

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

katedra Práva



Bakalářská práce

Volný pohyb osob a pracovní síly v EU

Jiří Kmoch

© 2010 ČZU v Praze

!!!

**Místo této strany vložíte zadání bakalářské práce.
(Do jedné vazby originál a do druhé kopii)**

!!!

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou bakalářskou práci "Volný pohyb osob a pracovní síly v EU" jsem vypracoval(a) samostatně pod vedením vedoucího bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autor(ka) uvedené bakalářské práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil(a) autorská práva třetích osob.

V Praze dne 31.3.2010

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval JUDr. Evě Kadlecové

Volný pohyb osob a pracovní síly v EU

The free movement of workforce in European Union

Souhrn

Tato práce se zaměřuje na volný pohyb osob a pracovní síly v Evropské Unii. Její podstatou je ucelený pohled týkající se této problematiky. Popisuje historii migrace obyvatelstva v Evropě a Českých zemí, věnuje se integraci a vzniku samotné EU. V práci je také popsán právní systém EU, legislativa a systém nařízení, smluv i právních předpisů, které s volným pohybem osob a pracovní síly souvisí a definují jej. Dále se věnuje přechodným obdobím u jednotlivých členských států, systému otevřených hranic a specifikuje budoucí evropskou politiku zaměstnanosti.

Summary

This work focuses on the free movement of persons and the workforce in the European Union. Its essence is a comprehensive view on this issue. The history of migration of population in Europe and the Czech lands, deals with the integration of the EU itself. The work is also described the EU's legal system, legislation and regulation system, agreements and legislation, which the free movement of persons and labor related and define it. Then we look at the transitional period between the Member States, a system of open borders and specifies the future European employment policy.

anglický překlad českého souhrnu

Klíčová slova: pracovní síla, Evropská unie, politika zaměstnanosti, volný pohyb, přechodní opatření, zaměstnání/zaměstnanec

Keywords: workforce, the European Union, employment, free movement, transitional period, employment / employee

OBSAH

1. ÚVOD.....	7
2. Cíl a metodika.....	9
3. Historie Evropské Unie.....	10
3.1. Integrovační vývoj v Evropě.....	10
3.2. Založení EU.....	11
3.3. Historie pohybu osob a pracovní síly v ČR a Evropě.....	13
4. Slovník pojmů z oblasti pracovního a evropského práva.....	17
4.1. Právo Evropského Společenství.....	17
4.1.1. Právo EU.....	17
4.1.2. Unijní právo.....	17
4.1.3. Komunitární právo.....	17
4.2. Soudní orgány EU.....	20
4.2.1. Soudní dvůr.....	21
4.2.2. Druhy řízení.....	23
5. Přehled legislativy Evropské Unie.....	28
5.1. Římská smlouva - Smlouva o založení Evropských společenství.....	28
5.2. Maastrichtská smlouva.....	33
5.3. Amsterodamská smlouva.....	33
5.4. Směrnice č. 2004/38.....	33
6. Obecné zásady volného pohybu osob a pracovní síly v Evropské Unii.....	35
6.1. Volný pohyb osob a pracovní síly.....	35
6.2. Schengenská úmluva.....	39
6.3. Omezení pohybu pro občany České republiky, přechodná období.....	41
7. Evropská politika zaměstnanosti.....	47
7.1. Plán evropské hospodářské obnovy.....	49
7.1.1. Ochrana zaměstnanosti a podpora podnikání.....	50
8. ZÁVĚR.....	53
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ.....	54
SEZNAM OBRÁZKŮ A TABULEK.....	56

1. ÚVOD

Důvody proč se lidé stěhují za prací do ciziny jsou různé a jejich hned několik. Získat nové zkušenosti, zlepšit jazykové dovednosti a vydělat si více peněz. A právě tento důvod bývá tím zásadním u většiny migrantů. To platí i pro migrační proudy v Evropě, kde existují, a v minulosti také existovaly, několikanásobné rozdíly ve mzdách. Tyto rozdíly pak lákají k odcestování lidí do jiné země za lepším výdělkem. Další velkou skupinou jsou migranti, kteří nemohou najít dlouhodobě jakoukoliv práci ve své zemi a proto jsou ochotni za ní odcestovat do ciziny. Tito lidé jsou občas nuceni pracovat nelegálně, za méně než státem určenou minimální mzdu. Transit osob snižuje nezaměstnanost v mateřské zemi odchodem pracovníků, zároveň pomáhá řešit nedostatek pracovní síly v hostující zemi.

Evropská Unie vznikla jako forma hospodářské spolupráce v určitých průmyslových odvětvích, která díky celní unii a společnému trhu dospěla k vytvoření jednotného vnitřního trhu, na jehož sjednocení se stále pracuje.

Základem jednotného vnitřního trhu jsou čtyři základní svobody: volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. K těmto čtyřem svobodám se ještě přidává zásada volné hospodářské soutěže a zákaz diskriminace dle státní příslušnosti.

Volný pohyb osob je jednou ze základních svobod garantovaných komunitárním právem a zároveň nejdůležitějším právem jednotlivců, občanů členských států Evropské unie a vztahuje se na všechny státy Evropského hospodářského prostoru, tedy státy EU-27, Norsko, Island, Lichtenštejnsko a též na Švýcarsko, které sice formálně není součástí Evropského hospodářského prostoru, ale má s Evropskou unií systém bilaterálních dohod podobného obsahu.

Členské státy EU se však neomezují jen na společný trh, ale spolupracují také v oblasti bezpečnosti, zahraniční politiky, justice a trestních věcí a pomalu se blíží vytvoření hranic politické unie. Podle smlouvy o založení ES je posláním Společenství vytvoření společného trhu, hospodářské a měnové unie a podpora harmonického, vyváženého a udržitelného rozvoje hospodářských činností. Dále dosažení vysoké úrovně zaměstnanosti a sociální ochrany, rovného zacházení pro muže a ženy, trvalý a neinflační růst, vysoký

stupeň konkurenceschopnosti a konvergence hospodářské výkonnosti, vysoká úroveň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářská a sociální soudržnost a solidarita mezi členskými státy.

Tato práce je rozdělena do sedmi částí, členěných na kapitoly a podkapitoly.

První a druhá část je věnována úvodu, zaměřuje se na cíl a metodiku.

Třetí část je věnována historii EU, zabývá se integračním vývojem uvnitř EU a historií volného pohybu osob v EU a ČR.

Čtvrtá část se zabývá názvoslovím, pojmy z oblasti pracovního a evropského práva a též Evropskými soudními orgány.

V páté části se práce zaměřuje na vymezení a přehled legislativy, týkající se pohybu osob a pracovní síly v EU. Jsou zde zmíněny zásadní smlouvy EHS a Evropské unie. Dále se zabývá směrnici upravující volný pohyb osob v EU.

Šestá část práce je věnována obecným zásadám volného pohybu osob a pracovní síly v Evropské Unii, Shengenským úmluvám a omezením pohybu pro občany České republiky.

V sedmé části se věnuje evropské politice zaměstnanosti a plánu pro evropskou hospodářskou obnovu.

2. Cíl a metodika

Cílem této bakalářské práce je ucelený pohled na tematiku volného pohybu osob a pracovní síly v Evropské Unii. Tato bakalářská práce analyzuje historii migrace obyvatelstva v Evropě a v Českých zemích, zevrubněji se věnuje samotnému integračnímu procesu EU od jejího vzniku až po současnost. V práci popisují právní systém a rámec unie, jsou zde uvedeny nejdůležitější smlouvy, úmluvy a právní předpisy, kterých se téma volného pohybu osob, jako jedné ze čtyř základních svobod práv občanů EU týká.

Analýza volného pohybu osob v EU se v této práci také věnuje tzv. přechodným obdobím, která zejména v některých případech dočasně zamezují občanům z nově příchodících států v unii volně podnikat či pracovat. Podrobně se také zaměřují na evropský systém otevřených hranic, který je obsažen a popsán v Schengenské úmluvě a na obecné zásady volného pohybu osob a pracovní síly v Evropské Unii.

Na závěr popisují evropskou politiku zaměstnanosti. Zmiňují strategii zaměstnanosti samotné Evropské Unie jako celku a národních reforem v oblasti zaměstnanosti. Pracovníků a volného pohybu osob se také týká plán evropské hospodářské obnovy z roku 2008, který zaměstnaneckou politiku EU definuje

3. Historie Evropské Unie

3.1. Integrační vývoj v Evropě

Myšlenka sjednocené Evropy má dlouhou historii. První integrační snahou byl PAX ROMANA související s principátem čili osobou Caesara. Další snahy o sjednocení souvisí se vznikem křesťanské Evropy, kdy křesťanství je sjednocovacím prvkem, který má sloužit k zabezpečení míru. První plán s náznaky federace navrhl Francouz Pierre Dubois. Svůj plán založil na základě dvou bodů. Zaprvé na spolupráci všech evropských vládců, za druhé vytvořením tzv. "Nejkřesťanštější republiky" čili federace států s mezinárodním soudem, který by smírně řešil jednotlivé mezinárodní problémy. Další významnou integrační snahou ve středověku byla listina CONGREGATION CONCORDIE vydaná v roce 1462 českým králem Jiřím z Poděbrad ve spolupráci s Antoniem Marinim, v níž je položena myšlenka mezinárodního společenství evropských zemí. Nebyli to však jen panovníci Evropy, kteří měli tyto tendence. Nelze opomenout ani italského literáta a filosofa Dante Alighieriho, který ve svém díle též mluví o jakési unii států.

Novodobým impulsem k vytvoření sjednocené Evropy se stala až 1. světová válka, kvůli které si lidé uvědomili nutnost zabránit dalším globálním konfliktům. Ozvaly se hlasy volající po vytvoření společenství na federálním základě, tedy jakési analogie USA. Vyjádřením se stala kniha Richarda Nicolause Coudenhove - Kalergiho – Paneurope vydaná roku 1923 po níž následovalo paneuroské hnutí. Poté přišla 2. světová válka a myšlenka byla opět oddálena.

Teprve až po skončení 2. světové války v září 1946 v Curychu se britský ministerský předseda Winston Churchill pokusil oživit jednotnou Evropu v souvislosti s tzv. Marshallovým plánem pro obnovu poválečné Evropy a následným vznikem Organizace pro evropskou ekonomickou spolupráci (OEEC) z roku 1948. Ale opět neochota evropských vlád tvořit společnou politiku tuto myšlenku zavrhla. V padesátých letech se také objevil rozpor mezi federalisty, tj. zastánci nadnárodní struktury a unionisty

(neofunkcionalisty). Tento rozpor vedl k vytvoření Rady Evropy (federalisté) 5. května 1945 .

3.2. Založení EU

V roce 1950 začíná hospodářské a politické sjednocování evropských zemí v rámci Evropského společenství uhlí a oceli, jehož cílem je zajistit trvalý mír. Zakládajících států je šest: Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo a Nizozemsko. V roce 1957 je podepsána Římská smlouva, kterou se zakládá Evropské hospodářské společenství (EHS) čili „společný trh“.

