

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 3/2014



IURIDICA  

---

3/2014

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM  
2014

*Vědecký redaktor:* prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

*Recenzovali:* prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.  
doc. JUDr. Jarmila Pavlátová, CSc.

# OBSAH

<i>Petr Tröster: Předmluva</i> .....	7
<i>Milada Tomková: Občanství Evropské unie – mezi realitou a ideálem</i> .....	9
<i>Zdeňka Gregorová: Volný pohyb pracovníků a příslušný právní řád</i> .....	13
<i>Helena Barancová: Právo na volný pohyb pracovníkov versus překážky volného pohybu pracovníkov</i> .....	23
<i>Věra Štangová: Zákaz diskriminace v pracovněprávních vztazích z důvodu státní příslušnosti</i> .....	35
<i>Martin Štefko: Vysílání pracovníků a poskytování služeb do Německa a Rakouska</i> .....	45
<i>Jakub Morávek: Právní úprava předávání osobních údajů – překážka přeshraničního pohybu pracovních sil?</i> .....	59
<i>Kristina Koldinská: Koordinace sociálního zabezpečení ve vztahu k občanům třetích států – jsme si rovni?</i> .....	69

## AUTOŘI

prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc.

prof. JUDr. Zdeňka Gregorová, CSc.

doc. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.

doc. JUDr. Věra Štangová, CSc.

doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.

JUDr. Milada Tomková

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

## PŘEDMLUVA

Loňský rok byl Evropskou unií vyhlášen jako Evropský rok občanů. U této příležitosti uspořádal dne 22. října 2013 Úřad vlády České republiky ve spolupráci s Právnickou fakultou Univerzity Karlovy v Praze mezinárodní vědeckou konferenci na téma „Práva a povinnosti spojené s občanstvím Unie“.

V průběhu dopoledního plenárního zasedání vystoupili přední experti z akademické sféry a zástupci exekutivy České republiky. V rámci toho přednesla svůj referát také místopředsdkyně Ústavního soudu České republiky JUDr. Milada Tomková na téma „Občanství Evropské unie – mezi realitou a ideálem“. Text jejího referátu obecnějšího rázu předkládáme v tomto sborníku jako první v pořadí.

V odpolední části konference mj. proběhl pod záštitou katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení pražské právnické fakulty druhý panel, který moderoval prof. JUDr. Petr Tröster, CSc. Tento panel byl věnován pracovněprávním aspektům a otázkám z oblasti sociálního zabezpečení souvisejícím s volným pohybem občanů. V tomto panelu vystoupila nejprve prof. JUDr. Zdeňka Gregorová, CSc., z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně s referátem na téma „Volný pohyb pracovníků a příslušný právní řád“. Poté přednesla svůj příspěvek prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc., z Právnické fakulty Trnavské univerzity v Trnavě na téma „Právo na volný pohyb pracovníkov versus překážky volného pohybu pracovníkov“. Jako další předložila svůj příspěvek v písemné podobě doc. JUDr. Věra Štangová, CSc., z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze na téma „Zákaz diskriminace v pracovněprávních vztazích z důvodu státní příslušnosti“.

Také všichni ostatní přednášející jsou vyučujícími pedagogy z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Na další téma „Vysílání pracovníků k poskytování služeb do Německa a Rakouska“ hovořil JUDr. Martin Štefko, Ph.D. Svým referátem na téma „Právní úprava předávání osobních údajů – překážka přeshraničního pohybu pracovních sil?“ navázal JUDr. Jakub Morávek, Ph.D. V pořadí jako poslední v tomto panelu vystoupila doc. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D., s referátem na téma „Koordinace sociálního zabezpečení ve vztahu k občanům třetích států – jsme si rovni?“

Veškerá vystoupení byla velice zajímavá a sešla se s velmi příznivou odezvou a pozorností v auditoriu.

*Petr Tröster*





## OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE – MEZI REALITOU A IDEÁLEM

MILADA TOMKOVÁ\*

*Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes.*  
Jean Monnet

Letošní rok byl jako připomenutí dvacátého výročí Maastrichtské smlouvy vyhlášen evropským rokem občanství s cílem osvětlit práva přiznaná všem občanům EU tak, aby lepší informovanost vedla k snadnějšímu přístupu a užívání těchto práv. Komise připravila Zprávu o občanství za období 2011–2013 (první zpráva tohoto typu pochází z roku 2010), v níž předložila souhrn nových opatření, která mají odstranit překážky, s nimiž se občané EU v denním životě potýkají, v šesti oblastech: mobilitu pracovníků má podpořit prodloužení doby poskytování podpory v nezaměstnanosti, zatímco si občan hledá práci v jiné členské zemi, byrokratickou zátěž má např. snížit uznávání dokladů prokazujících totožnost a povolení k pobytu, jakož i zjednodušení uznávání osvědčení o technické způsobilosti vozidel, měl by být zaveden evropský průkaz pro zdravotně postižené (což by se mělo týkat 80 mil. osob), posílena procesní práva v trestním řízení, usnadněno nakupování, dosažení dostupnosti informací o EU a konečně podpora občanů v jejich volebním právu do zákonodárných sborů, ať se zdržují v kterékoli zemi Unie. Tato iniciativa časově spadá v jedno s přijetím nejnovější zprávy o provádění Listiny základních práv Evropské unie. Nacházíme se v období velkých diskusí o budoucnosti evropské integrace a je tedy určitě vhodný čas zamyslet se i nad institutem, který komisařka pro spravedlnost, základní práva a občanství nazývá korunovačním klenotem evropské integrace a který má pro politickou unii obdobný význam jako má euro pro unii hospodářskou a měnovou.

Nebudu ve svém příspěvku podrobně rekapitulovat historii, která vedla k tomu, že Maastrichtská smlouva v roce 1992 zavedla pojem občanství EU a stanovila, že každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Šlo nesporně o součást dlouhodobého procesu, který byl započat již v 70. letech (Pařížský summit 1974) a byl veden snahou o vytvoření přímého vztahu státních příslušníků členských států a evropských institucí. Občanství EU přitom občanství členského státu nenahra-

\* Autorka působí jako místopředsedkyně Ústavního soudu ČR.

zuje, nýbrž přiznává všem občanům EU další práva zaručená smlouvami. V tomto procesu sehrál významnou roli Soudní dvůr EU, který v často citované kauze Grzeczyk (C-184/99) uvedl, že občanství EU je určeno k tomu být základním statutem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci požívat bez ohledu na jejich státní příslušnost stejného právního zacházení v rámci působnosti Smlouvy. V této souvislosti je namístě připomenout, že Soudní dvůr rozhodl, že všichni občané jsou oprávněni usadit se v jiném členském státě pouze na základě skutečnosti, že jsou občany Unie – čímž uznal občanství EU jako zdroj práv na volný pohyb osob (rozsudky Baumbast a R [C-413/99] a Zhu a Chen [C-200/02]). Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost nacházíme výčet práv v čl. 20 odst. 2 Smlouvy o fungování EU s nově dodaným právem občanské iniciativy a novou definicí poslanců Evropského parlamentu, jakožto zástupců občanů Unie (čl. 14 odst. 2 Smlouvy o Evropské Unii), nikoli jako dříve „zástupců lidu států sdružených ve Společenství (čl. 189 Smlouvy o založení Evropského společenství). Práva spojená s občanstvím EU jsou uvedena rovněž v Listině základních práv EU (kapitola V. Občanská práva).

Program konference ukazuje, že jednotlivým typům práv a dílčím otázkám bude věnována značná pozornost v jednotlivých panelech. Proto mi dovoluete krátké obecnější zamyšlení.

Je nepochybné, že Evropa vytvořila dosti neobvyklý koncept, novou formu – dá se snad říci – občanství, založenou nikoli na participaci na státní moci, nýbrž na přiznání specificky evropských práv (svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu v členském státu bydliště, právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmukoli členským státem, právo petiční, právo obracet se na evropského ombudsmana), přičemž přiznání těchto práv odvisí od státní příslušnosti členského státu, jejíž získání EU neharmonizuje.

Národní stát představuje vždy určitou kombinaci kategorií *demos* a *ethnos* (občanský a etnický národ). Evropská integrace od počátku 50. let byla prosazována jako nástroj stabilnější a mírové koexistence a měla primárně hospodářskou povahu. Pokud se však začteme například do paměti Jeana Monneta (Paris, Fayard 1976) nelze nevidět, že v roce 1950 se vznikem společenství uhlí a oceli řešily otázky navýsost politické – studená válka, situace Německa, vztahy východ-západ a nepřehlédnutelné motivace USA. Právě Jean Monnet už v roce 1950 viděl, že otázky suverenity budou v budoucnosti nastoleny, neboť limity národních států byly dosaženy již v samých počátcích integrace, jakkoli se odehrávala na poli hospodářském. Je nepochybné, že evropská integrace podrývá tradiční pojetí suverenity, teritoriality, občanství a dalších funkcí, které doposud zajišťoval národní stát. Omezuje tradiční funkce státu, který se stává toliko jednou z entit nadaných mocenskými atributy.

Pokud jde o občanství EU, vede se dosti ostrý názorový střet mezi těmi, kdo v občanství vidí prostředek k vytvoření společné evropské identity a sdíleného pocitu příslušnosti k Evropě, a mezi těmi, kdo plédují pro jeho čistě právní atributy. Nelze nevidět, že záležitosti úzce tradičně spojené s národním státem přebírá nadnárodní společenství. Ale i v 21. století zůstává národní stát, navzdory různým filosofickým či politologickým pochybnostem o jeho soumraku, klíčovým místem organizace politického života. EU

postrádá řadu základních kvalit státu – občanství EU nemá ideu sdíleného členství v politické komunitě, proto je přesah občanství za hranice státu vnímatelný jen velmi obtížně. Preuss et al. v roce 2003 ukázali základní tři rysy, které EU chybějí: postrádá právně homogenizované území, neexistuje uskupení subjektů, které by byly na Unii primárně navázány a vykazovaly by výrazný stupeň přirozené loajality k jejím institucím, a co je patrně stěžejní, EU postrádá svrchovanou moc. Veřejná moc orgánů Unie zůstává odvozena od členských států.

Zprávy Komise o občanství ukazují, že koncept doposud nezahrnul dostatečně silně pocit sounáležitosti nezávislý na státním občanství. Proto Komise patrně stále detekuje soustavy obtíží, kterým občanství EU stále čelí (a svědčí o tom do jisté míry i výsledky Eurobarometru o občanství [únor 2013]; jen 46 % respondentů zná obsah pojmu občanství EU – i když je zajímavé, že nově přistoupiční země mají o 10 % lepší skóre než EU 15, pokud jde o samotnou znalost termínu občan EU [ten zná 8 z 10]).

Bylo by velmi zajímavé věnovat se i vlivu evropské integrace na občanství národních států. Byla to Rada Evropy, která se zasloužila o vytvoření společného vnímání a chápání občanství a práv imigrantů a etnických minorit. Na základě Úmluvy o státní příslušnosti se státy RE dostaly pod tlak na uvolňování svých politik udělování občanství (především v oblasti dvojího občanství) a k určité konvergenci, jakkoli nelze tento aspekt přeceňovat, neboť evropská úmluva výslovně stanoví harmonizaci národních politik jako dlouhodobý cíl. Bude zajímavé v tomto ohledu sledovat, jak bude působit nový zákon o státním občanství ČR (č. 186/2013 Sb.), který nabude účinnosti 1. ledna příštího roku.

Jakkoli se setkáváme se snahou přičinit evropským institucím „více demokracie“, nezdá se, že by se výrazně etabloval evropský politický život. Může to být mimo jiné i tím, že otázky, které jsou schopny mobilizovat občana jako politického aktéra, jsou doposud v zásadě mimo kompetence Unie – sociální zabezpečení, daně, vzdělání atd. A také nelze odhlédnout od skutečnosti, že občanství EU nabývá na reálném obrysu teprve tehdy, když občan žije v jiném členském státě EU než je jeho vlastní nebo se nachází ve třetí zemi. V roce 2009 byl podíl takovýchto migrujících občanů v jiných členských státech EU v průměru toliko 2,3 %, tj. 11,7 mil. (v ČR 1,4 %) ve vztahu k celkové populaci.

Přes určitou anémii (doložitelnou například nízkou účastí ve volbách do Evropského parlamentu) nelze nevidět a nepřiznat, že právo volného pohybu a usazování se na evropském teritoriu přineslo nespornou kvalitu do životů Evropanů – jako pozitivní vidím, že nešlo o práva elit, ale italských dělníků pracujících ve francouzských a belgických dolech a těžkém průmyslu, či španělských dělníků, zítra snad bulharských či rumunských. A za migrujícími pracovníky dělnických profesí následovali studenti, důchodci a turisté, se zárukami nediskriminace z důvodu státní příslušnosti, ale i jiných příčin. Jestliže byli migrující pracovníci před II. světovou válkou odsouzeni k návratu po řadě let práce do zemí jejich původu, po této válce již s možností se usadit, ale zdaleka ne s právy občana, umožnila evropská integrace progresivní přístup k sociálním právům a k části práv politických. V literatuře se lze setkat s názorem, který do značné míry sdílím, že tato evropská konstrukce může být chápána jako čtvrtá etapa občanství připojující se k oněm třem definovaným sociologem Thomasem Marschallem

(občanství civilní – rovnost před zákonem, politické (všeobecné volby) a sociální (vznik sociálního státu). Nejde přitom o vznik nových práv, ale jejich obdivuhodnou expanzi za úzce národní rámec a jeho hranice.

Vnímání pojmu občanství však přesto závisí na národním státu, neboť národní a unijní občanství nejsou odděleny, naopak občanství EU závisí přímo na státní příslušnosti členské země. Závisí tedy na národních státech, jaké tzv. integrační požadavky zakotví do národních předpisů regulujících vnitrostátní politiku, imigraci a interpretaci občanství. Nedávno média přinesla zprávu, že italský stát udělil in memoriam občanství několika stovkám uprchlíků z Afriky, kteří zahynuli při námořním neštěstí u Lampedusy. Těm živým tento akt nedopřál. A tak byla nejspíše zvýšena statistika počtu občanů EU. A propos statistiky: Česká republika dosahuje v rámci EU jednu z nejnižších hodnot tzv. naturalisation rate (počet osob, kterým bylo uděleno státní občanství). A to je realita z úvodu mého příspěvku.

Ale ideály, s nimiž byla evropská integrace pojímána na počátku 50. let, bychom po mém soudu, neměli opomíjet. Často slyším, že naše děti už nechtějí slyšet o válce a míru - ale to je věčné téma Evropy, jak jsme je z historie poznali. Evropskou integraci započali ti, kteří se vrátili z hrůz II. světové války. Uměli jsme si všichni představit, že mohou nastat takové hrůzy, jaké se odehrály na Balkáně zcela nedávno? Jean Monnet kromě toho, že evropský projekt viděl jako sblížení lidí, také prozíravě v roce 1954, tedy před 60 lety, napsal: „*Naše země se staly velmi malými v aktuálním světě s jeho moderními technickými prostředky ve srovnání s Amerikou a Ruskem dneška a s Čínou a Indií zítřka.*“ Jako by věděl, jak budeme popisovat aktuální globalizovaný svět. Nesdílím pesimismus těch, kdo vidí v evropské integraci téměř všechno špatné – je také uměním ocenit dlouhé období míru, výhody rozsáhlého vnitřního trhu, přístupné hranice. Pokud by Evropa navíc dokázala sblížit své obyvatele, jak jí dal do vínku jeden z jejích inspirátorů, pak to byl projekt, jehož životaschopnost se už ověřila, třebaže diskuse o jeho budoucnosti jsou legitimní a mohou přinášet různé pohledy. To základní ale podle mne lze zpochybnit jen stěží.

Přeji úspěch rokování v jednotlivých panelech, kde bude jistě dosti příležitostí zabírat se jednotlivostmi, pro které v úvodu konference nebývá místo.

*Děkuji za pozornost.*

#### THE CLASH OF REALITY AND IDEAL SITUATION CONCERNING EU CITIZENSHIP

##### Summary

The article deals with the characteristics of EU citizenship with regard to the historical and political context. It aims to capture the influence of the EU citizenship on national citizenships and the effects it has or was supposed to have on the life of European citizens.

*Key words:* citizenship, citizenship of the European Union (EU citizenship)

*Klíčová slova:* občanství, občanství Evropské unie (evropské občanství)

## VOLNÝ POHYB PRACOVNÍKŮ A PŘÍSLUŠNÝ PRÁVNÍ ŘÁD

ZDEŇKA GREGOROVÁ\*

### ÚVOD

Ve svém příspěvku bych se ráda zabývala problematikou volného pohybu pracovníků v rámci Evropské unie a dalšími otázkami s ním souvisejícími. Především se pokusím stručně vymezit podstatu a obsah práva volného pohybu pracovníků i s přihlédnutím k právům, která souvisejí s občanstvím Evropské unie. Na jeho základě se potom budu zabývat zvláštní otázkou určení právního řádu, jímž se bude pracovněprávní vztah vzniklý při uplatnění práva volného pohybu zaměstnanců řídit.

### 1. VOLNÝ POHYB PRACOVNÍKŮ

Právo na volný pohyb pracovníků patří mezi čtyři základní kameny, na nichž je postavena Evropská unie, jakož i předcházející společenství. Toto právo je zakotveno v čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), původně čl. 39 Smlouvy o Evropských společenstvích. Právo na volný pohyb pracovníků podle čl. 45 SFEU je založeno na odstranění jakékoliv diskriminace založené na státní příslušnosti mezi zaměstnanci členských států ve vztahu k zaměstnávání a pracovním podmínkám včetně odměňování. Obsahově do práva na volný pohyb pracovníků můžeme zařadit následující dílčí práva:

- ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa;
- pohybovat se za tím účelem volně na území členských států;
- pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků;
- zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za podmínek, které budou předmětem nařízení vydaných Komisí.

Předchozí právní úprava volného pohybu pracovníků byla obsažena v nařízení Rady č. 1612/68/EHS.<sup>1</sup> Současná úprava volného pohybu pracovníků je pak obsažena v na-

\* Prof. JUDr. Zdeňka Gregorová, CSc., Právnická fakulta Masarykovy Univerzity.

<sup>1</sup> V tomto příspěvku se již nezabýváme dřívější právní úpravou obsaženou v nařízení Rady 38/54/EHS o volném pohybu pracovníků.

řízení Evropského parlamentu a Rady č. 492/2011/EU ze dne 5. dubna 2011, o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

Pro pochopení podstaty volného pohybu pracovníků je zapotřebí uvědomit si základ volného pohybu pracovníků, který spočívá na institutu občanství Evropské unie a právech s ním spojených. Z článku 20 odst. 2 SFEU vyplývá, pro naše zkoumání stěžejní, právo občana Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Povinnosti členských států k zajištění tohoto práva jsou upraveny ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS/, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „směrnice EP a Rady 2004/38/ES“).

Právo občana Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států podle čl. 20 odst. 2 SFEU zahrnuje:

- právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu (čl. 4);
- právo vstoupit na území jiného členského státu (čl. 5);
- právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až 3 měsíců (čl. 6).

Uvedená práva jsou zaručena každému občanovi EU s podmínkou, že je držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. Stejná práva jsou odvozeně zaručena i rodinným příslušníkům občana EU, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, za předpokladu, že jsou držitelem platného cestovního pasu.

Z občanství Unie vyplývá i právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než 3 měsíce (čl. 7), avšak jen v případě, že jsou splněny další stanovené podmínky:

- občan Unie je v hostitelském státě zaměstnán nebo je osobou samostatně výdělečně činnou, nebo
- má pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském státě kryta všechna rizika, nebo
- jsou účastníky studia, včetně odborné přípravy, a současně jsou účastníky zdravotního pojištění, které kryje všechna rizika, a prohlášením uvedou, že mají dostatečné prostředky pro sebe a své rodinné příslušníky, aby se po dobu pobytu nestali přítěží pro systém sociální pomoci hostitelského státu, nebo
- jsou rodinnými příslušníky, kteří doprovázejí nebo následují občana Unie, který splňuje výše uvedené podmínky.

Právo pobytu po dobu delší než 3 měsíce je přiznáno i rodinným příslušníkům doprovázejícím nebo následujícím občana Unie, i když nejsou státními příslušníky žádného členského státu, a to za předpokladu, že občan Unie splňuje výše uvedené podmínky.

Na práva spojená s občanstvím Unie potom navazují práva, která přísluší občanovi Unie jako pracovníkovi, který uplatňuje své právo volného pohybu pracovníků, a to v rozsahu stanoveném nařízením EP a Rady č. 492/2011/EU.

Volný pohyb je v preambuli nařízení charakterizován jako základní právo pracovníků a jejich rodin, které má pracovníkům zajišťovat možnost zlepšení životních a pracovních podmínek a usnadnění jejich společenského postavení. Současně toto právo má přispívat k uspokojování potřeb hospodářství členských států.<sup>2</sup>

Obsahem práva na volný pohyb pracovníků je především právo na volný přístup k zaměstnání na území jiného členského státu, včetně využití služeb zaměstnanosti, a na jeho výkon s tím, že se nesmějí aplikovat právní a správní předpisy členského státu, které nějakým způsobem omezují přístup k zaměstnání v závislosti na státní příslušnosti. Při výkonu zaměstnání nařízení zaručuje rovné zacházení bez ohledu na státní příslušnost ve vztahu k pracovním podmínkám a odměňování, skončení pracovního poměru a návratu k povolání nebo opětovného zaměstnání, pokud se občan Unie stal nezaměstnaným. Občanovi Unie jsou při volném pohybu zaručeny stejné daňové a sociální výhody, včetně výhod v oblasti bydlení. Stejně tak musí být tomuto občanovi Unie zaručeno i rovné zacházení ve vztahu k odborovým právům.<sup>3</sup>

Právo volného pohybu pracovníků je podle čl. 45 odst. 3 SFEU omezeno výhradami odůvodněnými veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví. Bližší obsah těchto výhrad je potom upraven ve směrnici EP a Rady 2004/38/ES. Na základě stručného vymezení volného pohybu pracovníků budu dále věnovat pozornost určení právního řádu, jímž se může řídit pracovněprávní vztah vzniklý s využitím tohoto základního práva.

## 2. PŘÍSLUŠNÝ PRÁVNÍ ŘÁD

Při volném pohybu pracovníků může vzniknout otázka, jakým právním řádem se bude řídit pracovněprávní vztah, v němž je vykonávána závislá práce, pokud se v něm objeví mezinárodní prvek. V literatuře se můžeme setkat i se stavem, kdy je konstatováno obecně, že smluvní strany (zaměstnavatel a zaměstnanec) „*si však mohou sjednat, že se jejich závazek bude řídit jiným než českým právem*“.<sup>4</sup> Podle mého názoru je však nutno vycházet ze znění příslušných úprav (Římská úmluva i nařízení Řím I), které vymezují základní pravidlo pro svůj věcný rozsah, a to kolizi právních řádů ve smluvním závazkovém vztahu – mezinárodní prvek v tomto vztahu.<sup>5</sup> Nelze proto sjednávat jiné právo tam, kde všechny prvky závazku i všechny jeho okolnosti se odehrávají v jedné zemi.

<sup>2</sup> K bližší charakteristice tohoto práva srovnej např. BARANCOVÁ, H. In BARANCOVÁ, H. a kol.: *Základní práva a slobody v pracovnom práve*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 139 a násl.; případně i DAVIES, A. C. L.: *EU Labour Law*. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar Publishing, 2012, s. 69 a násl.

<sup>3</sup> Srovnej blíže čl. 1–9 nařízení EP a Rady č. 292/2011/EU.

<sup>4</sup> Srovnej HŮRKA, P. a kol.: *Pracovní právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 83.

<sup>5</sup> Pro podrobný rozbor této otázky srovnej blíže ROZEHNALOVÁ, N.: *Závazky ze smluv a jejich právní režim*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 89 a násl.

## 2.1 ÚMLUVA O PRÁVU ROZHODNÉM PRO SMLUVNÍ ZÁVAZKOVÉ VZTAHY

Budeme-li tuto otázku posuzovat z pohledu unijního práva a možností, které z této oblasti vyplývají, musíme se nejdříve zabývat Úmluvou o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy.<sup>6</sup> Římská úmluva vznikla za účelem vytvoření jednotné normy týkající se rozhodného práva pro smluvní závazkové vztahy, které mají vztah k právu různých zemí (čl. 1 Římské úmluvy). Mezi smluvní závazkové vztahy lze bez jakýchkoliv pochybností zařadit i pracovní poměr a – podle mého názoru – i právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, i když Římská úmluva výslovně hovoří o pracovní smlouvě, tj. navazujícím pracovním poměru.

Základním pravidlem pro určení práva (právního řádu), kterým se bude smlouva řídit, je pravidlo svobodné volby práva, zakotvené v čl. 3 Římské úmluvy. Volba práva musí být vyjádřena výslovně nebo musí vyplývat s dostatečnou jistotou z ustanovení smlouvy nebo z okolností případu. Pro některé zvláštní smlouvy stanoví Římská úmluva specifická pravidla – tak je tomu i pro případ určení práva, jímž se bude řídit pracovní smlouva. Zvláštní pravidla jsou stanovena v čl. 6 Individuální pracovní smlouvy.

Z uvedeného článku vyplývá, že volba práva pro individuální pracovní smlouvy není neomezená, protože zaměstnanec (pracovník) nesmí být v důsledku volby rozhodného práva zbaven ochrany, kterou mu poskytují imperativní ustanovení práva, které by bylo použito podle hraničních určovatелů uplatnitelných v případě neexistence volby rozhodného práva (čl. 6 odst. 1 Římské úmluvy). Stěžejním pojmem, kterým je ovlivněna volba rozhodného práva, jsou tedy imperativní ustanovení, která jsou obsažena v právním řádu určeném podle náhradních hraničních určovatелů. Než se budeme zabývat rozбором imperativních ustanovení, je proto zapotřebí uvědomit si náhradní hraniční určovatele tak, abychom mohli vytvořit vazbu na Českou republiku, jejímž právem se máme také zabývat.

Podle čl. 6 odst. 2 Římské úmluvy se v případě neexistence volby rozhodného práva řídí pracovní smlouva

- právem země, v níž zaměstnanec při plnění smlouvy obvykle vykonává svoji práci, i když je dočasně zaměstnán v jiné zemi, nebo
- právem země, v níž se nachází provozovna, u které je zaměstnán, nevykonává-li zaměstnanec obvykle svou práci v jediné zemi,
- pokud z okolností vyplývá, že pracovní smlouva úžeji souvisí s jinou zemí, použije se na smlouvu právo této země.

Vydeme-li z předpokladu, že podle prvního, případně i druhého hraničního určovatele, je rozhodným právem právo České republiky, pak nám nezbývá nic jiného, než zkoumat, která ustanovení českého práva (pracovního práva) můžeme podřadit pod imperativní ustanovení, jejichž ochrany nemůže být zaměstnanec zbaven při volbě práva. Vzhledem k tomu, že v podstatné části období, kdy pro Českou republiku byla účinná

<sup>6</sup> Viz Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 64/2006 Sb.m.s., kterou MZV sdělilo, že 14. 4. 2005 byla v Lucemburku podepsaná Úmluva o přistoupení ČR a dalších států k Úmluvě o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy, otevřená k podpisu v Římě dne 19. 6. 1980, a k Prvnímu a Druhému protokolu o jejím výkladu Soudním dvorem ES (dále jen „Římská úmluva“).



zkoumaná úmluva,<sup>7</sup> se pracovněprávní vztahy řídily zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), budeme zkoumat imperativní ustanovení v tomto právním předpise.

Imperativní ustanovení musejí být použita v takovém rozsahu, v jakém musejí být použita podle práva, jehož jsou součástí, a to bez ohledu na právo, kterým se jinak pracovní smlouva řídí. Při posuzování, jaká ustanovení mají být zařazena do této skupiny, se v souladu s čl. 7 Římské úmluvy vychází z jejich povahy a účelu, jakož i důsledků, které by mohly z jejich použití či nepoužití vyplynout. Jinými slovy lze říci, že imperativní ustanovení jsou taková, která chrání základní hodnoty v určité oblasti a musejí být použita vždy bez ohledu na právní řád, jímž se příslušný vztah řídí. Pro pracovní právo můžeme podle mého názoru za takové hodnoty považovat ochranu života a zdraví zaměstnanců, ochranu základních práv a svobod zaměstnanců, ochranu lidské důstojnosti a další. Tyto základní hodnoty jsou vyjádřeny především v Ústavě ČR, v Listině základních práv a svobod, ale i v zákoníku práce samotném. Konkrétně potom lze poukázat na ustanovení čl. 2 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod,<sup>8</sup> pro pracovněprávní vztahy je důležité i ustanovení čl. 9 LZPS, jímž je vysloven zákaz nucené práce stejně jako ustanovení čl. 26 až 29, která zakotvují právo na práci, právo svobodně se sdružovat k ochraně svých hospodářských a sociálních zájmů, právo na zvláštní ochranu žen, mladistvých a osob zdravotně postižených a právo na spravedlivou odměnu za práci a uspokojivé pracovní podmínky. Podle mého názoru lze i tyto hodnoty podřadit pod základní hodnoty, které musejí být chráněny bez ohledu na rozhodný právní řád, byť jsou těmito ustanoveními chráněni jedinci. Zákoník práce, ve znění účinném v době aplikace Římské úmluvy,<sup>9</sup> vyslovoval rovněž některé zásady, které bychom měli – podle mého názoru – podřadit pod imperativní ustanovení, jejichž ochrany nesmí být zaměstnanec zbaven. Za taková ustanovení bylo nutno pokládat ustanovení § 13 odst. 1, v němž byla zakotvena zásada smluvní (resp. jinak vyjádřený zákaz nucené práce), ustanovení § 14 odst. 1, z něhož vyplývá zákaz zneužití práva, i ustanovení § 16, v němž byla vyslovena zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace v pracovněprávních vztazích.

