

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**Právnická fakulta**

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

**Trendy sociálního zabezpečení v  
Evropské unii a jejich vliv na právní úpravu  
v České republice**

---

Diplomová práce

*Jan Pytel*

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Praha, říjen 2009

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 19. října 2009

-----

Jan Pytel

Děkuji paní JUDr. Kristině Koldinské, Ph.D. vedoucí mé diplomové práce za cenné rady, postřehy a připomínky, stejně jako za účinnou pomoc a trpělivost, kterou mi věnovala při zpracování této diplomové práce.

V Praze dne 19. října 2009

-----  
Jan Pytel

# Obsah

I.	Úvod .....	6
II.	Trendy a vývoj úpravy a koordinace sociálního zabezpečení v průběhu evropského integračního procesu a prameny sociálního práva Evropské unie .....	8
1.	Základní pojmy .....	9
2.	Tendence ve vývoji vnímání sociálního práva v průběhu evropského integračního procesu .....	12
2.1.	Základní vývojové trendy primárního práva vytvářejícího rámec pro koordinační nařízení .....	12
2.2.	Základní prameny sekundárního práva upravující koordinaci sociálního zabezpečení .....	16
3.	Principy koordinace sociálního zabezpečení.....	20
3.1.	Obecné vymezení základních zásad a vývojových tendencí .....	21
3.2.	Problematika aplikace kritéria <i>lex loci laboris</i> při určování právního řádu v souvislosti s novými trendy výkonu práce.....	24
4.	Vztah nařízení 1408/71 k ostatním sekundárním pramenům evropského práva a důvody, které vedly ke schválení nového nařízení 883/2004.....	30
4.1.	Vztah mezi nařízeními 1408/71 a 1612/68 .....	32
4.2.	Vztah směrnice 2004/38/ES a koordinačních nařízení.....	39
4.3.	Nejnovější trendy v judikatuře Evropského soudního dvora týkající se koordinace sociálního zabezpečení.....	41
5.	Aktuální trendy koordinace sociálního zabezpečení v souvislosti s nabytím účinnosti nového nařízení 883/2004 a jeho prováděcího nařízení.....	48
6.	Princip spolupráce institucí zajišťujících sociální zabezpečení – základní pravidla a linie vývoje .....	50
III.	Vztah koordinačních nařízení ke změnám, k nimž došlo v právu sociálního zabezpečení v České republice .....	54
1.	Trendy provázející přípravu České republiky na vstup do Evropské unie z hlediska úpravy sociálního zabezpečení.....	55
2.	Vývojové tendence vztahu mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a aktuální problémy česko-slovenských vztahů v oblasti koordinace .....	61
IV.	Závěr .....	69

Použitá literatura a ostatní prameny .....	72
Literatura a časopisy .....	72
Internetové zdroje .....	74
Příloha I. ....	75
Příloha II. ....	76
Zusammenfassung .....	77

# I. Úvod

Diplomová práce na téma trendy<sup>1</sup> sociálního zabezpečení v Evropské unii a jejich vliv na právní úpravu v České republice se zabývá problematikou vývojových tendencí v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení. Možností pojetí problematiky, tak jak je vymezena tématem práce, je více. S ohledem na aktuální změny v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení bylo zvoleno pojednání tohoto tématu z hlediska koordinace pro jeho aktuálnost a zajímavost. Sociálně politické aspekty vývoje nejsou, až na výjimky zmíněné pro lepší přehlednost v úvodních pasážích, v této práci příliš zohledňovány, neboť problematika koordinace je sama o sobě tak široká, že z důvodu omezeného rozsahu této práce se jim nebylo možné věnovat.