Obrázek č. 1: 1950-1958: zakládající státy Evropského společenství uhlí a oceli: Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo a Nizozemsko



Zdroj: <http://www.ecb.int>

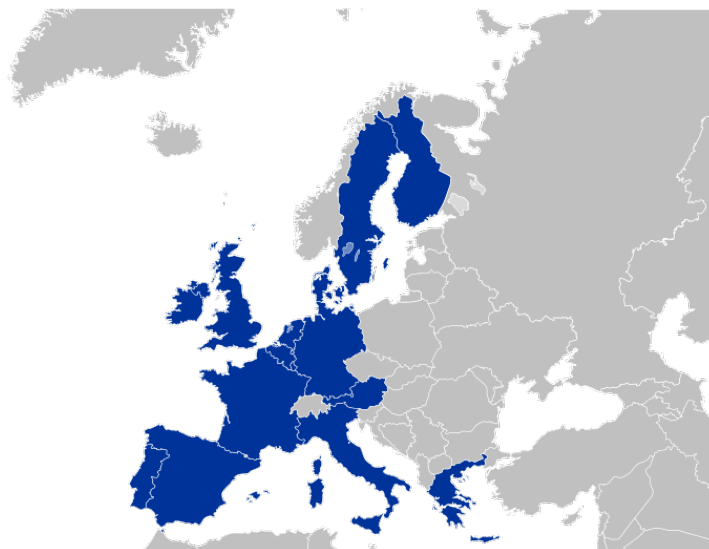
K 1. lednu 1973 vstupují do Evropské unie Dánsko, Irsko a Velká Británie, čímž se počet členských států zvyšuje na devět. V rámci regionální politiky EU se začínají převádět značné částky na podporu vytváření pracovních míst a budování infrastruktury v chudších oblastech. V evropských záležitostech se zvyšuje vliv Evropského parlamentu, jehož poslance mohou občané poprvé v roce 1979 volit přímo. V roce 1981 se Řecko stává desátým členským státem a o pět let později v roce 1986 do EU vstupují Španělsko a

Portugalsko. V tomtéž roce je podepsán Jednotný evropský akt. Jedná se o smlouvu, na níž je založen rozsáhlý šestiletý program zaměřený na řešení problémů volného obchodu mezi státy EU a která tedy vytváří „jednotný trh“. V roce 1993 je dobudován jednotný trh, který je založen na „čtyřech svobodách“: volném pohybu zboží, služeb, osob a peněz. V tomtéž roce vstupuje v platnost „Maastrichtská“ Smlouva o Evropské unii. V roce 1995 získává EU tři další členy, Finsko, Rakousko a Švédsko. A v roce 1999 konečně vstupuje v platnost Amsterodamská smlouva, která byla podepsána již v roce 1997.

Na svém zasedání v Kodani v prosinci 2002 učinila Evropská rada velmi významné rozhodnutí v historii evropské integrace. Rozhodla, že 1. května 2004 se k EU připojí dalších deset zemí. Toto, v pořadí páté rozšíření EU, mělo pro Evropu obrovský význam. Přistupující země - Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko se konečně mohly po dlouhých letech nesvobody připojit ke skupině demokratických evropských států a jejich přistoupením se vlastně ukončilo rozdělení Evropy, které vzniklo v roce 1945 vznikem komunistického bloku.

V roce 1995 se Bulharsko a Rumunsko staly kandidátskými zeměmi. Přístupový proces u těchto zemí trval déle než u ostatních deseti, ale nakonec přistoupily k EU 1. ledna 2007 a počet členských států EU se tak zvýšil na 27.

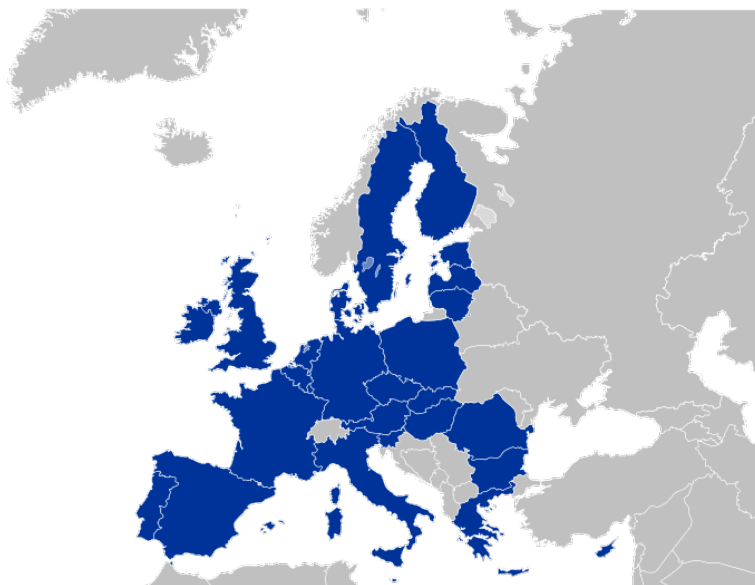
Obrázek č. 2: 1995: čtvrté (severní) rozšíření EU, Švédsko, Finsko a Rakousko



Zdroj: <http://www.ecb.int>

Proces rozšiřování EU trvá dodnes. V říjnu 2005 byla zahájena přístupová jednání s Tureckem a Chorvatskem a několik dalších balkánských zemí se snaží vyrovnat s požadavky EU, na jejichž splnění závisí jejich přijetí do EU. V listopadu 2005 EU udělila status „kandidátské země“ bývalé jugoslávské republice Makedonii. K dalším možným uchazečům patří Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora a Srbsko.

Obrázek č. 3: 2007: šesté rozšíření EU o Bulharsko a Rumunsko, EU má nyní 27 členských států



Zdroj: <http://www.ecb.int>

3.3. Historie pohybu osob a pracovní síly v ČR a Evropě

Oblastní rozdíly v hospodářském vývoji vytvářely předpoklady pro migraci obyvatelstva po celé Evropě. K větším přesunům obyvatelstva docházelo až od 20. a 30. let 19. století, především do nově se tvořících center průmyslu - textilního a strojírenského. Trh pracovních sil byl však nadále výrazně omezen robotními povinnostmi poddaných v zemědělství.

K největším přesunům obyvatelstva českých zemí došlo také v poslední třetině 19. století. Šlo o odchod ze zemědělského venkova do ciziny a průmyslových center. Od 30. let 19. století z tisíce obyvatel českých zemí odcházeli dva až tři lidé, spíše češi než

němci, protože v pohraničních industrializovaných oblastech s převahou německého obyvatelstva byl dostatek pracovních příležitostí. Císařský patent umožňující vystěhování z března 1832 se netýkal osob s vojenskými, finančními a právními závazky. Vystěhovalectví v rámci monarchie i mimo ni si udržovalo většinou individuální charakter. Asi jedna třetina osob z přirozeného přírůstku odcházela do jiné země monarchie nebo do ciziny. Zpočátku se cílem staly Dolní Rakousy s Vídní, později USA, Kanada, a Brazílie. Před první světovou válkou se odhaduje, že z českých zemí žilo za hranicemi **1,2.mil.** obyvatel, z toho v západní části monarchie 750 000, 40 000 ve východní části, 90 000-110 000 v Sasku, 70-110 000 v Prusku, v Rusku 30 000 a v USA 184 000. Na přelomu 19. a 20. století se ve Vídni hlásilo k české národnosti 100 000 obyvatel. Neúřední odhady se pohybují mezi 400 000 až 600 000 obyvatel.

Migrace do zahraničí měla podobu jednak přechodného sezónního vystěhovalectví, převážně za zemědělskými pracemi v Německu a Rakousku a též mnohem rozsáhlejšího trvalého vystěhovalectví. Během let 1920-29 bylo vydáno 320 000 vystěhovaleckých pasů, takže i s přihlédnutím k dosti početnému množství navrátilcům po 1. světové válce mizela v zahraničí přibližně pětina populačního přírůstku. Zájem byl větší, ale omezovala ho restriktivní opatření přistěhovatelských zemí. Například v roce 1924 žádalo o trvalý pobyt v USA více než 30 000 občanů ČSR, ale imigrační kvóta pro Československo byla snížena na 3073 osob ročně. Hlavní proud vystěhovalců mířil do **Severní Ameriky, Argentiny, Austrálie** a z evropských zemí do **Francie, Belgie, Německa** a v některých letech i do **SSSR**.

Jak vyplývá z mezinárodního srovnání, které se však týká jen migrace z evropských zemí do zámoří, patřilo Československo v první třetině 20. stol. ke státům s průměrným vystěhovalectvím. Postupně se však migrace obyvatel díky pokračujícímu trendu nejen z Československa, ale z celé Evropy stává vážným společenským problémem. Hlavně také proto, že ze zemí odcházeli hlavně mladí lidé. Většina vystěhovalců uvedla jako důvod odchodu z ČSR sociální motiv – nástup do zaměstnání nebo hledání obživy. Ne všem zájemcům však mohlo být vyhověno. Proto neuspokojeným žadatelům o vystěhování do USA a do jiných atraktivních zemí doporučovali představitelé státní správy, aby neopomíjeli takové končiny jako Albánii, Madagaskar, Britskou východní a jižní Afriku,

Nový Zéland nebo Oceánii. Styk s českými a slovenskými krajany koordinoval Československý ústav zahraniční založený v roce 1928. Při jeho vzniku bylo zdůrazněno, že v zahraničí žije plná pětina československého národa. Ústav měl mapovat krajanský svět, sledovat vystěhovalectví a repatriaci, podporovat školy v mateřském jazyce a vybavení krajanských knihoven, přijímat krajany a navštěvovat jejich komunity v zahraničí.

Historii volného pohybu osob lze rozdělit do tří etap. Do první etapy můžeme zařadit období před podepsáním Smlouvy o Evropské Unii. Spolupráce mezi jednotlivými členskými státy Evropského Společenství byla zaměřena pouze na problematiku pohybu pracovních sil v rámci společného trhu vytvořeného Smlouvou o Evropském hospodářském společenství.

Důležitý moment k dokončení vnitřního trhu nastal přijetím Jednotného evropského aktu v roce 1986, který stanovil cíl vytvořit vnitřní trh jako prostor volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu do 31.12. 1992. Odstraňování překážek volného pohybu osob a kontrol na vnitřních hranicích probíhalo na základě tzv. Schengenských dohod. Výsledkem narůstajících imigrací ze třetích zemí do členských států ES bylo podepsání Dublinské konvence týkající se určení státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl podané v jednom z členských států ES.

Do druhé etapy bychom mohli zařadit období mezi ratifikací Smlouvy o Evropské Unii (1992) a Amsterodamské smlouvy (1997). Smlouva o EU tzv. Maastrichtská smlouva zakotvuje tři pilíře - formální právní základy EU. I. pilíř - komunitární právo ES, II. pilíř - společná zahraniční a bezpečnostní politika a III. pilíř - spolupráce v oblasti justice a vnitřních věcí. Spolupráce v rámci II. a III. pilíře probíhá na mezivládní úrovni.

Do třetí fáze spadá podpis amsterodamské smlouvy, která vstoupila v platnost 1.5. 1999. Narůstající počet azylantů, nelegální přistěhovalectví, rozrůstání se mezinárodního zločinu i těžkopádnosti rozhodovacího procesu přispělo k přesunu této oblasti (s výjimkou policejní a soudní spolupráce v trestních věcech) do pravomoci orgánů EU. Součástí komunitárního práva se tak stala vízová, migrační a azylová politika a problematika

občanství Unie zavedeného Maastrichtskou smlouvou.

4. Slovník pojmů z oblasti pracovního a evropského práva

4.1 Právo Evropského Společenství

4.1.1 Právo EU

Evropským právem, tedy právem EU, se rozumí souhrn právních norem zajišťujících institucionální soustavu Evropských společenství a fungování společného trhu ležících na pomezí práva mezinárodního a práva vnitrostátního. Evropské právo se dělí na dvě větve či podsystemy – právo **komunitární** a právo **unijní**. S ohledem na předpokládaný budoucí vývoj Evropské unie se dá ovšem předpokládat stále častější prolínání těchto dvou subsystémů a jejich nahrazení souhrnným pojmem „Evropské právo“.

4.1.2 Unijní právo

Unijním právem se rozumí zejména **právo tzv. druhého a třetího pilíře** Evropské unie, tzn. právní akty společné zahraniční a bezpečnostní politiky (II. pilíř) a justiční spolupráce v trestních věcech (III. pilíř). Unijní právo je vybudováno na principu koordinace členských států.

Právními nástroji uskutečňování společné zahraniční a bezpečnostní politiky jsou společné strategie, společné akce a společný postoj (stanovisko).

Právními nástroji justiční spolupráce v trestních věcech jsou společné postoje a postupy, rámcová rozhodnutí a též rozhodnutí a mezinárodní smlouvy sjednané v rámci Rady Evropy.

4.1.3 Komunitární právo

Pro právní systém Evropského Společenství se používá označení komunitární

právo. Evropské Společenství se odlišuje od ostatních mezinárodních organizací tím, že má pravomoc vytvářet právní normy závazné nejen pro členské státy, ale i pro vnitrostátní subjekty těchto států (osoby fyzické a právnické). Toto právo je svébytným právním řádem, který nelze přirovnat ani k mezinárodnímu, ani k vnitrostátnímu právu. Právo Evropského Společenství je nadřazeno právu členských států. Dojde-li k rozporu mezi normou práva Společenství a normou vnitrostátního práva členského státu, má přednost norma práva Společenství. Povinností vnitrostátního soudu je aplikovat právo Společenství a neaplikovat ustanovení vnitrostátního práva, které je s ním v rozporu. Zásada přímého účinku práva Evropského Společenství znamená, že soudy, orgány veřejné správy a soukromé subjekty mohou a musí komunitární právo použít i bez toho, že by bylo transformované do vnitrostátního právního řádu. Bezprostřední účinek má pouze část primárního práva a především nařízení a rozhodnutí.