Při posuzování otázky imperativních ustanovení tak, jak jsou použita v Římské úmluvě, je nutno se ještě zabývat i problémem, zda pojem imperativní ustanovení je totožný s pojmem kogentní norma. Podle mého názoru při posuzování, zda určité ustanovení právního řádu má povahu imperativního ustanovení, není rozhodující, zda se jedná o kogentní normu, i když ve většině případů imperativní ustanovení takovou povahu mít bude. Lze – podle mého názoru – přijmout závěr, že pojem kogentní norma je podstatně širší než pojem imperativní ustanovení, jen některé z kogentních norem lze považovat za imperativní ustanovení. Taková charakteristika vyplývá z cílů, které příslušné ustanovení sleduje. Pokud tímto cílem je ochrana základních hodnot, pak se bude jednat o ustanovení imperativní. Ke stejnému závěru dospěl i Nejvyšší soud, když uvedl:

<sup>7</sup> Římská úmluva se na pracovní smlouvu v České republice vztahovala od 1. 7. 2006 do 16. 12. 2009, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, nabyt účinnosti 1. 1. 2007.

<sup>8</sup> Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“ nebo též „LZPS“).

<sup>9</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění účinném do 31. 12. 2011.

Oproti tomu pro imperativní (nutně použitelné) právní normy je charakteristické, že předmětem jejich úpravy jsou natolik zásadní skutečnosti, že musí být v mezích předmětu úpravy použity vždy bez ohledu na to, kterým právem se na základě ujednání účastníků řídí daný právní vztah. Nemůže být pochyb o tom, že s ohledem na obsah demokratických hodnot a na obsah základních práv a svobod, které ovládají právní pořádek v České republice, má takovou povahu kupříkladu zákaz přímé i nepřímé diskriminace v pracovněprávních vztazích zakotvený v § 1 odst. 4 až 10 zák. práce,<sup>10</sup> jejichž použití proto nelze v žádném případě vyloučit, i kdyby se na tom účastníci pracovního poměru dohodli. Okolnost, že jde současně o normy kogentní, není podstatná, rozhodný je zásadní a nenahraditelný společenský význam předmětu jejich právní úpravy.<sup>11</sup>

## 2.2 NAŘÍZENÍ EP A RADY č. 593/2008 O PRÁVU ROZHODNÉM PRO SMLUVNÍ ZÁVAZKOVÉ VZTAHY

V současné době (od 16. 12. 2009) je pro určení práva rozhodného pro závazkové vztahy v rámci Evropské unie aplikovatelné nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (dále jen „nařízení 593/2008“). Podle čl. 1 odst. 1 se nařízení vztahuje na smluvní závazkové vztahy podle občanského a obchodního práva v případě kolize právních řádů. I zde je proto možné použít výklad uvedený výše, pokud jde o posouzení situace, zda se v příslušném závazkovém vztahu vyskytuje mezinárodní (cizí) prvek. Základním pravidlem pro určení práva, jímž se bude závazkový vztah řídit, je i zde volba práva, která musí být vyjádřena výslovně nebo musí jasně vyplývat z ustanovení smlouvy nebo okolností případu (čl. 3 odst. 1 nařízení).

Pro individuální pracovní smlouvy je pravidlo volby práva upřesněno v čl. 8 tak, že volba práva však zaměstnance nesmí zbavit ochrany, kterou mu poskytují ustanovení, od nichž se nelze smluvně odchýlit podle práva, které by v případě neexistence volby bylo použito podle náhradních hraničních určovateli. Náhradními hraničními určovateli podle ustanovení čl. 8 odst. 2 až 4 jsou:

- právo země, v níž, případně z níž, zaměstnanec při plnění smlouvy obvykle vykonává svoji práci; dočasný výkon práce v jiné zemi se nepovažuje za změnu země obvyklého výkonu práce,
- právo země, v níž se nachází provozovna, která zaměstnance zaměstnala;
- právo země, s níž je smlouva úžeji spojena, jestliže to vyplývá z celkových okolností.

Dále nařízení č. 593/2008 upravuje v čl. 9 imperativní ustanovení. Na rozdíl od předchozí Římské úmluvy však tato imperativní ustanovení definuje a rozumí jimi taková ustanovení, jejichž dodržování je pro stát při ochraně jeho veřejných zájmů zásadní do

<sup>10</sup> V současném zákoníku práce rozuměj § 16.

<sup>11</sup> Blíže srovnej rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4196/2007 ze dne 8. 12. 2008. *Nejvyšší soud* [online], [cit. 11. 11. 2013], dostupné z: [http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura\\_ns.nsf/\\$\\$WebSearch1?SearchView&Query=\[spzn1\]%20%3D%2021%20AND%20\[spzn2\]%3DCdo%20AND%20\[spzn3\]%3D4196%20AND%20\[spzn4\]%3D2007&SearchMax=1000&Start=1&Count=15&pohled=1](http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/$$WebSearch1?SearchView&Query=[spzn1]%20%3D%2021%20AND%20[spzn2]%3DCdo%20AND%20[spzn3]%3D4196%20AND%20[spzn4]%3D2007&SearchMax=1000&Start=1&Count=15&pohled=1).

té míry, že se vyžaduje jejich použití na jakoukoliv situaci, která spadá do jejich oblasti působnosti, a to bez ohledu na právo, které by se jinak na smlouvu použilo. Příkladem pak nařízení uvádí, že pod veřejný zájem státu lze zahrnout jeho politické, společenské a hospodářské uspořádání. Preambule nařízení pak v bodu 34 stanoví, že imperativní ustanovení země místa výkonu práce by měla sloužit zejména k ochraně zaměstnanců při jejich vyslání v rámci poskytování služeb v souladu se směrnicí 96/71/ES.

Srovnáme-li pravidla pro určení příslušného práva v Římské úmluvě a v nařízení 593/2008/ES, zjistíme, že došlo k zásadnímu posunu při ochraně postavení zaměstnance. Zatímco Římská úmluva omezovala právo volby pouze aplikací imperativních ustanovení, nařízení č. 593/2008/ES v čl. 8 odst. 1 volbu příslušného práva omezuje „*ustanoveními, od nichž se nelze smluvně odchýlit podle práva, které by v případě neexistence volby bylo použito na základě odstavců 2, 3 a 4 tohoto článku*“. Již výše v souvislosti s Římskou úmluvou jsem konstatovala i s odvoláním na judikaturu Nejvyššího soudu, že pojem kogentní norma je širší než pojem imperativní ustanovení. Lze proto dovodit, že omezení volby práva v nařízení je výraznější a daleko širší. V důsledku této skutečnosti se potom právní režim smluvního závazku z pracovní smlouvy daleko výrazněji přibližuje postavení zaměstnanců v zemi místa výkonu práce nebo sídla provozovny, i když samotný závazkový vztah se podle volby účastníků řídí právem jiné země. Úprava obsažená v nařízení tak – podle mého názoru – vede k přibližování právního postavení zaměstnanců v otázkách, které jsou v zemi výkonu práce (sídla provozovny) upravovány kogentními normami, což ve svém důsledku napomáhá snížení neodůvodněných rozdílů v pracovních podmínkách a tím i ke snížení neodůvodněných rozdílů v nákladech, které musí zaměstnavatel vynakládat na pracovní sílu.

Pro určení, jaká ustanovení budou ve skutečnosti omezovat volbu práva, kterým se bude řídit pracovní smlouva, pokud by se aplikovalo české pracovní právo, musíme se zabývat otázkou, jaká ustanovení v zákoníku práce mají povahu ustanovení, od nichž se nelze smluvně odchýlit. V soukromém právu a tudíž i v pracovním právu by právní úprava měla co nejvíce reflektovat vůli smluvních stran, tedy být dispozitivní. Vzhledem k tomu, že pracovní právo se konstitovalo jako právo ochranné ve vztahu k zaměstnanci, lze však říci, že do dispozitivnosti právní úpravy vstupuje ochranný prvek spočívající v tom, že v některých situacích nedovoluje smluvním stranám odchýlit se od právní úpravy. Pracovní právo tak využívá v poměrně velkém rozsahu kogentní právní úpravu. Podíváme-li se do teorie práva pro vymezení kogentních a dispozitivních norem, můžeme říci, že dispozitivní normy se na právní vztah aplikují tehdy, nesjednají-li si smluvní strany něco jiného, kdežto kogentní právní norma se aplikuje vždy a nepřipouští odchýlné smluvní ujednání.<sup>12</sup> V pracovním právu jeho teorie rozlišuje i tzv. relativně kogentní právní normy, které smluvním stranám umožňují odchýlit se od právní úpravy, avšak pouze jedním směrem.<sup>13</sup> Pro pracovní právo jsou tyto relativně

<sup>12</sup> Blíže ke kogentnosti a dispozitivnosti právních norem srovnej např. KNAPP, V.: O právu kogentním a dispozitivním (a také o právu heteronomním a autonomním). *Právník*, 1995, č. 1, s. 5; HOLLÄNDER, P.: Dvojí povaha dispozitivní právní normy. In: MIKULE, V. – SLÁDEČEK, V. – VOPÁLKA, V. (ed.): *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 207.

<sup>13</sup> Stejně uvádí relativně kogentní právní normy i M. Bělina v publikaci BĚLINA, M. a kol.: *Zákoník práce. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 12.

kogentní právní normy velmi typické, protože představují vždy maximální hranici určité povinnosti anebo minimální hranici určitého práva, čímž zajišťují ochranu postavení zaměstnance v pracovním poměru (jiném základním pracovněprávním vztahu).

Zákoník práce využívá dvě základní metody pro určení, zda je právní norma povahy kogentní (relativně kogentní) anebo dispozitivní. První metoda je vyjádřena v ustanovení § 4b zákoníku práce<sup>14</sup> tak, že: „*Práva a povinnosti v pracovněprávních vztazích mohou být upravena odchylně od tohoto zákona, jestliže to tento zákon výslovně nezakazuje nebo z povahy jeho ustanovení nevyplývá, že se od něj není možné odchýlit.*“ V důsledku použití této metody pak kogentní povaha právní normy vyplývá přímo z jejího znění (jednoznačný zákaz nebo příkaz)<sup>15</sup> anebo z povahy a významu příslušné právní normy.<sup>16</sup> V některé civilistické literatuře je sice vysloven názor, že z hlediska posouzení kogentnosti či dispozitivnosti právní normy je irelevantní její dikce,<sup>17</sup> v pracovním právu však s ohledem na jeho ochrannou funkci a využívání tzv. relativně kogentních norem<sup>18</sup> je nutno díky právní normy věnovat zásadní pozornost.<sup>19</sup>

V zákoníku práce však najdeme využitou i druhou metodu určení kogentnosti právní normy, a to taxativní výčet ustanovení, od nichž se nelze odchýlit. V současném znění zákoníku práce je tato metoda zachycena v ustanovení § 4b odst. 1 věta druhá a v návaznosti pak v ustanovení § 363. Je zajímavé, že v tomto taxativním výčtu se jedná o právní normy relativně kogentní – ustanovení § 363 zahrnuje výčet právních norem, v nichž je promítnuto unijní právo a lze se od nich odchýlit jen ve prospěch zaměstnance.

V souvislosti s rekodifikací soukromého práva dochází ke změně v ustanoveních zákoníku práce, zejména pak vymezení základního pravidla určení kogentnosti právních norem. Podle ustanovení § 4a odst. 1 zákoníku práce, ve znění zákona č. 303/2013 Sb.,<sup>20</sup> nesmí být odchylná úprava práv či povinností v pracovněprávních vztazích vyšší či nižší, než stanoví tento zákon nebo kolektivní smlouva jako nejvýše či nejméně přípustné. Současně je také stanoveno, že od ustanovení § 363 ZP se lze odchýlit jen ve prospěch zaměstnance. Dále je ještě třeba poukázat na nově formulované ustanovení § 1a odst. 2 zákoníku práce, ve znění zákona č. 303/2013 Sb., v němž je stanoveno, že zvláštní zásady vyjádřené v odstavci jedna citovaného ustanovení [s výjimkou písm. c)] vyjadřují hodnoty, které chrání veřejný pořádek. Pro vymezení kogentních norem je však třeba užít i ustanovení nového občanského zákoníku. Podle ustanovení § 1 odst. 2 nového občanského zákoníku<sup>21</sup> si mohou osoby ujednat práva a povinnosti odchylně od tohoto zákona, pokud to zákon výslovně nezakazuje. Zakázána jsou také ujednání porušující dobré mravy, veřejný pořádek nebo právo týkající se postavení osob, včetně práva na

<sup>14</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění účinném do 31. 12. 2013.

<sup>15</sup> Příkladem může být ustanovení § 41 odst. 1 ZP, případně ustanovení § 53 odst. 1 ZP.

<sup>16</sup> Z povahy příslušného ustanovení pak dovodíme jeho kogentnost např. v § 52 zákoníku práce.

<sup>17</sup> Srovnej např. MELZER, F.: Dispozitivní a kogentní normy v novém občanském zákoníku. *Právní rozhledy*, 2013, č. 7, s. 255.

<sup>18</sup> Za relativně kogentní právní normu lze považovat např. ustanovení § 213 odst. 1 ZP.

<sup>19</sup> Stejně i BĚLINA, M.: op. cit., s. 12–13.

<sup>20</sup> Zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

<sup>21</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „nový občanský zákoník“ nebo také „NOZ“).

ochranu osobnosti (§ 1 odst. 2 věta druhá NOZ). Nový občanský zákoník tak vypustil kritérium povahy ustanovení pro určení možnosti od takového ustanovení se odchýlit. Současně však využil institut dobrých mravů a veřejného pořádku a zákaz rozšířil i na ustanovení, která by tyto instituty porušovala.<sup>22</sup> S použitím uvedených ustanovení NOZ a modifikovaného ustanovení § 4a zákoníku práce, ve znění účinném od 1. 1. 2014 lze – podle našeho názoru – uzavřít, že i nadále můžeme v pracovněprávní teorii hovořit o kogentních a relativně kogentních normách tak, jak jsou vymezeny výše.

Vrátíme-li se od úvah o kogentnosti a dispozitivnosti právních norem v pracovním právu obecně k předmětu této práce, pak lze – podle mého názoru shrnout, že výše uvedená kogentní a relativně kogentní ustanovení zákoníku práce ovlivňují aplikaci volby práva na pracovní poměr ve smyslu rozebíraného nařízení.

## ZÁVĚREM

V příspěvku jsem se zabývala otázkou určení příslušného práva, jímž se bude řídit pracovněprávní vztah, v němž je vykonávána závislá práce, zejména pak pracovní smlouva jako základ nejčastějšího základního pracovněprávního vztahu. Z rozboru unijní úpravy vyplývá, že sice při respektování práva volby příslušného právního řádu, které mají smluvní strany pracovní smlouvy, se přesto budou aplikovat v poměrně širokém rozsahu ustanovení právního řádu, určeného podle náhradních hraničních určovatelů. Podle mého názoru tato úprava v nařízení Řím I vede zejména k tomu, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly mezi právním postavením zaměstnanců, jejichž pracovněprávní vztahy se řídí právem státu, kde je vykonávána práce, a právním postavením zaměstnanců, jejichž základní pracovněprávní vztah se řídí právem určeným volbou smluvních stran. Rozdíly, které takto mohly vznikat před uplatněním unijní úpravy, nejenže mohly znamenat nerovné zacházení, ale mohly také vyvolávat neodůvodněné rozdíly v konkurenčním postavení zaměstnavatelů, což je proti principům, na nichž stojí Evropská unie v oblasti sociální politiky.

---

<sup>22</sup> Blíže srovnej ELIÁŠ, K. a kol.: *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 61.

## FREE MOVEMENT OF WORKERS AND APPLICABLE LAW

### Summary

The author deals with the free movement of workers inside the European Union and with other questions connected with it. She defines the principles and content of the right of free movement of workers in connection with the EU nationality. On this background she analysis the special question – determining the law governing the labour law relationship with the international element. She deals with EU instruments regulating relationships with the international element – especially the Regulation of the European Parliament and of the Council No 593/2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I) and its article 8 relating to the individual employment contracts.

*Key words:* the free movement of workers, a worker, the principle of equal treatment, the ban on discrimination, social rights, the Rome Convention, Regulation Rome

*Klíčová slova:* svoboda volného pohybu pracovníků, pracovník, princip rovnosti, zákaz diskriminace, sociální práva, Římská úmluva, Nařízení Řím

## PRÁVO NA VOĽNÝ POHYB PRACOVNÍKOV VERSUS PREKÁŽKY VOĽNÉHO POHYBU PRACOVNÍKOV

HELENA BARANCOVÁ\*

### 1. VOĽNÝ POHYB PRACOVNÍKOV – ZÁKLADNÁ EKONOMICKÁ SLOBODA

Základné ekonomické slobody zabezpečujú voľný pohyb tovaru, mobilitu pracovníkov, právo usadiť sa, poskytovať služby ako aj voľný pohyb kapitálu a služieb. Na základné ekonomické slobody sa môžu občania únie priamo dovolávať voči štátu. Podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ uplatniteľnosť základných ekonomických slobôd je aj vo vzťahu medzi súkromnými subjektmi práva.<sup>1</sup> Súdny dvor EÚ v rozsudkoch Laval<sup>2</sup> a Viking Line<sup>3</sup> priznal voľnému pohybu služieb resp. slobode usadiť hodnotu „fundamentálnej zásady“ resp. „základného princípu“.<sup>4</sup>

Právo na voľný pohyb pracovníkov ako základná ekonomická sloboda nie je do takej miery využívaná ako ďalšie tri základné ekonomické slobody. V porovnaní s ostatnými ekonomickými slobodami sa dotýka podstatne nižšieho percenta pracovníkov únie, ktorí realizujú svoju mobilitu týmto spôsobom a ešte nižšieho percenta tých, ktorí z dôvodu svojej pracovnej mobility do iného členského štátu zmenia aj svoje doterajšie bydlisko.<sup>5</sup> Základnými prekážkami vyššej dynamiky v rozvoji voľného pohybu pracovníkov sú okrem jazykových bariér, uznávania odborných kvalifikácií, hlavne prekážky z oblasti sociálneho zabezpečenia pre veľkú rozmanitosť sociálnych dôchodkových systémov sociálneho zabezpečenia členských štátov EÚ.

Podľa doterajšej judikatúry Súdneho dvora EÚ právo na voľný pohyb pracovníkov je jadrom slobodného pohybu osôb v rámci EÚ a súčasne konkretizuje článok 14 ZFEÚ ods. 2, ktorý zakotvuje štyri základné ekonomické slobody.<sup>6</sup>

\* Prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave.

<sup>1</sup> C-26/62 (van Gent) zo dňa 5. 2. 1963, C-309/99 (Wouters) zo dňa 1. 2. 2002, C-265/95 (Komisia/Francúzsko) zo dňa 9. 2. 1997.

<sup>2</sup> C-341/05 (Laval) zo dňa 18. 12. 2007.

<sup>3</sup> C-438/05 (Viking Line) zo dňa 11. 12. 2007.

<sup>4</sup> ZWANZIGER, B.: Nationale Koalitionsfreiheit vs. Europäische Grundfreiheiten – aus deutscher Sicht. *Recht der Arbeit*, 2009, Sonderbeilage Heft 5, s. 110–111.

<sup>5</sup> FRENZ, W.: *Handbuch Europarecht. Band 1: Europäische Grundfreiheiten*. 2. Auflage. Springer Heidelberg, 2012, s. 447.

<sup>6</sup> C-167/73 (Komisia /Francúzsko) zo dňa 4. 4. 1974, bod 9, C-139/85 (Kempf) zo dňa 3. 6. 1986, bod 35, C-344/Belgicko (Komisia /Belgicko) zo dňa 20. 2. 1997, bod 14, C-118/75 (Watson) zo dňa 7. 7. 1976, bod 16, C-415/93 (Bosman) zo dňa 15. 12. 1995, bod 78, C-19/92 (Kraus) zo dňa 31. 3. 1993.

Právo na voľný pohyb pracovníkov z hľadiska vecného neprislúcha len do oblasti pracovného práva. Tvorí významnú súčasť verejného práva členského štátu EÚ. Toto právo súvisí aj s právom sociálneho zabezpečenia a s daňovým právom.

Právo na voľný pohyb pracovníkov právne pokrýva všetky fázy výkonu povolania počnúc hľadaním práce, výkonom práce, zotrvaním zamestnanca v členskom štáte za účelom hľadania nového pracovného miesta.

Súdny dvor EÚ v predchádzajúcich desaťročiach venoval dost' významnú pozornosť problematike voľného pohybu pracovníkov. V právnej literatúre ostatných rokov sa objavili aj názory, či právo na voľný pohyb pracovníkov tak, ako vyplýva z článku 45 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) možno interpretovať aj ako právo zamestnávateľa alebo sprostredkovateľa práce na voľný pohyb svojich pracovníkov, ako právo ich zamestnávať v členských krajinách EÚ, čo sčasti potvrdila aj judikatúra Súdneho dvora EÚ.<sup>7</sup> Vtiahnutie a zainteresovanie zamestnávateľa do právneho rámca voľného pohybu pracovníkov je podľa právneho stavu de lege lata aj výslovne vyjadrené v článku 2 Nariadenia č. 492/2011, podľa ktorého ktorýkoľvek štátny príslušník členského štátu si môže dohodnúť s ktorýmkoľvek zamestnávateľom vykonávajúcím činnosť na území členského štátu uzavrieť a plniť pracovnú zmluvu. Z vyššie uvedené možno vyvodit', že pod základné právo na voľný pohyb pracovníkov v určitom zmysle patria aj zamestnávateľia, ako nepriami adresáti voľného pohybu pracovníkov, čo Súdny dvor po prvý krát vyjadril vo svojom rozhodnutí Clean Car (350/96, bod 19).

Z právno-dogmatického hľadiska otázky aktívneho a pasívneho adresáta slobody voľného pohybu pracovníkov nie sú ešte komplexne doriešené.<sup>8</sup>

Právo na voľný pohyb pracovníkov sa z právno-dogmatického hľadiska súladne s aktuálnou judikatúrou Súdneho dvora EÚ považuje za základnú ekonomickú slobodu EÚ a súčasne za základné a individuálne právo, ako ho výslovne označuje Preambula Nariadenia č. 492/2011 v bode 4. V predchádzajúcich dvoch desaťročiach najmä zásluhou judikatúry Súdneho dvora EÚ sa vyriešili nemalé problémy so samotným právnym základom práva na voľný pohyb pracovníkov, či už ide o jeho chápanie ako základnej zásady práva EÚ, resp. chápanie tohto práva ako subjektívneho práva pracovníkov, ako aj obsahového vymedzenia pojmu pracovník, ktorému judikatúra Súdneho dvora EÚ priznala povahu autonómneho pojmu práva EÚ. Právo na voľný pohyb pracovníkov sa má podľa Nariadenia č. 492/2011 uplatňovať objektívne, slobodne a dôstojne so skutočným zabezpečením rovnakého zaobchádzania vo všetkých otázkach výkonu zamestnania. Požiadavka európskeho zákonodarcu na dôstojné uskutočňovanie práva pracovníkov na voľný pohyb reflektuje najmä aktuálny vývoj medzinárodného pracovného práva o dôstojnej práci. Citované nariadenie garantuje voľný pohyb pracovníkov nezávisle od charakteru pracovnoprávneho vzťahu. Napriek tomu, že právo na voľný pohyb pracovníkov je všeobecne chápané za jednu zo štyroch ekonomických slobôd, bod 4 Preambuly Nariadenia č. 492/2011 za primárny cieľ voľného pohybu pracovníkov považuje sociálny cieľ, nie ekonomický cieľ, ktorý spočíva najmä v možnosti zlepšenia životných a pracovných podmienok pracovníkov. Podľa Nariadenia č. 492/2011 ekonomický

<sup>7</sup> C-208/05 (ITC) zo dňa 11. 1. 2007, body 24–26, C-350/96 (Clean Car), bod 19.

<sup>8</sup> RIESENHUBER, K.: *Europäisches Arbeitsrecht*. Heidelberg: C. F. Mueller, 2009, s. 66.



cieľ je len sekundárnym cieľom voľného pohybu zamestnancov. Sociálny cieľ práva na voľný pohyb pracovníkov bol tým po prvý krát výslovne vyjadrený aj normatívne.

## 2. OBSAH PRÁVA NA VOĽNÝ POHYB PRACOVNÍKOV

Z pracovnoprávneho hľadiska považujeme za právne podstatné, že právo na voľný pohyb pracovníkov sa vzťahuje na všetky fázy výkonu povolania pracovníka, t. j. na hľadanie práce, na výkon práce v príslušnom pracovnom vzťahu, na pracovné podmienky, odmeňovanie a podmienky prepúšťania, ako aj právo na zotrvanie v príslušnom členskom štáte po skončení zamestnania.

Voľný pohyb pracovníkov sa má uskutočňovať v slobode a ľudskej dôstojnosti. Na rozdiel od voľného pohybu pracovníkov v prípade voľného pohybu služieb, osobitne pri dočasnom vysielaní pracovníkov sa neuskutočňuje integrácia do hospodárskeho systému členského štátu Európskej únie.

### 2.1 OSOBNÝ ROZSAH PRÁVA NA VOĽNÝ POHYB PRACOVNÍKOV

Oprávneným subjektom práva na voľný pohyb pracovníkov je pracovník, ktorý má štátnu príslušnosť niektorého z členských štátov EÚ. Na pracovníkov sa podľa primárneho práva, článku 45 ZFEÚ vzťahuje sloboda pohybu pracovníkov a na osoby samostatne zárobkovo činné podnikajúce na území členských štátov EÚ sa vzťahuje sloboda pohybu služieb (článok 49 ZFEÚ). Napríklad pracovník, ktorý je dočasne vyslaný na výkon práce do iného členského štátu EÚ, nie je adresátom voľného pohybu pracovníkov. V modeli dočasného vyslania je podstatná a smerodajná činnosť zamestnávateľa, nie činnosť zamestnanca. Zamestnávateľ, ktorý pracovníka dočasne vysielal na výkon práce do iného členského štátu, je adresátom slobody voľného pohybu služieb. Po skončení prác v rámci dočasného vyslania sa pracovníci vracajú do pôvodného miesta výkonu práce a nepoživajú výhody, ktoré zakotvuje článok 45 ZFEÚ. Preto pri dočasnom vyslaní pracovníka vždy treba rozlišovať medzi charakterom činnosti pracovníka a charakterom činnosti zamestnávateľa. Aj v zmysle aktuálnej judikatúry Súdneho dvora EÚ o voľný pohyb pracovníkov ide v prípadoch, ak pracovník vstúpi na pracovný trh iného členského štátu, čo sa nevyžaduje pri dočasnom vyslaní pracovníkov. Pracovník je počas dočasného vyslania stále zamestnancom doterajšieho zamestnávateľa.

Z hľadiska osobnej pôsobnosti sa právo na voľný pohyb pracovníkov vzťahuje na fyzickú osobu, ktorá má právny status pracovník. Fyzická osoba môže vykonávať zárobkovú činnosť v rámci EÚ nielen v právnej pozícii pracovník ale aj v právnej pozícii osoby samostatne zárobkovo činné. Tieto pracovné aktivity môže vykonávať jednu vedľa druhej. Pri súbežnom vykonávaní závislej činnosti a samostatnej zárobkovej činnosti podlieha dvom zásadne rozdielnym právnym režimom, predpisom o voľnom pohybe pracovníkov a predpisom o voľnom pohybe služieb. Tým sa fyzická osoba stáva adresátom dvoch rozdielných slobôd, na ktorých je založená EÚ, slobody pohybu pracovníkov a slobody pohybu služieb (viď C-143/87 Stanton, bod 154, C-107/83 Klopp, bod 19).

Okrem samotného pracovníka oprávneným adresátom slobody pohybu pracovníkov sú aj rodinní príslušníci pracovníka, ktorí majú svoje právo odvodené od práva pracovníkov. Rodinní príslušníci nemusia mať štátnu príslušnosť niektorého z členských štátov, lebo ich právo je odvodené z práva na voľný pohyb pracovníkov.

Je zaujímavé, že právo na voľný pohyb rodinných príslušníkov pracovníka, ktoré je odvodené z práva na voľný pohyb pracovníka, je z hľadiska počtu oprávnených adresátov práva oveľa početnejšie. Nositeľov originálneho práva na voľný pohyb pracovníkov je podstatne menej než nositeľov práva odvodeného od tohto originálneho práva, vychádzajúc najmä zo skutočnosti viacpočetných rodín migrujúcich pracovníkov.