Práce je rozdělena na dvě základní části. Východiskem první části práce je porovnávání stávající a připravované úpravy koordinace sociálního zabezpečení na unijní úrovni s přihlédnutím k trendům, které lze vysledovat z relevantních judikátů Evropského soudního dvora. Zvláštní pozornost je věnována problematice kritéria *lex loci laboris* a vývoji, jehož určujícím znakem je stále větší zdůrazňování zájmů jedince oproti zájmům jiných subjektů. V části druhé budou popsány aspekty a tendence, jež vnesla koordinace systémů sociálního zabezpečení do právního řádu České republiky. V rámci této části je popsána problematika přípravy České republiky na aplikaci koordinačních nařízení a vývojové tendence, jež toto období

---

<sup>1</sup> „Trend – 1. základní směr vývoje sledovaného jevu, vývojová tendence. 2. (statistika) křivka nebo rovnice tento směr zachycující.“ Petráčková, V., Kraus, J. a kolektiv. Akademický slovník cizích slov. 2. vydání. Praha : Academia. 2001.

provázely. V navazujících kapitolách je pak pojednáno o jednotlivých problematických otázkách koordinace a poukázáno na spory, které musí mezi sebou navzájem řešit příslušné instituce v České a Slovenské republice. Slovenská republika patří mezi nejdůležitější české partnery v oblasti sociálního zabezpečení, proto byly v této práci zohledněny sporné otázky v oblasti koordinace právě s tímto státem, neboť se v nich projevuje jak rozdílné pojetí vnitrostátní úpravy sociálního zabezpečení, tak i rozdílná interpretace otázek týkajících se koordinace na mezistátní úrovni. I souvislosti s tímto tématem lze vyzorovat spojitost s problematikou kolizního kritéria *lex loci laboris* a aspektů provázejících tento fenomén, jimž je věnována velká pozornost v první části.

Poznanky o pojednávané problematice byly získány z odborné literatury zabývající se daným tématem, a to jak z monografií, tak i z článků z českých i zahraničních odborných časopisů zabývajících se právem sociálního zabezpečení, a dále také kritickým studiem právních pramenů a judikatury Evropského soudního dvora. Velmi cenným zdrojem poznatků byly i odborné evropské a národní zprávy, stejně jako články expertních think-tanků dostupné na internetových stránkách [www.trESS-network.com](http://www.trESS-network.com) a ostatní internetové zdroje. Dalším významným pramenem poznání problematiky koordinace sociálního zabezpečení a vývojových tendencí v této oblasti byl i cyklus přednášek, které probíhaly na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v zimním semestru školního roku 2006/2007 v rámci výběrového předmětu „Sociální zabezpečení migrujících osob v EU“. S ohledem na nutnost citací cizojazyčných pramenů, jsou tyto citovány v českém jazyce, přičemž překlad vyhotovil autor této práce. Text byl dokončen dne 19. října 2009.

## **II. Trendy a vývoj úpravy a koordinace sociálního zabezpečení v průběhu evropského integračního procesu a prameny sociálního práva Evropské unie**

V průběhu dějin vystupovalo sociální zabezpečení v roli důležitého garanta demokracie a projevilo se jako jeden z jejích pilířů a základních složek. Správné fungování systému sociálního zabezpečení by mělo jedincům zaručovat co nejširší možnost aktivní účasti na dění ve společnosti<sup>2</sup>, proto je sociální zabezpečení nezbytně nutnou podmínkou demokracie. Jenom stěží si lze totiž představit jakékoliv demokratické státní zřízení bez fungujícího systému sociálního zabezpečení. Což ovšem neznamena, že by v totalitních systémech neexistovalo sociální zabezpečení a nebyl na něj kladen důraz. Sociální zabezpečení může existovat bez demokracie, ale demokratický systém založený na respektu k individuu se bez fungujícího sociálního zabezpečení neobejde. V této souvislosti je zapotřebí zmínit i historickou zkušenost značně formovanou událostmi druhé světové války a jimi podmíněnou potřebu integrace Evropy, chápané také jako projekt svobody zaručeného „zákonem“ a založeného na respektování „zákonů“. I díky tomuto společensky-historickému pohledu je možné pozorovat postupný vývoj sociálního zabezpečení v průběhu celé

---

<sup>2</sup>Srov. např. Pieters, D., Schoukens, P. Sécurité sociale, quo vadis? Interviews avec des CEO de la sécurité sociale de 15 pays d'Europe occidentale. Revue belge de sécurité sociale, 2007, 49,n° 1, s. 79-100.



dosavadní evropské integrace, v níž nutně musí fungovat hybná síla neustálého zdokonalování normativního zajištění sociálních práv občanů.