Všechny normy komunitárního práva - smlouvy, nařízení, směrnice, rozhodnutí, ale i ustanovení mezinárodní smlouvy zavazující Evropské Společenství – jsou podle rozhodnutí Evropského soudního dvora právně vynutitelné. Komunitární právo má závažné důsledky pro občany členských států ES. Mohou se domáhat svých práv, jež vycházejí ze zakladatelských a jiných smluv, jak vůči orgánům Společenství, tak vůči orgánům národním a ostatním právnických a fyzickým osobám.

Právo primární

Primární právo zahrnuje **zakládací smlouvy**, pozdější pozměňovací a přístupující akty, jakož i závazné protokoly a dodatky rovnocenného významu. Primární právo je nadřazeno sekundárnímu právu a slouží jako měřítko, zda je sekundární právo stanoveno správně.

Cílem Evropského společenství, jak praví preambule Smlouvy o ES, je stále těsnější spojení mezi evropskými státy. Proces postupného sjednocování se uskutečňuje prostřednictvím změn zřizovacích smluv a přijímáním dalších smluv (patří mezi ně např. Smlouva o sloučení orgánů Evropských Společenství, Jednotný evropský akt, Smlouva o Evropské unii, Amsterodamská smlouva, Smlouva z Nice). Přílohy a protokoly ke smlouvám jsou nedílnou součástí smluv.

Jak již bylo uvedeno výše volný pohyb pracovníků je jedním ze základních prvků vnitřního trhu a jako takový vyplývá z ustanovení čl. 39 a následující Smlouvy o založení Evropských Společenství. Mezitím co evropské primární právo nastavuje pouze parametry volného pohybu pracovníků, výraznější roli při formulaci jeho konkrétního obsahu má sekundární právo a zejména pak judikatura Evropského soudního dvora.

Právo sekundární

Sekundární (odvozené) právo Společenství vychází z primárního práva. Někdy se mluví též o „aktech Společenství“ (Community acts). Jde o legislativní akty orgánů Společenství vydávané na základě zřizovacích smluv. Představují rozsáhlou legislativu, která je tvořena více než jedenácti tisíci akty, o více než osmdesáti tisících stranách. Jde o následující druhy aktů:

- Nařízení (regulations). Jde o závazný akt normativní povahy, který zavazuje přímo jak členské státy, tak i jejich vnitrostátní subjekty práva (osoby fyzické i právnické).
- Směrnice (directives). Jde o legislativní akt, který zavazuje pouze členské státy. Směrnice předepisuje výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž formy a metody dosažení tohoto cíle zůstávají na vůli a rozhodnutí členských států.
- Rozhodnutí (decisions). Rozhodnutí je individuálním aktem zavazujícím pouze subjekty, jimž je adresováno. Mohou to být jak členské státy, tak i jiné subjekty (osoby).
- Doporučení (recommendations) a stanoviska (opinions). Tyto akty nejsou právně závazné. Společenství pomocí doporučení poskytuje členským státům nezávazné návody pro jejich jednání, v rámci stanovisek vyjadřuje svůj postoj k vzniklým situacím.

Princip subsidiarity

Subsidiarita je latinský výraz pro podpůrnost. Jde o jednu kategorii z párových výrazů specialita – subsidiarita. V případě, že ze dvou ustanovení, případně dvou skupin ustanovení právních předpisů či ze dvou různých skupin právních předpisů jako celku, má jeden ve vztahu k druhému povahu předpisu podpůrného, znamená to, že tento subsidiární předpis lze použít jen tehdy, neupravuje-li příslušnou otázku předpis druhý, který má v tomto vztahu povahu předpisu speciálního. Jako subsidiární se rovněž označuje právní vztah vedlejší, který se uplatňuje podpůrně, tj. tehdy, nelze-li dosáhnout realizace závazku

hlavního.

Uplatnění principu subsidiarity znamená, že Evropská unie nepřijme žádná opatření (s výjimkou opatření, která spadají do její výlučné pravomoci), pokud je efektivnější přijmout je na národní, regionální či komunální úrovni. Právo Evropského Společenství je nadřazeno právu členských států. Dojde-li k rozporu mezi normou práva Společenství a normou vnitrostátního práva členského státu, má přednost norma práva Společenství. Povinností vnitrostátního soudu je aplikovat právo Společenství a neaplikovat ustanovení vnitrostátního práva, které je s ním v rozporu. Orgány Evropské unie vycházejí při svém rozhodování z principu subsidiarity. V praxi to znamená, že opatření mají být přijímána na tom stupni správy, který je může nejlépe a nejúčinněji zajistit.

Definování principu subsidiarity probíhalo postupně. Zakladatelské smlouvy Evropských Společenství tento princip neobsahovaly. Rozhodující pro definování principu subsidiarity byly zkušenosti, jež členské státy i orgány Společenství získávaly v oblasti tvorby sekundárního práva při naplňování cílů zakladatelských smluv.

Článek definující subsidiaritu byl zahrnut do Smlouvy o Evropské unii (1992) a do Smlouvy o Evropském Společenství. Smlouva o Evropském Společenství byla doplněna o článek, který stanoví, že Společenství bude v oblastech, které nespádají do jeho výlučné pravomoci, podnikat kroky jen tehdy, nebudou-li členské státy schopny provést navrhovaná opatření, jež by z důvodů rozsahu nebo účinků mohlo lépe dosáhnout Společenství. Tato obecná zásada byla později konkretizována (na zasedání Evropské rady v Edinburgu v prosinci 1992), a stala se vodítkem pro rozhodování orgánů Společenství.

4.2 Soudní orgány EU

Jedním ze základních prvků Evropských Společenství je jejich nadstátnost. V klasickém pojetí tento princip spočívá ve svrchovanosti státu, tzn. stát stojí na vrcholu hierarchie. Jednotlivé státy tak nejsou nikomu podřízeny a spolu s ostatními státy vytváří mezinárodní právo. Samy si tak rozhodují o svém osudu a meze jejich svrchovanosti jsou

dány pouze stejnou svrchovaností států ostatních, kterou nesmí narušovat. Ve vnitrostátním měřítku svrchovanost spočívá ve státní moci, která je výlučná, nezávislá na jakékoliv jiné moci uvnitř státu a nadřazená všem vnitrostátním subjektům.

Za účelem vytvoření silného a kompaktního evropského integračního celku, který bude vnitřně homogenní a soudržný, byla vypracována koncepce nadstátní organizace, ve které každý členský stát odevzdá dobrovolně část svých svrchovaných pravomocí na tuto organizaci a v odpovídajícím rozsahu jí pak následně bude podléhat. Věcný rozsah nadstátnosti je dán rozsahem přenesených pravomocí na Evropská Společenství jejichž přehled je dán zejména ustanovením článku 3 Smlouvy o založení Evropských Společenství.

Projevem nadstátnosti Evropských Společenství je pravomoc jejich orgánů tvořit právo, které je bezprostředně závazné vůči jednotlivým členským státům, příslušným fyzickým a právnickým osobám. Z tohoto důvodu byl vytvořen Soudní dvůr zajišťující v rámci svých pravomocí dodržování práva při výkladu a provádění jednotlivých právních předpisů vydávaných ostatními orgány Společenství.

4.2.1 Soudní dvůr

Soudní dvůr se skládá ze tří soudů: Soudní dvůr, Soud prvního stupně a Soud pro veřejnou službu. V souladu s článkem 221 Smlouvy o založení Evropských Společenství se Soudní dvůr skládá z jednoho soudce z každého členského státu, tzn. v současné době čítá 27 soudců.

Těmto soudcům je nápomocno celkem osm generálních advokátů jejichž úkolem je předkládat veřejné, zcela nestranně a nezávisle odůvodněné návrhy rozhodnutí ve věcech, které v souladu s příslušnými procesními předpisy Soudního dvora vyžadují jejich účast.

Vzhledem k nestrannosti a absolutní nezávislosti soudců a generálních advokátů na jednotlivých členských státech jsou vybírání z osob, které poskytují veškeré záruky nezávislosti a splňují všechny požadavky nezbytné k výkonu nejvyšších soudních funkcí v

jejich zemích nebo jsou obecně uznávanými znalci práva. Soudce nesmí vykonávat po dobu své funkce žádnou jinou politickou nebo administrativní činnost, ať placenou nebo neplacenou. Pouze v některých případech vzniká soudcům právo na výkon činností, které jsou slučitelné s funkcí soudce.

Soudci jsou voleni na dobu 6 let, přičemž každé 3 roky dochází k obměně soudců tak, aby byla zachována kontinuita. Soudci jejichž funkční období končí, mohou být jmenováni opakovaně. Soudci jsou zároveň v jednotlivých členských státech vyňati z pravomoci všech soudních a správních orgánů. Jejich imunita je absolutní a vztahuje se tedy i na jejich chování v soukromém životě.

Ze svého středu volí soudci předsedu Soudního dvora na dobu tří let. Tento předseda řídí práci Soudního dvora, předsedá plenárnímu zasedání, ustanovuje pro jednotlivé věci soudce zpravodaje a určuje termíny jednání Soudu. Předseda může být volen i opakovaně.

Vedle toho Soudní dvůr jmenuje svého tajemníka jehož funkce spočívá v tom, že odpovídá v každém jednotlivém případě za průběh řízení. Registruje jednotlivé procesní úkony a podání a zajišťuje vyhledávání potřebných informací¹.

Soud prvního stupně

Z důvodu přetížení Soudního dvora byl na základě Jednotného evropského aktu a rozhodnutím Rady z 24. října 1988 č. 88/591 vytvořen nový soudní orgán Společenství, Soud prvního stupně. Jeho základním úkolem bylo rozhodování o žalobách jednotlivců tak, aby se Evropský soudní dvůr mohl soustředit na spory právně složitější a administrativně či ekonomicko-analyticky náročnější. Smlouva z Nice podstatně změnila postavení Soudu prvního stupně. Především ho učinila samostatným soudním orgánem, který již není součástí Soudního dvora, a to přes skutečnost, že oba soudy tvoří jednotnou soudní soustavu².

¹ Týc, Vladimír: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, Linde Praha

² Týc, Vladimír: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, Linde Praha

Řízení před Soudem prvního stupně je dvou instancí. Proti rozhodnutí Soudu prvního stupně se tak lze odvolat k Soudnímu dvoru. Složení Soudu prvního stupně je obdobné jako v případě Soudního dvora, tzn. jeden soudce z každého členského státu. Vedle toho jim mohou být nápomocni i generální advokáti, ačkoliv zatím nebyl žádný jmenován.

Soud pro veřejnou službu

Pro řešení pracovních a služebních sporů zaměstnanců v Evropských Společenstvích byl v roce 2004 rozhodnutím Rady č. 2004/752 ze dne 2. listopadu 2004 zřízen zvláštní Soud pro veřejnou službu. Hlavním účelem bylo snížení administrativní zátěže Soudům prvního stupně a zvýšení kapacity Soudních orgánů Evropských Společenství.

4.2.2 Druhy řízení

Evropský soudní dvůr má výhradní právo rozhodovat, jak právo Evropských Společenství chápat a vykládat. Řízení konaná před Evropským soudním dvorem lze rozdělit do dvou kategorií:

1) **Přímá žaloba**, kterou mohou přednést buď orgány Evropských Společenství nebo jakýkoliv členský stát případně jednotlivec, který se cítí poškozen jednáním evropských institucí nebo evropským právem. Jako přímé se označují žaloby k Soudnímu dvoru, které mohou být podány kdykoli, tedy bez návaznosti na jiné řízení. Patří sem všechny žaloby, které mohou být k ESD a Soudu prvního stupně podány, s výjimkou žaloby na neaplikovatelnost nařízení (čl. 241 Smlouvy ES), jakož i návrhu na zahájení řízení o předběžné otázce (čl. 234 Smlouvy ES).