## 2.2 VÝKON VEREJNEJ SLUŽBY

Výkon verejnej služby neprislúcha do osobnej a vecnej pôsobnosti práva pracovníkov na voľný pohyb. Nejde o výnimku z práva na voľný pohyb pracovníkov. Preto členské štáty EÚ sú oprávnené viazať výkon verejnej služby na štátne občianstvo. Pretože v aplikačnej praxi bolo nemálo problémov s ohraničením pojmu „verejná služba“, judikatúra Súdneho dvora deklarovala, že pojem „verejná služba“ je autonómnym pojmom práva EÚ.<sup>9</sup> Musí ísť o službu, ktorá je spojená s vykonávaním zvrchovaných právomocí štátu. Ide o výkon úradnej štátnej moci pracovníkov zabezpečujúcich všeobecne štátne záujmy. Ide o povolania, s výkonom ktorých sa spája plnenie všeobecných funkcií a úloh štátu, aj preto sa pojem „verejná služba“ vykladá ako funkcionálny pojem práva EÚ, ktorý vzhľadom na závažnosť výkonu služby vyžaduje štátne občianstvo príslušného štátu. Nepatria sem takí zamestnanci verejnej služby, ktorí síce pracujú v oblasti verejnej služby, avšak práca ktorých nie je spojená s plnením výsostných právomocí štátu.<sup>10</sup> Výnimky, pokiaľ ide o verejnú službu, Súdny dvor vykladá veľmi reštriktívne.<sup>11</sup> O výkon verejnej služby nejde napríklad v prípade pracovníkov výskumu, vývoja, vedy, zdravotnej starostlivosti zdravotných sestier vo verejných nemocniciach, lektorov cudzích jazykov na univerzite.

## 2.3 POJEM PRACOVNÍK

Pojem pracovník nie je v článku 45 ZFEÚ obsahovo definovaný, aj keď ide o pojem práva EÚ. Právo EÚ používa pojem pracovník, obsah ktorého chápe podstatne širšie ako obsah pojmu zamestnanec podľa Zákonníka práce Slovenskej republiky ale aj Zákonníka práce Českej republiky. Právo EÚ rozlišuje pritom medzi pojmom pracovník a pojmom samostatne zárobkovo činné osoby.<sup>12</sup> Popis statusu pracovník nepriamo vyplýva z článku 1 ods. 1 Nariadenia č. 492/2011, podľa ktorého ide o pracovné činnosti

<sup>9</sup> C-473/93 (Komisia/Luxembursko) zo dňa 2. 7. 1996, bod 26, C-307/84 (Komisia Francúzsko) zo dňa 3. 6. 1986, bod 12, C-66/85 (Lawrie-Blum) zo dňa 3. 7. 1986, bod 26.

<sup>10</sup> C-149 79 (Komisia/Belgicko) zo dňa 17. 12. 1980, C-392/05 (Alevizos) zo dňa 26. 4. 2007, bod 69, C-66/85 (Lawrie-Blum) zo dňa 3. 7. 1986, bod 27.

<sup>11</sup> C-66/85 (Lawrie-Blum) zo dňa 3. 7. 1986, bod 26, C-47393 (Komisia/Luxembursko) zo dňa 2. 7. 1996, bod 33.

<sup>12</sup> BECKER, U.: Arbeitnehmerfreizügigkeit. In EHLERS, D. (Hrsg.): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. 2. Auflage. 2005, § 9.

fyzických osôb uskutočňované za odmenu. Pritom ani v práve EÚ sa pojem pracovník nepoužíva jednotne pre všetky právne inštitúty pracovného práva. Napríklad celkom inak v porovnaní s pracovným právom tento pojem vymedzuje Nariadenie o koordinácii predpisov sociálneho zabezpečenia, podľa ktorého pojem pracovník nezávisí od existencie pracovnoprávneho vzťahu, ale od toho, či príslušná fyzická osoba je poisťovaná pre prípad príslušného sociálneho rizika. Doteraz pojem pracovník nie je presne vymedzený ani v medzinárodnom pracovnom práve. V práve EÚ doteraz chýba presné vymedzenie pojmu pracovník. Podľa rozhodnutia Súdneho dvora EÚ C-3/87 Súdny dvor deklaruje, že obsahovým prvkom samostatnej zárobkovej činnosti je účasť fyzickej osoby na podnikateľskom riziku, slobodné určenie pracovného času a slobodný výber spolupracovníkov.<sup>13</sup>

Doterajšia judikatúra Súdneho dvora sa vymedzením pojmu pracovník už viackrát zaberala najmä pre účely voľného pohybu pracovníkov.<sup>14</sup> V rozhodnutiach Súdneho dvora sa zdôrazňuje, že pre účely voľného pohybu pracovníkov je vymedzenie pojmu pracovník autonómnym pojmom EÚ a členské štáty majú možnosť viac konkretizovať tento pojem. Pojem pracovník môže byť vymedzený rôzne pre rôzne účely, hlavne pokiaľ ide o vymedzenie pojmu pracovník pre účely pracovného práva a vymedzenie pojmu pracovník pre účely práva sociálneho zabezpečenia.<sup>15</sup> Na druhej strane sa tiež zdôrazňuje, že pre právne predpisy práva EÚ s tou istou funkciou sa má používať jednotný pojem pracovník, napríklad pri výklade článku 45 ZFEÚ ako aj článku 157 ZFEÚ by sa malo vychádzať z jednotného pojmu pracovník.<sup>16</sup> Výklad pojmu pracovník pre účely článku 157 ZFEÚ Súdny dvor uskutočňoval doteraz jednotne.<sup>17</sup> V jednom zo svojich rozhodnutí Súdny dvor pojem pracovník vymedzuje takto: „*zamestnancom je ten, kto v podriadenosti k inému osobne preňho vykonáva závislú prácu za odmenu*“.<sup>18</sup> V rozhodnutí Súdneho dvora v právnej veci Lawrie Blum Súdny dvor deklaruje, že pojem pracovník je autonómnym pojmom práva EÚ a že tento základný pojem charakterizuje hlavne indikátor organizačnej a osobnej závislosti osoby vykonávajúcej prácu. Podľa Súdneho dvora podstatný znak pracovného pomeru spočíva v tom, že fyzická osoba počas určitého obdobia vykonáva prácu pre iného podľa jeho pokynov, za ktorú dostáva ako protiplnenie odmenu.<sup>19</sup> V právnej veci 337/97 (Meussen) Súdny dvor pri výklade pojmu pracovník akcentuje znak osobnej závislosti. Týmto rozhodnutím Súdny

<sup>13</sup> C-3/87 (Agegate), bod 36.

<sup>14</sup> C-41/74 (van Duyn) zo dňa 4. 12. 1974, C-36/74 (Walrave a Koch) zo dňa 12. 12. 1974, C-115/81 (Adoui) zo dňa 18. 5. 1982, C-30/77 (Bouchereau) zo dňa 27. 10. 1997, C-53/81 (Levin) zo dňa 23. 3. 1982, C-415/93 (Bosman), C-3/90 (Bernini) zo dňa 26. 2. 1992, C-281/98 (Angonese) zo dňa 6. 6. 2000, C-224/01 (Köbler) zo dňa 30. 9. 2003, C-413/01 (Nini – Orasche) zo dňa 6. 11. 2003, C-138/02 (Collins) zo dňa 23. 3. 2004, C-456/02 (Trojani) zo dňa 7. 9. 2004, C-109/04 (Kranemann) zo dňa 17. 3. 2005, C-185/04 (Öberg) zo dňa 16. 2. 2006, C-208/05 (ITC) zo dňa 11. 1. 2007, C-392/05 (Alevizos) zo dňa 26. 4. 2007, C-94/07 (Raccanelli) zo dňa 17. 7. 2008.

<sup>15</sup> C-85/96 (Martínez Sala) zo dňa 12. 5. 1998, bod 31.

<sup>16</sup> Záverečné návrhy generálnej advokátky Kokott v právnej veci C-313/02 (Wippel) zo dňa 18. 5. 2004, bod 49.

<sup>17</sup> C-256/01 (Allonby) zo dňa 13. 1. 2004.

<sup>18</sup> C-66/85, C-75/63.

<sup>19</sup> C-344/87 (Lawrie Blum) zo dňa 3. 7. 1986, bod 17, C-154/04 (Nadin) zo dňa 15. 12. 2005, C-256/01 (Allonby) zo dňa 13. 1. 2004.

dvor súčasne deklaroval, že aj sezónni pracovníci môžu mať právny status pracovník.<sup>20</sup> Trvalé bydlisko pracovníka nemá právny význam pri posudzovaní toho, či má určitá fyzická osoba právny status pracovníka. Ide predovšetkým o rozhodnutie Súdneho dvora v právnej veci *Lawrie Blum*, v ktorom Súdny dvor deklaruje, že hlavnou charakteristikou pojmu pracovník je výkon práce fyzickej osoby podľa pokynov inej osoby v určitom čase za odmenu, pričom nerozlišuje súkromnoprávnu sféru od verejnoprávnej sféry, s výnimkou pracovných pozícií vo verejnej (štátnej) službe, výkon ktorej je spojený s výkonom funkcií štátu.<sup>21</sup> Za pracovníka považuje Súdny dvor aj fyzickú osobu, ktorá má takú úroveň flexibilnej práce, že určitý čas v roku pri nepriaznivej hospodárskej situácii zamestnávateľa nemá pracovník nárok na mzdu, kedy sa predpokladá, že mu zamestnávateľ nebude určitý čas spôsobilý pridelovať prácu a v pracovnej zmluve sa na takýchto situáciách zmluvné strany dohodli.<sup>22</sup> V práve EÚ ide o širšie koncipovaný pojem pracovník, o čom svedčia niektoré rozhodnutia Súdneho dvora EÚ, najmä rozhodnutia v právnej veci *Wippel*, rozhodnutie v právnej veci *Preston* a rozhodnutie v právnej veci *Raulin*, ktoré umožňujú do obsahu pracovného pomeru zaradiť aj príležitostné práce, pri ktorých zamestnávateľ voči svojim zamestnancom neplní svoju hlavnú povinnosť v zmysle vymedzenia pracovného záväzku podľa § 47, Zákonníka práce, pravidelne neprideliť pracovníkovi prácu.

Odmeňovanie zamestnanca Súdny dvor považuje za potrebný znak statusu pracovník, pričom výška odmeny nie je rozhodujúca. Pre vymedzenie pojmu pracovník je skutočná pracovná činnosť fyzickej osoby spojená s pokynmi zamestnávateľa. Vecný okruh takejto činnosti je podľa doterajšej judikatúry Súdneho dvora veľmi široký. Do uvedeného okruhu prislúchajú aj práce v čiastočnom pracovnom úväzku,<sup>23</sup> ale aj práce v takom malom rozsahu, odmena za ktoré je taká nízka, že pracovník poberá vedľa nej aj sociálne dávky.<sup>24</sup>

V právnej veci *Trojani* Súdny dvor zdôrazňuje, že právny status zamestnanca nespĺňa fyzická osoba, ktorej práca nemá hospodársky význam alebo je len nepatrná.<sup>25</sup> Išlo o francúzskeho bezdomovca, ktorý pre Armádu spásy vykonával rozličné domáce práce za ubytovanie a týždenné vreckové 25 eur týždenne, práce, ktoré mali len nepatrný hospodársky význam. V tejto právnej veci Súdny dvor prenechal vnútroštátnemu súdu posúdiť, či žalobca má právny status pracovník. Podľa rozhodnutia Súdneho dvora v právnej veci *Bettray* práca, ktorá má len terapeutické ciele, nie je hospodárskou činnosťou a nespĺňa status pracovníka.<sup>26</sup> Naproti tomu profesionálni športovci boli zo strany Súdneho dvora uznaní ako pracovníci<sup>27</sup> obdobne ako členovia scientologickej cirkvi, ktorí pracovali v zariadeniach tejto cirkvi a protihodnotou ich práce nebola peňažná odmena v právnej forme mzdy ale boli v prevažnej miere vecné plnenia zo strany

<sup>20</sup> C-337/97 (*Meussen*) zo dňa 8. 6. 1999, bod 15.

<sup>21</sup> C-307/84 (*Komisija/Francúzsko*) zo dňa 3. 6. 1986.

<sup>22</sup> C-357/89 (*Raulin*) zo dňa 26. 2. 1992.

<sup>23</sup> C-53/81 (*Levin*) zo dňa 23. 3. 1982.

<sup>24</sup> C-139/85 (*Kempf*) zo dňa 3. 6. 1986.

<sup>25</sup> C-456/02 (*Trojani*) zo dňa 19. 2. 2004, bod 29.

<sup>26</sup> C-344/87 (*Bettray*) zo dňa 31. 5. 1989.

<sup>27</sup> C-415/93 (*Bosman*) zo dňa 15. 2. 1995.

cirkvi.<sup>28</sup> Súdny dvor EÚ v právnej veci Payir a ďalší (C-294/06), bod 28,31 rozhodol, že aj „operky“ majú právny status pracovníka.

Pracovná činnosť musí mať pri vymedzení pojmu pracovník podľa práva EÚ a podľa aktuálnej judikatúry Súdneho dvora EÚ hospodársky význam. Požiadavka hospodárskeho významu sa nevzťahuje na predmet činnosti zamestnávateľa. Medzi zamestnávateľmi môžu byť napríklad nielen športové zväzy, ale aj medzinárodné organizácie, cirkevné inštitúcie, zastupiteľské orgány a pod. Takýmito činnosťami je aj činnosť nemorálna, ak ju štát nezakáže z právneho titulu verejného poriadku, bezpečnosti a zdravia.

V súvislosti s aktuálnou judikatúrou Súdneho dvora pri posudzovaní obsahu článku 157 ZFEÚ, konkrétne pri posudzovaní problému rovnakého odmeňovania za prácu mužov bol Súdny dvor konfrontovaný s novým fenoménom, „novej kategórie samostatne zárobkovo činných osôb“, v prípade takých povolání, ktoré sa tradične vykonávali výlučne v pracovnom pomere a vplyvom informačných technológií môžu sa podľa Súdneho dvora vykonávať aj v pozícii samostatne zárobkovo činnnej osoby. V právnej veci Allonby Súdny dvor riešil problém rovnakého odmeňovania za prácu britskej docentky pracujúcej v oblasti informačných technológií. Pri riešení uvedeného problému sa musel v prvom rade vyporiadať s tým, či žalobkyňa má právny status pracovníka, lebo článok 157 ZFEÚ sa vzťahuje len na pracovníkov. Žalobkyňa namietala, že britský právny poriadok, ktorý zakazoval pôsobiť v týchto profesiách v statuse samostatne zárobkovo činnnej osoby, je v rozpore s právom EÚ. Súdny dvor riešenie tejto veci ponechal na rozhodnutie národného súdu s vyjadrením právneho názoru, že pri posudzovaní medzi pojmom pracovník a pojmom samostatne zárobkovo činnnej osoby musí súd zobrať do úvahy, či vykonávaná práva je skutočne hospodárskou činnosťou, či je odplatná, či jej výkon podlieha pokynom zamestnávateľa.<sup>29</sup> Podľa Súdneho dvora v uvedenej právnej veci je potrebné nezávisle od vymedzenia pojmu pracovník v národnom právnom poriadku členského štátu EÚ sa zaoberať aj otázkou, do akej miery žalobkyňa bola oprávnená slobodne rozhodovať o čase výkonu práce, mieste výkonu práce a spôsobe výkonu práce.<sup>30</sup> V tejto súvislosti Súdny dvor vyjadril, že v určitých prípadoch môže mať status samostatne zárobkovo činnnej osoby aj fyzická osoba, aj keď slobodne nerozhoduje o čase výkonu práce, mieste výkonu práce alebo tiež o spôsobe výkonu práce. Toto posúdenie však musí vyplývať z posúdenia okolností konkrétneho prípadu.

Komisia v Zelenej knihe „Pracovné právo pre požiadavky 21. storočia“ výslovne akcentuje potrebu zakotvenia jednotného pojmu pracovník ako autonómneho práva EÚ nielen pre účely voľného pohybu pracovníkov.<sup>31</sup>

### 3. VOĽNÝ POHYB PRACOVNÍKOV A ZÁKAZ DISKRIMINÁCIE

Zákaz diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti je zakotvený nielen v článku 45 ZFEÚ. Svoj všeobecný právny základ má v článku 18 ZFEÚ, zakotvu-

<sup>28</sup> C-196/97 (Steymann) zo dňa 5. 10. 1988, bod 11.

<sup>29</sup> C-256/01 (Allonby) zo dňa 13. 1. 2004, bod 62–67.

<sup>30</sup> Tamtiež body 71–72.

<sup>31</sup> KOM (2006) 708 zo dňa 22. 11. 2006.

je zákaz diskriminácie pri uplatňovaní všetkých základných ekonomických slobôd. V právnej veci Raccaneli Súdny dvor EÚ vyslovil, že zákaz diskriminácie z hľadiska štátnej príslušnosti sa vzťahuje aj na súkromnoprávne subjekty (Max-Planck spoločnosť).<sup>32</sup> Pre nepriamu diskrimináciu stačí, ak príslušné opatrenie má diskriminujúci účinok. Napríklad nejde zjavne o diskrimináciu podľa štátnej príslušnosti, ale o rozdielne zaobchádzanie podľa miesta trvalého bydliska, ak sa takéto rozdielne zaobchádzanie z hľadiska sociálnych dôsledkov prevažne dotýka cudzincov (viď C-152/73 (Sotgiu)).

Článok 7 ods. 4 Nariadenia č. 492/2011 výslovne zakotvuje, že zákaz diskriminácie sa priamo vzťahuje aj na kolektívne a individuálne zmluvy. Nielen kolektívne ale aj individuálne zmluvy sú neplatné a ničotné, ak porušujú zákaz diskriminácie, týkajúci sa prístupu k zamestnaniu, pracovným podmienkam, odmeňovaniu, včítane podmienok výpovede. Aj keď viazanosť súkromnoprávných subjektov nevyplýva priamo z článku 45 ZFEÚ, túto viazanosť by sme mohli nepriamo vyvodiť z obsahu formulácie odseku 2 článku 45 ZFEÚ, podľa ktorej sa zakazuje každé na štátnej príslušnosti založené rozdielne zaobchádzanie pracovníkov. Najmä článok 7 ods. 4 Nariadenia č. 492/2011 vytvára právny základ pre uplatnenie neplatnosti nielen kolektívnych zmlúv ale aj individuálnych pracovných zmlúv viazucich sa k práci, ale aj akýchkoľvek iných kolektívnych dojednaní medzi sociálnymi partnermi na pracovisku. Môžu to byť aj vzájomné dohody medzi zamestnávateľom a zamestnaneckou radou. Súdny dvor uplatňuje článok 45 ods. 2 ZFEÚ aj vo vzťahu medzi súkromnými osobami v rámci súkromnej autonómie. Týmto spôsobom zásadne limituje zásadu zmluvnej autonómie účastníkov pracovnoprávných vzťahov.<sup>33</sup> Obmedzenie zmluvnej autonómie účastníkov pracovného vzťahu sa vzťahuje len na zmluvy (dohody). Pokiaľ však ide o iné kolektívne úpravy typu pracovný poriadok alebo platový poriadok, zákonné obmedzenie vyplývajúce z článku 7 ods. 2 citovaného Nariadenia obmedzujúco pôsobí len voči zamestnávateľovi, a keď pri ich prijímaní obvykle participuje aj sociálny partner zamestnávateľa. Typickým a v praxi častým príkladom nepriamej diskriminácie sú jazykové požiadavky, pokiaľ to vyžadujú osobitosti príslušného pracovného miesta, ale aj nezohľadnenie dôb zamestnania v zahraničí, viazanie príslušného pracovného miesta na miesto trvalého pobytu a pod. Najmä pokiaľ ide o sociálne zvýhodnenia migrujúcich pracovníkov, tieto nemajú len pracovnoprávny charakter (zľavy na cestovnom, daňové úľavy). V právnej veci Angonese bola po prvý krát Súdnym dvorom vyslovená priama platnosť voľného pohybu pracovníkov pre všetky zmluvy uzavreté súkromnými osobami. Najmä z článku 7 ods. 4 Nariadenia č. 492/2011 v nadväznosti na rozhodnutia Súdneho dvora v právnej veci Bosman, Angonese a Raccanelli vyplýva priama účinnosť základnej slobody voľného pohybu pracovníkov nielen vo vzťahu ku kolektívnym združeniam (Bosman), ale aj vo vzťahu k subjektom súkromného práva. Z toho vyplýva právny dôsledok nevyhnutnosti štátnej ochrany práva na voľný pohyb pracovníkov pred zásahmi tretích osôb aj zo strany súkromnoprávných subjektov.

---

<sup>32</sup> C-94/07 (Raccanelli), bod 46.

<sup>33</sup> C-281/98 (Angonese), bod 30.

#### 4. OBMEDZENIE PRÁVA NA VOĽNÝ POHYB A VÝHRADA ORDRE PUBLIC

Právo na voľný pohyb pracovníkov, garantované v článku 45 ZFEÚ, možno obmedziť z dôvodu verejného poriadku, bezpečnosti a zdravia (výhrada ordre public). Konkretizáciu zásady ordre public v sekundárnom práve zakotvuje článok 27 nasl. smernice č. 2004/38/ES nielen z hľadiska obsahu, ale aj z hľadiska postupu. Judikatúra Súdneho dvora vychádza z reštriktívneho výkladu vyššie uvedenej zásady a za naplnenú ju považuje, ak príslušná fyzická osoba sa skutočne, osobne a ťažko previnila, alebo predstavuje skutočné nebezpečenstvo základných záujmov spoločnosti.<sup>34</sup> Pojem verejný poriadok chápe Súdny dvor EÚ reštriktívne. V jednom zo svojich rozhodnutí vyslovil, že ohrozenie verejného poriadku musí byť skutočné a dostatočne závažné a musí spočívať vo fundamentálnych záujmoch spoločnosti.<sup>35</sup> Ohrozenie verejného poriadku musí spočívať výlučne v osobnom správaní sa príslušnej osoby.<sup>36</sup> Za osobné správanie sa podľa Súdneho dvora EÚ považuje len súčasné správanie, nie minulé.<sup>37</sup> Samotný záznam v trestnom registri nie je bez ďalšieho dôvodom uplatnenia výhrady verejného poriadku.<sup>38</sup> Obmedzenia z dôvodu verejného poriadku, bezpečnosti a zdravia nesmú mať povahu hospodárskeho cieľa. Súdny dvor prikladá veľký význam vymedzeniu dôvodov obmedzujúcich voľný pohyb pracovníkov. Napríklad trestné konanie voči osobe nemôže byť samo osebe dôvodom pre zákaz vstupu na územie iného členského štátu. Obmedzenia za účelom ochrany verejného poriadku nesmú prekročiť rámec toho, čo je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné. Každý osobe postihnutej uplatnením výhrady verejného poriadku má sa zaručiť možnosť podať primeranú právnu námietku okrem prípadov, keď ide o dôvody bezpečnosti štátu.<sup>39</sup>

Výhrada verejného poriadku, bezpečnosti a zdravia sa dotýka nielen právnych či správnych predpisov členských štátov, ale aj existujúcej praxe členských štátov. Členský štát však nemôže zakázať svojim štátnym príslušníkom vstup alebo pobyt na svojom území.<sup>40</sup>

Výhrada verejného poriadku v Európskej únii sa poníma veľmi úzko a jej rozsah nesmie byť zo strany členských štátov EÚ určovaný jednostranne bez preverenia orgánov EÚ, čím sa má zabrániť tomu, aby časť občanov Európskej únie sa ocitla mimo právnej ochrany práva EÚ.

Medzi choroby alebo iné vady, ktoré môžu ohroziť verejný poriadok členského štátu patria najmä návykové choroby, ťažké duševné poruchy.

<sup>34</sup> C-36/75 (Rutili) zo dňa 28. 10. 1975, C-41/74 (Van Duyn) zo dňa 14. 12. 1974, C-115/81 (Adoui) zo dňa 18. 5. 1982.

<sup>35</sup> C-41/1974 (Van Duyn) zo dňa 4. 12. 1974.

<sup>36</sup> C-30/1977 (Bouchereau) zo dňa 27. 10. 1977.

<sup>37</sup> C-41/1974 (Van Duyn) zo dňa 4. 12. 1974.

<sup>38</sup> C-36/1975 (Rutili) zo dňa 28. 10. 1975, C-30/1977 (Bouchereau) zo dňa 27. 10. 1977, C-41/1974, (van Duyn) zo dňa 4. 12. 1974, Spojené veci C-a 115/116/1981 (Adoui) zo dňa 18. 5. 1982.

<sup>39</sup> C-36/75 (Rutili) zo dňa 28. 10. 1975.

<sup>40</sup> C-41/74 (Van Duyn) zo dňa 4. 12. 1974.

## 5. OBMEDZENIA A PREKÁŽKY VYPLÝVAJÚCE Z PRÍSLUŠNOSTI SYSTÉMU SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA

Pravidlá určujúce príslušnosť k systému sociálneho zabezpečenia osôb vykonávajúcich činnosť v štátoch Európskej únie upravujú koordinačné nariadenia, Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia a jeho vykonávacie Nariadenie č. 987/2009, ktoré sú účinné od 1. 5. 2010. Nariadením č. 1231/2010 sa rozšírilo Nariadenie č. 883/2004 a Nariadenie č. 987/2009 na štátnych príslušníkov tretích krajín.

Uplatniteľná legislatíva sa v jednotlivých situáciách určuje na základe všeobecných a osobitných pravidiel, ktoré zabezpečujú, aby osoby pohybujúce sa v rámci krajín EÚ z dôvodu výkonu zárobkovej činnosti boli pokryté systémom sociálneho zabezpečenia len jedného členského štátu. Tieto predpisy zároveň vylučujú, že príslušné osoby nebudú podliehať systému žiadneho členského štátu. Koordináčnne nariadenia EÚ majú výhradný účinok a tak neumožňujú pracovníkom, aby si mohli sami vybrať výhodnejší systém sociálneho zabezpečenia alebo aby počas výkonu zárobkovej činnosti v inom členskom štáte ostali poistení v štáte bydliska. Výsledkom uplatnenia pravidiel sú preto aj situácie, že pracovníci pracujúci napríklad v dvoch členských štátoch, sú pokrytí systémom sociálneho zabezpečenia s menej výhodnými podmienkami, aké platia v štáte ich bydliska, sídla zamestnávateľa, či štátu, v ktorom je SZČO usadená.

Uplatniteľná legislatíva sa vzťahuje na celú oblasť sociálneho zabezpečenia, t. j. na sociálne poistenie (nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie, poistenie v nezamestnanosti, úrazové poistenie, garančné poistenie) a verejné zdravotné poistenie. Príslušnosť k systému sociálneho zabezpečenia sa potvrdzuje prenosným dokumentom (PD) A1 – potvrdením o právnych predpisoch sociálneho zabezpečenia, ktoré sa vzťahujú na držiteľa.

Ak je osoba zamestnaná alebo samostatne zárobkovo činná len v jednom členskom štáte, podlieha právnym predpisom sociálneho zabezpečenia štátu, v ktorom činnosť vykonáva aj napriek tomu, že sa jej bydlisko alebo sídlo zamestnávateľa nachádzajú v inom členskom štáte. Vo vyššie uvedenom prípade sa uplatňuje hraničný ukazovateľ „lex loci laboris“ Zamestnávateľ plní všetky svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z právneho poriadku štátu, v ktorom prevádzkuje hospodársku činnosť V takýchto prípadoch sa doklad A1 nevystavuje.

Právne situácie výkonu pracovnej činnosti vo viacerých členských štátoch EÚ veľmi podrobne upravuje článok 13 a článok 14 Nariadenia č. 883/2004 ako aj Nariadenia č. 987/2009. Vzťahujú sa aj na situácie, keď fyzická osoba vykonáva v jednom štáte pozíciu zamestnanca a v druhom štáte má postavenie samostatne zárobkovo činnnej osoby. V týchto situáciách sa používa viac hraničných ukazovateľov, pričom primárnym je kritérium bydliska zamestnanca a ak to nie je možné aplikovať, tak kritérium registrovaného sídla zamestnávateľa (miesta podnikania). Zásadne je príslušná legislatíva a teda aj poistenie štátu bydliska. Podľa článku 13 Nariadenia č. 883/2004 osoba, ktorá ako pracovník zvyčajne vykonáva činnosť v dvoch alebo viacerých členských štátoch, podlieha právnym predpisom štátu bydliska, ak podstatnú časť svojej činnosti vykonáva v tomto členskom štáte. Pritom článok 14 citovaného Nariadenia zakotvuje kritéria na



určenie podstatnej časti činnosti zamestnanca, akými sú napr. pracovný čas, odmena za vykonanú prácu (nemusí to byť preto len kritérium rozsahu pracovnej činnosti v podobe rozsahu pracovného úväzku zamestnanca).

