná přechodná období.

Brexit ukončil dne 31. prosince 2020 volný pohyb pracovníků mezi Spojeným královstvím a zeměmi EU-27. Právy občanů EU-27, kteří již žijí a pracují ve Spojeném království, a občanů Spojeného království, kteří žijí a pracují v EU-27, se zabývá dohoda o vystoupení, která jim zajišťuje zachování práva na pobyt či práci v dané zemi, zajišťuje zákaz diskriminace a chrání jejich práva na sociální zabezpečení. Hlediska sociálního zabezpečení ve všech nových přeshraničních situacích, které vznikly od 1. ledna 2021, jsou řešeny dohodou o obchodu a spolupráci mezi EU a Spojeným královstvím.

C. Opatření na podporu volného pohybu

EU vyvinula na podporu **mobility pracovníků** značné úsilí. Mimo jiné:

— Reformovala systém **uznávání odborných kvalifikací**, který stanoví automatické uznávání řady profesí ve zdravotnictví a architektů (směrnice 2013/55/EU o uznávání odborných kvalifikací) (2.1.6).

— Zavedla **evropský profesní průkaz** pro vybraná regulovaná povolání.

— **Koordinuje systémy sociálního zabezpečení,** včetně převoditelnosti nároků v oblasti sociální ochrany, díky nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (právě prochází revizí) (3.6.4).

— Zahájila pilotní projekt evropského průkazu sociálního zabezpečení (ESSPASS); v druhé polovině roku 2026 bude následovat legislativní návrh.

— Přijala **evropský průkaz zdravotního pojištění** a směrnici o **přeshraniční zdravotní péči** (směrnice 2011/24/EU o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči).

— Zlepšila přístup mobilních pracovníků k doplňkovým **důchodovým právům** (směrnice 2014/50/EU).

— Zajistila, aby **soudní řízení umožňovala nápravu** pro diskriminované pracovníky a aby byly zavedeny subjekty podporující a monitorující rovné zacházení (směrnice 2014/54/EU).

— Uskutečnila iniciativy usnadňující mobilitu pracovníků ze zemí mimo EU v EU, například směrnici o dlouhodobě pobývajících rezidentech (směrnice 2003/109/ES), směrnici o vstupu a pobytu vysoce kvalifikovaných pracovníků (směrnice (EU) 2021/1883, známá také jako směrnice o modré kartě), směrnici o jednotném povolení (směrnice 2011/98/EU) a návrh nařízení o rezervoáru talentů EU.

— V roce 2019 zřídila Evropský orgán pro pracovní záležitosti (ELA) s cílem prosazovat pravidla EU týkající se mobility pracovních sil a koordinace sociálního zabezpečení, zajistit, aby pracovníci a podniky mohli bezproblémově působit napříč hranicemi, a zároveň chránit jejich práva. Orgán podporuje koordinaci mezi členskými státy při přeshraničním prosazování pravidel, včetně společných inspekcí, a působí jako prostředník v přeshraničních sporech. Převzal portál pracovní mobility **EURES (evropské služby zaměstnanosti)** a evropskou platformu pro boj proti nehlášené práci. V květnu 2025 zveřejnila Komise své první hodnocení výkonu orgánu ELA. Dále se očekává, že Komise do konce roku 2026 navrhne nové právní předpisy, které dále rozšíří mandát orgánu ELA a posílí jeho úlohu při zajišťování spravedlivých pracovních podmínek na vyvíjejícím se evropském trhu práce.

Komise připravuje balíček opatření v oblasti spravedlivé mobility pracovních sil, který má být zveřejněn do konce roku 2026. Ten bude zahrnovat legislativní návrhy na posílení Evropského orgánu pro pracovní záležitosti, evropského průkazu sociálního zabezpečení a Iniciativy pro přenositelnost dovedností.

D. Dopad pandemie COVID-19 a ruské útočné války vůči Ukrajině na volný pohyb pracovníků

Pandemie COVID-19 vedla k bezprecedentnímu omezení volného pohybu pracovníků napříč členskými státy EU, zejména v důsledku opětovného zavedení kontrol na vnitřních hranicích. Tato omezení dopadla zejména na přeshraniční, sezónní a vyslané pracovníky. V reakci na to vydala Komise zvláštní pokyny k volnému pohybu pracovníků a Rada přijala doporučení o koordinovaném přístupu, jejichž součástí byla i ustanovení o upuštění od požadavků na karanténu pro kritické pracovníky.

Po ruské invazi na Ukrajinu uprchly z Ukrajiny do EU miliony lidí. Komise okamžitě navrhla aktivovat směrnici o dočasné ochraně, která poskytuje lidem prchajícím z Ukrajiny povolení k pobytu a přístup ke vzdělávání a na trh práce. Komise uskutečnila řadu iniciativ, jejichž cílem je zajistit rychlé a účinné začleňování ukrajinských uprchlíků na trh práce EU a usnadnit uznávání jejich akademických a odborných kvalifikací. Mechanismus dočasné ochrany v současné době využívá více než 4,35 milionu lidí z Ukrajiny (údaje z prosince 2025).

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

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

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

Ve svém usnesení ze dne 16. dubna 2019 podpořil Parlament zřízení Evropského orgánu pro pracovní záležitosti (ELA). Usiloval o vytvoření jednotného portálu pro volný pohyb a také o zavedení možnosti, aby Evropský orgán pro pracovní příležitosti mohl z vlastního podnětu navrhovat společné inspekce. Ke svým hlavním úkolům navíc přidal spolupráci při řešení problematiky nehlášené práce, čímž zajistil pokračování činnosti evropské platformy pro řešení problematiky nehlášené práce (založené v roce 2016 s velkou podporou Parlamentu). Pokud jde o budoucnost, Parlament ve svém usnesení o přezkumu mandátu Evropského orgánu pro pracovní záležitosti (18. ledna 2024) uvedl, že je třeba mandát orgánu ELA posílit a rozšířit.

Během pandemie COVID-19 přijal Parlament usnesení o koordinovaných opatřeních EU v boji proti pandemii COVID-19 a jejím následkům (duben 2020) a o evropské ochraně přeshraničních a sezónních pracovníků v souvislosti s krizí způsobenou onemocněním COVID-19 (červen 2020). O rok později, v usnesení o dopadech pravidel EU o volném pohybu pracovníků a služeb (20. května 2021), Parlament opět upozornil na obzvláště zranitelnou situaci příhraničních, vyslaných, sezónních, přeshraničních a dalších mobilních pracovníků během pandemie COVID-19 a vyzval ke zlepšení uplatňování, prosazování a monitorování revidované směrnice o vysílání pracovníků. Parlament vyzval rovněž k vytvoření jednotného kontaktního místa, které by pracovníkům a zaměstnavatelům poskytovalo digitální služby pro mobilitu pracovních sil a vysílání pracovníků.

Parlament vyzval Komisi, aby urychlila své plány týkající se digitálního evropského průkazu sociálního zabezpečení (ESSPASS) s cílem usnadnit převod nároků na sociální zabezpečení mobilních pracovníků, a to ve svém usnesení o zavedení evropského průkazu sociálního zabezpečení (25. listopadu 2021).

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