- 2) **Předběžná otázka.** Právní rámec institutu předběžné otázky je dán čl. 234 Smlouvy o založení Evropských Společenství na jehož základě Evropský soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se mimo jiné platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Společenství a Evropské centrální banky. Vystane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Evropský soudní dvůr o rozhodnutí v této otázce.

Z výše uvedeného vyplývá, že předběžnou otázku mohou předkládat pouze soudy členských státu, které mají rozhodnout v řízení, jenž je předmětem položené otázky. Národní soudy jsou tak oprávněny a v některých případech i zavázány postoupit Soudu otázku ohledně výkladu nebo platnosti komunitárního práva, ať již na základě vlastního uvážení nebo na návrh stran soudního sporu, jestliže je národní soud toho názoru, že nález Soudu je nutný k tomu, aby mu umožnil vydat v dané věci rozsudek.

Oprávnění vznést v dané věci otázku komunitárního práva na základě vlastního uvážení předpokládá, že národní soud zvažuje, zda musí být aplikováno komunitární právo a je-li nutné neaplikovat národní právo, nebo že národní právo musí být interpretováno způsobem, který se slučuje s komunitárním právem.

Soudem ve smyslu ustanovení čl. 234 Smlouvy o založení Evropských Společenství je instituce splňující tzv. Vaasenská kritéria tak, jak byla vymezena v rozhodnutí C – 61/65 Vaasen vs. Göbbels³. V této souvislosti se soudem rozumí taková instituce, která:

- 1) Má zákonný základ.
- 2) Je nezávislá a rozhoduje nestranně.
- 3) Má trvalý charakter.
- 4) Má obligatorní jurisdikci (založenou zákonem).
- 5) Řídí se v rozhodování zákonnými předpisy, tj. ne na základě volného uvážení.
- 6) Rozhoduje ve sporném řízení.

³ŠLOSARCÍK, Ivo, Politický a právní rámec evropské integrace, Wolters Kulwer

Z výše uvedených podmínek a související judikatury Evropského soudního dvora jednoznačně vyplývá, že předběžnou otázku mohou položit nejen soudy, ale i další instituce pověřené příslušnými právními předpisy o rozhodování sporů (např. disciplinární komory profesních komor, orgány zdravotních pojišťoven, samostatně jednající imigrační důstojník ve Velké Británii).

Na druhou stranu pod tuto definici soudu nespádají soudy členských států jednající jako správní orgán (např. problematika zápisu do katastru nemovitostí, zápisu do obchodního rejstříku). případně rozhodčí nebo mezinárodní soudy.

Zároveň ani orgány veřejné správy nejsou zařaditelné pod definici soudu podle čl. 234 Smlouvy o založení Evropských Společenství. Evropský soudní dvůr se tak odmítl zabývat předběžnou otázkou položenou lucemburskými daňovými orgány a to s odůvodněním, že jako součást ministerstva financí postrádají nezávislost coby jeden ze základních požadavků stanovených rozhodnutím C -61/65 Vaasen vs. Göbbels.

V minulosti se objevovaly názory, že ústavní soudy jednotlivých členských států do kategorie soudu či tribunálu podle čl. 234 Smlouvy o založení Evropských Společenství nespádají. Argumentovalo se především jejich politickým charakterem a funkcí označovanou jako negativní zákonodárce či dodatečná komora parlamentu. Tento názor je však minoritní a s výjimkou francouzské Ústavní rady, pod kategorii soudu dle čl. 234 Smlouvy o založení Evropských Společenství lze zařadit i ústavní soudy.

Jak již bylo výše naznačeno, soudy jednotlivých členských států jsou obecně oprávněny podkládat předběžnou otázku. Pouze v určitých, předem stanovených situacích, jsou k tomuto kroku povinni. V souladu s čl. 234 odst. 3 Smlouvy o založení Evropských Společenství, předběžnou otázku jsou povinny předložit soudy či tribunály jejichž rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky. Pro vymezení soudu či tribunálu pro účely čl. 234 odst. 3 SES existují dva teoretické přístupy. „Prvým je abstraktní teorie, která za takový soud považuje pouze soudní instituci stojící na vrcholu soudní hierarchie příslušného státu. Toto úzké chápání soudu, který musí k ESD referovat, bylo odmítnuto jak ESD, tak i většinou akademické obce. Při posuzování soudů pro účely čl. 234 odst. 3

proto dominuje tzv. konkrétní teorie, která za povinný soud považuje konkrétní soud, proti jehož rozhodnutí v daném případě neexistuje opravný prostředek⁴.“

Ani samotné vymezení opravného prostředku nelze chápat ve smyslu vnitrostátního práva, ale jedná se o ryze komunitární pojem. Takovými opravnými prostředky ve smyslu komunitárního práva se rozumí pouze řádné opravné prostředky, tj. nezahrnuje obnovu řízení, ústavní stížnost nebo milost prezidenta.

Při řízení o předběžné otázce se tak primárně nejedná o spor před Evropským soudním dvorem, ale extenzi řízení sporu před soudem členského státu. Ačkoliv Soud nemá dle čl. 234 Smlouvy o založení Evropských Společenství pravomoc aplikovat na jednotlivý případ pravidlo komunitárního práva, a tudíž posuzovat ustanovení národního práva vzhledem k tomuto pravidlu komunitárního práva, může v rámci soudní spolupráce dle uvedeného článku a na základě předložených podkladů, poskytnout národnímu soudu výklad práva Společenství, jenž může být pro tento soud užitečný při posouzení dopadů tohoto ustanovení národního práva⁵.

Zároveň není možné toto řízení srovnávat s odvoláním případně jinou formou řádného nebo mimořádného opravného prostředku, a to především z toho důvodu, že mezitím co využití odvolání či jiného opravného prostředku vychází z rozhodnutí stran sporu, položení předběžné otázky je zcela v diskreci vnitrostátního soudu.

Evropský soudní dvůr pro akceptaci a zodpovězení předběžné otázky tradičně vyžaduje, aby vycházela z reálně existujícího sporu a odmítá se tak zabývat otázkami čistě teoretického až hypotetického charakteru, otázkami soudního sporu zahájeného pouze za účelem získání odpovědi na předběžnou otázku nebo otázkami již sporu ukončeného.

Vedle tohoto základního omezení se postupem času v souvislosti s rostoucím počtem pokládaných předběžných otázek objevily tendence k regulaci jejich pokládání. Tato omezení měla především následující formy:

⁴ ŠLOSARCÍK, Ivo, Politický a právní rámec evropské integrace, Wolters Kulwer

⁵ ŠLOSARCÍK, Ivo, Politický a právní rámec evropské integrace, Wolters Kulwer

- Změny procesních pravidel umožňující Evropskému soudnímu dvoru odpovídat na předběžné otázky, na které již Evropský soudní dvůr odpověděl nebo je odpověď zřejmá z již existující judikatury.
- Postupu zbavujícího soudy jednotlivých členských států povinnosti pokládat předběžnou otázku v případě kdy odpověď je zřejmá z již existující judikatury nebo odpověď je obecně známá .

Jak již bylo naznačeno, ve svém rozhodování, zda předložit předběžnou otázku, není příslušný soud vázán názorem zúčastněných stran ve věci nutnosti jejího položení. Rozhodne-li se národní soud položit předběžnou otázku ve věci výkladu komunitárního aktu, jehož dotčená ustanovení nejsou ustálenou judikaturou soudu již vyložena, měl by při formulaci žádosti dodržovat zásady pro pokládání předběžných otázek stanovených v roce 1996 Evropským soudním dvorem zejména dostatečný popis relevantních skutečností a právních okolností, jenž spočívají zejména v popisu ustanovení příslušné tuzemské právní normy, případně správní praxe, a popisu okolností daného případu, spolu s důvodem proč národní soud pokládá předběžnou otázku. Rozhodnutí o předložení předběžné otázky může národní soud učinit kdykoliv v průběhu řízení.

Tam, kde národní pravidla spadají pod předmět komunitárního práva a věc je postoupena Soudnímu dvoru s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, Soud musí poskytnout veškeré prvky výkladu práva Společenství potřebné národním soudem pro stanovení, zda tato pravidla jsou kompatibilní s základními právy, jejichž dodržování Soud zajišťuje⁶.

⁶ŠLOSARCÍK, Ivo, Politický a právní rámec evropské integrace, Wolters Kulwer

5. Přehled legislativy Evropské unie

Acquis Evropské unie (evropské právo) je soubor aktů vytvářený v průběhu evropského integračního procesu a související se vznikem a fungováním Evropské unie.

Tvoří je:

- Smlouvy o Evropských společenstvích, protokoly, deklarace a rezoluce přijaté Evropskými společenstvími, jejich obsah, zásady a politické cíle.
- Legislativa přijatá při aplikaci smluv o Evropském společenství.
- Judikatura Evropského soudního dvora.
- Smlouva o Evropské unii, protokoly, deklarace a rezoluce přijaté Evropskou unií, jejich obsah, zásady a politické cíle.
- Opatření vztahujících se ke společné zahraniční, bezpečnostní a obranné politice Evropské unie.
- Opatření vztahujících se k justici a spolupráci ve vnitřních věcech Evropské unie.
- Mezinárodní smlouvy uzavřené Evropským společenstvím s třetími státy a s mezinárodními organizacemi a smlouvy uzavřené mezi členskými státy Evropské unie.
- Zvykové právo.

Nové členské státy se zavázaly přijmout acquis Evropské unie v plném rozsahu. Výjimky a odlišnosti při přejímání acquis jsou možné jen ve výjimečných případech a jejich rozsah je omezen.

5.1. Římská smlouva - Smlouva o založení Evropských společenství

Volný pohyb osob a pracovní síly již obsahuje Římská smlouva z roku 1957. Jak již bylo uvedeno volný pohyb pracovníků je jedním ze základních prvků vnitřního trhu a jako takový vyplývá z ustanovení čl. 39 a následující Smlouvy o založení Evropských Společenství. Mezitím, co evropské primární právo nastavuje pouze parametry volného pohybu pracovníku, výraznější roli při formulaci jeho konkrétního obsahu má sekundární právo a zejména pak judikatura Evropského soudního dvora.

Vzhledem ke skutečnosti, že čl. 39 Smlouvy o založení Evropských Společenství je přímo aplikovatelný a s ohledem na princip absolutní aplikační přednosti práva Evropského Společenství, existuje-li v národním právním rádu ustanovení, které by čl. 39 Smlouvy o založení Evropských Společenství odporovalo, toto ustanovení nebude v právních vztazích s komunitárním prvkem použito.

Tato ustanovení Smlouvy o založení Evropských Společenství chrání jednotlivce před diskriminačními opatřeními jak státu či jiných nositelů veřejné moci, tak před opatřeními soukromoprávních osob (v našem případě zaměstnavatelů).

Článek 39

- 1) Je zajištěn volný pohyb pracovníků uvnitř Společenství.
- 2) Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.
- 3) S výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví zahrnuje právo:
 - a) Ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa.
 - b) Pohybovat se za tím účelem volně na území členských států.
 - c) Pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků.
 - d) Zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za podmínek, které budou předmětem prováděcích nařízení vydaných Komisí.
- 4) Tento článek se nepoužije pro zaměstnání ve veřejné správě.

Článek 40

Rada přijímá postupem podle článku 251 po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem prostřednictvím směrnic nebo nařízení opatření potřebná k zavedení

volného pohybu pracovníků tak, jak je vymezen v článku 48, a to zejména tím, že:

- a) Zajistí úzkou spolupráci mezi vnitrostátními úřady práce.
- b) Odstraní ty administrativní postupy a praxi, jakož i lhůty pro přístup pracovníků k volným pracovním místům, vyplývající buď z vnitrostátních právních předpisů, nebo z dohod dříve uzavřených mezi členskými státy, jejichž zachování by bylo překážkou liberalizace pohybu pracovníků.
- c) Odstraní všechny takové lhůty a jiná omezení stanovená vnitrostátními předpisy nebo dohodami dříve uzavřenými mezi členskými státy, které kladou pro státní příslušníky jiných členských států jiné podmínky svobodné volby pracovního místa než pro vlastní státní příslušníky.
- d) Vytvoří vhodný mechanismus, jenž by umožňoval propojení mezi nabídkou a poptávkou na trhu pracovních sil a usnadňoval jejich vyrovnávání způsobem, který by vylučoval vážné ohrožení životní úrovně a zaměstnanosti v různých regionech a odvětvích průmyslu.