Od 28. júna 2012 nadobudlo účinnosť Nariadenie (ES) č. 465/2012, ktorým sa mení a dopĺňa Nariadenie (ES) č. 883/2004. Podstatne podrobnejšie šie upravuje uplatniteľnú legislatívu v prípadoch súbežného výkonu zamestnania v dvoch alebo viacerých členských štátoch. Napr. pri súbežnom zamestnaní v dvoch členských štátoch pre zamestnávateľov s registrovanými sídlami alebo miestami podnikania v odlišných členských štátoch sa skúma podmienka podstatného výkonu činnosti zamestnanca v jednotlivých členských štátoch.

Osoba samostatne zárobkovo činná zvyčajne vykonávajúca činnosť v dvoch alebo viacerých členských štátoch podlieha legislatíve štátu, v ktorom sa nachádza centrum jej záujmu, ak nemá bydlisko v jednom z členských štátov, v ktorých vykonáva podstatnú časť svojej činnosti.

Takéto osoby oznamujú svoju situáciu inštitúcii štátu bydliska, ktorá určí uplatniteľnosť právnych predpisov len jedného členského štátu. Toto určenie je predbežné a definitívne sa stane do dvoch mesiacov za predpokladu, že inštitúcia, resp. inštitúcie členských štátov, v ktorých osoba činnosť vykonáva, nezaujmu v situácii dotknutej osoby odlišné stanovisko.

## ZÁVER

Právo na voľný pohyb pracovníkov tak, ako ho zakotvuje primárne a sekundárne právo EÚ ako jedna zo štyroch ekonomických slobôd sa celkom osobne a individuálne dotýka občanov EÚ. Aj keď sa v praxi uplatňuje v menšom rozsahu než ďalšie tri ekonomické slobody, na ktorých je založená EÚ, tým viac a bytostne dotýka osobných životných osudov ľudí, občanov EÚ. Právom na voľný pohyb občania únie majú možnosť zabezpečiť si existenčné podmienky aj v inej než rodnej krajine. Európsky trh práce vytvára podmienky pre uplatnenie práva na voľný pohyb pracovníkov. Na druhej strane v praxi existuje ešte nemálo prekážok pri uplatňovaní práva pracovníkov na voľný pohyb pracovníkov, akými sú najmä jazykové bariéry a rozdielne systémy sociálneho zabezpečenia ako aj prípady diskriminácie podľa štátnej príslušnosti. Preto uplatňovanie práva pracovníkov na voľný pohyb podstatným spôsobom závisí aj od členských štátov pri eliminácii všetkých foriem diskriminácie pracovníkov, osobitne diskriminácie z hľadiska štátnej príslušnosti ako aj prísnyim dodržiavaním zásady rovnakého zaobchádzania.

## FREE MOVEMENT OF WORKERS

### Summary

A basic economic freedom ensures the free movement of goods, mobility of workers, freedom of establishment, right to provide services and free movement of capital. The author examines the legal

nature of that economic freedom and also subjective workers' rights, the substantive and personal scope projected not only into the primary sources of EU law as well as secondary sources of EU law. In the study, the author analyzes the problem of free movement of workers in the light of the numerous decisions of the Court of Justice of the EU. Analysis of the problem of free movement of workers is carried out with reference to the real difficulties employers in application practice with which they are confronted daily basis at work involved workers from the EU. Employers should, in this context, welcomed the reduction of administrative burden of social security rights when choosing the applicable legislation. Lack of knowledge of these rules is relatively high real obstacle to the free movement of workers within the European Union and the employer at high financial penalties for non-compliance. A focus of the author is in particular the principle of equal treatment regard to nationality and legitimate exceptions to the principle of equal treatment and the necessity of its restrictive legal interpretation. In relatively large part of the study author analyses new forms of legal requirements for the free movement of workers arising from the Regulations 492/2011/EC.

*Key words:* the free movement of workers, a worker, the principle of equal treatment, the ban on discrimination, social rights

*Klíčová slova:* svoboda volného pohybu pracovníků, pracovník, princip rovnosti, zákaz diskriminace, sociální práva

## ZÁKAZ DISKRIMINACE V PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAZÍCH Z DŮVODU STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI

VĚRA ŠTANGOVÁ

Vznik vnitřního trhu Unie k 1. 1. 1993, jemuž historicky předcházela společný trh, sice nerozšiřuje počet čtyř základních tržních svobod, došlo však k některým důležitým změnám – zejména k vytvoření kategorie občanství Unie.<sup>1</sup> Základní tržní svobody zakazují jakékoli neodůvodněné omezení volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu.

Článek 18 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a článek 21 odst. 2 Listiny základních práv a svobod EU zakazují diskriminaci na základě státní příslušnosti v oblasti působnosti Smluv, aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení v nich obsažená. Tato zásada platí pro jakékoli záležitosti spadající do věcné působnosti práva EU. Dodržování této zásady je nedílnou součástí úlohy Komise při zajišťování správného uplatňování právních předpisů EU v různých oblastech.

### 1. PRÁVO PRACOVNÍKŮ NA VOLNÝ POHYB

#### 1.1 PRIMÁRNÍ PŘEDPISY UNIE

Právo občanů Evropské unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států je jedním z pilířů integrace EU. Do řady klíčových rozsudků Soudní dvůr Evropské unie promítnul svůj konsistentní názor, že status občana Unie je předurčen být základním statutem státních příslušníků členských států (např. Baumbast C-413/99).

Právo volného pohybu pracovníků je zakotveno v čl. 45 SFEU. Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Čl. 20 SFEU (bývalý čl. 17 Smlouvy o ES) v odstavci 1. stanoví, že se zavádí občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.

<sup>2</sup> K problematice volného pohybu pracovníků pod. též a podrobněji: TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol.: *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 225 a násl.

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 nařízení vydaných Komisí.

Tento článek se nepoužije pro zaměstnání ve veřejné správě.

Podle dosavadní judikatury Soudního dvora EU je právo na volný pohyb pracovníků upravené v čl. 45 SFEU jádrem svobodného pohybu osob v rámci EU. Tento článek zároveň konkretizuje čl. 26 odst. 2 SFEU, který zakotvuje 4 základní tržní svobody Unie.

Každý státní příslušník členského státu EU je oprávněn vykonávat pracovní činnost za odměnu na území jiného členského státu v souladu s právními předpisy tohoto státu a za stejných podmínek jako jeho státní příslušník. Při výkonu zaměstnání platí zákaz diskriminace. Vztahuje se na vznik, obsah i skončení pracovního poměru – zákaz diskriminace tedy platí po celou dobu jeho trvání. Vztahuje se i na odměňování za práci, rekvalifikační opatření, jakož i na sociální a daňová zvýhodnění. Je možno říci, že státní příslušnost nesmí být důvodem diskriminace, pokud jde o pracovní podmínky v nejširším pojetí.

Zákaz se týká nejen diskriminace přímé založené na státní příslušnosti, která se v současné době v členských státech nevyskytuje již tak často jako dříve, a to i díky vlivu judikatury Soudního dvora EU, ale i diskriminace nepřímé, za jejíž příklad můžeme uvést podmiňování požadavkem pobytu nebo jazykových znalostí.<sup>3</sup>

Primární ani sekundární předpisy Unie pojem pracovníka nedefinují. Soudní dvůr EU považuje za pracovníka každou osobu, která vykonává po určitou dobu skutečnou a efektivní činnost podle pokynů druhého, za kterou dostává odměnu (66/85 Lawrie-Blum). Má-li tedy být osoba považována za pracovníka, musí vykonávat činnost, která je skutečná a efektivní.<sup>4</sup>

Volný pohyb pracovníků představuje volný pohyb fyzických osob na ekonomickém základě. Je třeba ho odlišovat od volného pohybu občanů na neekonomickém základě, jímž je např. pohyb studentů či důchodců. Jak už bylo konstatováno výše, jednou z hlavních složek odlišujících pohyb pracovníků od volného pohybu osob na občanském základě je odměna za skutečnou a efektivní činnost.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Pod. též KRÁL, R. et al.: *Volný pohyb pracovníků v EU v kontextu skončení přechodných opatření*. UK v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 36 (aut. II. části Kunertová, T.).

<sup>4</sup> Obsah pojmu *pracovník* nelze směřovat s pojmem *zaměstnanec*, jenž je používán v českém právním řádu. Pokud by k tomu ve vnitrostátním právu došlo, mohly by členské státy svou úpravou postavení *pracovníka* volný pohyb pracovníků omezit. Definice *pracovníka* má unijní význam (75/63 Hoekstra).

<sup>5</sup> K 1. 1. 2012 pobývalo po dobu nejméně 12 měsíců cca 13,6 miliónu občanů EU v členském státě, jehož nebyli státními příslušníky. Svého práva na volný pohyb a pobyt však využívá mnohem více občanů EU. V roce 2011 se v EU uskutečnilo více než 180 miliónů cest ze soukromých důvodů a téměř 30 miliónů z důvodů pracovních.

Pokud jde o místní působnost práva volného pohybu pracovníků, je dána ve všech členských státech a na územích uvedených v čl. 355 SFEU. V rámci **přechodných opatření** však může být toto právo po dočasnou dobu omezeno. K takovému omezení došlo i v souvislosti s přístupem České republiky k Evropské unii k 1. květnu 2004, kdy se EU rozšířila o 10 nových členských států ze střední a východní Evropy. Původní členské státy se obávaly, že dojde k velkému přílivu pracovníků z nových členských států, což by mohlo negativně ovlivnit situaci na jejich pracovních trzích. Proto došlo k přechodnému omezení volného pohybu pracovníků z nových členských států na pracovní trhy členských států původních, a to po dobu sedmi let. Toto období bylo rozděleno na 3 etapy – tedy na 2 + 3 + 2 roky.

Nedošlo ale k úplnému zamezení přístupu na pracovní trhy, avšak tento přístup byl podmíněn platným pracovním povolením. Členské státy mohly uplatňovat přechodná omezení, jen pokud šlo o získání vstupu na trh a o přístup k zaměstnání v hostitelském členském státě. Jestliže však už pracovník přístup na trh získal, použily se na něj unijní předpisy o rovném zacházení v oblasti odměňování a získávání sociálních a daňových výhod. Výjimka platila i pro občany nových členských států, kteří před vstupem do Evropské unie legálně žili a pracovali v některém členském státě EU a rovněž pro jejich rodinné příslušníky.

Důvodem zavedení přechodného období nebyla snaha zabránit migraci osob, ale ochrana pracovních trhů nejen „starých“ členských států, ale i států přístupujících. Toto opatření umožnilo členským státům regulovat po určitou dobu přístup na svůj trh práce. Státy měly tímto způsobem možnost ochránit se před možným přílivem migrujících pracovníků. Chtěla bych zdůraznit, že přechodné období omezovalo pouze přístup na pracovní trh – neplatilo pro studium ani pro samostatnou výdělečnou činnost.<sup>6</sup>

Nejprve uvolnily přístup na své pracovní trhy Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, Švédsko a Irsko. Po celou dobu sedmi let naopak uplatnily přechodné opatření Německo a Rakousko, které se obávaly největšího přílivu levných pracovních sil – zejména od svých bezprostředních sousedů. Od 1. května 2011 již pracovníkům z České republiky takto omezovat přístup na pracovní trhy původních členských států nelze. Obdobné sedmileté přechodné období bylo v roce 2007 zavedeno při příležitosti jejich přístupu k Evropské unii pro Bulharsko a Rumunsko.

## 1.2 SEKUNDÁRNÍ PŘEDPISY UNIE

K podrobnějšímu vymezení práv pracovníků přijala Unie **Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38 ES** o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států a **nařízení č. 492/2011** o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie. Směrnice představuje kodifikaci právní úpravy volného pohybu pracovníků, která již vychází z principu občanství Unie. Bylo jí zrušeno 9 směrnic, které upravovaly dílčí aspekty volného pohybu pracovníků, ale i některých dalších kategorií fyzických osob. Touto Směrnici nejsou dotčeny právní

<sup>6</sup> Pod. též a podrobněji KRÁL, R. (et al.): op. cit. v pozn. č. 3, s. 13 (aut. I. části Král, R.)

a správní předpisy členských států, které jsou příznivější pro osoby spadající do působnosti této Směrnice.

Směrnice upravuje nejen podmínky volného pohybu pracovníků, ale i osob samostatně výdělečně činných a občanů Unie na neekonomickém základě. V zájmu plného využití práv volného pohybu pracovníků jednotlivci směrnice především stanoví, že toto právo musí být spojeno s možností pohybovat se volně na území Unie, pobývat v členském státě za účelem výkonu zaměstnání a příp. i zůstat v tomto státě po skončení zaměstnání.

Mají-li být na určité situace aplikována pravidla o volném pohybu pracovníků, je třeba, aby existoval tzv. **unijní prvek**. Jde zejména o případy, kdy osoba, která chce využívat práva volného pohybu pracovníků, musí pracovat v jiném členském státě, než je její země původu nebo sice pracuje v zemi původu, ale bydliště má v zahraničí.

Občané Unie mají podle čl. 6 Směrnice právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až 3 měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. U pobytů delších než 3 měsíce a kratších než 5 let, je už ovšem situace odlišná. Rozhodující je, z jakého důvodu pobývá občan Unie v jiném členském státě – zda na ekonomickém základě, nebo nikoli. U pracovníků a osob samostatně výdělečně činných může hostitelský stát požadovat, aby se v přiměřené lhůtě zaregistrovali u příslušných vnitrostátních orgánů. Ostatní občané jsou povinni mít pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné finanční prostředky, aby se nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského státu, a musí být účastníky zdravotního pojištění. Pokud občané Unie pobývají v hostitelském státě legálně déle než 5 let, získají podle čl. 16 Směrnice právo trvalého pobytu. Platí to i pro rodinné příslušníky občana Unie, kteří s ním v tomto hostitelském státě po dobu pěti let pobývají. Dočasnou nepřítomností podmínka nepřetržitosti pobytu není dotčena, pokud nepřesahuje celkem 6 měsíců v roce, nebo 12 měsíců z důvodu vojenské služby, těhotenství, narození dítěte, vážné nemoci nebo studia. Právo trvalého pobytu může občan Unie ztratit pouze z důvodu své nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než 2 po sobě jdoucí roky.

Komise má zajistit úplné a účinné provedení Směrnice všemi členskými státy. Podle čl. 25 SFEU o tom podává příslušným orgánům zprávy. Komise sleduje, jak členské státy plní své závazky ohledně změny svých právních předpisů a s dotčenými státy spolupracuje na řešení přetrvávajících problémů.

V současné době probíhají dvě studie o uplatňování Směrnice č. 2004/38 EC. První byla zahájena na konci roku 2012 a zkoumá, jak právo na volný pohyb a pobyt ovlivňují formality a postupy související s vydáváním dokladů k pobytu. Druhá studie byla zahájena na začátku roku 2013 a jejím cílem je zhodnotit, jaký je stav a dopad mobility občanů Evropské unie na místní úrovni. Úplné prosazení pravidel EU o volném pohybu osob zůstává pro Komisi prioritou.

Podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie představuje volný pohyb základní právo pracovníků a jejich rodin. Mobilita pracovníků uvnitř Unie musí být jedním z prostředků, které pracovníkům zajišťují možnost zlepšení životních a pracovních podmínek a usnadnění jejich společenského postavení a současně přispívají k uspokojování potřeb hospodářství členských

států. Je třeba potvrdit právo všech pracovníků v členském státě vykonávat uvnitř Unie činnost podle vlastní volby.

Aby mohlo být právo volného pohybu vykonáváno za objektivních podmínek svobody a důstojnosti, musí být – jak stanoví čl. 6 Nařízení – fakticky i právně 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 podmínky začlenění rodiny pracovníka do prostředí hostitelské země.

Právo na rovné zacházení bez závislosti na státní příslušnosti má povahu právního nároku, který je možno uplatňovat vůči členským státům. Ty musí zabezpečit rovnost zacházení zejména v přístupu k zaměstnání. Je rovněž zakázána diskriminace při výkonu povolání s ohledem na pracovní podmínky, odměňování, podmínky výpovědi atd.<sup>7</sup>

**Pro účely zaměstnávání v České republice** se občané Unie ani jejich rodinní příslušníci nepovažují za cizince (ust. § 85 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů). K jejich zaměstnávání se nepožaduje povolení k pobytu ani povolení k zaměstnání. Zaměstnavatel je pouze podle § 87 cit. zákona povinen písemně informovat o jejich nastoupení do práce, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce, příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce České republiky.

Směrnice upravuje rovněž **omezení práva pobytu a práva pohybu** ze stanovených důvodů. Přímá diskriminace v rámci volného pohybu pracovníků Unie je zakázána, avšak v určitém individuálním případě je možné ji ospravedlnit objektivními výjimkami, které jsou – jak už bylo uvedeno výše – stanoveny v čl. 45 odst. 3 SFEU, tj. **veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví**. Tyto důvody jsou uvedeny rovněž v čl. 27 Směrnice. Tato omezení nesmí mít povahu hospodářského cíle. Jiné důvody není možné v případě přímé diskriminace použít. Výhrada veřejného pořádku je v Evropské unii pojímána velmi úzce. Její rozsah nesmí být určován jednostranně jednotlivým členským státem bez prověření orgánů EU. Má se tím zabránit tomu, aby se část občanů EU ocitla mimo právní ochranu práva Evropské unie. Podle judikatury Soudního dvora EU se má pojem ochrana bezpečnosti a veřejného pořádku vykládat restriktivně, a to tak, jak je to v zájmu ochrany demokratické společnosti nevyhnutelné. Judikatura Soudního dvora EU vychází z restriktivního výkladu této zásady. Považuje ji za naplněnou, pokud se příslušná fyzická osoba skutečně, osobně a těžce provinila, nebo představuje skutečné nebezpečí pro základní zájmy společnosti (C-36/75 Rutili), (C-41/74 Van Duyn).

Soudní dvůr přikládá vymezení důvodů omezujících volný pohyb pracovníků velký význam. Např. samotné trestní řízení vedené vůči osobě nemůže být důvodem pro zákaz vstupu na území jiného členského státu. Důvody bezpečnosti a veřejného pořádku musí spočívat v chování určité osoby. Omezení volného pohybu pracovníka musí vždy členský stát posuzovat ad hoc vůči osobnímu chování dotyčné osoby.<sup>8</sup>

Jedinými nemocemi odůvodňujícími opatření, která omezují svobodu pohybu jsou podle čl. 29 Směrnice výhradně nemoci s epidemickým potenciálem definované od-

<sup>7</sup> Pod. též BARANCOVÁ, H.: Právo na volný pohyb zamestnancov. In BARANCOVÁ H. a kol.: *Základné práva a slobody v pracovnom práve*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 145 a násl.

<sup>8</sup> K otázkám práva volného pohybu pracovníků pod. též BARANCOVÁ, H.: *Právo na volný pohyb zamestnancov*, in op. cit. v pozn. č. 4, s. 139 a násl.

povídajícími akty Světové zdravotnické organizace. Jsou jimi i jiné nakažlivé nemoci a nakažlivé parazitické nemoci, pokud se na ně vztahují ochranná opatření používaná na státní příslušníky hostitelského členského státu.

Další výjimkou z práva volného pohybu pracovníků, kdy si členský stát může vyhradit přístup k pracovním místům pro své občany, je **zaměstnání ve veřejné správě**. Nejde však o jakékoli zaměstnání ve veřejné správě, není postačující, že členský stát zaměstnání pro tento úkol vyhradí či pracovní místo tak pojmenuje. Jde pouze o ty pracovníky, kteří pracují ve státní službě při výkonu kompetencí státu. Jde tedy o pracovní místa znamenající přímou nebo nepřímou účast na výkonu veřejné moci. Jsou spojena s úkoly zaměřenými na plnění obecných zájmů státu, nebo na jiné veřejné úkoly, a proto se předpokládá oddanost dané osoby ke státu. Členské státy si mohou rezervovat taková pracovní místa pro své občany.

Členské státy vycházely z různého vymezení veřejné správy. Proto se touto otázkou několikrát zabýval Soudní dvůr. Podle jeho judikatury je nutno veřejnou službu pojímat restriktivně (66/85 Lawrie-Blum). Pracovník se účastní výkonu pravomocí delegovaných veřejným právem a jde o výkon státní moci zabezpečující obecné zájmy státu. Z toho důvodu se jedná o specifický závazek oddanosti a věrnosti pracovníka vůči státu, jehož je občanem.

Z pohledu Soudního dvora EU byla tato výjimka vytvořena pro státy za účelem rezervovat vlastním občanům taková místa, kde je třeba specifického závazku oddanosti a věrnosti a oboustrannost práv a povinností mezi státem a zaměstnancem. Definice je koncipována jako dvousložková – za prvé je zde potřeba účasti na výkonu pravomocí delegovaných veřejným právem a za druhé musí zahrnovat povinnosti vytvořené k ochraně obecných zájmů státu. Převládá názor, že se jedná o kumulativní podmínky spíše než alternativní.<sup>9</sup>

Třetí výjimkou umožňující omezení práva volného pohybu pracovníků jsou **naléhavé důvody obecného zájmu**, které ve své rozhodovací činnosti uznal Soudní dvůr – např. potřebu zachování národních a kulturních hodnot (C-379/87 Groener).

Dojde-li ke zjištění diskriminace nebo omezení volného pohybu pracovníků a tato omezení jsou odůvodněna objektivními výjimkami nebo naléhavými důvody obecného zájmu, je nutno podrobit tyto důvody testu proporcionality. V souladu s judikaturou Soudního dvora musí být omezení volného pohybu pracovníků způsobilé zaručit uskutečnění konkrétního cíle obecného zájmu a nesmí překračovat meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné.<sup>10</sup>

## 2. VÝKON PRÁVNICKÝCH POVOLÁNÍ V EVROPSKÉ UNII

Dále se stručně zaměřím na výkon tradičních právnických povolání v Evropské unii, především na činnost advokátů, protože ta jediná je samostatně upravena

<sup>9</sup> Srov. KRÁL, R. (et al.): op. cit. v pozn. č. 4, s. 36 (aut. II. části Kunertová, T.).

<sup>10</sup> K omezení volného pohybu pracovníků pod. též TOMÁŠEK, M. – TÝČ, V. a kol.: op. cit. v pozn. č. 1, s. 228 a násl.



a také na činnost notářů, která je dosti diskutována a je předmětem zvýšeného zájmu členských států, o čemž svědčí i příslušné rozsudky Soudního dvora Evropské unie.

## 2.1 POSKYTOVÁNÍ PRÁVNÍCH SLUŽEB

Přijetí **Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/5 ES** o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě, než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace, znamenalo další krok v liberalizaci poskytování právních služeb. Zároveň došlo ke zpřesnění pojmu stálého výkonu právních služeb v členském státě, v němž poskytovatel těchto služeb nezískal profesní titul. Směrnice umožňuje, aby státní příslušník některého z členských států Evropské unie nebo některého z členských států Dohody o evropském hospodářském prostoru, který v domovském státě získal oprávnění poskytovat právní služby pod profesním označením domovského státu, mohl poskytovat právní služby soustavně v jiném členském státě.

Do českého právního řádu byla Směrnice implementována novelou zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, která byla uskutečněna zákonem č. 228/2002 Sb. V zákoně byla tato kategorie právníků označena jako usazený evropský advokát. Podle ust. § 2 cit. zákona může poskytovat právní služby na území České republiky za podmínek stanovených tímto zákonem.

Bez ohledu na pravidla pro výkon povolání, jimž podléhá advokát vykonávající činnost pod profesním označením udělovaným v domovském členském státě v tomto státě, podléhá – jak stanoví čl. 6 Směrnice – stejným pravidlům pro výkon povolání jako advokáti vykonávající činnost pod odpovídajícím profesním označením udělovaným v hostitelském členském státě ve vztahu ke všem činnostem, které na území tohoto státu vykonává.

Pro zajímavost uvádím, že Lucemburské velkovévodství se žalobou ze dne 4. 5. 1998 domáhalo zrušení Směrnice č. 98/5 ES. Uvedlo několik důvodů pro její zrušení. Dle názoru lucemburské vlády Směrnice zavádí diskriminaci mezi právníky hostitelského státu a migrujícími právníky, nezaručuje adekvátní ochranu spotřebitele, protože nepožaduje náležitě prokázání znalosti práva hostitelského státu a tato Směrnice měla být přijata jednomyslně a nikoli kvalifikovanou většinou v Radě.

Lucemburská vláda ve snaze ochránit své právníky před konkurencí neuspěla, žaloba byla zamítnuta. Není bez zajímavosti, že v řízení proti lucemburské vládě vystoupila jako intervenient Velká Británie, jejíž právní firmy působí po celé Evropě.<sup>11</sup> V této souvislosti bych ještě ráda upozornila na věc C-193/05 Komise Evropských společenství v. Lucemburské velkovévodství, kde šlo o výkon povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> K výkonu povolání advokáta v jiném členském státě pod. též: PÍTROVÁ, L. – POMAHAČ, R.: *Průvodce judikaturou Evropského soudního dvora*, 3. díl. Linde Praha, a.s., 2005, s. 157 a násl.

<sup>12</sup> Soudní dvůr ve zmíněné věci rozhodl takto: Lucemburské velkovévodství tím, že zápis u příslušného státního orgánu advokátů, kteří získali svou kvalifikaci v jiném členském státě, než je Lucemburské velkovévodství, a kteří chtějí vykonávat svou činnost v tomto posledně uvedeném členském státě pod svým profesním označením udělovaným v domovském státě, podmiňuje předběžnou kontrolou jazykových znalostí, tím, že zakazuje těmto advokátům výkon činnosti poskytovatele adres pro sídla společností, a tím, že jim ukládá povinnost předložit každý rok průkaz oprávnění potvrzující zápis u příslušného orgánu domov-

Pokud jde o činnost notářů a jejich možnost působit v ostatních členských státech Evropské unie, je situace odlišná než u advokátů. Směrnice EU a Rady č. 2005/36 ES o uznávání odborných kvalifikací zrušila svým článkem Směrnici č. 89/48 EHS o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělání a přípravy. Ve 41. bodě odůvodnění Směrnice č. 2005/36 je stanoveno, že „*použití čl. 39 odst. 4 (ES) – nyní čl. 45 SFEU a čl. 45 (ES) – nyní čl. 51 SFEU není touto Směrnicí dotčeno, zejména jedná-li se o notáře*“.

Jak je uvedeno v bodě 131 rozsudku Soudního dvora EU ve věci C-61/08-Komise v. Řecko týkající se svobody usazování notářů, Evropský parlament k návrhu Směrnice o uznávání odborných kvalifikací v prvním čtení v únoru 2004 navrhl, aby v textu Směrnice bylo výslovně uvedeno, že se Směrnice nevztahuje na notáře. Tento návrh nebyl přijat. Nebylo to však proto, že by se připravovaná Směrnice měla na povolání notáře vztahovat, ale především z důvodu, že „výjimka ze zásad svobody usazování a volného pohybu služeb ve vztahu k činnostem, které jsou přímo a specificky spjaty s veřejnou mocí, je upravena v článku 45 ES“ (nyní 51 SFEU). Legislativní proces tedy doprovázely zvláštní okolnosti vzbuzující i stav určité nejasnosti.

Při posouzení pojmu „výkon veřejné moci“ ve smyslu čl. 45 ES je nutno zdůraznit, že podle ustálené judikatury Soudního dvora EU je třeba vzít v úvahu meze vyplývající ze samotné povahy práva Unie, které toto ustanovení klade dovořeným výjimkám ze zásady svobody usazování. Jde o to, aby pozitivní účinek Smlouvy o ES (nyní SFEU) v oblasti svobody usazování nemohl být zmařen jednostrannými opatřeními přijatými členskými státy (např. rozsudek *Reyners* 2/74). Výjimky by měly zahrnout jen přímou a specifickou účast na výkonu veřejné moci.<sup>13</sup>

Při posouzení možnosti usazování notářů z členských států EU v jiných členských státech je důležité především to, do jaké míry se notáři v hostitelské zemi podílejí na výkonu veřejné moci. O složitosti usazování notářů a možnosti jejich působení v jiných členských státech svědčí i rozsudky Soudního dvora. V sérii žalob proti šesti členským státům (Belgie, Francie, Lucembursko, Německo, Rakousko a Řecko) Komise napadla vnitrostátní ustanovení, která přístup k povolání notáře vyhradovala státním příslušníkům dotčeného členského státu. Ve svých rozsudcích ze dne 24. 5. 2011 Soudní dvůr souhlasil, že jsou tyto předpisy diskriminační na základě státní příslušnosti, a proto v rozporu se Smlouvou.<sup>14</sup>

V České republice stanoví § 7 odst. 1 notářského řádu, tj. zákona č. 358/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, že notářem může být jmenován státní občan České republi-

---

ského členského státu, **nesplnilo povinnosti**, které pro něj vyplývají ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 98/5 ES ze dne 16. února 1998 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace.

<sup>13</sup> V současné době čl. 51 SFEU (dříve čl. 45 Smlouvy o ES) stanoví, že ustanovení kapitoly 2 („Právo usazování“) se v členských státech nevztahuje na činnosti, které jsou v příslušném státě spjaty, i když jen příležitostně, s výkonem veřejné moci. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem rozhodnout, že na určité druhy činností se ustanovení této kapitoly nepoužijí.