## 1. Základní pojmy

Vzhledem k tomu, že tematika této práce je velmi široká a pojmy pro její vymezení jsou velice různorodé, bude pro úvod nezbytné podat alespoň základní výklad ohledně zmíněné problematiky, bez něhož se v následujícím textu nelze obejít a orientovat. Tento úvodní výklad bude vymezovat pouze základní pojmy, příliš detailní vysvětlování terminologie by pro rozsah a vymezení tohoto textu mohlo být zavádějící a nevhodné.

Pojem evropského práva je bohatě vnitřně strukturovaným pojmem, jenž se vyvíjí značným tempem<sup>3</sup>. Terminologii, která jej vymezuje, lze rozdělit do dvou základních kategorií. První z nich je právo komunitární a druhou právo unijní. Pojmu práva komunitárního je nadřazen pojem práva unijního<sup>4</sup>, nebo jak se v některých titulech uvádí práva Evropské unie či práva EU<sup>5</sup>. Sousloví právo Evropské unie je používáno jakožto zastřešující pojem, do jehož pole působnosti lze zahrnout nejen právo komunitární, nýbrž i právo vytvořené Evropskou unií<sup>6</sup>, vzniklé na základě Maastrichtské smlouvy.

Dalšími významnými pojmy v kontextu této práce jsou „sociální politika“, „sociální právo“ a „právo sociálního zabezpečení“. Výraz sociální politika lze chápat ve dvou základních smyslech, a to za prvé – jako sociální politiku v širším slova

---

<sup>3</sup> Srov. např. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda P., Zemánek J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha : C. H. Beck. 2004. s. 26.

<sup>4</sup> Idem. s. 29.

<sup>5</sup> Srov. Např. Tomeš, I., Koldinská, K. Sociální právo Evropské unie. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2003, s. 74

<sup>6</sup> Ibidem.

smyslu – tedy takovou politiku, při níž by členské (tj. funkční) zájmy lidí ve společnosti byly uspokojovány způsobem, který by se dal charakterizovat jakožto „trvale prospěšný celku“<sup>7</sup> a za druhé – jako jedno z možných směřování politiky Evropské unie jakožto určitého pojetí dané problematiky na unijní úrovni. Sociální politika nepatří mezi společné politiky Evropské unie, tak jako je tomu v případě politiky obchodní, zemědělské, dopravní a měnové, nepatří tedy mezi politiky, ve kterých se členské státy vzdávají své suverenity a tuto oblast ponechávají na úpravě orgánů Evropských společenství<sup>8</sup>. Avšak řešení tématu sociální politiky se i přes tuto svou částečnou izolovanost řadí k významným společným úkolům Evropské unie a jejích členských států. Mezi hlavní cíle a úkoly sociální politiky Evropské unie patří zaměstnanost, pracovní právo a pracovní podmínky, sociální zabezpečení, odborné a další vzdělávání, ochrana před pracovními úrazy a nehodami, právo sdružování a kolektivního vyjednávání mezi zaměstnanci a zaměstnavateli a zlepšení pracovní hygieny<sup>9</sup>.