Článek 41

Členské státy budou v rámci společného programu podporovat výměnu mladých pracovníků.

Článek 42

Rada přijme postupem podle článku 251 v oblasti sociálního zabezpečení taková opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků; za tímto účelem Rada vytvoří systém, který migrujícím pracovníkům a oprávněným příslušníkům jejich rodin zajistí:

- a) Započtení všech dob získaných podle práv členských států pro účely vzniku a zachování nároků na dávky, jakož i pro výpočet jejich výše.
- b) Vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států.

Článek 48

Volný pohyb pracovníku zahrnuje právo:

- a) Ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa.
- b) Pohybovat se za tím účelem volně na území členských států.

- c) Pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků.
- d) Zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za podmínek, které budou předmětem prováděcích nařízení vydaných Komisí.

V článku 48 se dále ale uvádí, že se nevztahuje na zaměstnání ve veřejné správě. Z důvodu bližší nespecifikace pojmu „veřejná (státní) správa“ je jeho výklad problematický. Na jedné straně jsou státy, které vykládají tento pojem velice široce (vedle orgánu státní správy zahrnují i veškeré státní podniky), na straně druhé Evropský soudní dvůr (ESD), jehož interpretace pojmu je poměrně úzká: „Předmětem výjimky jsou jen ta pracovní místa, kde dochází k přímé nebo nepřímé účasti na výkonu státní moci nebo na činnostech, jejichž účelem je zabezpečení všeobecných zájmu státu nebo jeho orgánu.“⁷

Samotná úprava volného pohybu pracovníků ve Smlouvě o založení Evropských společenství je velmi stručná. Na tato ustanovení navazuje sekundární právo, které blížeji vymezuje některá oprávnění i omezení volného pohybu.

Původní úprava zahrnovala především omezení volného pohybu ekonomicky činných osob a byla rozvržena do několika nařízení. Nařízení Rady č. 1612/68/EHS o volném pohybu pracovníků, směrnice Rady č. 68/360/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků a jejich rodinných příslušníků, směrnice Rady č. 73/148/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb, směrnice Rady č. 93/96/EHS o právu pobytu pro studenty a směrnice Rady č. 90/365/EHS o právu pobytu zaměstnaných a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti.

Nařízení Rady č. 1612/68/EHS bylo přijato především za účelem, aby právo volného pohybu pracovníků bylo vykonáváno na základě objektivních podmínek svobody a důstojnosti, tak aby byla právně i fakticky zajištěna rovnost zacházení ve všech věcech, které se týkají vlastního výkonu zaměstnání a přístupu k bydlení, a rovněž odstraněny překážky mobility pracovníků, zejména pokud jde o právo pracovníka, aby jej doprovázela

⁷ Komise v. Belgie, 149/79, Dostupné na: <http://europa.eu.int/eur-lex>

jeho rodina, a podmínky začlenění této rodiny do prostředí hostitelské země.

V souladu s článkem 1 tohoto nařízení má každý státní příslušník členského státu právo na, bez ohledu na místo svého bydliště, přístup k zaměstnání a na jeho výkon na území jiného členského státu v souladu s právními a správními předpisy, které upravují zaměstnávání státních příslušníků tohoto státu. To zahrnuje zejména stejný přístup k zaměstnání, jaký mají státní příslušníci tohoto státu.

Článek 7 tohoto nařízení tuto zásadu dále doplňuje a upřesňuje. S pracovníkem, který je státním příslušníkem členského státu, tak nesmí být na území jiného členského státu z důvodu jeho státní příslušnosti zacházeno jinak než s tuzemskými pracovníky, jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, propouštění a návratu k povolání nebo opětovného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným.

Uvedené nařízení tak navazuje na článek 39 Smlouvy o založení Evropských Společenství v určitém směru rozvíjí především některé prvky nepřípustné diskriminace.

Směrnice Rady č. 68/360/EHS do jisté míry navázala na nařízení Rady č. 1612/68/EHS a odstraňovala především překážky při výkonu práva volného pohybu pracovníku. Směrnice zároveň výrazněji sjednotila právní úpravu pobytu v jednotlivých členských státech, tak aby přiblížila právní postavení pracovníků všech členských států. Svůj domovský členský stát tak mohli pracovníci i s rodinnými příslušníky opustit bez jakýchkoliv formalit, ve státě určení jim bylo automaticky vydáno povolení k pobytu na pět let, jehož platnost mohla být na požádání prodloužena.

Aby byl překonán tento rozdrobený přístup k právu volného pohybu a pobytu a usnadněn výkon tohoto práva, byla přijata směrnice Rady č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, která nahradila, mimo nařízení Rady č. 1612/68 o volném pohybu pracovníku, ostatní výše zmíněné předpisy. Tato směrnice měla být implementována jednotlivými členskými státy nejpozději do 30.4. 2006.

5.2 Maastrichtská smlouva

Maastrichtská smlouva o Evropské unii z roku 1993 zavedla do praxe nový pojem občanství EU, kde ovšem občanství EU nenahrazuje občanství příslušného členského státu a ve svém textu mimo jiné říká: „každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států“. Jedná se tedy o podstatnou změnu, kdy již nejde pouze o volný pohyb pracovních sil (a dalších konkrétně vymezených osob), ale o volný pohyb všech obyvatel bez další specifikace.

Občanství EU je výsledkem prohlubující se evropské integrace a zahrnuje existující i rozšiřující se hospodářská i politická práva. Základem unijního občanství jsou základní tržní svobody (svoboda pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu) včetně jejich sociálních rozměrů a zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti.

5.3 Amsterodamská smlouva

Amsterodamskou smlouvou byla vytvořena nová hlava IV Smlouvy o založení Evropského společenství „Vízová, azylová, přistěhovalecká i jiné politiky týkající se volného pohybu osob“. Čl. 61 této hlavy stanoví, že k postupnému vytváření prostoru svobody, bezpečnosti a práva přijme Rada do pěti let od vstupu smlouvy v platnost mimo jiné opatření k zajištění volného pohybu osob a s tím spjatá doprovodná opatření týkající se kontroly na vnějších hranicích, azylu a přistěhovalectví. Rada také přijme ostatní opatření v oblastech azylu, přistěhovalectví a ochrany práv státních příslušníků třetích států.

Evropská rada na svém zasedání v Tampere (říjen 1999) o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti stanovila hlavní oblasti a priority, v rámci kterých by měla být přijata nezbytná opatření, a by uvedený prostor byl skutečně vytvořen.

5.4 Směrnice č. 2004/38

Volný pohyb osob a svoboda pohybu pracovních sil je upravena směrnicí č. 2004/38 o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat

a pobývat na území členských států, která novelizovala nařízení 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství a zrušila směrnice č. 64/221 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků.

Tato směrnice upravuje pravidla volného pohybu pracovníků uvnitř celého Společenství. V praxi to de facto znamená možnost zaměstnání v jakémkoliv členském státě bez nutnosti pracovního povolení.

Pozn.: Směrnice může být (je) u některých států prolomena tzv. přechodnými obdobími - viz kapitola 6.

6. Obecné zásady volného pohybu osob a pracovní síly v Evropské Unii

6.1 Volný pohyb osob a pracovní síly

Volný pohyb osob je jednou ze čtyřech základních svobod zaručených především Smlouvou o založení Evropských Společenství a představuje zejména odstranění jakýchkoliv právních či správních překážek a omezení, která by mohla bránit příslušníkům členských států v pohybu mezi členskými státy, ať za prací, podnikáním, studiem nebo turistikou. Tato svoboda představuje v návaznosti na článek 3 Smlouvy o založení Evropských Společenství jeden ze základních cílů Unie.

Ve své původní podobě se volný pohyb osob vztahoval pouze na osoby ekonomicky aktivní. Hlavním důvodem byla nemožnost dosáhnout vytvoření jednotného trhu pokud by i nadále přetrvávalo omezení mobility pracovní síly. Od té doby se (díky neustále sílící sociální a lidské dimenzi evropského prostoru) právo na volný pohyb dál rozšiřovalo s cílem zahrnout všechny kategorie občanů včetně vyživovaných osob, studentů a těch, kteří již nejsou ekonomicky aktivní. Tento proces byl završen Maastrichtskou Smlouvou o Evropské unii a zavedením institutu občanství EU, které zahrnovalo právo volného pohybu a pobytu pro všechny občany EU (tj. každého občana některého ze států EU) bez vazby na ekonomickou činnost.

Základem volného pohybu osob je oprávnění k výkonu určité činnosti v jiném členském státě. U pracovníka se tímto rozumí právo na uzavření pracovního poměru a výkon práce podle pokynů zaměstnavatele mezitím, co u osob samostatně výdělečně činných, je tímto právem právo podnikat na území jiného členského státu za stejných podmínek jako státní příslušníci hostitelského členského státu. S tímto oprávněním jsou spojena tzv. sekundární neboli odvozená práva zahrnující oprávnění volného vstupu do jiného členského státu a oprávnění k pobytu ve kterémkoliv členském státě.

Jak již bylo výše naznačeno, volný pohyb osob se vztahuje na státní příslušníky

členských států Evropských Společenství. Je tak nerozhodné, zda tato osoba je zároveň státním příslušníkem třetího státu (tzn. má dvojí občanství). Je-li dotčená osoba státním příslušníkem dvou členských států, nemohou tyto státy považovat právní vztah této osoby za vztah ryze tuzemského charakteru.

Naopak státní příslušníci třetích států případně osoby bez státní příslušnosti se v zásadě nemohou dovolávat práv vyplývajících z volného pohybu osob. Uvedené platí i za předpokladu, že se nachází ve srovnatelné situaci jako státní příslušníci členských států, např. proto, že v jednom členském státě získali oprávnění k činnosti, kterou hodlají vykonávat v jiném členském státě.

Jak již bylo uvedeno volný pohyb osob a svoboda pohybu pracovních sil jsou upraveny směrnicí č. 2004/38. Volný pohyb osob platí podle shodných pravidel v celé Evropské unii a také v zemích Evropského hospodářského prostoru (tj. v zemích EU a dále v Norsku, na Islandu a v Lichtenštejnsku). Švýcarská konfederace má s EU sjednanou zvláštní bilaterální úpravu obdobného obsahu.

Směrnice mimo jiné obsahuje zrušení jakékoliv diskriminace založené na státní příslušnosti mezi pracovníky členských států Unie. Konkrétně zahrnuje volný pohyb pracovníků právo:

- Ucházet se o skutečně nabízená zaměstnání.
- Pohybovat se za tímto účelem volně na území členských států.
- Pobývat v kterémkoliv členském státě za účelem výkonu zaměstnání v souladu s místními zákony a ostatními zaměstnavatelskými předpisy.

Stejné zacházení garantuje občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům nejen k přístupu na trh práce, ale týká se i samotného hledání práce, využívání veřejných služeb zaměstnanosti či nakládání při odměňování nebo propouštění. Členské země mohou omezit tuto svobodu pouze z důvodů zajištění veřejného pořádku, veřejného zdraví, bezpečnosti země a ve vztahu k činnostem spojeným s výkonem státní moci (armáda, soudy, policie, diplomatická služba).

Základem volného pohybu osob je volný pohyb pracovníků. Evropská integrace v rámci vytváření společného trhu začala právě touto skupinou.

Pojem pracovník se na základě rozhodnutí Evropského soudního dvoru vztahuje na jakoukoli osobu, která vykonává nesamostatnou pracovní činnost (*práci v závislém vztahu*), za kterou je patřičně odměňována. Výkon práce, vztah podřízenosti a odměňování jsou nutné podmínky, které musí být splněny zároveň.