<sup>14</sup> Věci C-53/08, C-47/08, C-50/08, C-54/08, C-61/08 a C-51/08.

ky, který splňuje další podmínky stanovené zákonem. Je možno konstatovat, že právní řády členských států Evropské unie vycházejí zásadně z toho, že při výkonu funkce notáře jde o výkon veřejné moci a proto jednou z podmínek pro výkon funkce notáře je státní občanství.

Domnívám se, že výše zmíněné rozsudky Soudního dvora EU týkající se usazování notářů z členských států Evropské unie v jiných členských státech nejsou mechanicky vztáhnutelné na činnost notářů v České republice. Těm je totiž zákonem svěřen výkon rozhodovací činnosti v pozůstalostních věcech, kdy provádějí úkony soudu v řízení o pozůstalosti jako soudní komisaři. Tím se podílejí na výkonu veřejné moci.

Co se týká výkonu funkce soudce a státního zástupce, jedná se o výkon veřejné moci. Proto jednou ze základních podmínek pro tyto funkce ve všech členských státech EU je státní občanství příslušného členského státu.

**Závěrem** je možno konstatovat, že právo občanů EU na svobodný pohyb a pobyt patří mezi priority Evropské unie. Všechny související otázky – tedy i zákaz diskriminace v pracovněprávních vztazích z důvodu státní příslušnosti – jsou předmětem zvýšeného zájmu všech unijních orgánů, zejména Komise. Těmto otázkám je věnována velká pozornost jak v unijním právu – primárním i sekundárním, tak i v aplikační praxi a rovněž ve vnitrostátním právu a v aplikační praxi členských států Evropské unie.

#### PROHIBITION OF DISCRIMINATION ON THE GROUNDS OF STATE CITIZENSHIP IN EMPLOYMENT RELATIONS

##### Summary

The right of citizens of the European Union to move freely and to establish in any EU Member State is one of the pillars of EU integration. Every state citizen of a Member State of the EU has the right to perform work for remuneration in the territory of another Member State in compliance with the legislation of that particular Member State and under the same conditions as citizen of that State. Discrimination is prohibited in employment. The prohibition of discrimination covers the creation, content and termination of individual employment relationship, i.e. it applies throughout its overall duration. The non-discrimination rule also applies to remuneration, requalification measures and social and tax advantages. State citizenship must not form a ground for discrimination where working conditions in their widest sense are considered. A more detailed definition of rights of workers is stipulated in Directive of the European Parliament and of the Council no. 2004/38 EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, and in Regulation no. 492/2011 on freedom of movement for workers within the Union. Direct discrimination is prohibited within the framework of free movement of persons of the Union; however it may be justified in a particular case through objective exceptions stipulated in Art. 45 (3) of the Treaty on the Functioning of the European Union, i.e. as part of the reservation of **public order, public safety and health protection**. The second exception to the free movement of workers applies to **employment in public administration**. A Member State may reserve an access to employment for their own citizens only with respect to positions in civil service where their holders are responsible for the execution of competences of the state. The third exception to the free movement of workers principle consists of **exigent general interests** as recognized by the Court of Justice of the EU in its judgments, for example preserving national and cultural values. Considering the practice of traditional legal professions within the EU, there is autonomous regulation applicable only to lawyers (i.e. members of the Bar). The adoption of Directive of the European Parliament and the Council no. 98/5 EC helped to clarify the concept of permanent provision

of legal services in a Member State other than **that in which the law degree was obtained by the provider of legal services**. The situation differs with respect to notaries and their possibility to practise in other Member States. There is an important factor to be considered, namely the extent to which notaries in the respective host Member State take part in the execution of public powers. Legal orders of EU Member States are essentially based on the principle that the performance of the office of a notary is the performance of public powers and that state citizenship is one of basic requirements for that performance. The case law of the Court of Justice of the EU shows the complex nature of establishment of notaries, and of their chances to perform their office, in other Member States. Performance of the office of judges and prosecuting attorneys is part of the execution of public powers. This is why citizenship in a respective Member State is one of the basic requirements for the performance of these offices in all EU Member States. The right of EU citizens to freely move and to reside belongs to the priorities of the EU. All relating issues – including the prohibition of discrimination rule in employment due to state citizenship – are subject to an increasing interest of all Union institutions, in particular of the Commission. These issues are considered not only in primary and secondary law of the EU but also in the practice of applying this law within national legal systems of the EU Member States.

*Key words:* prohibition of discrimination, employment relations, free movement of workers, transitional provisions, access to labour market, performance of legal professions

*Klíčová slova:* zákaz diskriminace, pracovněprávní vztahy, volný pohyb pracovníků, přechodná opatření, přístup na pracovní trh, výkon právnických povolání

## VYSÍLÁNÍ PRACOVNÍKŮ K POSKYTOVÁNÍ SLUŽEB DO NĚMECKA A RAKOUSKA\*

MARTIN ŠTEFKO

### ÚVOD

V souvislosti s tvorbou jednotného vnitřního trhu v rámci Evropské unie (EU), resp. Evropského hospodářského prostoru (EHP) došlo k deregulaci administrativních překážek přístupu na pracovní trhy členských států EU (EHS). Soutěžitelé (zaměstnavatelé) získali právo poskytovat své služby také v jiných členských státech, což mělo za následek, že zaměstnavatelé skutečně získávají zakázky v jiném členském státě a také tam vysílají své zaměstnance ke splnění zakázky do tohoto státu. Vysláním zaměstnance k výkonu práce do jiného členského státu však dochází ke střetu mezi více právními řády, které přicházejí v úvahu pro regulaci pracovněprávního vztahu vyslaného zaměstnance. Ale nejen to, zaměstnanci vyslaní zaměstnavatelem z nízkopříjmových států (typicky země střední a východní Evropy) do států s vyšší průměrnou mzdou znamenají migraci levné pracovní síly. Vyhraněně je tento problém demonstrován u agenturního zaměstnávání, kdy agentura práce vyslané zaměstnance přiděluje k uživateli působilému v jiném členském státě, namísto aby uživatel využil vlastního zaměstnance.<sup>1</sup>

Kompromisní řešení se očekávalo od Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Směrnice č. 96/71/ES).<sup>2</sup> Takováto úprava měla zabezpečit poctivou soutěž<sup>3</sup> mezi tuzemskými a zahraničními zaměstnavateli a také chránit práva vyslaného zaměstnance.<sup>4</sup>

\* Tento příspěvek vznikl díky finanční podpoře poskytované v rámci výzkumného projektu „Soukromé právo XXI. století“, id. č. PRVOUK P5.

<sup>1</sup> Problémy mělo Rakousko v oblasti pečovatelských služeb. Blíže viz BARANCOVÁ, H.: Dočasné vyslání zamestnancov v rámci Európskej únie v judikature sudneho dvora ES, s. 34.

<sup>2</sup> Úřední věstník L 18, 21. 1. 1997, s. 1–6 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV); zvláštní vydání v českém jazyce, kapitola 05, svazek 02, s. 431–436.

<sup>3</sup> Viz rozsudek SDEU ve věci C-341/05.

<sup>4</sup> Právě s odkazem na sociální ochranu zaměstnanců SDEU ve spojených věcech C-369/96 a C-376/96 dovodil, že povinnost vysílajícího zaměstnavatele platit příspěvky do fondu hostitelského státu nemůže být odůvodněna zájmem na sociální ochraně zaměstnanců, pokud vyslaným zaměstnancům neposkytuje žádnou sociální výhodu. Viz rozsudek SDEU ve spojených věcech C-369/96 a C-376/96, body 52 a 54. Srov. též rozsudek SDEU ve věci C-438/05, Viking Line, bod 81.

Přestože Směrnice č. 96/71/ES byla vydána na základě čl. 57 odst. 2<sup>5</sup> a čl. 66<sup>6</sup> Smlouvy o založení Evropského společenství,<sup>7</sup> tedy nikoliv na základě ustanovení věnovaných sociální politice (ochraně), uznal SDEU v rozhodnutích Laval<sup>8</sup> a Viking Line<sup>9</sup> jako důvod veřejného zájmu právo zaměstnanců hostitelského státu na ochranu před sociálním dumpingem ze strany práce zaměstnanců, vyslaných zaměstnavatelem usídleným v jiném členském státu. Názory na přínos směrnice č. 96/71/ES se liší dle sledovaných zájmů. Posuzujeme-li směrnici č. 96/71/ES z pohledu vysílaného zaměstnance, pak je pravdou, že směrnice č. 96/71/ES skutečně posiluje postavení vyslaných zaměstnanců. Získávají výhody, na které by jinak nemohli ani pomyslet. Hlavní příčinou posilování pozice zaměstnance je povinné zohledňování legislativy hostitelského státu, domovského státu a případně také dalšího (dalších) členského státu. Navzdory, či spíše spolu s touto prioritní funkcí je však nutno vidět, že důvodem přijetí směrnice č. 96/71/ES byl zájem na omezení konkurence mezi pracovní právními nároky vyslaných zaměstnanců a ostatních zaměstnanců, kteří v hostitelském státě (trvale či obvykle) pracují. Cílem bylo zabránit soutěžním praktikám spočívajícím v šetření na zaměstnancích. Tento „závod ve snižování sociální ochrany“ zaměstnanců by totiž byl bolestným pro všechny,<sup>10</sup> nejcitelněji však samozřejmě pro domácí zaměstnance (a voliče vlády) hostitelského státu.

Předkládaný příspěvek se snaží poukázat a napomoci řešit základní koncepční problémy spojené s vysláním zaměstnanců zaměstnavatele usídleného na území České republiky do dvou jejích sousedních států – Německa a Rakouska. Tyto státy nebyly zvoleny náhodně, nýbrž pro svoji historickou a geografickou blízkost k Českým zemím. Nejprve bude stručně pojednáno na vymezení minimálního rozsahu ochrany pracovní právních standardů, aby bylo následně přikročeno k rozboru tří vybraných vysílajících zaměstnavatelů povinně srovnávaných institutů v pracovním právu Německa (minimální mzda a příspěvek za práci přesčas) a Rakouska (dovolená za kalendářní rok), to vše při vyloučení zvláštní úpravy pro děti, mladistvých, těhotných žen a žen krátce po porodu.

## 1. MINIMÁLNÍ ÚROVEŇ OCHRANY

Směrnice č. 96/71/ES stanoví v čl. 3 odst. 1 pracovní podmínky, které musí hostitelský stát garantovat vyslaným zaměstnancům nezávisle na tom, jakým právem se bude řídit jejich pracovní smlouva, resp. pracovní právní vztah.<sup>11</sup> Aplikaci čl. 3 odst. 1

<sup>5</sup> Později čl. 47 odst. 2 Smlouvy o ES (SES) a nyní čl. 53 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

<sup>6</sup> Později čl. 55 SES, čl. 62 SFEU.

<sup>7</sup> Srov. preambule Směrnice č. 96/71/ES.

<sup>8</sup> Viz rozhodnutí SDEU ve věci C-341/05, body 81 a 82. Srov. též rozsudek ze dne 27. března 1990, Rush Portuguesa, C-113/89, bod 12.

<sup>9</sup> Rozsudek SDEU ve věci C-438/05.

<sup>10</sup> Srov. MAZAL, W.: The Posting Directive – Application Issues in Oustria, s. 56.

<sup>11</sup> Viz Bericht der Kommissionsdienststellen über die Umsetzung der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, leden 2003, s. 2.

směrnice č. 96/71/ES nelze tedy vyloučit ani volbou práva.<sup>12</sup> Hostitelský stát je povinen zabezpečit, aby vyslaným zaměstnancům byly zajištěny vyjmenované (minimální) pracovní podmínky tak, jak jsou v daném státě upraveny právními či správními předpisy a/nebo kolektivními smlouvami nebo rozhodčími nálezy, které byly prohlášeny za všeobecně použitelné, jestliže se týkají stavebních činností uvedených v příloze směrnice č. 96/71ES.

Konkrétně se jedná o následující podmínky:

- maximální délka pracovní doby a minimální doba odpočinku,
- minimální délka dovolené za kalendářní rok,
- minimální mzda, včetně sazeb za přesčasy,
- poskytování pracovníků, zejména prostřednictvím podniků pro dočasnou práci,
- ochrana zdraví, bezpečnosti a hygieny při práci,
- ochranná opatření týkající se pracovních podmínek těhotných žen nebo žen krátce po porodu, dětí a mladistvých,
- rovné zacházení pro muže a ženy a ostatní ustanovení o nediskriminaci.<sup>13</sup>

Nabízí se konstatovat, že čl. 3 odst. 1 směrnice č. 96/71/ES vypočítává právní instituty a jejich omezení, jež mají z hlediska unijního zákonodárce pro ochranu zaměstnance největší význam.<sup>14</sup> Proti takovému závěru nicméně směřuje absence jakéhokoliv důvěryhodného zdůvodnění výběru porovnávaných institutů/nároků.<sup>15, 16</sup> Např. není zřejmé, proč by měly být chráněny pouze ženy, a nikoliv muži starající se o děti. Ignorování jsou také zdravotně postižení, kolektivní pracovní právo atd.

Nicméně vedle pracovněprávních institutů vypočtených v čl. 3 odst. 1 Směrnice č. 96/71/ES/ES může hostitelský stát aplikovat na pracovněprávní vztahy vyslaných zaměstnanců, při dodržení podmínky rovnosti, předpisy o veřejném pořádku (ve smyslu kolizně právním). Za takové předpisy se považuje koaliční svoboda, zákaz nucené práce, ochrana dětské práce, ochrana osobnosti (včetně ochrany osobních údajů) nebo ustanovení upravující správní dozor na území hostitelského státu.<sup>17</sup> Veřejný zájem hostitelského státu je zintenzivněn tím, že hostitelský stát nemůže bránit cizincům (zaměstnancům vyslaným zaměstnavatelem usídleným v jiném členském státu) ve vstupu na své území.<sup>18</sup> Na druhou stranu cílem Směrnice č. 96/71/ES/ES je usnadnit přeshraniční poskytování služeb, což je nutno mít na zřeteli zejména v případě ukládání dalších po-

<sup>12</sup> Srov. BARANCOVÁ, H.: Dočasné vyslanie zamestnancov v rámci Európskej únie v judikatúre sudneho dvora ES, s. 19.

<sup>13</sup> Nezahrnutý zůstaly např. překážky v práci, sociální politika zaměstnavatele v rámci péče o zaměstnance a skončení pracovního poměru.

<sup>14</sup> Obdobně BIRK, R.: *Der Arbeitsvertrag der Grenzüberschreitenden Arbeitnehmer*, s. 175.

<sup>15</sup> Např. Schnorr považuje za nutně použitelné ustanovení o dovolené, srážkách ze mzdy, ochraně proti výpovědi z pracovního poměru, zabezpečení v případě nemoci. Srov. SCHNORR, G.: *Das Arbeitsrecht als Gegenstand internationaler Rechtssetzung*. München, Berlin, 1960, s. 306.

<sup>16</sup> Srov. též GEMMEL, Y.: *Personaleinsatz über Grenzen hinweg*. *Arbeit und Arbeitsrecht*, 2008, No. 5, s. 271.

<sup>17</sup> Srov. Bericht der Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern, s. 12, 13.

<sup>18</sup> Viz rozhodnutí SDEU ve věci C-113/89 (Rush Portuguesa), bod 18; C-43/93 (Vander Elst), bod 23; ve věci C-272/94 (Guiot) bod 12.

vinnosti vysílajícím zaměstnavatelům. Pracovní skupina takto zejména za pomoci čl. 10 Římské úmluvy argumentuje proti použití úpravy ochrany před skončením pracovního poměru vyslaného zaměstnance dle práva hostitelského státu.<sup>19</sup>

Hostitelský členský stát však nemůže pouze garantovat ochranu vyslaných zaměstnanců dle svého práva, ale je povinen umožnit též aplikaci pracovního práva jiného členského státu, jedná-li se o výhodnější pracovní podmínky.<sup>20</sup> Pokud hostitelský stát aplikuje své právo v širším než minimálním rozsahu (tj. nad instituty vypočtené v čl. 3 odst. 1 směrnice č. 96/71/ES) pak dle Pfeila se rovněž princip výhodnosti rozšíří a zahrne tyto další pracovněprávní instituty. Princip výhodnosti se tak uplatní v celé širší pracovněprávního vztahu vyslaného zaměstnance.<sup>21</sup>

### 1.1 NIKOLIV VÍCE NEŽ MINIMUM

Směrnice v čl. 3 odst. 7 stanoví, že nebrání použití pracovních podmínek, které jsou pro pracovníky výhodnější.<sup>22</sup> Přesto SDEU, i v reakci na toto ustanovení a na bod 17 preambule cit. směrnice, judikoval, že stanovená úprava musí být způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sledují, tedy minimální (nikoliv maximální!) ochranu vyslaných zaměstnanců a že nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné (princip přiměřenosti).

Dle rozsudku *Laval*<sup>23</sup> tak čl. 3 odst. 7 Směrnice č. 96/71/ES nemůže být vykládán v tom smyslu, že umožňuje hostitelskému členskému státu podřídit poskytování služeb na jeho území dodržování pracovních podmínek, které jdou nad úroveň garantovanou kogentními ustanoveními směrnice jako minimální ochranu.<sup>24</sup> Např. nárok na minimální mzdu nelze zaměňovat za nárok na průměrnou mzdu v daném odvětví,<sup>25</sup> či kolektivní smlouvu všeobecně použitelnou za jakoukoliv kolektivní smlouvu.<sup>26</sup> Ve stejném smyslu je nutno vykládat také čl. 3 odst. 10 druhý podbod Směrnice č. 96/71/ES/ES; pracovní podmínky obsažené v kolektivních smlouvách z jiných oblastí než stavebnictví se tak

<sup>19</sup> Srov. Bericht der Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern, s. 12 a 13.

<sup>20</sup> Viz rozhodnutí SDEU ve věci C-341/05, *Laval*, bod 81.

<sup>21</sup> Viz PFEIL, W. J.: Grenzüberschreitender Einsatz von Arbeitnehmern. Teil 2. *Das Recht der Arbeit*, 2008, No. 2, s. 124–134.

<sup>22</sup> Srov. O. SCHULZ, řeč přednesená na fóru 9. 10. 2008 k nové judikatuře ESD (nyní SDEU – pozn. autora) ve věci vysílání zaměstnanců v rámci nadnárodního poskytování služeb, dostupná na: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/labour\\_law/docs/2008/scholz\\_speech\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/docs/2008/scholz_speech_de.pdf). Dále viz Bericht der Kommissionsdienststellen über die Umsetzung der Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen z ledna 2003, s. 13.

<sup>23</sup> Viz rozhodnutí SDEU ve věci C-341/05, bod 81 a 82. Srov. též rozsudek ze dne 27. března 1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89, bod 12.

<sup>24</sup> Obdobně viz rozsudek SDEU ve věci C-346/06, *Dirk Ruffert*, jednájící jako správce konkurzní podstaty společnosti Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG.

<sup>25</sup> Viz DAVIES, A.: One Step Forward, Two Steps Back? The Viking And Laval CASE in the ECJ. *Industrial Law Journal*, 2008, Vol. 37, s. 129.

<sup>26</sup> Srov. rozsudek SDEU ve věci C-346/06, *Ruffert v. Land Niedersachsen*, bod 33.



opět mohou týkat pouze pracovních podmínek vypočtených v čl. 3 odst. 1 cit. směrnice.<sup>27</sup> V rozsudku Rüffert navíc SDEU judikoval:

Právní předpisy, které ukládají zadavateli, aby zadával veřejné zakázky na stavební práce pouze podnikům, které se při podání nabídky písemně zavázou, že svým zaměstnancům zaplatí jako protihodnotu za uskutečnění dotčených plnění přinejmenším odměnu stanovenou v kolektivní smlouvě platné v místě uskutečnění zmíněných plnění, aniž by uvedená smlouva byla kvalifikována jako všeobecně použitelná, nestanovují mzdu jedním ze způsobů uvedených v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci první a druhé odrážce a čl. 3 odst. 8 druhém pododstavci Směrnice č. 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb. Taková mzda se tudíž nemůže považovat za minimální mzdu ve smyslu čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) téže směrnice, kterou jsou členské státy oprávněny uložit na základě této směrnice podnikům usazeným v jiných členských státech v rámci nadnárodního poskytování služeb.<sup>28</sup>

V rozsudku SDEU Finalarte bod 50 dále opatrně zazněla myšlenka, že nadstandardní ochranu zaměstnance a administrativní a ekonomickou zátěž vysílajícího zaměstnavatele by měl soud vyvažovat, v případě příliš vysokých nákladů vysílajícího zaměstnavatele by měl soud odmítnout poskytnout zaměstnanci ochranu, a to i v případě, že by se jednalo o ustanovení výhodné pro zaměstnance.

Sociální partneři (smluvní strany předmětných kolektivních smluv) se často snaží donutit cizí zaměstnavatele uzavírat dohody o aplikaci kolektivních smluv i na ně. Obvykle se vyhlašuje bojkot, což znamená, že členové odborů jsou povinni odmítat nabídky na zaměstnání ze strany takovýchto zaměstnavatelů. V některých skandinávských státech se také jedná o fyzické bránění ve výkonu práce (odboráři udělají ze svých těl živý řetěz), případně jsou vyhlašovány také různé nátlakové akce ze solidárnosti.<sup>29</sup>

K možnosti vynucování uzavření kolektivní smlouvy nátlakovými kolektivními akcemi resp. jinými opatřeními se SDEU vyjádřil v rozhodnutí Viking Line a Laval. Kolektivní akce (stávky) odborových organizací a jiných sdružení<sup>30</sup> jsou obecně dovoleny. Limitem pro ně je však čl. 49 a čl. 56 SFEU. Lze je proto vést pouze z naléhavých důvodů při respektování zásady přiměřenosti.<sup>31</sup> Naléhavé důvody obecného zájmu, již

<sup>27</sup> Srov. závěry pracovní skupiny in Bericht der Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern, s. 13.

<sup>28</sup> Viz rozsudek SDEU ve věci C-346/06, Dirk Rüffert, jednající jako správce konkurzní podstaty společnosti Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG, body 33–34.

<sup>29</sup> Viz KRISTIANSEN, J.: Flexicurity and dánské Arbeitsrecht. *Recht der Internationalen Wirtschaft*, 2008, Vol. 54, No. 8, s. 515.

<sup>30</sup> Definice soukromých (nevládních) akcí, kterým může zaměstnavatel čelit dle čl. 43 a 49 SES byla SDEU v rozhodnutích Viking a Laval velmi nejasně definována. Srov. DAVIES, A.: One Step Forward, Two Steps Back? The Viking And Laval CASE in the ECJ. *Industrial Law Journal*, 2008, Vol. 37, s. 137, 140.

<sup>31</sup> Jako nepřiměřený se ukázal dle rozhodnutí SDEU požadavek členského státu, aby zaměstnavatelé vysílající zaměstnance na území jiného členského státu měli zástupce bydlicího v tomto členském státě. Postačující by totiž dle SDEU bylo jmenování jedné osoby z řad vyslaných zaměstnanců (například mistra), která bude zajišťovat kontakt mezi zahraničním vysílajícím zaměstnavatelem a příslušným kontrolním orgánem členského státu EU. Dalším příkladem zakázaného omezení volného pohybu služeb je povinnost získat povolení pro vysílajícího zaměstnavatele nebo potvrzení o evropském vyslání, k jehož vydání je třeba, např. aby dotčení pracovníci byli zaměstnáni u vysílajícího zaměstnavatele po dobu nejméně jednoho roku nebo s ním měli uzavřenou smlouvu na dobu neurčitou. Viz BĚLINA, M.: *Zákoník práce: komentář*, výklad k ust. § 319, 2008.

uznané ESD, zahrnují také ochranu pracovníků.<sup>32</sup> V případě existence naléhavého důvodu je však navíc nutno ověřit, zda tento zájem není zajištěn již předpisy členského státu, ve kterém je vysílající zaměstnavatel usídlen.<sup>33</sup> Má-li být porušením těchto ustanovení naplněna skutková podstata správního deliktu spáchaného zaměstnavatelem, pak musí jít o ustanovení dostatečně přesná a dostupná vysílajícímu zaměstnavateli, aby tato ustanovení v praxi zaměstnavateli neznemožnila nebo nadměrně nezatížila určení povinností, které musí dodržovat.<sup>34</sup> Takovým důvodem může být mimo jiné také ochrana před sociálním dumpingem ze strany vyslaných zaměstnanců; stávkou však nelze nahrazovat nedostatečnou národní právní úpravu týkající se minimální mzdy.<sup>35</sup> Naprázdno tak vyzněl názor komise, že Směrnice č. 96/71/ES se na kolektivní akce (právo na stávku) nevztahuje.<sup>36</sup>

## 2. POROVNÁVANÉ PRACOVNÍ A MZDOVÉ PODMÍNKY

Vysílající zaměstnavatel je povinen zajistit, aby vyslanému zaměstnanci byly garantovány nejvýhodnější pracovněprávní nároky v rozsahu dle čl. 3 odst. 1 Směrnice č. 96/71/ES. Praktické problémy spojené s používáním principu výhodnosti nutí všechny zainteresované subjekty se s tímto principem blíže seznámit a jeho aplikaci věnovat zvýšenou pozornost. Jako obecný výkladový princip nebyl princip výhodnosti v českém (československém) pracovním právu ani kolizním nikdy obecně zakotven.<sup>37</sup> Pokud jde o německé právo, pak jej lze nalézt v čl. 30 odst. 1 EGBGB a v ust. § 4 odst. 3 TVG.<sup>38, 39</sup> Německá doktrína chápe tento princip jako provedení požadavku na ochranu zaměstnance v tom smyslu, že smluvní volnost má působit pouze k ochraně zaměstnance. Princip výhodnosti má tak místo pouze v případě, že je přípustná volba práva.<sup>40</sup> Tento přístup zcela odpovídá principu výhodnosti, tak jak jej upravuje (předvídá) čl. 6 Úmluvě o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Římské úmluvy). Ostatně čl. 30 odst. 1 EGBGB je národní transformací předmětného článku Římské úmluvy. Nicméně princip výhodnosti upravený ve Směrnici č. 96/71/ES není totožný s principem výhodnosti dle čl. 6 Římské úmluvy a čl. 8 nařízení č. 593/2008 o právu

<sup>32</sup> Srov. rozhodnutí SDEU ve věci C-60/03, Wolff & Müller GmbH & Co. KG v. José Filipe Pereira Félix, marg. č. 35.

<sup>33</sup> Tuto podmínku lze vnímat jako „úlitbu“ principu státu původu, tedy aplikaci práva státu, kde zaměstnanec obvykle pracuje. Srov. FETSCH, J.: Eingriffsnormen und EG-Vertrag, s. 303.

<sup>34</sup> Viz rozsudek ESD ve spojených věcech C-369/96 a C-376/96, marg. č. 43.

<sup>35</sup> Srov. DAVIES, A.? One Step Forward, Two Steps Back? The Viking And Laval CASE in the ECJ. *Industrial Law Journal*, 2008, Vol. 37, s. 132.

<sup>36</sup> Viz Bericht der Kommissionsdienststellen zur Durchführung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, z 4. dubna 2006, s. 21. Viz též bod 22 preambule směrnice č. 96/71/ES.

<sup>37</sup> V díle podobě lze za princip výhodnosti považovat výkladové pravidlo zakotvené v ust. § 243 odst. 4 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění do 31. 12. 2006 a § 19 odst. 2 ZPr.

<sup>38</sup> Tarifvertragsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), zuletzt geändert durch Artikel 223 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

<sup>39</sup> K principu výhodnosti v kolizním pracovním právu viz SCHNITZLER, E.: Das Günstigkeitsprinzip im internationalen Arbeitsrecht, s. 5 a násl. a dále s. 38.

<sup>40</sup> Viz SCHNITZLER, E.: Das Günstigkeitsprinzip im internationalen Arbeitsrecht, s. 35.

rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I).<sup>41</sup> Z těchto důvodů nelze automaticky převzít poznatky získané při aplikaci principu výhodnosti dle čl. 6 Římské úmluvy nebo čl. 8 nařízení Řím I, ale je nutno jejich využitelnost při realizaci principu výhodnosti předvídaného Směrnicí č. 96/71/ES zvlášť pečlivě posoudit.

Výhodnost pracovněprávních institutů vypočtených v čl. 3 odst. 1 Směrnice č. 96/71/ES nelze posuzovat obecně, vždy je nutno je posuzovat individuálně. To je však v určitých případech velmi složité. Věcný rozsah porovnávaných nároků není totiž v různých členských státech jednotný (např. ochranná opatření vůči mladistvým či těhotným ženám spadají v řadě právních řádů do oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci).