V právu Evropské unie není pojem práva sociálního zabezpečení ukotvený tak, jak je tomu například v právním řádu ČR<sup>10</sup>. Lze tedy vyvodit, že v rámci práva Evropské unie neexistuje samostatný systém práva sociálního zabezpečení. Ještě podstatnější je však skutečnost, že v rámci práva Evropské unie neexistuje ani dostatečné množství norem, které by vytvořily komplexní celek, tak, jak je běžné v národních úpravách jednotlivých členských států. Nelze tedy hovořit ani o

---

<sup>7</sup>Srov. např. Co je sociální politika? [online] dostupné na <http://ciks.vse.cz/edice/macek/socialnipolitika.apsx?auteredirect=asp> [cit. dne 2009-05-08]

<sup>8</sup> Srov. např. Tomeš, I., Koldinská, K. Sociální právo Evropské unie. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2003, s. 79

<sup>9</sup> Srov. např. Blainpain, R., The EU competence regarding social policies. In Blainpain, R., Colucci, M. and Sica, S.(eds.). The European Social Model. 1. vydání. Antwerpen – Oxford : Intersentia. 2006. s. 58.

<sup>10</sup> Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, § 1 - § 5.

sociálním právu Evropské unie jakožto o samostatném právním odvětví<sup>11</sup>. Sociální právo se dotýká i oblastí odlišných od práva sociálního zabezpečení, například práva správního, práva pracovního či práva rodinného, pokud tyto nějakým relevantním způsobem souvisí s oblastí práv sociálních<sup>12</sup>. V této souvislosti je nezbytné uvést, že v rámci sociálního práva a sociální politiky Evropské unie panují různé podmínky týkající se způsobů implementace právních odvětví spadajících pod uvedené kategorie. V rámci pracovního práva jsou tak z pozitivistického hlediska upraveny základní instituty pracovního poměru, a to takovým způsobem, aby byly co nejúčelněji zajištěny cíle stanovené v komunitárním právu, včetně co nejlhůdnějšího fungování společného trhu<sup>13</sup>. Pro oblast pracovního práva byla na rozdíl od práva sociálního zabezpečení zvolena metoda harmonizace. Metoda harmonizace znamená zachování národních úprav a jejich sblížení na základě standardů stanovených na unijní úrovni, jež byly odsouhlaseny členskými státy<sup>14</sup>.

Právo sociálního zabezpečení je oproti tomu utvářeno a chápáno jako prostředek pro vytváření podmínek fungování společného trhu a funkce sjednocování jednotlivých národních úprav je spíše potlačena. Tomu odpovídá i užitá metoda implementace, takzvaná metoda koordinační<sup>15</sup>. Koordinace by se dala označit za nejméně náročnou formu implementace. „Náročnější“ forma, tj. harmonizace, byla odmítnuta jako nerealizovatelná z důvodu přílišných rozdílů

---

<sup>11</sup> Co je sociální politika? [online] dostupné na <http://ciks.vse.cz/edice/macek/socialnipolitika.apsx?auteredirect=asp> [cit. dne 2009-05-08]

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Srov. Gregorová, Z. Pracovní právo a právo sociálního zabezpečení. In Hurdík, J., Fiala, J., Selucká, M. (ed.). Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004. 1. vydání. Masarykova univerzita. Brno 2006. s. 354.

<sup>14</sup> Detailněji je o celé problematice pojednáno např. v Tichý, L., Arnold, R., Svoboda P., Zemánek J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha : C. H. Beck. 2004. s. 261 a násled.

<sup>15</sup> Srov. Gregorová, Z. Pracovní právo a právo sociálního zabezpečení. In Hurdík, J., Fiala, J., Selucká, M. (ed.). Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004. 1. vydání. Masarykova univerzita. Brno 2006. s. 354.

v úpravách jednotlivých členských států. Tato rozdílnost je dána zejména historickým vývojem, na jehož základě si každý jednotlivý stát určoval, za jakých okolností a v případě kterých sociálních událostí budou jeho občanům vypláceny dávky a v jaké výši bude k jejich vyplácení moci docházet.