Pracovníkem jsou tedy zaměstnanci pracující na plný pracovní úvazek, ale také pracovníci na úvazek částečný. Dále je pracovníkem i ten, kdo je v dočasné pracovní neschopnosti či nezaměstnaný, ale práci aktivně hledající. Na pracovníky se automaticky vztahuje sociální systém členské země EU, ve které vykonávají zaměstnání a odpracovaná doba se jim započítává do výpočtu penze.⁸

V souvislosti s možností volného pohybu osob je zakázána jakákoliv forma diskriminace, na základě státní příslušnosti, pohlaví, rasy či náboženství. Nařízení dále stanovuje pravomoci určitým subjektům pro zajišťování úzké spolupráce mezi členskými státy v oblasti volného pohybu pracovníku a jejich zaměstnávání. Konkrétní pověření a pravomoci se vztahují na Poradní výbor (zejména je mu nařízeno zkoumání obtíží volného pohybu a jejich důsledku, dále má povinnost zaujímat stanoviska ke konkrétním i obecným otázkám a iniciační právo vzhledem ke Komisi v případě návrhu na přezkoumání tohoto nařízení).⁹ Technický výbor má na starosti technickou stránku věci, zejména vypracovávání postupu, shromažďování informací apod.¹⁰

Občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. Toto právo se vztahuje také na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného z členských států a tohoto občana Unie doprovázejí nebo následují a kteří jsou držiteli platného cestovního pasu.

⁸ nařízení č. 1612/68, Hlava III, článek 10, odstavec 1.

⁹ Smlouva o EU, Hlava I, článek 25

¹⁰ Smlouva o EU, Hlava II, článek 33

Členský stát může od dotyčné osoby požadovat, aby v přiměřené a nediskriminační lhůtě ohlásila svou přítomnost na jeho území. Při nesplnění tohoto požadavku může dotyčná osoba podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím.

Občané EU jsou oprávněni kdykoliv opustit území hostitelského členského státu s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem. Totéž platí i pro jejich rodinné příslušníky, kteří nejsou občany, EU s platným cestovním pasem. Po občanech EU ani jejich rodinných příslušnících nesmějí být požadována výjezdní víza ani jiné formality s rovnocenným účinkem.

Pobyt delší tři měsíců mohou členské státy podmínit splněním určitých požadavků, jako je povinná registrace u kompetentních vnitrostátních orgánů. Osvědčení o registraci musí být vystaveno okamžitě po předložení průkazu totožnosti nebo cestovního pasu a doložení skutečnosti opravňující k pobytu na území členského státu jako např. potvrzení o zaměstnání, potvrzení o studiu, doložení dostatečných zdrojů či doložení existence rodinné vazby. Toto osvědčení má v případě občanů EU pouze deklaratorní charakter, členský stát není oprávněn vydání osvědčení o registraci při splnění všech požadavků směrnice odmítnout.

Rodinní příslušníci občana EU, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, podléhají povolovací proceduře a místo osvědčení o registraci je jim vydána pobytová karta, a to do šesti měsíců od podání žádosti o její vydání. Do doby vydání se těmto osobám vystavuje potvrzení o podání žádosti. Pobytové karty jsou vydávány na dobu pěti let nebo kratší, je-li předpokládána doba pobytu kratší pěti let. Platnost pobytové karty je podmíněna tím, že se oprávněná osoba nebude zdržovat mimo území členského státu více než šest měsíců v roce.

Právo na trvalý pobyt mají občané EU a jejich rodinní příslušníci včetně těch, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, pokud na území hostitelského členského státu pobývali nepřetržitě legálně po dobu pěti let. Nepřetržitost pobytu přitom není dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující celkem šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důvodu plnění povinné vojenské služby a ni souvislou

nepřítomnosti po dobu nejvýše dvanácti měsíců z důležitých důvodů jako např. těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem.

Již nabyté právo trvalého pobytu může být ztraceno pouze z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky.¹¹

6.2 Schengenská úmluva

Přestože byl volný pohyb zakotven již ve Smlouvě o Evropském hospodářském společenství, ne všechny členské státy chtěly zrušit kontroly na vnitřních hranicích. A tak za účelem zefektivnění volného pohybu osob uzavřely Německo, Francie a země Beneluxu v Schengenu dne 14. června 1985 mezivládní dohodu o postupném rušení kontrol na vnitřních hranicích a dne 19. června 1990 Schengenskou úmluvu, která vstoupila v platnost až v roce 1995.

Podstatou těchto smluv bylo tedy zrušení kontrol osob na vnitřních hranicích smluvních států, harmonizace kontroly na vnějších hranicích a zavedení společné politiky v oblasti udělování víz a dalších doprovodných opatření zahrnující spolupráci policie a soudu. Naopak předmětem těchto smluv nebyla úprava práva dlouhodobého pobytu a výkon práce jako ve vztahu ke státním příslušníkům členských států tak státním příslušníkům třetích států.

Následkem toho by mělo dojít k odstranění veškerých zařízení, která slouží ke kontrole a pohyb osob mezi smluvními státy by tak měl být v zásadě stejný jako pohyb osob uvnitř každého státu. Hranice jednotlivých států by se tak daly přirovnat ke hranicím jednotlivých územně správních celků v rámci příslušného členského státu.

Postupem času byly schengenské úmluvy včleněny do právního rámce Evropských Společenství. Schengenská úmluva, která je nyní včleněna do rámce EU, zahrnuje řady

¹¹ Evropa smlouvy a právo, Dostupné na: http://europa.eu/abc/treaties/index_cs.htm

podrobných opatření navržených tak, aby kompenzovala nedostatek kontrol na vnitřních hranicích posílením bezpečnosti na vnějších hranicích Unie. Klíčovou pozici mezi těmito opatřeními zaujímá požadavek, aby členské státy, jejichž hranice tvoří vnější hranice EU, nesly odpovědnost za zajištění provádění řádných prověrek a efektivního dohledu na vnějších hranicích EU.

V okamžiku, kdy se osoba ocitne uvnitř schengenského prostoru, může se po něm volně pohybovat podle svého uvážení. Je proto nezbytné, aby prověrky a kontroly na vnějších hranicích EU byly tak přísné, aby zastavily ilegální imigraci, pašování drog a jiné nezákonné aktivity.

Schengen také zajišťuje lepší kooperaci a koordinaci policejních služeb a soudních orgánů, které slouží vnitřní bezpečnosti členských států, zejména s bojem proti organizovanému zločinu. Toto je kontext, ve kterém vzniká Schengenský informační systém tzv. Schengen information systém (SIS). SIS je komplexní databázi, která umožňuje vymáhání práva a soudním a konzulárním orgánům členských států EU umožňuje výměnu dat o určitých kategoriích osob a o ztraceném nebo zcizeném zboží.

Velká Británie a Irsko nepodepsaly Schengenskou úmluvu a nezrušily kontroly na svých hranicích. Občané EU však mohou překračovat jejich hranice jednoduše tak, že se prokáží platným pasem nebo průkazem totožnosti. V zásadě by jim neměly být pokládány žádné dotazy týkající se účelu cesty, finančních prostředků na zajištění pobytu atd.

Stejná pravidla platí i v případě, kdy členské státy uplatní bezpečnostní klauzuli a dočasně zavedou kontroly na vnitřních hranicích, je-li to nezbytné z důvodů udržení veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti. Členské státy jsou nehledě na zrušení kontrol na hranicích oprávněny provádět prověrky totožnosti na celém svém území, pokud tak stanoví jejich národní zákony.

Pokud se týká vnějších hranic EU, mají místa vstupu do EU ve většině pozemních terminálů, letišť a mořských přístavů speciální vyhrazené koridory pro občany EU a jejich rodinné příslušníky. Jejich účelem je umožnit občanům EU rychlejší překročení hranic.

Překročení vnější hranice EU vyžaduje pouze, aby se občané EU prokázali platným pasem nebo průkazem totožnosti, a v zásadě by neměly být kladeny žádné dotazy na účel cesty, prostředky obživy atd. Pasové kontroly v případě rodinných příslušníků, kteří nejsou občany EU, jsou často zaměřeny na zjištění skutečnosti, zda bylo vydáno vízum a na zjištění statusu dané osoby jako rodinného příslušníka občana EU, tj. statusu, se kterým je spojeno právo vstoupit na dané území.

6.3 Omezení pohybu pro občany České republiky, přechodná období

(k poznámce v kap. 5)

Členství v Evropské unii vyžaduje, aby stát, který se uchází o přijetí, převzal platnou legislativu Evropské unie do svého právního řádu. Předpokladem přijetí nových členských států je, aby při vstupu do Evropské unie měly srovnatelné právní prostředí a mohly se bezprostředně zapojit do jednotného vnitřního trhu Unie.

Jednotný vnitřní trh je založen na volném pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu. Společné zákonodárství Unie zajišťuje, že občané členských států si mohou zvolit bez omezení zemi, v níž chtějí pracovat (dočasně nebo trvale).

Země, které se chtějí stát členy Evropské unie, musí přizpůsobit svou legislativu pravidlům, která respektují všechny ostatní členské země. Tato pravidla neumožňují, aby si nová členská země vyjednávala jakékoli výjimky z platné legislativy Unie. Je však možné, aby nové členské země zavedly část platné unijní legislativy až po vstupu do EU. Neznamená to však výjimku, ale pouze časový odklad, který je označován jako přechodné období. Nová členská země se přitom musí zavázat, kdy přechodné období skončí. Přechodná období jsou s novými členskými státy dojednána nejčastěji proto, že zavedení určitého unijního předpisu je příliš náročné a pro nový členský stát obtížně proveditelné. Jsou dojednána také v případech, kdy nová země je přesvědčena, že okamžité zavedení nové legislativy by vyvolalo sociální potíže nebo by bylo pro veřejnost dané země těžko přijatelné.

Česká republika si v oblasti volného pohybu kapitálu vyjednala dvě přechodná období, která měla napomoci časově překlenout počáteční fázi po vstupu do EU, kdy se dalo očekávat, že koupěschopnost českých občanů bude zaostávat za koupěschopností občanů bohatších zemí Unie.

Také země EU požádaly v několika případech o přechodná období. Přechodná opatření, dohodnutá mezi 15 členskými státy a kandidátskými zeměmi, nyní tvoří součást Smlouvy o přistoupení. Jedná se o praxi, která byla uplatňována vůči nově přijímaným zemím již v minulosti. Tato opatření jsou komplexní, ale srovnatelná s opatřeními dohodnutými v době přistoupení Španělska a Portugalska k Evropskému společenství. Konkrétně to znamená, že určitá pravidla, která existují v zemích Evropské unie, se po určité době nebudou vztahovat na občany nových členských zemí.

Základní struktura přechodných opatření je následující:

- a) Staré členské státy budou uplatňovat národní opatření po dobu 2 let po přistoupení; staré členské státy se mohou rozhodnout o liberalizaci přístupu na své trhy práce po přistoupení.
- b) První přezkoumání Radou na základě zprávy Komise před vypršením dvouletého období po přistoupení.
- c) Staré členské státy poté musí oznámit Komisi, zda zruší přechodná opatření a budou uplatňovat právo Společenství nebo zda budou pokračovat v uplatňování přechodných opatření po další 3 roky.
- d) Jedno další přezkoumání, pokud si je vyžádá nový členský stát.
- e) V podstatě by měly staré členské státy uplatňovat právo Společenství v plném rozsahu po 5 letech od přistoupení.
- f) Jestliže však existují vážná narušení trhů práce (nebo nebezpečí takových narušení), mohou po oznámení Komisi prodloužit národní opatření o další dva roky.

g) Možnost pro staré členské státy, které zrušily přechodná opatření, dovolat se ochranné doložky, jež umožňuje uplatnit omezení, pokud existují vážná narušení trhů práce (nebo nebezpečí takových narušení).

h) Po dobu, kdy Rakousko a Německo uplatňují přechodná opatření, mají dovoleno omezit dočasné zaměstnávání pracovníků v souvislosti s přeshraniční nabídkou služeb v určitých citlivých odvětvích (např. stavebnictví, čištění budov, zařízení a dopravních prostředků), pokud existuje vážné narušení nebo nebezpečí takového narušení dotčených odvětví.

i) Možnost recipročních omezení mezi novým členským státem a kterýmkoliv starým členským státem, který zachovává omezení vůči tomuto novému členskému státu.

j) Po dobu, po kterou alespoň jeden starý členský stát zachová přechodná opatření ve vztahu k jednomu novému členskému státu, nové členské státy se mohou uchýlit k ochranné doložce mezi sebou navzájem, pokud existují vážná narušení trhu práce (nebo nebezpečí takových narušení) kvůli pracovníkům z jiného nového členského státu.

k) Kypru a Malty se netýkají žádná přechodná opatření, s výjimkou možnosti Malty dovolat se ochranné doložky (a tím znovu zavést omezení), jestliže by zaznamenala vážná narušení svého trhu práce (nebo jestliže se dá předvídat, že taková narušení zaznamená).