Rozhodujícím kritériem je zjištění výhodnosti pro zaměstnance.<sup>42</sup> Zaměstnanci musí z úpravy v hostitelském státě či v jiném členském státě Evropské unie vyplývat právo na konkrétní výhodu, kterou také skutečně obdrží.<sup>43</sup> Přichází-li v úvahu několik právních řádů, na zaměstnance se vždy vztahuje úprava pro něj nejvýhodnější. Porovnávání jde zřejmě napříč soukromým a veřejným právem, limitováno je pouze věcným rozsahem porovnávaných pracovněprávních institutů.<sup>44</sup>

Princip částečného porovnání vybraných pracovněprávních institutů je jediný možný přístup, protože porovnávat celý právní řád dvou a více členských států je nereálné. Předmětem porovnání jsou přitom pouze ta pravidla kolektivních smluv a pracovních smluv, které jsou ve vztahu očividně souvislosti. Předmětem porovnání jsou také ustanovení práva vnitřně související. Tak např. délku dovolené nelze zkoumat odděleně od podmínek nároku na dovolenou a výše náhrady placené zaměstnanci po dobu dovolené. Ve vztahu úzké souvislosti naopak nestojí prémie, odměny a nadtarifní část mzdy.<sup>45</sup> Princip výhodnosti totiž nemůže vést k tzv. rozinkové teorii, tedy k „vzobání“ nejvýhodnějších úprav z porovnávaných právních řádů. Aplikovaný soubor práv vyslaného zaměstnance nesmí umožnit kumulaci nároků, které z hlediska některého z porovnávaných právních řádů jsou nepřijatelné (např. poskytnutí odstupného za současného trvání pracovního poměru).

<sup>41</sup> Shodnost lze vidět v porovnávání pracovněprávních (skupin) institutů. Stejně jako v případě Římské smlouvy a nařízení Řím I se unijní zákonodárce vyhnul porovnávání celých právních řádů. Na druhou stranu se většina autorů u Římské smlouvy a nařízení Řím I snaží vyhnout porovnávání konkrétních pracovněprávních nároků. Porovnání podle čl. 6 Římské smlouvy spočívá ve zjištění stupně ochrany zaměstnance, nikoliv v porovnávání (jako u čl. 3 odst. 1 směrnice č. 96/71/es) výše nároků garantovaných právními řády. Navíc nároky vypočtené v čl. 3 odst. 1 směrnice č. 96/71/ES je nutno na rozdíl od čl. 6 Římské smlouvy posuzovat odděleně, což může vést ke vzniku kumulativních nároků vyslaného zaměstnance. Důvod odlišnosti mezi principem výhodnosti upraveným v čl. 6 Římské úmluvy a principem výhodnosti předvídaným v čl. 3 odst. 1 Směrnice č. 96/71/ES jen nutno vidět v odlišných důvodech vzniku obou právních úprav. Směrnice č. 96/71/ES zavedla povinné porovnávání různých právních řádů jako nástroj proti sociálnímu dumpingu, prostředek k překonání nedůvěry k sociálnímu systému ochrany obyvatelstva používaném jiného členského státu Evropské unie. Cílem tedy nebylo stejně jako v Římské úmluvě korigovat neuváženou volbu práva, které je pro vyslaného zaměstnance nevýhodné.

<sup>42</sup> Viz rozsudek SDEU ve spojených věcech C-49/98, 50/98, 52-54/98, 68-71/98, Finalarte, bod 51.

<sup>43</sup> K tomu srov. rozhodnutí ESD ve věci C-346/06, Dirk Rüffert, marg. č. 32 a násl.

<sup>44</sup> A. Olšovská v této souvislosti uvádí, že slovenská úprava se aplikuje na vyslané zaměstnance pouze v základním rozsahu. Porovnání by se tedy týkalo pouze základních pracovních podmínek. Srov. BARANCOVÁ, H. a kol.: Vysílání zaměstnanců, s. 115.

<sup>45</sup> Viz SCHNITZLER, E.: Das Güntigkeitsprinzip im internationalen Arbeitsrecht, s. 67.

## 2.1 OBECNĚ K MINIMÁLNÍ MZDĚ

Minimální mzda je významným ochranným prvkem pro zaměstnance. Garantuje alimentární funkci mzdy, tedy možnost zaměstnance vydělat příjem postačující pro důstojné živobytí. Na druhou stranu, povinnost zaměstnavatele odměňovat zaměstnance určitou minimální odměnou za vykonanou práci, a to bez zřetele na kvalitu práce zaměstnance, je demotivující faktor. Navíc zvyšování minimální mzdy, které není vyrovnáno zvýšením produktivity práce zaměstnanců, může vést ke snížení počtu zaměstnanců a tedy zvyšování nezaměstnanosti. Směrnice č. 96/71/ES v čl. 3 odst. 1 poslední věta stanoví, že pojem „minimální mzda“ vymezují vnitrostátní právní předpisy a/nebo zvyklosti členského státu, na jehož území je pracovník vyslán. Na unijní úrovni neexistuje jednotný pojem odměny za vykonanou práci (mzdy) a ani Směrnice č. 96/71/ES neukládá členským státům, jejichž národní legislativa s tímto institutem nepočítá, zavádět tento institut.<sup>46</sup> Zná-li však právo hostitelského státu minimální mzdu, pak se tato úprava uplatní také na vyslané zaměstnance.

Pojem „minimální mzda“ vymezují vnitrostátní právní předpisy nebo zvyklosti hostitelského státu. Definice v různých členských státech Evropské unie se různí. Jedná se o minimální mzdy hodinové či měsíční, vztahující se na všechny zaměstnance či pouze na určitá povolání. Členské státy mohou do pojmu minimální mzdy zahrnout také různé příplatky či bonusy. Jedná se např. příplatky placené ke mzdě ve stavebnictví,<sup>47</sup> odstupné a další plnění poskytované na základě zákona či kolektivní smlouvy, pokud nemají svůj původ v právu sociálního zabezpečení.<sup>48</sup> Dle výslovné úpravy se totiž porovnání výše minimální mzdy nevztahuje na doplňkové podnikové penzijní systémy [čl. 3 odst. 1 písm. c) směrnice č. 96/71/ES]. V souladu s čl. 3 odst. 7 Směrnice č. 69/71/ES se zvláštní příplatky za vyslání považují za součást minimální mzdy, pokud se nevyplácejí jako náhrada výdajů skutečně vynaložených v důsledku vyslání, například výdaje za cestovné, ubytování a stravu. SDEU dále dovodil, že součástí minimální mzdy nejsou ani příspěvky a příplatky, které nejsou poskytovány na základě právních předpisů či zvyklostí v daném členském státě (nejsou definovány jako podstatná složka mzdy), a jejich smyslem je odměnit zaměstnance za změněné pracovní podmínky (např. prémie za kvalitu prováděné práce a prémie za práce ve ztíženém a zdraví škodlivém pracovním prostředí, namáhavé a obtížné práce nebo nebezpečné práce).<sup>49</sup> Cestovní náhrady nejsou součástí pojmu minimální mzdy.<sup>50</sup>

Pro účely porovnání s minimální mzdou je nutno zohlednit celou výši odměny za vykonanou práci, a to včetně záloh na daň a odvodů na pojistné na sociální zabezpečení.

<sup>46</sup> Report by the Working Party on the transposal of the Directive concerning the posting of workers, s. 7.

<sup>47</sup> Viz rozhodnutí SDEU ve věci C-244/04, Komise v. Německo.

<sup>48</sup> Viz též Commission's services report on the implementation of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services ze dne 4. 4. 2006, s. 16.

<sup>49</sup> Viz bod 38 a násl. rozsudku ESD ve věci C-341/02, Komise Evropských společenství v. Spolková republika Německo.

<sup>50</sup> Viz KRŠÍNKOVÁ, E.: Slovenská právna úprava dočasného vyslania zamestnancov vo svetle smernice č. 96/71/ES o vysielaní zamestnancov v rámci poskytovania služieb a problémy aplikačnej praxe, s. 11.

ní.<sup>51</sup> Povinnost odměňovat vyslané zaměstnance minimální mzdou se vztahuje také na subdodavatele.<sup>52</sup> Pokud hostitelský stát upravuje několik sazeb minimální mzdy, pak v souladu se smyslem Směrnice č. 96/71/ES je na vyslané zaměstnance aplikovatelná pouze nejnižší úroveň minimální mzdy, a to bez ohledu na znaky práce zaměstnance, kterému je taková minimální mzda určena.<sup>53</sup> Je-li minimální mzda stanovena ve formě hodinové minimální mzdy ve všech srovnávaných právních řádech, pak je nutno přepočítat sazby do stejné měny. Pro vyslaného zaměstnance je nejvýhodnější nejvyšší hodnota minimální mzdy. Není-li ve všech porovnávaných státech minimální mzda stanovena v této podobě, pak je nutno při porovnávání zohlednit vztah mezi výší minimální mzdy a odpracovanými hodinami, za něž minimální mzda náleží.<sup>54</sup> Alespoň minimální mzdu musí zaměstnanec obdržet v penězích, ne v naturáliích.

### 2.1.1 NĚMECKO

Bude-li hostitelským státem Spolková republika Německo, je nutno respektovat dílčí úpravy minimálních mezd pro jednotlivé sektory německého hospodářství. Jedná se konkrétně tyto profese a odvětví: odpadové hospodářství, pokrývače, montéry (lešení), stavebnictví, pokrývače, elektrikáře, úklid budov, malíře, natěrače, pečovatelské služby, bezpečnostní služby a agenturní zaměstnance. Pro většinu zmíněných oborů a profesí je stanovena rozdílná výše minimální mzdy v trojím členění – spolkové země patřící do západního Německa, Berlín (jako zvláštní kategorie) a spolkové země v rámci bývalého východního Německa. V Berlíně přitom obvykle platí sazby stejné jako ve spolkových zemích západního Německa. Pouze v případě elektrikářů platí pro Berlín stejná sazba jako v případě východních spolkových zemí. V menšině případů je stanovena jednotná sazba pro celé území Německa, a sice pro pokrývače, odpadové hospodářství a montéry (lešení). Naopak pro bezpečnostní služby je stanovena výše minimální mzdy specificky pro jednotlivé spolkové země.

Informativní materiály pojednávající o sazbách minimálních mezd jsou k dispozici na v německé a anglické podobě<sup>55</sup> na stránkách německého ministerstva práce a sociálních věcí, jakož i na kontaktních pracovištích Spolkové agentury práce.<sup>56</sup> Nespokojíme-li se ovšem s těmito obecnými a nutně mezerovitými poznatky a zkoumáme-li blíže jednotlivé univerzálně aplikovatelné rámcové kolektivní smlouvy, vznikají četné aplikační problémy.

Tak např. Třetí nařízení o kogentních pracovních podmínkách v úklidu budov (Dritte Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen in der Gebäudereinigung,<sup>57</sup>

<sup>51</sup> Viz Bericht der Kommissionsdienststellen zur Durchführung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, z 4. dubna 2006, s. 19. Viz rozsudek ESD ve věci C-341/02, Komise vs. Německo.

<sup>52</sup> Srov. C-60/03 (Filipe Pereira Félix) ze dne 12. 10. 2004.

<sup>53</sup> Obdobně viz PLESTERNINKS, I.: Entsenderegelungen nach nationalem und europäischem Recht, s. 20.

<sup>54</sup> Srov. Bericht der Kommissionsdienststellen zur Durchführung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, z 4. dubna 2006, s. 18.

<sup>55</sup> Některé svazy ovšem příležitostně publikují relevantní informace též v českém jazyce, tak např. SOKA-BAU.

<sup>56</sup> Viz <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht> (cit. 22. 10. 2013).

<sup>57</sup> Třetí nařízení z 21. prosince 2011, BAnz. 2011 Nr. 196 S. 4621.

TVMindestlohnGebäude, dále „RKS“)<sup>58</sup> stanoví ve skutečnosti v ust. § 2 cit. RKS dvě sazby minimální mzdy, diferencované podle složitosti prováděných prací. Zatím pro skupinu prací 1 (Lohngruppe 1) platí nižší výše minimálních mezd ve všech spolkových zemích (rozlišeno ovšem na západní spolkové země a Berlín na jedné straně a východní spolkové země na straně druhé), v skupině prací 6 (Lohngruppe 6) se jedná o sazby řádově vyšší o 2 EUR. Do vyšší skupiny prací č. 6 je přitom nutné zaměstnance zařadit podle převážně konané práce (ust. § 8 RKS). V tomto případě je touto činností úklid a čištění venkovních stran budov a skelných ploch. Předmětná Rámcová kolektivní smlouva v publikovaném všeobecně aplikovatelném rozsahu neobsahuje pouze úpravu výše minimálních mezd, ale též splatnost mezd (ust. § 2 odst. 4 RKS) a zánik nároku (ust. § 2 odst. 4 RKS).

## 2.2 PŘÍPLATEK ZA PRÁCI PŘESČAS

Pokud jde o porovnávání úpravy práce přesčas, pak je nutno nejprve zjistit, zda pojem práce přesčas je v porovnávaných právních řádech totožný, či zda existují pro vyslaného zaměstnance v této úpravě významné rozdíly. Umožňuje-li právo některého členského státu příplatek za práci přesčas vůbec neposkytnout, pak je nutno tuto skutečnost rovněž zohlednit. Vyslanému zaměstnanci totiž není ku prospěchu taková úprava, která právo na příplatky přiznává sice teoreticky ve vyšší výši, v praxi je však možno nárok takového zaměstnance anulovat. Jestliže je výše příplatku poskytována ve více sazbách (např. práce přesčas a práce přesčas ve svátek nebo v noci), pak je nutno zohlednit ty sazby příplatku za práci přesčas, na něž by vyslanému zaměstnanci mohl vzniknout nárok. Jestliže naopak zaměstnanec nebude pracovat za podmínek zakládajících právo na zvýšenou výši příplatku za práci přesčas, není důvod pro zohledňování této výše příplatku.

K detailnějšímu zkoumání lze využít opět stejnou profesi jako v případě minimální mzdy. Nárok na příplatek za práci přesčas je u uklízacích prací v Německu pro vyslané zaměstnance založen Rámcovou smlouvou z 28. 6. 2011 (dále „RS“), která byla prohlášena za obecně závaznou Sdělením ze 7. 5. 2012.<sup>59</sup> Nejprve je nutno poukázat na odlišnou definici práce přesčas v ust. § 3 odst. 1 „RS“, podle níž týdenní pracovní doba činí 39 hodin a pravidelná délka směny 8 hodin. Práci přesčas je přitom výkon práce nad pravidelnou týdenní či denní délkou pracovní doby. Výše příplatku je sice srovnatelná s českou úpravou [ust. § 3.7 písm. a) RS], vypočítává se ovšem z jiného základu a výkon práce za ztížených pracovních podmínek vede ke zvýšení výše příplatku (ust. § 10 RS). Obě naposledy zmíněné znaky právní úpravy vedou k obtížné porovnatelnosti české a německé úpravy, neboť vysílající zaměstnavatel bude muset v prvním případě provést

<sup>58</sup> Tarifvertrag zur Regelung der Mindestlöhne für gewerbliche Arbeitnehmer in der Gebäudereinigung im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland.

<sup>59</sup> Bekanntmachung über die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags für die Gebäudereinigung. Sdělení je dostupné zde: [https://www.bundesanzeiger.de/ebanzwww/wexsservlet?page.navid=official\\_starttoofficial\\_view\\_publication&session.sessionid=30eeddb4501d191cc58d7cdc065949ac&fts\\_search\\_list.selected=b67967cdad2fbf8c&&fts\\_search\\_list.destHistoryId=34657&fundstelle=BAAnz\\_AT\\_15.08.2013\\_B2](https://www.bundesanzeiger.de/ebanzwww/wexsservlet?page.navid=official_starttoofficial_view_publication&session.sessionid=30eeddb4501d191cc58d7cdc065949ac&fts_search_list.selected=b67967cdad2fbf8c&&fts_search_list.destHistoryId=34657&fundstelle=BAAnz_AT_15.08.2013_B2) (cit. 7. 11. 2013). Rámcová smlouva je dostupná např. zde: <http://www.die-gebauedienstleister.de/service-fuer-gebauedienstleister/tarifinformationen/> (cit. 7. 11. 2013).

srovnávací výpočty, v druhém pak posoudit, zda německá úprava je skutečně úpravou minimálního příplatku za práci přesčas.

### 2.3 DOVOLENÁ

Porovnávat lze pouze srovnatelné právní instituty.<sup>60</sup> Proto, stejně jako v případě pojmů pracovní doby a doby odpočinku, je nutno objasnit význam dovolené z hlediska unijního práva. Nárok na dovolenou je upraven v čl. 7 Směrnice č. 2003/88/ES, jedná se o nárok na dovolenou za kalendářní rok.<sup>61</sup> Minimální délkou dovolené proto je nutno rozumět minimální délku dovolenou za kalendářní rok. Přitom platí, že minimální dobu placené dovolené za kalendářní rok nelze nahradit finanční náhradou, s výjimkou případů ukončení pracovního poměru.<sup>62</sup> V porovnávaných právních řádech je tak nutno vyhledat délku dovolené za kalendářní rok či její ekvivalent. K jiným typům dovolené se nepřihlíží. Nezohledňují se ani podmínky nároku na dovolenou za kalendářní rok.<sup>63</sup> Zejména ne čekací doba, kterou zná též rakouská úprava.<sup>64</sup>

Ve sporu o minimální délku dovolené požadoval SDEU zjištění, kolik dnů dovolené podle té které právní úpravy by zaměstnanci náleželo a jak vysoká by byla náhrada pracovní odměny poskytovaná za tyto dny.<sup>65</sup> Obecná rakouská úprava je obsažena v zákoně o dovolené (Urlaubsgesetz, dále „ZD“).<sup>66</sup> Pokud jde o délku dovolené za kalendářní rok, pak dle ust. § 2 ZD tato činí 30 pracovních dnů (Werktage) a v případě seniority (tj. příslušnosti k témuž zaměstnavateli) alespoň 25 let činí 36 dnů. Z odborné literatury však vyplývá, že za pracovní den se považuje též sobota, a to i v případě, že na tento

<sup>60</sup> Viz BARANCOVÁ, H.: Dočasné vyslanie zamestnancov v rámci Európskej únie v judikature sudneho dvora ES, s. 26.

<sup>61</sup> Dle čl. 7 Směrnice č. 2003/88/ES jsou členské státy povinny přijmout nezbytná opatření, aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů v souladu s podmínkami pro získání a přiznávání této dovolené stanovenými vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.

<sup>62</sup> Článek 7 Směrnice č. 2003/88/ES tak zejména brání tomu, aby vnitrostátní předpis umožnil za trvání pracovního poměru nahradit dny dovolené za kalendářní rok, jež v jednom roce nebyly vyčerpány, poskytnutím finanční náhrady v následujícím roce. Nárok každého pracovníka na placenou dovolenou za kalendářní rok, jak konstatoval SDEU v rozsudku *Federatie Nederlandse Vakbeweging v. Staat der Nederlanden*, totiž musí být považován za zásadu sociálního práva Společenství mající zvláštní význam, od níž se nelze odchýlit a jejíž provedení příslušnými vnitrostátními orgány může být uskutečněno pouze v mezích výslovně uvedených samotnou směrnicí. Cílem této úpravy je zabezpečit, aby si každý zaměstnanec mohl vyčerpat dovolenou, na niž mu vzniklo právo.

<sup>63</sup> Dovolenu za kalendářní rok nelze ztotožňovat či zaměňovat s mateřskou dovolenou. Zatímco mateřská dovolená plní speciální účel spojený s pokročilým těhotenstvím a péčí o narozené dítě, smyslem dovolené na zotavenou je odpočinek zaměstnance v zájmu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Zaměstnankyni proto musí být vedle mateřské dovolené také garantováno právo na dovolenou na zotavenou. Rozsudek SDEU ve věci C-342/01, *María Paz Merino Gómez v. Continental Industrias del Caucho SA*. Viz též rozsudek ze dne 14. dubna 2005, *Komise v. Lucembursko*, C-519/03, bod 33.

<sup>64</sup> Viz rozsudek SDEU ve věci C-173/99, *The Queen v. Secretary of State for Trade and Industry*, bod 63 a 64.

<sup>65</sup> Viz rozsudek SDEU ve spojených věcech C-49/98, 50/98, 52-54/98, 68-71/98 *Finalarte* body 48–51.

<sup>66</sup> *Bundesgesetz vom 7. Juli 1976 betreffend die Vereinheitlichung des Urlaubsrechtes und die Einführung einer Pflegefreistellung* StF: BGBl. Nr. 390/1976 (NR: GP XIV RV 150 AB 276 S. 30. BR: AB 1567 S. 354.). Zákon je dostupný zde: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008376> (cit. 7. 11. 2013).

den nebyla zaměstnanci nařízena směna.<sup>67</sup> Při zohlednění této odlišnosti,<sup>68</sup> pak je pak základní výše dovolené srovnatelná s 5 týdenní dovolenou dle české úpravy. Právě v případě Rakouska je dále otázkou, zda za minimální je možno považovat také délku dovolené, která náleží zaměstnanci až při dosažení určité délky trvání pracovního vztahu (příslušnosti) k zaměstnavateli.<sup>69</sup> Dle názoru autora není možno k takovéto délce dovolené přihlížet. Ve skutečnosti totiž zaměstnanec nabývá nárok na tuto dovolenou až po určité době výkonu práce, a nelze ji tedy označit za minimální pracovní podmínku platnou pro všechny zaměstnance pracující v hostitelském státě.

Nárok na dovolenou v sobě obsahuje dvě nedílné částky – omluvené pracovní volno a náhradu odměny za práci nekonanou v důsledku čerpání dovolené. Předmětem porovnání proto není jen délka dovolené za rok, ale také výše náhrady placená zaměstnanci během jejího čerpání.<sup>70</sup> Stejně jako v případě Německa i Rakousko nesdílí český přístup a výpočet dovolené je prováděn z posledních 13 zcela odpracovaných týdnů. Nezohledňují se výjimečně konané práce (srov. ust. § 6 odst. 4 ZD). I v tomto případě proto bude nutné provést srovnávací přepočty.

Další aplikační otázkou je výpočet délky dovolené pro vyslaného zaměstnance, který v hostitelském státě nekoná práce po dobu celého kalendářního (či pracovního) roku. Výslovně tento problém řeší pouze rakouský zákonodárce. Po skončení vyslání do Rakouska má vyslaný zaměstnanec právo obdržet dovolenou v rozsahu odpovídajícím alikvotní části rozdílu (vyššího) nároku na dovolenou plynoucímu z rakouského práva a nároku na dovolenou plynoucímu z práva domovského státu.<sup>71</sup> S tímto řešením lze souhlasit a obdobně jej aplikovat i v ostatních případech.<sup>72</sup>

Ve spojených věcech C-131/04 a C-257/04 judikoval SDEU také ve velmi ožehavé věci výplaty náhrady mzdy (platu) za dovolenou. Jak SDEU konstatoval, „*je nepřijatelné, aby část mzdy vyplácené pracovníkovi za provedenou práci byla určena jakožto proplacení dovolené za kalendářní rok, aniž by pracovník obdržel za tuto dovolenou platbu vyplácenou nad to, co je vypláceno za provedenou práci*“.<sup>73</sup> Od tohoto práva se přitom není možné odchýlit ani na základě smluvního ujednání. Přípustné není ani proplacení náhrady mzdy formou částečných plateb vyplácených spolu s odměnou za provedenou práci v průběhu roku.<sup>74</sup> Na druhou stranu není v rozporu s unijním právem, pokud náhrada mzdy připadající na minimální dovolenou za kalendářní rok bude transparentně a srozumitelně vyplácena formou částečných plateb rozložených v průběhu odpovídajícího pracovního roku, a to i v případě, že náhrada mzdy bude vyplácena spolu s odmě-

<sup>67</sup> Srov. LÖSCHNIGG, G.: *Arbeitsrecht*. 11. ed. Wien: OGB Verlag, 2011, s. 487.

<sup>68</sup> Rakouská úprava je vykládána obdobně též v případě svátků. Z dikce čl. 7 Směrnice č. 2003/88/ES však není zřejmé, zda nárok na dovolenou je nutno počítat včetně svátků jako dnů pracovního klidu. Srov. BARNARD, C.: *EC Employment Law*, s. 581.

<sup>69</sup> Dalším příkladem může být slovenská úprava, která zaměstnancům, kteří do konce kalendářního roku dovrší alespoň 15 let délky stejného pracovního poměru po dosažení 18. roku svého věku, garantuje dovolenou ve výměře nejméně pěti týdnů. Obdobnou úpravu má také Polsko.

<sup>70</sup> Srov. bod 58 rozsudku SDEU ve spojených věcech Ve spojených věcech C-350/06 a C-520/06.

<sup>71</sup> Viz LÖSCHNIGG, G.: *Arbeitsrecht*, s. 53.

<sup>72</sup> Viz rozsudek SDEU ve věci C-313/02, bod 48.

<sup>73</sup> Viz rozsudek SDEU ve spojených věcech C-131/04 a C-257/04, C. D. Robinson-Steele a další v. R. D. Retail Services Ltd a další, bod 52, výrok 1.

<sup>74</sup> Viz bod 63, výrok 2 rozsudek SDEU ve spojených věcech C-131/04 a C-257/04.



nou za provedenou práci. Vyplacená náhrada mzdy pak může být započtena pro účely vyplacení stanovené dovolené, kterou zaměstnanec skutečně čerpá. Podstatné ovšem je, že náhrada mzdy za dovolenou je dodatečné plnění poskytované zaměstnanci, nikoliv účelově vyčleněná část odměny za práci. Nicméně nejhodnější by bylo vyplacení náhrady mzdy až během čerpání dovolené.<sup>75</sup> Předmětem porovnání proto není jen délka dovolené za rok, ale také výše náhrady placená zaměstnanci během jejího čerpání.<sup>76</sup>

Rada i Komise se shodly na tom, že čl. 3 odst. 1 písm. b) a c) Směrnice č. 96/71/ES zahrnuje specifické národní zajišťovací instituty (např. „Sozialkassen“), odvodové povinnosti do těchto systémů a dávky z nich vyplácené, pokud nespádají do oblasti sociálního zabezpečení.<sup>77</sup> Omezení pro aplikaci úpravy hostitelského státu, která je upravena též v Rakousku však vyplývají z rozsudku SDEU ve věci *Finalarte*.<sup>78</sup> Podmínkou aplikace úpravy hostitelského státu přitom je, že vyslaný zaměstnanec nepožívá v podstatě stejnou úroveň ochrany dle práva státu, kde je jeho zaměstnavatel usidlen, a že právo hostitelského státu garantuje vyslanému zaměstnanci skutečnou dodatečnou ochranu jeho sociálních práv.

## ZÁVĚR

Směrnice č. 96/71/ES chrání práva vyslaných zaměstnanců, činí tak však kompromisně v zájmu vysílajícího zaměstnavatele a v zájmu udržitelnosti sociálního systému hostitelského státu. Požadavek aplikace více právních řádů je však současně také klíčovým aplikačním problémem omezujícím realizaci volného poskytování služeb. Na vysílajícího zaměstnavatele jsou tak kladeny rozsáhlé požadavky. Musí nejen znát pracovníprávní úpravu několika členských států Evropské unie (informační materiály o národní legislativě dostupné v angličtině, němčině či francouzštině jsou přitom stále minimální, informační materiály v jiných jazycích se ve starých členských státech Evropské unie vyskytují naprosto výjimečně, což jen dále zvyšuje náklady na vyslání zaměstnance), ale být schopen ji také porovnat a vybrat ten nejvýhodnější pro vyslaného zaměstnance.<sup>79</sup> To vše při neexistenci odpovědi na základní aplikační otázky (např. rozsah pojmu pracovní doba, zohledňování výjimek z maximálních či minimálních dob odpočinku, vymezení pojmu dovolené atd.).<sup>80</sup> Princip výhodnosti je tedy z dlouhodobého hlediska nutno považovat za velmi nevýhodný, a to pro zaměstnavatele i zaměstnan-

<sup>75</sup> Srov. BARNARD, C.: EC Employment Law, s. 585.

<sup>76</sup> Srov. bod 58 rozsudku ESD ve spojených věcech C-350/06 a C-520/06.

<sup>77</sup> Report by the Working Party on the transposal of the Directive concerning the posting of workers, s. 6. Viz též Bericht der Kommissionsdienststellen zur Durchführung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, z 4. dubna 2006, s. 16.

<sup>78</sup> Viz rozsudek SDEU ve spojených věcech C-49/98, 50/98, 52-54/98, 68-71/98, Finalarte, bod 51.

<sup>79</sup> Viz Bericht der Kommissionsdienststellen zur Durchführung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, z 4. dubna 2006, s. 25.

<sup>80</sup> První z nabízejících se otázek je, proč byly zvoleny právě tyto instituty, resp. zda lze z výčtu těchto institutů něco dále dovozovat. Např. Adelman dovozuje, že směrnice 96/71/ES uvedla tzv. tvrdé jádro nutně použitelných norem garantujících minimální úroveň ochrany v pracovním právu. Viz ADELMANN, N.: Das Haftungsprivileg bei grenzüberschreitenden Arbeitsverhältnissen im Spannungsfeld zwischen Arbeitskollisions- und Arbeitnehmerentsenderrecht. *IPRax*, 2007, s. 539.

ce. Tento princip ohrožuje právní jistotu, zejména pokud je tímto způsobem překonána volba práva učiněná oběma smluvními stranami. Výsledná dikce čl. 3 odst. 1 směrnice č. 96/71/ES navíc vede nutně ke štěpení smluvního statutu, což jen dále oslabuje ochranu zaměstnance. Se zlepšením informační kampaně jednotlivých členských států je snad možno v tomto směru očekávat pokrok,<sup>81</sup> přesto princip výhodnosti představuje stále významnou překážku vysílání zaměstnanců do jiného členského státu Evropské unie k poskytování mezinárodních služeb. Významnou pomocí je pouze příbuznost právních řádů v rámci kontinentální části Evropské unie a jejich alespoň částečná harmonizace s unijním právem.