Takto vymezená oblast úpravy sociálního práva Evropské unie tedy zahrnuje i právo sociálního zabezpečení, které i nadále zůstane ve výlučné pravomoci členských států. Na této skutečnosti nic nezmění ani nové nařízení 883/2004, v jehož Preambuli (odstavec 4) je výslovně uvedeno, že „je nezbytné respektovat zvláštnosti vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení a vypracovat pouze systém koordinace“.

## **2. Tendence ve vývoji vnímání sociálního práva v průběhu evropského integračního procesu**

Základním trendem, na jehož vývoj má tato kapitola poukázat, je postupná emancipace sociálních aspektů práva Evropské unie oproti aspektům hospodářským. Evropská integrace je založená na čtyřech základních svobodách – volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu. Její čelní představitelé postupem času docházeli ke zjištění, že tržní mechanismy nejsou samospasitelné, zejména v ohledu na odstranění překážek volného pohybu osob. Z tohoto důvodu bylo přistoupeno k úpravě koordinace systémů sociálního zabezpečení, jež měly napomoci a v co nejširší míře umožnit volný pohyb osob.

### **2.1. Základní vývojové trendy primárního práva vytvářejícího rámec pro koordinační nařízení**

Pokud má tato práce pojednat o trendech sociálního zabezpečení, respektive koordinace systémů sociálního zabezpečení, nelze se obejít bez určitého vymezení a reflexe dosavadního vývoje. Koordinace sociálního zabezpečení je zajišťována

předpisy sekundárního práva, majícími svůj základ v normách práva primárního. Vzhledem k zaměření této práce na vývojové tendence, a to zejména v oblasti koordinace avizovanému v úvodu, bude rozhodující část této práce věnována nařízením upravujícím právě tuto oblast sociálního zabezpečení. Ovšem ani tato jasná specifikace tématu se neobejde alespoň bez minimálního přehledu ustanovení primárního práva, která vytvářejí rámec a staví základy pro následnou úpravu pojednávané materie sekundárním právem. Stejně jako integrační proces sám není statickým jevem, měnily se v průběhu posledních pěti desetiletí i názory a úhel pohledu na pojetí sociálního práva. Tyto změny byly dány historickým vývojem a ekonomickými, sociologickými i hospodářskými změnami. Základním trendem, na jehož vývoj má tato kapitola poukázat, je postupná emancipace sociálních aspektů práva Evropské unie. Sociálnímu zabezpečení je v současné době věnována daleko větší pozornost, než jak tomu bylo v samých počátcích integrace. Posilování tohoto trendu lze vysledovat v průběhu času a jeho vliv na ostatní trendy – tedy včetně vývoje koordinace sociálního zabezpečení – je nesporný.

Na samém počátku evropského integračního procesu, tj. v padesátých letech dvacátého století, nebyla sociální práva vnímána jako oblast, kterou by bylo potřeba výraznějším způsobem upravovat na komunitární úrovni, tedy alespoň v porovnání s oblastmi dotýkajícími se nějak výrazněji hospodářských otázek. Nepředpokládalo se ani, že by bylo potřeba nějaké komplexnější úpravy. Důvodem tohoto opomíjení sociálního práva byl pravděpodobně i převládající názor, že větší míra ekonomické a hospodářské integrace s sebou přinese automatické zlepšení sociálních podmínek. To znamená, že podle této hypotézy mělo dojít k bezkonfliktnímu vývoji fungování společného trhu, který zajistí i postupnou konvergenci úprav v rámci národních systémů sociálního zabezpečení. Počáteční vývoj této oblasti práva byl také poznamenán nutností nalézt kompromis mezi názorovými proudy, jež reprezentovaly dva státy, které stály u zrodu myšlenky evropské integrace, tj. Francie a Německo. Francouzské pojetí vycházelo z konceptu co nejrozsáhlejší harmonizace národních systémů sociálního práva. Základní tezí byl požadavek, aby nedocházelo ke znevýhodňování podniků v zemích s pokročilejší úpravou sociálních