Tato přechodná opatření se netýkají osob z nových členských států, které ke dni přistoupení nebo po přistoupení legálně pracují ve starém členském státě a kterým byl umožněn vstup na trh práce tohoto členského státu na nepřerušenu dobu 12 měsíců nebo delší. Tyto osoby budou mít volný přístup na trh práce tohoto členského státu.

Rodinní příslušníci pracovníka z nového členského státu, kterému byl legálně umožněn vstup na trh práce starého členského státu na 12 měsíců nebo více a kteří legálně bydlí s pracovníkem na území členského státu ke dni přistoupení, budou mít rovněž přístup na trh práce tohoto členského státu. Jestliže se rodina připojí k pracovníkovi po datu

přistoupení, budou mít rodinní příslušníci přístup na trh práce tohoto státu od okamžiku, kdy bydlí v tomto státě po dobu 18 měsíců nebo od třetího roku po přistoupení, dle toho, co nastane dříve. „Rodinnými příslušníky“ se rozumějí manžel nebo manželka pracovníka a jejich potomci mladší 21 let nebo na nich závislí.

Pokud jde o práva pobytu jiných skupin než pracovníků (turisté, studenti, důchodci atd.), neexistují žádná přechodná opatření, ani pokud jde o ustanovení Společenství o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a o články jiné než články 1-6 a článek 11 Nařízení 1612/68 o volném pohybu pracovníků.¹²

To, co nás zajímá v souvislosti s volným pohybem pracovníků, je ustanoveno v odstavci 6.

„Jestliže starý členský stát uplatňuje volný pohyb pracovníků v plném rozsahu podle práva Společenství, může vydávat pracovní povolení (povolení k zaměstnání) státním příslušníkům z nových členských států pro účely evidence až po dobu sedmi let ode dne přistoupení. Nicméně tato pracovní povolení musí být vydávána automaticky a nejsou předpokladem pro přístup na trh práce. Automatické vydávání pracovních povolení dovoluje starým členským státům evidovat počty pracovníků z nových členských států, což může být důležité, pokud jde o požadovaný důkaz pro uplatnění ochranné doložky. Přijetí systému pracovního povolení není povinností. Členské státy, které si tak přejí učinit, budou muset vytvořit vhodné administrativní struktury a způsob dokládání skutečností, protože systém „monitorování“ skrze pracovní povolení nemusí snadno zapadat do stávajících systémů pracovního povolení nebo systémů přístupu na trh práce.“

Zavedení přechodných období je vnitřní záležitostí členských států a záleží pouze na nich, zda se rozhodnou omezit vstup občanů nových členských zemí formou „národních opatření“ (vnitrostátních právních předpisů). V případě, že některý členský stát národní opatření již aplikoval, může je na základě vlastního uvážení kdykoliv zrušit a zpřístupnit tak svůj trh práce pro všechny občany EU (případně pro některé nové členské země). Podmínkou úplného otevření národního trhu práce je implementace nezbytných úprav v právních rádech příslušných zemí.

¹² Přechodná opatření pro volný pohyb pracovníků z nových členských států po rozšíření EU dne 1. 5. 2004, Evropská komise, Dostupné na: http://ec.europa.eu/employment_social/free_movement/docs/transition_cs.pdf

Čeští občané mohou vstoupit na pracovní trhy těch členských států, které uplatňují přechodná období, pouze na základě platného pracovního povolení. I když se členský stát rozhodne přechodné období aplikovat, vždy platí, že občané EU (ať již z původních nebo nových členských států) mají při obsazování volného pracovního místa přednost před občany z tzv. třetích zemí (na základě principu komunitární přednosti). Pokud členský stát přechodné období neaplikuje, tak postavení občanů EU na trhu práce v daném členském státě je shodné s postavením občanů příslušného státu.

V současnosti již jen několik států uplatňuje přechodná opatření. Vypadá to, že poslední možné etapy pro uplatňování omezení volného pohybu pracovníků využije Rakousko a Německo. Německo uvolnilo svůj trh práce alespoň pro nedostatkové pozice a absolventy německých škol a od 1.1. 2009 ohlásilo zrušení testu komunitární preference pro absolventy českých vysokých škol. Od 1.5. 2008 zrušilo Dánsko pracovní povolení pro pracovní pozice, které jsou kryty kolektivními smlouvami. Od 1. 1. 2008 vydalo Rakousko seznam profesí, u kterých je zjednodušený postup pro získání pracovního povolení. Od 1.7. 2008 otevřela Čechům svůj pracovní trh nově i Francie. Již dříve, od 1.11. 2007, zcela ustoupilo od přechodných opatření na volný pohyb pracovníků Lucembursko, ve vztahu k členským zemím, které do EU vstoupily 1.5. 2004. Ostatní státy EU-15 přechodná opatření neaplikují – a to buď již ode dne vstupu zemí EU-8 do EU, nebo od 1.5. 2006, příp. od 1.5. 2007. Všechny přistupující země s výjimkou Malty přechodná období vůči ČR neuplatňují.¹³

¹³ MPSV, Přechodné období pro volný pohyb českých pracovníků, Dostupné na: <http://www.mpsv.cz/cs/1282>

Tabulka č.1: Přechodná opatření vůči ČR – stav k 1.5.2009

Stát EU	Uplatňování omezení	Poznámka
Belgie	NE	Zrušení PO od 1.5.2009
Bulharsko	NE	
Dánsko	NE	Zrušení PO od 1.5.2009 (v platnosti ponechána řada opatření a iniciativ)
Estonsko	NE	
Finsko	NE	Zrušení PO k 30.4.2006
Francie	NE	Zrušení PO k 1.7.2008
Irsko	NE	Od počátku neuplatňuje.
Island	NE	Neuplatňuje od 30.4.2006.
Itálie	NE	Zrušení PO od července 2006.
Lichtenštejnsko	ANO	Uplatňuje vůči českým občanům přechodné období týkající se pohybu osob a přístupu na trh práce. Na občany ČR se vztahuje nařízení 1408/71 a 574/72.
Litva	NE	
Lotyšsko	NE	Od počátku neuplatňuje.
Lucembursko	NE	Zrušení PO od 1.11.2007.
Maďarsko	NE	
Německo	ANO	S účinností od 1.11.2007 uvolněn pracovní trh pro určené profese a absolventy německých VŠ. Od 1.1.2009 platí zjednodušený postup pro získání povolení k zaměstnání pro absolventy VŠ.
Nizozemsko	NE	Zrušení PO od 1.5.2007.
Norsko	NE	Zrušení PO od 1.5.2009.
Polsko	NE	
Portugalsko	NE	Neuplatňuje od 30.4.2005.
Rakousko	ANO	Od 1.1.2008 vydán seznam profesí, pro které je zjednodušený postup pro získání povolení k zaměstnání.
Rumunsko	NE	
Řecko	NE	
Slovensko	NE	
Slovinsko	NE	
Španělsko	NE	Neuplatňuje od 30.4.2005.
Švédsko	NE	Od počátku neuplatňuje.
Švýcarsko	ANO	Uplatňuje PO pro zaměstnané osoby a poskytovatele služeb v určitých odvětvích (účinná nejdéle do 30. dubna 2011).
Velká Británie	NE	Od počátku neuplatňuje (pro EU-8 -systém povinné registrace).

Zdroj: MPSV

7. Evropská politika zaměstnanosti

Základní principy Evropské strategie zaměstnanosti byly přijaty v roce 1997 v Lucemburku. Tato strategie není založena na právně závazných normách, ale na společně dohodnutých cílech, spolupráci a výměně zkušeností mezi jednotlivými zeměmi. Růst zaměstnanosti je v Evropské unii jedním z hlavních nástrojů ekonomického růstu. V roce 2000 byly společné principy z Lucemburku včleněny do Lisabonské strategie, jejímž hlavním smyslem je podpora ekonomického růstu a konkurenceschopnosti EU k ostatním ekonomicky aktivním regionům světa. Cíle a priority jsou zformulovány na úrovni EU, praktické naplňování těchto cílů pak náleží jednotlivým členským státům.

Největší význam má pro naplňování evropské strategie zaměstnanosti a národních programů reforem v oblasti zaměstnanosti Evropský sociální fond (European Social Fund). Evropský sociální fond (ESF) je jedním ze strukturálních fondů Evropské unie, zřízený za účelem zmenšování rozdílů v prosperitě a životní úrovni v členských státech a regionech EU, a jako takový prosazuje hospodářskou a sociální soudržnost. Činnost ESF je zaměřena na podporu zaměstnanosti v Evropské unii. Napomáhá členským státům lépe vybavovat evropské pracovní síly a společnosti k tomu, aby čelily novým globálním výzvám. Financování je rozloženo napříč členskými státy a regiony. Prostředky směřují zejména do míst, jejichž hospodářský rozvoj se vyvíjí hůře.

Jedná se o klíčový prvek strategie Evropské unie pro růst a pracovní místa, která je zacílena na zlepšování života občanů Evropské unie tím, že jim poskytuje lepší kvalifikaci a lepší vyhlídky na pracovní uplatnění. Za účelem dosažení těchto cílů bude v období let 2007 až 2013 do členských států a regionů Evropské unie rozděleno přibližně 75 miliard eur. V roce 2006 bylo přijato rozhodnutí Evropského parlamentu a Evropské rady, kterým se zavádí **program PROGRESS** (The Community Programme for Employment and Social Solidarity). Jedná se o integrovaný program, který má finančně podpořit implementaci cílů Evropské unie na poli zaměstnanosti a sociálních věcí. Zároveň má samozřejmě napomoci dosažení vytyčených cílů Lisabonskou strategií.

PROGRESS je jedním z prvních programů, který je zaměřen čistě na dosažení výsledků. Snaží se pomáhat členským státům při vytváření pracovních příležitostí, propagaci rovných příležitostí pro všechny a při zlepšování povědomí Evropanů o tom, co pro ně Evropské unie dělá.

Mezi další důležité **nástroje podpory zaměstnanosti** v rámci Evropské unie patří **system EURES** (European Employment Services). Účelem sítě EURES je poskytovat informace, poradenství a služby v oblasti nábory a vyhledávání pracovních míst (zprostředkování) pracovníkům, zaměstnavatelům i všem občanům, kteří by chtěli využít výhod zásady volného pohybu osob. EURES disponuje sítí více než 700 poradců EURES, kteří jsou v každodenním kontaktu s uchazeči o zaměstnání a zaměstnavateli po celé Evropě. Důležitou roli sehrává EURES také v přeshraničních regionech, kde slouží k poskytování informací o nejrůznějších problémech souvisejících s přeshraničním dojížděním za prací, s nimiž se mohou potýkat pracovníci i zaměstnavatelé, a napomáhá jejich vyřešení.

Síť EURES, která vznikla v roce 1993, je výsledkem spolupráce Evropské komise, veřejných služeb zaměstnanosti členských států Evropského hospodářského prostoru (zemí Evropské unie, Norska, Islandu a Lichtenštejnska) a dalších partnerských organizací. Do spolupráce v rámci sítě EURES je zapojeno také Švýcarsko. Síť EURES čerpá ze společných zdrojů členů EURES a partnerských organizací, díky čemuž může pracovníkům i zaměstnavatelům poskytovat vysoce kvalitní služby.

Během dalších let se však ukázala potřeba výsledky Lisabonské strategie přehodnotit. V listopadu 2004 vznikla zpráva, kterou předložila skupina nezávislých odborníků. Na žádost Evropské komise měla zhodnotit výsledky první poloviny implementace Lisabonské strategie, která má svoji působnost až do roku 2010, ale především přispět k odhalení příčin pomalého pokroku. Vedle analýzy výsledků společné práce skupina odborníků doporučila, aby byla soustředěna pozornost na priority v následujících oblastech: vytváření znalostní společnosti, dokončení vnitřního trhu a podpora soutěže, příznivé klima pro podniky, pružný a integrovaný trh práce a ochrana životního prostředí a udržitelný rozvoj. Komise se proto rozhodla zaměřit svoji pozornost

více na výsledky než na cíle, které si pevně stanovila. Proto rok 2010 a různé stupně nezaměstnanosti již nejsou brány jako nejzávažnější priority. Přesto by se dal vybrat alespoň jeden hlavní cíl, ke kterému se Evropská unie snaží dostat v oblasti zaměstnanosti. Jedná se o 70 procentní zaměstnanost dosaženou do již zmíněného roku 2010.