## POSTING OF WORKERS TO PROVIDE SERVICES IN AUSTRIA AND GERMANY

### Summary

The Posted Workers Directive represents a compromise on how to negotiate the tension between freedom and protection in an employment relationship with employees temporarily relocated to another Member State. In accordance with the Rome Convention (or the regulation Rome I) respective employment relationships are governed by the home state's laws. However, employers relocating employees to another Member State shall obey minimum protection guaranteed within the ambit of Article 3 I of the Posted Workers Directive by the host state. Such employers shall apply working conditions more favourable to relocated employees. This mandatory comparison that applies solely towards foreign employers makes foreign labour more expensive. Relocated employees acquire more rights than domestic employees; duties are not subject to comparison. Such practise is not sustainable in the long-term, even if the information campaign of the Member States improves. There must be issued either a uniform set of rules governing employment relationships of relocated employees or one law system chosen that will govern respective employment relationships.<sup>82</sup> Although the EU is primary an economic union, the Posted Workers Directive is evidence that, in social Europe, it is impossible both to constitute and guarantee freedom to provide services without setting forth rules unifying social protection in all Member States. Not only did social policy on the European Union level not improve and not harmonize in each Member State somehow "automatically" (which is what the founders expected), but it also has become a serious obstacle for the European Union's most important aim – creation of an internal free market. There are serious problems connected to the application of Posted Workers Directive. Regardless of the chosen solution, for Central Europe there is no alternative to the process of the EU's integration. Either strong national welfare states will surrender or the integration will be diminished.

*Key words:* temporary work agencies, posting of workers, free movement of workers, labour law, the Posted Workers Directive

*Klíčová slova:* agenturní zaměstnanci, vysílání pracovníků, svoboda volného pohybu pracovníků, pracovní právo, směrnice o vysílání pracovníků

<sup>81</sup> K jednotlivým projektům, které jsou na tomto poli realizovány viz Bericht der Kommissionsdienststellen zur Durchführung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, z 4. dubna 2006, s. 22 a následně.

<sup>82</sup> In principle, employment relationships of relocated employees may be governed either by the host state or the home state. The former would keep equality between all employees working in one place at the same time. See WINDISCH-GRAETZ, M.: Lohn- und Sozialdumping bei grenzüberschreitenden Entsendungen. *Das Recht der Arbeit*, 2008, No. 3, p. 228. This solution was proposed by the Commission in the first proposal of Posted Workers Directive. Employment relationships of relocated employees had to be governed solely by the home state only within a period of the first three months of relocation. The second option is the home state law. This would be in compliance with the Rome Convention (the regulation Rome I) and principles applied in interstate exchange of goods. See WINDISCH-GRAETZ, M.: Lohn- und Sozialdumping bei grenzüberschreitenden Entsendungen. *Das Recht der Arbeit*, 2008, No. 3, p. 228.

## PRÁVNÍ ÚPRAVA PŘEDÁVÁNÍ OSOBNÍCH ÚDAJŮ – PŘEKÁŽKA PŘESHraničNÍHO POHYBU PRACOVNÍCH SIL?

JAKUB MORÁVEK\*

Mezi základní ideje evropské integrace a tudíž i mezi základní cíle a svobody EU spadá mj. právo svobodného pohybu osob, minimálně pokud jde o občany EU. S tímto pak úzce souvisí i právo na volný pohyb pracovních sil. Právě uvedená zjednodušující teze sice nezohledňuje různé právní režimy uplatňované mezi členskými státy, je však dostatečným podkladem pro položení si otázky uvedené v názvu tohoto příspěvku, tj. zda evropská právní úprava na ochranu osobních údajů promítnutá na národní úroveň nemůže být jednou z překážek volného pohybu pracovních sil.

Tato otázka je stále aktuálnější v kontextu toho, jak se nedílnou součástí hospodářské reality čím dál více stává nadnárodní poskytování služeb, s nímž souvisí i přeshraniční pohyb pracovních sil, a fakt, že neodmyslitelnými účastníky hospodářského styku a života jsou již pravidelně nadnárodní korporace a podniky.<sup>1</sup>

Zdá se totiž býti spíše pravidlem, že i v otázce alokace personálních zdrojů v rámci nadnárodních podniků má, z jistého pohledu zcela legitimně, hlavní slovo mateřská společnost, tedy společnost s rozhodujícím vlivem v ostatních společnostech korporaci/podnik tvořících.

Předložený příspěvek se zaměřuje na stávající mechanismus a instituty v oblasti ochrany osobních údajů při jejich předávání mimo zemi původu a přístupy národních orgánů na ochranu osobních údajů, zejména Úřadu pro ochranu osobních údajů,<sup>2</sup> k otázce sdílení informací o personálních zdrojích v nadnárodních podnicích v kontextu účelu a smyslu právní úpravy na ochranu osobních údajů. Jeho cílem je mj. poukázat na jistou rozklíženost mezi potřebami a podobou aplikační praxe a přístupy národních regulátorů ochrany osobních údajů, která v konečném důsledku může představovat svého druhu i překážku volného pohybu pracovních sil v rámci EU.

\* JUDr. Jakub Morávek, Ph.D., působí na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze jako odborný asistent a v pražské advokátní kanceláři. Příspěvek vznikl v rámci výzkumného projektu Soukromé právo pro XXI. století, id. PRVOUK P05 a zohledňuje stav ke dni 11. listopadu 2013.

<sup>1</sup> Podnikem ve smyslu evropského práva se míní „... spojení právně samostatných členů do většího celku sledujícího vlastní podnikatelské zájmy, přičemž takto vytvořené zájmové jednotka nejsou nadány právní subjektivitou“. Srov. PELIKÁNOVÁ, I. – ČERNÁ, S. a kol.: *Obchodní právo. Společnosti obchodního práva a družstva*, II. díl, Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 140.

<sup>2</sup> Dále jen „ÚOOÚ“.

## 1. OBECNÉ CÍLE A DŮVODY OCHRANY OSOBNÍCH ÚDAJŮ<sup>3</sup>

Abychom získali nezbytná východiska pro další výklad, je nutné udělat několik úvodních poznámek ke genezi a významu (právní úpravy) ochrany osobních údajů.

Kořeny pro primární východiska a základní koncept současné podoby práva na soukromí a ochranu osobních údajů lze nalézt na přelomu 19. a 20. století ve Spojených státech amerických.<sup>4</sup> Konkrétně jde o článek *The Right of Privacy*<sup>5</sup> autorů S. D. Warrena a L. D. Brandeise, jehož hlavní teze byly následně rozpracovány ve věci *Olmstead vs. USA* řešené Nejvyšším soudem USA v disentu druhého ze jmenovaných autorů. Na konceptu předloženém ve zmíněném článku a disentu k rozhodnutí Nejvyššího soudu USA pak stavěl mj. kupříkladu německý Spolkový ústavní soud. Při svých úvahách o právu na informační sebeurčení na něj odkázal i Ústavní soud České republiky.<sup>6</sup>

Pojem práva na soukromí rozvedený ve vzpomínaném disentu (byl zde vymezen jako „*právo být ponechán o samotě, mít zachován nerušený klid, právo na neporušování citů, sféra, v níž byl člověk ‚obezděn‘ a měl by mít nárok na to, aby nebyl znepokojován vnějšími zásahy především v jeho příbytku*“) lze ve své jednoduchosti a podstatě označit za určující, univerzální a stále platnou výchozí hypotézu, a to i ve směru ke všem prostředkům moderní techniky.

V této souvislosti lze k určení váhy soukromí v kontextu ostatních (právem chráněných) hodnot poukázat na část odlišného stanoviska soudce Brandeise k věci *Olmstead vs. USA*. Brandeis konstatuje: „*Tvůrci naší Ústavy na sebe vzali odpovědnost vytvořit příznivé podmínky pro usilování o štěstí (...). Přiznali právo (proti státu) být ponechán ‚sám sobě‘ – což je nejkompaktnější či nejjobsažnější právo ze všech a zároveň i právo, které je nejvzácnější civilizovanému lidstvu.*“

Pozice (váha) práva na soukromí z hlediska hierarchie ústavně zaručených a chráněných hodnot je zásadní v návaznosti na test proporcionality a to jak v rovině nalézání a aplikace konkrétní právní normy, tak v momentu její konstrukce při přijímání právního předpisu.<sup>7</sup>

Pojďme však zpět k historickému vývoji. V počátku byly tendence k ochraně soukromí, jako hodnoty odvislé od lidské důstojnosti, plně v režii jednotlivých členů mezinárodního společenství a jejich právních řádů. Po druhé světové válce se právo na ochranu soukromí, a jako jeho součást i právo na ochranu osobních údajů, dočkalo uznání a vyjádření jako neodmyslitelná součást katalogu základních lidských práv

<sup>3</sup> Bod rámcově vychází z MORÁVEK, J. In PICHRT, J. a kol.: *Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech*. Praha: C. H. Beck, s.r.o., 2013, s. 197 a násl.

<sup>4</sup> K tomuto srov. MATES, P.: *Ochrana soukromí ve správním právu*. Druhé, aktualizované a podstatně přepracované vydání. Praha: Linde, 2006, s. 11.

<sup>5</sup> Viz *Harvard Law Review*, 1890, Vol. 4, s. 193 a násl.

<sup>6</sup> Prostřednictvím svých nálezů jej Ústavní soud učinil součástí právního řádu České republiky. Poukázat lze kupříkladu na nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/10. K pojmu práva na soukromí blíže srov. např. MORÁVEK, J.: *Ochrana osobních údajů v pracovněprávních vztazích*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 58 a násl.

<sup>7</sup> K problematice interpretačního předpokladu racionálního zákonodárce srov. MORÁVEK, J.: *Model práva – vztah práva a morálky*. Praha: Linde, a.s., 2013, nebo PICHRT, J. – MORÁVEK, J.: O lidové tvořivosti a sankcích za výkon nelegální práce. *Právní rozhledy*, 2013, č. 3, s. 93–100.

a svobod v pojetí a chápání západní civilizace<sup>8</sup> na mezinárodní úrovni v rámci celosvětové deklarace. Jednalo se o čl. 12 Všeobecné deklarace lidských práv, jehož prostřednictvím byly v tomto směru mj. reflektovány zkušenosti s totalitními režimy před a při druhé světové válce, kdy byly při nedostatečné ochraně dat (osobních údajů) snadno shromážděné údaje zneužívány, a to jak proti vlastním občanům, tak osobám na okupovaných územích. Právo na ochranu soukromí (včetně práva na ochranu osobních údajů) tak bylo deklarováno jako jedno ze základních práv člověka, jenž vyplývá z jeho lidské přirozenosti a podstaty lidského bytí.

Členové mezinárodního společenství začali právu na ochranu soukromí, resp. právu na ochranu osobních údajů věnovat poměrně brzo po vyjádření ve Všeobecné deklaraci lidských práv z hlediska ostatních práv a svobod tvořící katalog poněkud atypickou pozornost, když v této oblasti neobvykle rychle, ať již přímo či následně prostřednictvím mezinárodních organizací, počali prohlubovat nadnárodní spolupráci. Jejím cílem však, jak by se snad mohlo zdát, nebylo primárně unifikovat ochranu hodnoty v podobě práva na soukromí a ochranu osobních údajů jako takového.

Již v prvé polovině minulého století se totiž ukázalo, že pro efektivní cirkulaci dat mezi jednotlivými státy, kdy pro jejich přenos není nezbytné a v současné době již v žádném případě již ani typické, aby došlo k fyzickému přesunu konkrétních nosičů, není vhodná různorodost národních právních úprav, které v různé podobě a s různou intenzitou mají poskytnout ochranu soukromí a osobním údajům. Různorodost, která s sebou z povahy věci přináší i administrativní překážky pohybu dat mezi jednotlivými zeměmi, tak vytváří faktickou překážkou pohybu zejména služeb, pracovních sil a osob vůbec.

Za účelem nastolení a zajištění minimálních mezinárodních standardů ochrany, které by se následně promítli do národních právních úprav a odstranili tyto překážky, se tudíž členové mezinárodního společenství snažili a snaží spolupracovat a vytvářet pravidla mající za cíl homogenizovat standardy ochrany osobních údajů spolu s nastavením pravidel pro jejich volné předávání. Z povahy věci plyne, že nejaktivnější je v této oblasti EU, jelikož realizace volného pohybu zboží, služeb, kapitálu, pracovních sil a osob v jejím rámci je podmíněna mj. právě předáváním dat, z nichž mnohé jsou osobními údaji.

Historicky zde však podstatnou roli jak z hlediska právního řádu České republiky, tak z hlediska ochrany osobních údajů obecně sehrála zejména Rada Evropy a (nepřímo) i OECD. Prvními významnými akty v tomto směru totiž byla usnesení Resolution (73) 22 a Resolution (74) 29 Rady Evropy, jejichž účelem bylo působit restriktivně ve vztahu ke zpracování osobních údajů, a to jak v rámci sféry soukromé, tak veřejné. Usnesení se týkala zejména principů při ochraně soukromí osob při vytváření elektronických databank. Nepřímým cílem Rady Evropy bylo takto zprostředkovaně iniciovat vznik národních úprav v této oblasti.

Na tyto rezoluce reagovaly v roce 1973 Švédsko, v roce 1977 Spolková republika Německo, v roce 1978 Rakousko a následně pak Dánsko, Francie, Norsko a Lucembursko. Ukázalo se však, že iniciativa vycházející ze zmíněných rezolucí není dosta-

<sup>8</sup> K tomuto srov. MORÁVEK, J.: Změna v pojmání práva na soukromí a jeho ochranu v kontextu moderních technologií. In GERLOCH, A. – ŠTURMA, P. a kol.: *Ochrana základních práv a svobod v proměnách práva na počátku 21. století v českém, evropském a mezinárodním kontextu*. Auditorium, 2011, s. 283–290.

tečná a že pro efektivní fungování mezinárodní spolupráce v této oblasti není žádoucí spontánní vnitrostátní normotvorba. Řešením vzniklé situace bylo nastolit jednoznačné minimální mezinárodní standardy ochrany dat – druhým krokem, který však vyžadoval relativně vyšší míru integrace zainteresovaných států, bylo zakotvení zásady, že je možné na vnitrostátní úrovni poskytnout i vyšší ochranu, nikoli však způsobem, který by omezoval pohyb dat mezi státy, jejichž principiální východiska a standardy v této oblasti dosahují nutného minimálního mezinárodním aktem určeného standardu.

Na potřebu přijetí mezinárodních standardů ochrany dat reagovala OECD, která se jako vůbec první pokusila o komplexní vydefinování a nastavení pravidel za účelem sjednocení národních úprav ochrany osobních údajů a odstranění překážek jejich předávání ze zemí původu. Výstupem snah OECD bylo vydání *Doporučení pro ochranu soukromí a toky osobních údajů přes hranice* ze dne 1. října 1980.

I když se z mezinárodněprávního hlediska jedná pouze o *soft law*, je dokument podstatný právě s ohledem na soubor v něm vymezených principů. Ty se objevují v pozdější době i v dokumentech majících povahu *hard law*, jako je úmluva Rady Evropy ze dne 28. ledna 1981 o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (vyhlášená pod č. 115/2001 Sb.m.s.).<sup>9</sup> Nalezneme je i v evropských směrnicích – konkrétně ve směrnici 95/46/ES, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

Prostřednictvím Úmluvy č. 108 a směrnice 95/46/ES došlo k přenesení principů z doporučení OECD nejprve nepřímou do zákona č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech, a posléze i do předpisu, který jej nahradil, a kterým byla provedena transpozice směrnice 95/46/ES, tj. do zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.<sup>10</sup>

Z uvedeného je zjevné, že účel právní úpravy na ochranu osobních údajů je tedy fakticky dvojitý. Tuto skutečnost ostatně potvrzuje jak čl. 16 Smlouvy o fungování Evropské unie, tak zejména recitály č. 2, 3, 7 a 10 směrnice 95/46/ES. Konkrétně jde na jedné straně o zajištění ochrany soukromí v podobě zamezení nepřiměřeným zásahům do něj činěným prostřednictvím zpracování osobních údajů a z druhé strany se jedná o vytvoření mezinárodního homogenního prostředí, v němž pravidla aplikující se napříč zúčastněnými členy mezinárodního společenství nekladou zbytečné administrativní překážky pro přenos osobních údajů a umožňují tak svobodný pohyb zboží, služeb, kapitálu, pracovních sil a osob vůbec.

K tomuto lze podotknout, že nový právní rámec ochrany osobních údajů v podobě připravovaného (evropského) nařízení o ochraně osobních údajů, jak vyplývá z jeho důvodové zprávy a úvodních recitálů (recitál č. 1 až 3), pouští od faktické rovnosti obou účelů, resp. obrací původní směřování, když jako primární účel uvádí ochranu soukromí a až následně hovoří o volném pohybu osobních údajů.<sup>11</sup>

V kontextu obou právě zmíněných účelů je na problematiku ochrany osobních údajů třeba pohlížet a oba tyto účely je nutné vnímat a společně číst s účely právní úpravy regulující ty činnosti a ta chování, k nimž má konkrétní zpracování osobních údajů

<sup>9</sup> Dále jen „Úmluva č. 108“.

<sup>10</sup> Dále jen „OchOsÚ“.

<sup>11</sup> Blíže viz <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:CS:PDF>.

posloužit jako prostředek dosažení sledovaného cíle – např. ochrana osobních údajů v pracovněprávních vztazích, ve zdravotnictví atp. Zpravidla je mezi nimi a účelem konkrétního zpracování nezbytné provést vážení (test přiměřenosti), jehož výsledek je v zásadě rozhodující pro určení všech těch aspektů a povinností v oblasti ochrany osobních údajů, jež jsou vyjádřeny v právním předpise prostřednictvím (relativně) neurčité hypotézy. Může se jednat o rozsah zpracovávaných údajů, dobu uchování zpracovávaných údajů, ale i o určení osob oprávněných k seznamování se se zpracovávanými údaji či o určení případů, kdy se s nimi mohou seznamovat – řada povinností je v této oblasti definována neurčitými právními pojmy.

Význam obou účelů tak leží v rovině interpretační a aplikační ve směru k právním předpisům, jež obsahují právní úpravu na ochranu osobních údajů, a to včetně určení obsahu základních pojmů (viz níže). I mezi účely pak může při hledání konkrétní podoby pravidel či pojmů dojít ke konfliktu a následnému vážení, přičemž na počáteční význam a váhu každého jednoho z nich lze primárně usuzovat z jejich vyjádření a pozice v rámci shora zmíněných dokumentů EU.

## 2. O PROBLÉMECH MEZINÁRODNÍCH PŘENOSŮ OSOBNÍCH ÚDAJŮ<sup>12</sup>

Mezinárodní přenosy osobních údajů představují relativně rozsáhlou a složitou problematiku, ač se to s ohledem na to, že jí je v OchOÚZ přímo věnováno pouze jedno ustanovení (§ 27), nemusí zdát. Pro její přiblížení, stejně tak jako pro podrobnou charakteristiku jednotlivých institutů, které jsou v této souvislosti používány jako nástroje garancí pro ochranu předávaných dat, se lze v podrobnostech odkázat na odbornou literaturu.<sup>13</sup>

Na tomto místě se pouze nabízí připomenout, že ustanovení § 27 OchOsÚ je konstruováno tak, že na jeho základě je možné volně předávání osobních údajů, tedy předávání bez povolení ÚOOÚ, resp. poskytování dalších garancí co do ochrany předávaných údajů, do jiných zemí tehdy, pokud se jedná o členské státy EU (§ 27 odst. 1), nebo (zjednodušeně řečeno) o členské státy EHP, státy, které ratifikovaly Úmluvu č. 108, či byly rozhodnutím Komise prohlášeny za tzv. *bezpečné země*,<sup>14</sup> nebo jde-li o případ předávání osobních údajů mezi správcem a zpracovatelem, příp. správcem a správcem, které se uskutečňuje na základě smlouvy, jejíž součástí jsou tzv. standardní smluvní doložky podle rozhodnutí Komise<sup>15</sup> anebo jde o předávání osobních údajů k rukám subjektu účastníciho se tzv. *Safe Harboru*<sup>16</sup> (vše § 27 odst. 2). V ostatních případech je možné předávat osobní údaje do třetí země jediné tehdy, je-li naplněn některý z právní-

<sup>12</sup> Bod rámcově vychází z MORÁVEK, J.: O whistleblowingu, jeho legitimitě a problémech mezinárodních přenosů osobních údajů. In PICHRT, J. a kol.: *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, v tisku.

<sup>13</sup> Konkrétně srov. MORÁVEK, J. – BURIAN, D.: *Předávání osobních údajů do zahraničí – česká a evropská právní úprava, otázky a odpovědi*. Praha: Linde, 2012.

<sup>14</sup> Srov. např. <http://www.uouu.cz/uouu.aspx?menu=41>.

<sup>15</sup> Tamtéž.

<sup>16</sup> Tamtéž.

mi předpisy uznaných důvodů (§ 27 odst. 3) a bylo-li ÚOOÚ vydáno povolení k předávání osobních údajů do třetích zemí (§ 27 odst. 4).

Z hlediska ustanovení § 27 odst. 3 OchOsÚ je nadnárodními podniky a korporacemi často využíván jednak souhlas subjektu údajů (§ 27 odst. 3 písm. a) a jednak institut tzv. závazných podnikových pravidel (ta se hodí na případy, kdy nelze z povahy věci uzavřít smlouvy za použití standardních smluvních doložek) známých také pod zkratkou odvozenou od jejich anglického označení jen jako BCR (§ 27 odst. 3 písm. b).<sup>17</sup> BCR používají i takové subjekty, jako je třeba *General Electric*.<sup>18</sup>

Posledním z více využívaných nástrojů jsou tzv. *ad hoc* smluvní doložky k ochraně osobních údajů (§ 27 odst. 3 písm. b). Pověštinou se jedná o modifikované smluvní doložky podle rozhodnutí Komise. *Ad hoc* smluvní doložky, na rozdíl od vzorových, vyžadují schválení ze strany ÚOOÚ ve směru, zda představují dostatečné garance ochrany předávaných osobních údajů.

Úprava předávání osobních údajů však nestojí samostatně, vždy je třeba pamatovat na to, že předávání osobních údajů je současně jejich zpracováním [§ 4 písm. e) OchOsÚ], tzn. povinnosti podle ustanovení § 27 OchOsÚ pouze přistupují k obecným povinnostem, které se uplatní na každé zpracování osobních údajů, z čehož mj. vyplývá, že má-li k předávání dojít, musí být naplněn některý z právními předpisy uznaných důvodů podle § 5 odst. 2, resp. § 9 OchOsÚ, jde-li o citlivé údaje. Předávání bude zpravidla až následným způsobem zpracování, kterému bude předcházet shromáždění osobních údajů [§ 4 písm. f) OchOsÚ] a případně jejich další zpracování. Právní titul musí krýt celé zpracování, včetně předání a zpracování v místě předání.

A právě tento fakt, tedy skutečnost, že předávání je následným zpracováním osobních údajů (na něž navazuje zpravidla ještě další zpracování) a musí pro něj být v plném rozsahu naplněny předpoklady plynoucí zejména z OchOsÚ, představuje problém a navozuje otázku vhodnosti stávajícího přístupu národních orgánů ochrany dat k právní úpravě na ochranu osobních údajů v kontextu potřeb a běžné praxe nadnárodních podniků.<sup>19</sup>

Nejde tudíž o instituty sloužící k poskytování garancí ochrany předávaným osobním údajům v rámci nadnárodních přenosů. Ač tyto mají své deficity, v případě BCR, které lze jinak hodnotit velice pozitivně, je to zejména zdoluhavý proces jejich přijímání plynoucí z nedostatečné koordinace národních dozorových orgánů ochrany dat, jsou v zásadě dostačující.

Jak plyne nepřímě z uvedeného, problém leží v dřívější fázi zpracování, a to v určení osoby správce osobních údajů [§ 4 písm. j) OchOsÚ]. Ustanovení § 4 písm. j) OchOsÚ

<sup>17</sup> K BCR srov. MORÁVEK, J.: *Binding Corporate Rules. Právo pro podnikání a zaměstnání*, 2009, č. 10, s. 7–14 nebo MORÁVEK, J. – BURIAN, D.: *Předávání osobních údajů do zahraničí – česká a evropská právní úprava, otázky a odpovědi*. Praha: Linde, 2012.

<sup>18</sup> V této souvislosti lze podotknout, že ač lze mít k návrhu obecného nařízení o ochraně osobních údajů řadu zásadních připomínek, pozitivně je možné hodnotit snahu jasně institucionalizovat BCR jako řádný nástroj garance ochrany předávaných osobních údajů (čl. 42 a 43 návrhu). Návrh obecného nařízení viz <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:CS:PDF>.

<sup>19</sup> Zde se nebudeme věnovat taktéž podstatným a významným otázkám spojeným s touto problematikou, jako je aplikace ustanovení § 3 odst. 5 písm. b) OchOsÚ. Cílem příspěvku je toliko označit žádoucí budoucí směřování, nikoli v podrobnostech analyzovat všechny problematické detaily.



vymezuje pojem správce osobních údajů tak, že se jím rozumí „každý subjekt, který určuje účel a prostředky zpracování osobních údajů, provádí zpracování a odpovídá za něj. Zpracováním osobních údajů může správce zmocnit nebo pověřit zpracovatele, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.“ Předmětná definice, ač trpí určitými nedostatky, v zásadě odpovídá směrnici 95/46/ES.<sup>20</sup> Podstatu pojmu správce pak trefně vystihuje stanovisko WP 29 č. 1/2010 k pojům „správce“ a „zpracovatel“, v němž se uvádí: „hlavním významem pojmu správce je určit, kdo je odpovědný za dodržování pravidel pro ochranu údajů a jak mohou subjekty údajů uplatňovat svá práva v praxi. Jinými slovy: přidělit odpovědnost.“<sup>21</sup>

Dochází-li ke zpracování osobních údajů v podobě sdílení informací o personálních zdrojích od dceřiných společností ke společnosti mateřské za účelem umožnit mateřské společnosti co nejefektivněji alokovat personální zdroje, je v kontextu definice správce a zpracovatele osobních údajů<sup>22</sup> tento vztah (dozorovými orgány ochrany dat) charakterizován jako vztah správce/matka–správce/dcera, případně jako vztah správce/matka–zpracovatel/dcera. Zpracování osobních údajů na straně matky, která není zaměstnavatelem osob (zaměstnanců), jejichž osobní údaje jsou dceřinými společnostmi předávány, není bráno jako nezbytné pro přímý výkon agendy pracovněprávní a daňové [§ 5 odst. 2 písm. a) a b) a § 9 písm. d) OchOsÚ] – v tomto kontextu může být matce nanejvýše přisouzeno postavení zpracovatele osobních údajů k vedení personální a mzdové agendy pro dceřiné společnosti, což však jednak samo o sobě neumožňuje zpracovávat osobní údaje k účelu ideální alokace personálních zdrojů v rámci skupiny a jednak taková kvalifikace vlastně ani není správná (pověštinou) z hlediska legální definice pojmu správce, neboť pokud tomu je tak, že mateřská společnost (zejména z důvodu úspor) dceřiným společnostem personální a mzdovou agendu pro jejich účely vede, nečiní tak z jejich rozhodnutí, nýbrž z rozhodnutí svého.

Jediným možným právním titulem, má-li docházet k předávání plnohodnotných (neanonymizovaných) osobních údajů zaměstnanců dceřiné společnosti k rukám mateřské společnosti pro naplnění již několikrát zmíněného účelu stran alokace personálních zdrojů, je, s přihlédnutím k § 5 odst. 2 a § 9 OchOsÚ a v kontextu naznačeného vnímání, výlučně souhlas dotčeného subjektu údajů. V právě uvedeném závěru je vycházeno z toho, že v případě právního titulu podle § 5 odst. 2 písm. e) OchOsÚ<sup>23</sup> nelze uvažovat při reflexi dotčených zájmů a hodnot o naplnění předpokladů pro úspěšné provedení testu přiměřenosti.

Takový právní podklad je však z řady důvodů nevhodný. Jednak kvůli možné odvolatelnosti a jednak kvůli tomu, že pokud by jím byla snaha pokrýt širokou škálu osobních údajů, mohl by ten, kdo vychází ze systematického uspořádání ustanovení § 5 OchOsÚ, dojít k závěru, že široce koncipovaný souhlas neodpovídá principu nezbyt-

<sup>20</sup> Srov. zejména MORÁVEK, J.: *Ochrana osobních údajů v pracovněprávních vztazích*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 219–223.