práv oproti státům, jejichž právní řády sociální práva opomíjely do té míry, že úspory na nákladech na výdaje v sociální oblasti mohly znamenat významnou soutěžní výhodu pro podniky řídicí se právními řády těchto států<sup>16</sup>. Naprosto rozdílný byl přístup k předmětné problematice v druhém státě, jenž spolu s Francií představoval zásadní hybnou sílu evropské integrace, tj. ve Spolkové republice Německo. Tam byl francouzský koncept odmítán pro údajnou přílišnou jednostrannost a nedostatek objektivitu. Náklady podniků v sociální oblasti zde totiž byly vnímány jako neutrální z hlediska soutěže pro jejich přirozenost. Přes zdánlivou neslučitelnost obou názorových proudů byl nakonec nalezen kompromis, jehož obrazem se stala tzv. sociální ustanovení SEHS, tedy čl. 117 – 122 SEHS<sup>17</sup>.

Jako zcela zásadní se v posuzované problematice se dále jeví ustanovení článku 42 SES, jenž obsahuje elementární vymezení úpravy sociálního zabezpečení migrujících pracovníků. Pro možnost uchopení této problematiky je zcela nezbytné, aby bylo uvedeno jeho plné znění: „Rada přijme postupem podle článku 251 v oblasti sociálního zabezpečení taková opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků; za tímto účelem Rada vytvoří systém, který migrujícím pracovníkům a oprávněným příslušníkům jejich rodin zajistí: a) započtení všech dob získaných podle práv členských států pro účely vzniku a zachování nároků na dávky, jakož i pro výpočet jejich výše, b) vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států. Rada rozhoduje jednomyslně postupem podle článku 251“. Téměř výlučná orientace pozornosti čelných aktérů na hospodářské a ekonomické otázky integrace, respektive na nedostatek nástrojů k účinnějšímu prosazování společné sociální politiky<sup>18</sup>, však zpočátku příliš nepřála hlubšímu rozvoji úpravy sociálních práv. Postupem času ale začalo být čím dál více zřejmé, že není možné

---

<sup>16</sup> Srov. např. Tichý, L., Arnold, R., Svoboda P., Zemánek J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha : C. H. Beck. 2004. s. 747.

<sup>17</sup> Idem. s. 745

<sup>18</sup> Srov. např. Tomeš, I., Koldinská, K. Sociální právo Evropské unie. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2003. s 39.

zajistit jednu ze základních zásad Evropské unie, kterou byl vedle volného pohybu kapitálu, zboží a služeb v rámci Unie také volný pohyb osob. Těmto osobám migrujícím převážně z důvodu lepší možnosti pracovního uplatnění bylo potřeba zajistit základní sociální jistoty, a to tak, aby nedocházelo k jejich diskriminaci například z důvodu státní příslušnosti k jinému členskému státu. Prvními zásadnějšími dokumenty sekundárního práva, které prováděly ustanovení primárního práva<sup>19</sup>, byla dvě nařízení – č. 3 a 4 účinná ode dne 1. ledna 1959. Dále byla přijata nařízení č. 15 a nařízení Rady EHS č. 38/64<sup>20</sup>, která upravovala volný pohyb pracovníků na území Společenství. Od 15. října 1968 byl volný pohyb pracovníků upraven nařízením Rady č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků<sup>21</sup>, jež výše uvedeného dne nabylo účinnosti<sup>22</sup>. Ke škodě věci však nebyl uspokojivě vyřešen vztah tohoto nařízení a nařízení koordinačních ani po přijetí níže uvedených a podrobněji zpracovaných nařízení, což s sebou nese jisté těžkosti v oblasti řešení otázek sociálního práva a jeho jasného zakotvení v právním systému až do dnešních dnů.