7.1 Plán evropské hospodářské obnovy

Cíl výše uvedený se však z dnešního pohledu ukazuje jako velmi nereálný. Svět zachvátila ekonomická krize, zatím s nejasnými dopady nejen na zaměstnanost. Z tohoto důvodu vydala komise evropských společenství v listopadu 2008 **Plán evropské hospodářské obnovy**.

Tento Plán má dva hlavní pilíře a jednu hlavní zásadu:

a) Prvním pilířem je injekce do hospodářství vedoucí ke **stimulaci kupní síly**, podpora poptávky a stimulace důvěry. Komise navrhla, aby se členské státy EU dohodly na okamžitém rozpočtovém stimulu ve výši 200 miliard EUR (1,5 % HDP), který by evropskému hospodářství poskytl impuls k podpoře poptávky, což je v souladu s Paktem o stabilitě a růstu.

b) Druhý pilíř je založen na potřebě přímého krátkodobého opatření na posílení dlouhodobé **konkurenceschopnosti** Evropy. Plán obsahuje komplexní program k přímému opatření v podobě „chytrých“ investic. Chytré investice znamenají investování do dovedností, jež odpovídají dnešním potřebám: investování do energetické účinnosti k vytváření pracovních míst a úsporám energie; investování do čistých technologií s cílem podpořit odvětví jako např. stavebnictví a automobilový průmysl ve využívání v budoucnosti nízkouhlíkové technologie a investování do infrastruktury a vzájemného propojení, s cílem podpořit účinnost a inovace.¹⁴

Deset opatření akčního plánu pro hospodářskou obnovu, jež jsou uvedena v plánu, pomohou členským státům nalézt odpovídající sociální a hospodářskou rovnováhu nutnou k naplnění dnešní výzvy: podpořit vytváření pracovních míst, zpřístupnit malým a středním

¹⁴ Projekt „Evropská regionální fóra“ Respekt institut, Konkurenceschopnost a volný pohyb pracovních sil v rámci Evropské unie, Dostupné na http://www.euroskop.cz/gallery/36/10819-konkurenceschopnost_a_volny_pohyb_ps.pdf

podnikům nové finanční prostředky, snížit administrativní zatížení a podpořit investice do modernizace infrastruktury.

S cílem maximalizovat výhody a dosáhnout cílů plánu, jimiž je ochrana občanů a zabránění tomu, aby krize nezpůsobila odklon pozornosti od dlouhodobých zájmů EU a od potřeby investovat do její budoucnosti, by měla existovat úzká vazba mezi fiskálním stimulem a opatřeními ve čtyřech prioritních oblastech Lisabonské strategie (lidé, podniky, infrastruktura a energie, výzkum a inovace), jak je uvedeno v tomto oddíle. Pro splnění tohoto záměru vydá Komise dne 16. prosince 2008, jako součást svého ročního balíčku týkající se Lisabonské strategie, pro každý členský stát jednotlivou zprávu, která bude obsahovat návrhy doporučení.

Chytrou kombinací politik a fondů EU se může dosáhnout spuštění klíčových investic, které EU nasměrují k budoucí udržitelné prosperitě. Důležité je zároveň stanovit stabilní a předvídatelné rámcové podmínky, jimiž by se dosáhlo zvýšení důvěry, usnadnilo by se investování a mohlo se pracovat na méně nákladných řešeních společných problémů. Některé akce navrhované v této části mají za cíl přímo urychlit financování EU a přispět tak ke stimulaci hospodářství fiskálními opatřeními a pomoci členským státům s prováděním jejich politik. Smyslem jiných akcí je zlepšit rámcové podmínky pro budoucí investice, snížit administrativní zátěž a urychlit inovace. Obecně tyto akce tvoří integrovaný balíček – z hlediska rozpočtu by měly zohlednit zásady uvedené v předcházejícím oddílu.

7.1.1 Ochrana zaměstnanosti a podpora podnikání

Nejvyšší prioritou musí být ochrana občanů před nejhoršími dopady finanční krize. Občané jsou těmi prvními, na které krize dopadne, ať už se jedná o dělníky, ženy v domácnosti nebo podnikatele. Do řešení otázek zaměstnanosti a sociálního dopadu finanční krize by členské státy měly aktivně zapojit sociální partnery.

Evropská iniciativa na podporu zaměstnanosti:

a) Komise navrhuje zjednodušit kritéria pro poskytování podpory z Evropského sociálního fondu a zvýšit výplatu záloh určených na začátek roku 2009, aby členské státy měly dříve přístup k částce ve výši až 1,8 miliard EUR, a to z těchto důvodů:

- Aby v rámci strategií flexikurity rychle posílily aktivační režimy, především u pracovníků s nízkou kvalifikací a to pomocí personalizovaného poradenství, intenzivních školení pracovníků či jejich rekvalifikace, učňovského vzdělávání, dotovaného zaměstnávání a grantů pro osoby samostatně výdělečně činné a začínající podniky.
- Aby změnilly své programy tak, aby svou podporu zaměřovaly na ty nejzranitelnější subjekty a aby se v případě potřeby rozhodly pro plné financování projektů během tohoto období z rozpočtu Společenství.
- Aby lépe sledovaly stávající a předpokládanou nabídku volných míst a rozvojem dovedností a jejich zvyšováním na ni lépe reagovaly; toto bude prováděno v úzké spolupráci se sociálními partnery, úřady práce a univerzitami. Komise navrhuje, aby se ve spolupráci s členskými státy upravil plán výdajů z Evropského sociálního fondu s cílem zajistit zohlednění bezprostředních priorit.

b) Komise rovněž navrhne přepracování pravidel pro Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci, aby byla schopná rychleji zakročit v klíčových odvětvích, a to buď spolufinancováním školení a pracovního umístění těch, kteří byli propuštěni, nebo pro udržení kvalifikované pracovní síly, která bude potřeba, jakmile se hospodářství začne vzmáhat. V souvislosti s prováděním upravených pravidel Komise přehodnotí rozpočtové prostředky, které jsou pro tento fond k dispozici.

Vytvoření pracovní poptávky

- Členské státy by měly zvážit snížení poplatků sociálního zabezpečení u nižších příjmových kategorií s cílem zlepšit zaměstnatelnost pracovníků s nižší kvalifikací. Členské státy by měly rovněž zvážit zavedení inovativních řešení (např. poukázek na služby domácí péče a péče o dítě, dočasné dotace pro nábor pracovníků ze skupin zranitelných osob), která jsou již v některých částech Unie úspěšně praktikována.
- Rada by měla před svým jarním zasedáním v roce 2009 přijmout navrhovanou

směrnici, na jejímž základě by se natrvalo snížily sazby DPH ze služeb s vysokým podílem lidské práce.

8. ZÁVĚR

Pohyb a migrace osob vždy souvisel, souvisela a v budoucnosti také bude souviset s určitými hodnotami. Tou nejvýznamější hodnotou v přelévání pracovní síly jsou peníze. Volný pohyb osob v rámci evropského prostoru umožňuje vylepšovat ekonomickou situaci členských států Evropské unie. Přirozeně napomáhá snižovat nezaměstnanost, podporuje konkurenceschopnost a vytváří v EU otevřené, nediskriminující prostředí volného pracovního trhu. Jako výhodou se jeví značná poptávka po práci v zahraničí zejména u nově přistupujících států, nebo zajištění potřebné pracovní síly ve vyspělých státech západní Evropy. Pohyb osob a pracovní síly tím zároveň napomáhá vyrovnávat nedostatky evropského trhu práce jako celku. Dá se však předpokládat, že pokračující globalizační tendence si vynutí nové přístupy a trendy i k pracovní mobilitě.

Volný pohyb osob je jedním z nejdůležitějších práv občanů Evropské unie. Možnost stěhovat se za prací, studiem a nebo vlastně jen tak pro zábavu či za poznáním, žít de facto v jakékoli zemi Evropy, je historicky nepoznaná zkušenost. Nyní záleží jen na každém členském státě Evropské unie, jak dokáže být přátelský a vstřícný k občanům jiných zemí.

Přechodná opatření původních členských států EU jsou však klasickou ukázkou toho, že ne vždy je možné ve vybrané zemi pracovat. Zavedení přechodných období je vnitřní záležitostí členských států a záleží pouze na nich, zda se rozhodnou omezit vstup občanů nových členských zemí formou tzv. „národních opatření“, vnitrostátních právních předpisů. Konkrétně to znamená, že některá pravidla existující v zemích Evropské unie, se po určitou dobu nevztahují na občany nových členských zemí.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A PRAMENŮ

1. HAD, STRACH, URBAN: Česká republika v Evropské unii, členství, přínosy výzvy. Linde Praha 2006, ISBN 80-7201-611-3
2. FIALA, Petr: Evropský mezičas, Nové otázky evropské integrace, 1. vyd. Barrister & Principal, 2006. ISBN 80-87029-04-6
3. JAKUBEC, Ivan, JINDRA, Zdeněk: Dějiny hospodářství českých zemí: od počátku industrializace do konce Habsburské monarchie. 1. vyd., Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006. ISBN 80-246-1035-3
4. PRŮCHA, Václav a kolektiv: Hospodářské a sociální dějiny Československa 1918-1992, 1. díl období 1918-1945. 1. vyd., Brno: Nakladatelství Doplněk, 2004. ISBN 80-7239-147-X
5. ŠLOSARCÍK, Ivo: Politický a právní rámec evropské integrace, Wolters Kulwer 2009, ISBN 978-80-7357-471-0
6. TÝC, Vladimír: Základy práva Evropských společenství pro ekonomy, Linde Praha 2000, vydán, ISBN 80-7201-213-4

ELEKTRONICKÉ ZDROJE

1. Schengen a ČR, [cit. 2008-11-11] Dostupné na: <http://www.euroskop.cz/404/sekce/?fulltext=vstup-cr-do-schengenu>
2. Co znamená volný pohyb osob v EU, [cit. 2008-11-12] Dostupné na: <http://www.epravo.cz/top/clanky/co-znamenava-volny-pohyb-osob-v-eu-15810.html>
3. Historie Evropské unie, [cit. 2008-10-15] Dostupné na: http://europa.eu/abc/history/index_cs.htm
4. Činnost Evropské unie, [cit. 2008-10-17] Dostupné na: http://europa.eu/pol/socio/overview_cs.htm

DALŠÍ ZDROJE

1. Euroskop, <http://www.euroskop.cz>
2. Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
3. Eurobarometr, http://ec.europa.eu/public_opinion
4. Ministerstvo práce a sociálních věcí, <http://www.mpsv.cz>
5. Evropská centrální banka, <http://www.ecb.int>

PRÁVNÍ PŘEDPISY EU

1. Smlouva o založení Evropského společenství
2. Smlouva o založení Evropské unie
3. Smlouva o přistoupení ČR a dalších zemí k Evropské unii

NORMY SEKUNDÁRNÍHO PRÁVA V OBLASTI VOLNÉHO POHYBU OSOB

1. Směrnice 2004/38 o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států
2. Směrnice Rady č. 68/360/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků a jejich rodinných příslušníků,
3. Nařízení 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství
4. Směrnice Rady č. 73/148/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb,
5. Směrnice Rady č. 93/96/EHS o právu pobytu pro studenty
6. Směrnice Rady č. 90/365/EHS o právu pobytu zaměstnaných a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti.

SEZNAM OBRÁZKŮ A TABULEK

1. Obrázek č. 1: 1950-1958: zakládající státy Evropského společenství uhlí a oceli: Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo a Nizozemsko
2. Obrázek č. 2: 1995: čtvrté (severní) rozšíření EU, Švédsko, Finsko a Rakousko
3. Obrázek č. 3: 2007: šesté rozšíření EU o Bulharsko a Rumunsko, EU má nyní 27 členských států

4. Tabulka č.1: Přechodná opatření vůči ČR – stav k 1.5.2009