<sup>21</sup> Stanovisko WP 29 č. 1/2010 k pojům „správce“ a „zpracovatel“, s. 4.

<sup>22</sup> Dle § 4 písm. k) OchOsÚ se zpracovatelem rozumí „každý subjekt, který na základě zvláštního zákona nebo pověření správcem zpracovává osobní údaje podle tohoto zákona“.

<sup>23</sup> O § 9 písm. h) OchOsÚ zde není uvažováno z toho důvodu, že zmíněné ustanovení hovoří o právním nároku a jeho zajištění, nikoli o právu a jeho uplatnění.

nosti, jak je vyjádřen ustanovením § 5 odst. 1 písm. d) OchOsÚ (osobně tohoto názoru nejsem).<sup>24</sup> Nelze zcela vyloučit ani poukazování na nedobrovolnost souhlasu atp.

Právě uvedené naznačuje, že situace je při takovém přístupu ze strany nadnárodního podniku jen těžko legálně řešitelná. V kontextu skutečnosti, že se takové tendence (předávání mateřské společnosti za zmíněným účelem) objevují ve větší míře, resp. jsou spíše obecné, nežli výjimečné, si lze s přihlédnutím ke kategoriím legitimacy a efektivity práva<sup>25</sup> a ve světle shora nastíněných účelů ochrany osobních údajů, zejména při zdůraznění účelu v podobě volného pohybu osobních údajů, jehož smyslem je přispět k realizaci základních svobod EU, položit celkem legitimně otázku, zda v důsledku změn v sociální realitě, ale i v důsledku změn technologických atd., není namíste přistoupit k redefinici obsahu pojmu správce, a to třeba právě v návaznosti na reálné fungování nadnárodních podniků.

Redefinici se míní zohlednění skutečnosti, že při spojení právně samostatných členů do většího (ekonomického) celku sledujícího vlastní podnikatelské zájmy, kdy takto vytvořené zájmová jednotka není nadána právní subjektivitou, může mít postavení toho, komu ve smyslu OchOsÚ náleží (alespoň částečně) vedení personální a mzdové agendy k účelu efektivní alokace zdrojů, mateřská/ovládající společnost; to vše přirozeně při zachování principu přidělení odpovědnosti, jenž by se realizoval buďto vůči mateřské společnosti přímo a v případě jejího usazení mimo EU prostřednictvím pravidla zakotveného v ustanovení § 3 odst. 5 písm. b) OchOsÚ (odpovědným by zde pak matka byla prostřednictvím své dceřiné společnosti v postavení zpracovatele).

## ZÁVĚR

V posledních několika dekádách došlo k převratnému technickému rozvoji, který má stále více akcelerující tendence a v této chvíli zdánlivě nebere konce. Používání moderních technologií umožňujících mj. přenosy velkého množství dat a informací bez jakéhokoli fyzického předání nosičů se kvůli jejich všeobecné dostupnosti stalo denní rutinou. Moderní technologie s sebou přinesly netušené možnosti jak v oblasti soukromého, tak profesního života, zejména pokud jde o realizaci obchodu a poskytování služeb. Podobně se postupem času staly součástí hospodářské reality nadnárodní podniky a koncerny.

Zdá se, že jde o přirozený vývoj, na nějž by mělo právo reagovat, přičemž taková reakce nemusí znamenat nutně změnu právních předpisů, nýbrž může být provedena i prostřednictvím (částečné) změny přístupu k určitým otázkám a problémům, nedojde-li k vykočení z účelu a smyslu, jenž byl původně právní regulací sledován. Legitimačním důvodem těchto posunů by pak měla být právě změna sociální, technické a hospodářské reality – jde v zásadě o přirozenou změnu práva v čase. V této souvislosti se nabízí připomenout tezi Gustava Radbrucha:

<sup>24</sup> K tomuto srov. op. cit. sub. 21, s. 261 a násled.

<sup>25</sup> K legitimitě a efektivitě práva srov. MORÁVEK, J.: *Model práva – vztah práva a morálky*. Praha: Linde, a.s., 2013.

... vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově-nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jeho vědomá vůle jako autora zákona nebylo přímo. Interpret může rozumět zákonu lépe, než mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší, než jeho autor – on právě musí být moudřejší jako jeho autor.<sup>26</sup>

Lze mít za to, že při striktním dbání na základní principy ochrany osobních údajů a při odpovídajících garancích pro předávané osobní údaje by mohla být shora naznačená (částečná) změna v přístupu k obsahu pojmu správce vhodným prostředkem k lepšímu naplnění účelu ochrany osobních údajů v podobě zajištění volného pohybu osobních údajů kvůli realizaci základních svobod EU.

Stávající praxe dozorových orgánů v tomto směru odpovídá spíše hospodářské a sociální realitě 80. let 20. století nežli první polovině století 21. Jisté zklamání může působit, že řádnou reflexi uvedených změn a faktů neobsahuje (alespoň prozatím) ani návrh obecného nařízení o ochraně osobních údajů.

Má-li závěrem zaznít odpověď na otázku položenou v názvu tohoto příspěvku, pak stávající právní úprava na ochranu osobních údajů není sama o sobě překážkou volného pohybu pracovních sil. Svého druhu z ní překážku dělá přístup národních regulátorů na ochranu osobních údajů. V kontextu změny postavení účelů právní úpravy na ochranu osobních údajů, jak plyne z návrhu obecného nařízení na ochranu osobních údajů, by se však (alespoň z části) z právní úpravy na ochranu osobních údajů překážka do budoucna stát mohla.

#### LEGAL REGULATION OF PERSONAL DATA PROTECTION – THE OBSTACLE OF THE CROSS-BOARDER MOVEMENT OF WORKERS?

##### Summary

In the paper the author deals with selected aspects of personal data protection in labour law relationships. In the concrete the author focuses on interpretation of legal regulation concerning personal data transfer to other countries and puts itself a question whether or not the legal regulation puts an impediment to free movement of workers.

*Key words:* personal data protection, labour law relationship, personal data transfer

*Klíčová slova:* ochrana osobních údajů, pracovněprávní vztahy, předávání osobních údajů

---

<sup>26</sup> Srov. HOLLÄNDER, P.: *Filozofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 85.



## KOORDINACE SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ VE VZTAHU K OBČANŮM TŘETÍCH STÁTŮ – JSME SI ROVNI?

KRISTINA KOLDINSKÁ

V Evropě se globalizace projevila mnoha způsoby, jedním z nejvýraznějších a společensky i politicky nejvíce diskutovaných fenoménů je zřejmě přítomnost stále rostoucího počtu občanů třetích států, často přicházejících především ze zemí na jihu naší planety. Tragické události loňského léta u italského ostrova Lampedusa otevřely mnoho palčivých otázek, na které se měla odpověď hledat zřejmě mnohem dříve a intenzivněji. Jednou z nich je integrace občanů ze třetích států, ochota evropských společností k této integraci přistoupit a v neposlední řadě jejich schopnost ji efektivně provádět.

Má-li snaha o integraci občana ze třetího státu s jistou pravděpodobností slavit úspěch, je zřejmě v první řadě potřeba, aby se takový jedinec, potažmo jeho rodina, necítili v konkrétní zemi, kde se rozhodnou zakotvit, jako nevítaní vetřelci, ale aby tuto zemi přijali za svůj nový domov a naučili se v něm žít při respektování zde zaběhlých pravidel. Snad není sporu o tom, že k navození pocitu domova neodmyslitelně patří pocit, že jsem si roven s těmi, kteří v dané společnosti již žijí a mohou stejně jako oni využívat většinu (ne-li všechny) vymožeností, které daná společnost nabízí, pokud ke vzniku nároku na ně splním podmínky stejné, jako občan té které země.

A právě nad otázkou rovnosti občanů třetích států s občany EU v oblasti sociálních práv, resp. koordinace sociálního zabezpečení v EU, se hodlají zabývat následující řádky, přičemž bude hledána odpověď na otázku položenou v názvu tohoto příspěvku. Necháváme přitom záměrně stranou otázku nastavení národních sociálních politik ve vztahu k občanům třetích států, jelikož se jedná o velmi rozsáhlé téma, jež by zabralo jistě více, než je prostor tomuto příspěvku určený.

### 1. ZAVEDENÍ ROVNOSTI V KOORDINACI SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ PRO OBČANY TŘETÍCH STÁTŮ

Evropský zákonodárce již na přelomu tisíciletí připravil změny koordinačních pravidel tak, aby se právo volného pohybu při zachování sociálních nároků mohlo vztahovat právě i na občany třetích států.

Již nařízení 1408/71 vztáhlo koordinaci na občany třetích států, kteří legálně pobývali na území některého z členských států EU. Došlo k tomu novelizačním nařízením 859/2003.<sup>1</sup> Jeho přijetí přitom předcházela debata o právním základu v primárním právu, a to v době, než byla přijata Amsterdamská smlouva. Tvrdilo se totiž, že stávající primární právo neposkytuje evropskému zákonodárci dostatečnou kompetenci k tomu, aby sociálním dimenzi volného pohybu osob vztáhl i na občany třetích států.

Po přijetí Amsterdamské smlouvy a později i Listiny základních práv EU vznikly naopak pochyby, zda je vyloučení občanů 3. států z koordinace v souladu s lidskými právy.<sup>2</sup> V případě *Gaygusuz* např. dokonce ESLP konstatoval, že občan třetího státu, kterému pouze na základě skutečnosti, že není rakouským občanem, nebyly přiznány dávky sociální pomoci, i když v Rakousku legálně pobýval, pracoval a platil příspěvky do systému pojištění v nezaměstnanosti, byl v rámci národního systému diskriminován.<sup>3</sup>

V roce 1999 se k postavení občanů třetích států vyslovila nejen Evropská Rada na svém zasedání v Tampere,<sup>4</sup> ale rovněž tak Evropský parlament.<sup>5</sup>

Nařízení 859/2003 po delší debatě stanovilo, že se koordinační nařízení „uplatňují u občanů třetích zemí, kteří již nejsou zahrnuti do těchto ustanovení výhradně z důvodu svého občanství, jakož i u členů jejich rodin a jejich pozůstalých za předpokladu, že legálně pobývají na území členského státu a jsou v situaci, která není v žádném ohledu omezena na území jediného členského státu“.<sup>6</sup> Rozšíření osobního rozsahu původních koordinačních nařízení se vztahovalo na všechny členské státy a zdálo se tedy, že z pohledu koordinace je postavení občanů třetích států vyřešeno.

## 2. NOVÁ KOORDINAČNÍ NAŘÍZENÍ – OTÁZKA PRÁVNÍ JISTOTY PRO OBČANY TŘETÍCH STÁTŮ

Této právní jistotě se však občané třetích států netěšili příliš dlouho. V roce 2004 bylo totiž přijato nové koordinační nařízení 883/2004,<sup>7</sup> jež, pravda, čekalo na

<sup>1</sup> Nařízení Rady (ES) č. 859/2003 ze dne 14. května 2003, kterým se rozšiřuje používání ustanovení Nařízení (EHS) č. 1408/71 a Nařízení (EHS) č. 574/72 na občany třetích zemí, kterých se tato ustanovení dosud netýkala výhradně z důvodu jejich občanství (dále jen Nařízení 859/2003).

<sup>2</sup> ESD ve věci *Khalil and others* – spojené případy C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, ze dne 11. 10. 2001. V těchto spojených případech se jednalo o osoby bez státní příslušnosti, na které se koordinace měla dle nařízení 1408/71 vztahovat. ESD jim však práva plynoucí z koordinace sociálního zabezpečení nepřiznal, protože tyto osoby nevyužily volného pohybu a nemigrovaly z členského státu EU do jiného. Do Německa pouze přišly z Libanonu a v Německu již zůstaly.

<sup>3</sup> ESLP ve věci *Gaygusuz* ze dne 16. 9. 1996, č. stížnosti 17371/90.

<sup>4</sup> „Evropská unie by měla zajistit spravedlivé zacházení s občany třetích zemí, kteří legálně pobývají na území jejich členských států, poskytnout jim práva a povinnosti srovnatelné s právy a povinnostmi občanů EU, zlepšit dodržování nediskriminace v hospodářském, sociálním a kulturním životě a přiblížit jejich právní postavení právnímu postavení občanů členských států.“ – Zasedání Evropské rady konané v Tampere ve dnech 15.–16. 10. 1999.

<sup>5</sup> Ten ve svém usnesení z října 2009 vyzval k okamžitému jednání, pokud jde o přísliby spravedlivého zacházení s občany třetích zemí, kteří legálně pobývají v členských státech a o definici jejich právního postavení včetně jednotlivých práv, které by byly co nejbližší těm, jež požívají občané Evropské unie.

<sup>6</sup> Srov. čl. 1 Nařízení 859/2003.

<sup>7</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen nařízení 883/2004).

svou účinnost šest let, a to do května 2010, jelikož velmi dlouho probíhala vyjednávání o prováděcím nařízení nakonec přijatém až v roce 2009 pod číslem 987/2009.<sup>8</sup> V nových koordinačních nařízeních však osobní působnost koordinace, vztažená i na občany třetích států obsažena nebyla. Znamenalo to tedy, že se na koordinaci sociálního zabezpečení ve vztahu k občanům třetích států i nadále používalo staré 1408/71 ve znění nařízení 859/2003.<sup>9</sup>

Právní jistotě ohledně postavení občanů třetích států nepřispěla ani skutečnost, že v aplikaci koordinačních nařízení po přijetí nařízení 883/04 došlo k určitým nejasnostem, z nichž některé přetrvávají dodnes. Navíc, ne všechny členské státy přijaly Nařízení 859/2003 (Dánsko). Pokud tedy vznikl přeshraniční prvek s některým z takových členských států, koordinace se zřejmě v případě občanů třetích států na tyto případy nevztahovala, ač by se jinak koordinační pravidla bývala použila. Se zeměmi Evropského hospodářského prostoru (Island, Norsko, Lichtenštejnsko) a Švýcarskem byly rovněž uzavřeny bilaterální dohody.

Vznikla tedy vážná otázka právní jistoty ve vztahu k základním sociálním právům v případě občanů třetích států. V nastalé složité situaci si často ani samotné národní instituce, jež aplikují koordinační pravidla, nebyly zcela jisty, který pramen práva na konkrétní případ použít, pokud v něm hrál roli občan třetího státu.

Zmíněná nepřehlednost právní úpravy a pluralita použitelných pramenů práva byla alespoň do určité míry zhojena Nařízením 1231/2010.<sup>10</sup> Toto nařízení se ale nevztahuje se na Spojené Království a Dánsko, přičemž na prvně jmenovanou zemi se zřejmě nadále vztahuje nařízení 859/2003, ke kterému přistoupila.

Nařízení 1231/2010 každopádně stanoví, že koordinační nařízení se vztahují na státní příslušníky třetích zemí, na které se dosud nevztahovala pouze z důvodu jejich státní příslušnosti, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé po nich, pokud oprávněně pobývají na území členského státu a jsou v situaci, která se neomezuje ve všech ohledech na jediný členský stát.

Pro úplnost (a další zkomplikování již tak nikoli jednoduché problematiky) je třeba připomenout, že se samotnými třetími státy byly v některých případech uzavírány asociační dohody, jejichž součástí někdy byla i základní koordinační pravidla.

V souvislosti s asociačními dohodami Soudní dvůr Evropské unie (dále jen SDEU) např. v případě Youssfi<sup>11</sup> judikoval, že na případ Maročanky, která přišla za svým synem do Belgie, se nevztahuje koordinace, ale asociační dohoda mezi EU a Marokem brání tomu, aby hostitelský členský stát odmítl přiznat nárok na zákonem zaručený příjem pro osoby v důchodovém věku marocké státní příslušnici, která dosáhla věku 65 let a zákonně pobývá na území tohoto státu, jestliže spadá do působnosti uvedeně-

<sup>8</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanovují pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen nařízení 987/2009).

<sup>9</sup> To ostatně neznamenalo žádnou velkou zvláštnost, jelikož i některé státy Evropského hospodářského prostoru zpočátku odmítly aplikovat nová koordinační pravidla a zůstaly u těch starých, a to až do roku 2012.

<sup>10</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti.

<sup>11</sup> ESD ve věci *Mamate El Youssfi proti Office national des pensions (ONP)* C-276/06, ze dne 17. 4. 2007.

ho ustanovení buď z toho důvodu, že sama vykonávala závislou činnost v dotyčném členském státě, nebo z důvodu svého postavení člena rodiny pracovníka marocké státní příslušnosti, který je nebo byl zaměstnán v tomto členském státě.

### 3. OTÁZKA ROVNOSTI

Aby se na občana třetího státu koordinace vztahovala, musí splnit zásadně alespoň dvě podmínky, a sice podmínku legálního pobytu na území některého z členských států a podmínku existence přeshraničního prvku, tedy migrace alespoň mezi dvěma členskými státy EU. Stejně jako v případě *Khalil* a později i dalších se koordinační pravidla nepoužijí, a to ani na příslušníka třetího státu, v případě, že k migraci nedošlo a tento pouze přišel ze svého domovského státu do některého z členských států EU a v tomto již zůstal natrvalo. Na takový případ se pak vztahují pouze vnitrostátní pravidla, na která právo EU má pouze omezený dopad.

Výše uvedené pravidlo podmínky migrace potvrdil SDEU v nedávném případě *Xhymshiti*.<sup>12</sup> Soudní dvůr dovodil, že pan Xhymshiti nemá vazbu k více než jednomu členskému státu a okolnost, že vykonává výdělečnou činnost ve Švýcarsku, nemá v tomto ohledu žádný vliv, a to i přesto, že je v oblasti koordinace Švýcarsko považováno za členský stát Unie. Problém totiž spočíval v tom, že Nařízení 859/2003, které není uvedeno mezi akty Společenství, jež se smluvní strany dohody EU-Švýcarsko zavázaly uplatňovat. Soud tedy uzavřel, že výkon výdělečné činnosti A. Xhymshitiho ve Švýcarsku netvoří faktor, který by rozšiřoval jeho situaci nad rámec jediného členského státu. Jeho situace má totiž vazby pouze na jeden třetí stát a jen jeden členský stát, a sice Švýcarskou konfederaci a Spolkovou republiku Německo. Soud tedy judikoval, že se Nařízení 859/2003 na situaci manželů Xhymshitiových nepoužije, v důsledku čehož tito manželé nebudou zahrnuti do koordinace. Kdyby bývali Xhymshitiovi občany Unie, byla by situace jiná, jelikož by Švýcarsko nebylo považováno za třetí stát, ale za stát, na který se uplatňují koordinační pravidla EU a migrace mezi Německem a Švýcarskem by byla bývala z hlediska koordinace považována na migraci mezi dvěma členskými státy EU. SDEU ke svým závěrům ještě dodal, že samotná okolnost, že děti manželů Xhymshitiových jsou občany Unie, nevede k tomu, že by odmítnutí přiznat nárok na rodinné přídatky v Německu bylo protiprávní, pokud nejsou, jak to vyplývá ze zjištění učiněných předkládajícím soudem, splněny zákonné podmínky takového přiznání.

Další pochybnost, která může v souvislosti s rovností nastat, se týká rovněž velmi složité problematiky, a sice otázky práva na pobyt. Zásadně platí, že s občany Unie jsou si občané třetích států co do postavení ve vztahu k sociálním systémům členských států EU rovni, pouze pokud jim byl přiznán statut dlouhodobých rezidentů (bez nutnosti migrace), nebo právě pokud migrují mezi členskými státy a vztahuje se tedy na ně koordinace sociálního zabezpečení. Jak však již bylo naznačeno, ani koordinace se

---

<sup>12</sup> SDEU ve věci *Alketa Xhymshiti proti Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Lörrach* C-247/09, ze dne 18. 11. 2010.



nevztahuje na zcela všechny případy, kdy občané třetích států migrují mezi státy, které aplikují koordinační nařízení.

Práva dlouhodobých rezidentů v oblasti sociální ochrany jsou přiznána na stejné úrovni jako občanům Unie na základě Směrnice 2003/109.<sup>13</sup> Směrnice přiznává dlouhodobým rezidentům rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu, jehož status dlouhodobého rezidenta získali, kromě jiného v oblasti sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany dle vnitrostátních právních předpisů.<sup>14</sup> Přiznání postavení dlouhodobého rezidenta je však zcela na pravomoci jednotlivých národních zákonodárců, přičemž podmínky pro přiznání tohoto statutu se v poslední době stále zpřísňují.

Do věcné působnosti tzv. single permit směrnice, tedy Směrnice 2011/98,<sup>15</sup> spadá i koordinace sociálního zabezpečení. Směrnice stanoví společný soubor práv pro pracovníky ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě, založený na zásadě rovného zacházení ve srovnání se státními příslušníky daného členského státu, bez ohledu na původní důvod jejich přijetí na území tohoto členského státu.<sup>16</sup> Pracovníkům ze třetích zemí směrnice přiznává právo na rovné zacházení ve srovnání se státními příslušníky členského státu, ve kterém pobývají, kromě jiného i v oblasti sociálního zabezpečení, jak jsou definovány v Nařízení 883/2004.<sup>17</sup> Zvláštní ustanovení je ve směrnici obsaženo ve vztahu k důchodům. Pracovníci ze třetích zemí stěhující se do třetí země nebo jejich pozůstalí, kteří pobývají ve třetí zemi a jejichž práva jsou odvozena od dotyčných pracovníků, obdrží v souvislosti se stářím, invaliditou nebo úmrtím zákonný důchod vyplývající z předcházejícího zaměstnání dotyčného pracovníka, na nějž vznikl nárok v souladu s koordinačními nařízeními, a to za stejných podmínek a podle stejné výměry jako státní příslušníci dotčených členských států, kteří se odstěhují do třetí země.<sup>18</sup>

Uvedená zásada rovnosti v oblasti koordinace může být členskými státy omezena. Nesmí se však jednat o pracovníky ze třetích zemí, kteří jsou již zaměstnaní nebo kteří byli zaměstnaní po dobu nejméně šesti měsíců a kteří jsou zaregistrováni jako nezaměstnaní.

V oblasti rodinných dávek navíc směrnice zmocňuje členské státy nepoužít koordinaci na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni pracovat na území členského státu po dobu nejvýše šesti měsíců, státní příslušníky třetích zemí, kteří byli přijati za účelem studia, nebo na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni k výkonu práce na základě víza.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty.

<sup>14</sup> Článek 11 odst. 1 písm. d) Směrnice 2003/109.

<sup>15</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

<sup>16</sup> Článek 1 odst. 1 písm. b) Směrnice 2011/98.

<sup>17</sup> Článek 12 odst. 1 písm. e) Směrnice 2011/98.

<sup>18</sup> Článek 12 odst. 4 Směrnice 2011/98.

<sup>19</sup> Článek 12 odst. 2 písm. b) Směrnice 2011/98.

Ve vztahu k pobytovému právu a rovnému zacházení v oblasti koordinace sociálního zabezpečení SDEU ve věci *Hadj Ahmed*<sup>20</sup> řešil případ státní příslušnice třetí země, která před méně než pěti lety získala povolení k pobytu v členském státě, aby následovala, bez uzavření manželství nebo registrovaného partnerství, státního příslušníka jiného členského státu, s nímž má dítě, které má státní příslušnost tohoto jiného členského státu. Postavení pracovníka měl přitom pouze státní příslušník jiného členského státu a společné soužití obou partnerů v mezičase skončilo. Jejich obě děti žily ve společné domácnosti s matkou. Soudní dvůr judikoval, že státní příslušnice třetího státu, resp. její dcera, nespádají do osobní působnosti koordinačního nařízení, ledaže tato státní příslušnice třetí země nebo její dcera mohou být považovány ve smyslu vnitrostátního zákona a pro účely jeho uplatňování za „rodinné příslušníky“ státního příslušníka jiného členského státu nebo, není-li tomu tak, ledaže na ně může být nahlíženo jako na „výživou převážně odkázané“ na tohoto státního příslušníka jiného členského státu. Soudní dvůr rovněž dovodil, že právo EU nebrání právní úpravě členského státu, na základě které tento členský stát vyžaduje pro účely poskytování zaručených rodinných přídatků, aby státní příslušnice třetí země splňovala podmínku doby pobytu v délce pěti let, třebaže tuto podmínku neukládá svým státním příslušníkům.

V souvislosti s právem pobytu v některém z členských států EU lze snad na tomto místě ještě připomenout, že ustálená judikatura SDEU dlouhodobě říká, že samotná skutečnost, že se na občana třetího státu vztahují koordinace, nebo sociální výhody dle nařízení 492/2011,<sup>21</sup> sama o sobě nezakládá právo na získání povolení k trvalému pobytu či obdobné oprávnění. Obavy, že by koordinační pravidla sama o sobě mohla vést ke zneužívání sociálních systémů členských států EU, jsou tedy liché. Z koordinačních pravidel jako takových rozhodně nelze vyvodit více dalších práv, než právo na zachování sociálních práv v případě migrace do jiného členského státu, a to ještě pouze v některých případech, u občanů třetích států omezených, jak bylo naznačeno výše.

## ZÁVĚREM

Na samý závěr si ve světle této stručné statě položíme původně nastolenou otázku po rovnosti s občany třetích států. Negativní odpověď je nasnadě už jen z hlediska často velmi dramatických životních zkušeností, které tito lidé mají leckdy za sebou.

Z pohledu koordinace sociálního zabezpečení a její právní úpravy i v širších souvislostech naznačených v tomto textu lze nicméně k negativní obecné odpovědi přidat i další, specifické. Jistě si nejsme v posledních letech rovni co do právní jistoty, která je ve vztahu k občanům třetích států zpochybněna složitými pravidly pro použití zákazu diskriminace v oblasti koordinace. Možnost členských států (být samozřejmě legitimní a v souladu s právem EU) v národní právní úpravě definovat práva pobytu, rozsah práv

---

<sup>20</sup> SDEU ve věci *Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFTS) proti Radia Hadj Ahmed* C-45/12, ze dne 13. 7. 2013.

<sup>21</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

rodinných příslušníků, jakož i koncepci vlastní sociální politiky této právní jistotě občanů třetích států nepřidává.

Rovnost naopak lze dohledat v povinném přeshraničního prvku jako požadavku, aby se na migrující osobu vztahovala koordinace, ať se jedná o občana Unie či občana třetí země, jakož i ve věcném rozsahu koordinace, pokud se již tato na případ migrujícího příslušníka třetího státu vztáhne.

Snad lze autorce těchto řádek na tomto místě odpustit vyslovení zřejmě zcela utopické úvahy v tom smyslu, že vzhledem k současné situaci v Evropě, vzhledem k tomu, že v EU zdaleka není na počet obyvatel tolik občanů třetích států jako v jiných částech světa, vzhledem k tomu, že se EU hlásí k lidským právům dlouhodobě a systematicky, možná nazrál čas na změnu a zamyšlení se nad rozšířením sociálních práv pro občany třetích států, kteří žijí v Evropské unii.

#### COORDINATION OF SOCIAL SECURITY IN RELATION TO THIRD-COUNTRY-NATIONALS – ARE WE EQUAL?

##### Summary

The paper tries to answer a fundamental question about equality from the point of view of third-country-nationals and their social rights. It looks not only into coordination regulations, but also into free movement rules. Basic recent case-law of CJEU and ECHR is presented and discussed, whereas some proposals for changes are deduced from conclusions of the respective courts. The author concludes, that coordination rules as such are hardly missable by third-country-nationals and that in current situation in the world, with consequences for Europe, there is probably a right time to change the European attitude towards immigrants, including a re-thinking of their social rights.

*Key words:* the coordination of social security, social security, the principle of equal treatment, third country nationals, social rights

*Klíčová slova:* koordinace sociálního zabezpečení, sociální zabezpečení, princip rovnosti, občané třetích států, sociální práva



## REDAKČNÍ RADA

*Předseda:* prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

*Tajemnice:* Mgr. Naděžda Svobodová

### *Členové:*

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Vladimír Kindl

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Marie Vanduchová, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

### *Externí členové:*

prof. JUDr. Michael Bogdan (Lund)

prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc. (Praha)

prof. Dr. hab. Wladyslaw Czapliński (Varšava)

doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)

prof. JUDr. Mahulena Hofmannová, CSc. (Luxembourg/Heidelberg)

prof. JUDr. Pavol Holländer, DrSc. (Bratislava)

prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc. (Brno)

Dr. Kaspar Krolop (Berlin)

prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc. (Praha)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Bratislava)

prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc. (Praha)

prof. Dr. Jiří Toman (Santa Clara)

JUDr. Peter Tomka, CSc. (Haag)

prof. JUDr. Helena Válková, CSc. (Praha)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 3/2014

Prorektor-editor: prof. PhDr. Ivan Jakubec, CSc.  
Vědecký redaktor: prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.  
Recenzovali: prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.  
doc. JUDr. Jarmila Pavlátová, CSc.

Obálku navrhla Jarmila Lorencová  
Graficky upravila Kateřina Řezáčová  
Vydala Univerzita Karlova v Praze  
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3–5, 116 36 Praha 1  
<http://cupress.cuni.cz>  
Praha 2014  
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum  
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum  
Periodicita: 4×/rok  
Vydání 1. Náklad 300 výtisků  
ISSN 0323-0619  
MK ČR E 18585