---

<sup>19</sup> Sekundárním právem se rozumí ty právní akty, jež byly vydány orgány Evropských společenství na základě pravomocí udělených jim právem primárním. Sekundární právo je podřízené právu primárnímu.

<sup>20</sup> OJ L 62, 17.4. 1964, s. 965-980

<sup>21</sup> OJ L 295, 7.12.1968, s. 2-12

<sup>22</sup> Srov. např. Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 24 a násl. Podrobně je o této problematice pojednáno též v Tomeš, I., Koldinská, K. Sociální právo Evropské unie. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2003.

## 2.2. Základní prameny sekundárního práva upravující koordinaci sociálního zabezpečení

Významným trendem, jenž se projevil v průběhu evropské integrace, byl postupný odklon od řešení koordinace sociálního zabezpečení pomocí bilaterálních úmluv. Úpravy v různých členských státech byly velmi rozdílné ve většině právních odvětví. Toto platí dvojnásob v oblasti sociálního zabezpečení, neboť rozdílnost v této oblasti je dána odlišnou historií, tradicemi a stupněm vyspělosti společenského i politického zřízení. Počáteční pokusy o překonání rozdílů pomocí harmonizace ztroskotala. Rozdíly mezi jednotlivými státy byly příliš velké i přesto, že v roce 1957 Evropská společenství zahrnovala pouze šest států. S postupným rozšiřováním docházelo k ještě výraznějšímu prohlubování rozdílů. Jako řešení, které by bylo výhodnější, respektive méně bolestné a jednodušší pro nalezení nezbytně nutných kompromisů, bylo shledáno vyřešení sporů přijetím konkrétního nařízení, které by upravovalo koordinaci na celoevropské úrovni. Přijetím nařízení Rady č. 1408/71, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby (později i samostatně výdělečně činné osoby) a na členy jejich rodin, pohybující se v rámci Společenství<sup>23</sup> a nařízení Rady č. 574/72, stanovující postup při provádění nařízení č. 1408/71<sup>24</sup> byla započata nová epocha sociálního práva Evropské unie. Tento zvrat byl zásadní především v oblasti koordinace sociálního zabezpečení. Obě výše uvedená nařízení je možné aplikovat přímo. Nařízení jako prameny evropského práva mají totiž přímý vertikální i horizontální účinek a dalo by se říci, že jsou součástí jak práva Evropské unie, tak i jednotlivých národních právních řádů, proto jsou závazné pro členské státy a mohou jich využívat jak jednotlivci, tak i příslušné orgány členských států. Tato nařízení upravují oblast sociálního zabezpečení již déle než 35 let, což vypovídá o jejich stabilitě a funkčnosti. Je přirozené, že za tak dlouhou dobu prošly jejich

---

<sup>23</sup> OJ L 149, 5.7. 1971, s. 2-50

<sup>24</sup> OJ L 074, 27. 3. 1972, s. 83-60



výklad a aplikace značným vývojem. V této souvislosti je nutné zmínit jeden zajímavý fenomén, jímž se právo Evropské unie značně liší od národních právních řádů většiny členských států.

Z pohledu ústavněprávní tradice většiny právních řádů států kontinentální Evropy hraje jedna z institucí Evropské unie poměrně nezvyklou roli, a to Evropský soudní dvůr<sup>25</sup>. Judikáty Evropského soudního dvora, potažmo Soudu prvního stupně, tak mimo běžné úlohy – aplikace platného práva – zastávají i úlohu jednoho z pramenů práva Evropské unie, tj. soudcovského práva. Toto pojetí se tak blíží spíše anglo – americkému pojetí tzv. *case – law*, neboli práva precedenčního, jež značně odlišuje od kontinentálního pojetí práva<sup>26</sup> a kontinentálním ústavním zvyklostem.

Dalším významným aspektem je skutečnost, že dle čl. 42 SES přijímá Rada Evropské unie opatření postupem podle čl. 251 SES v součinnosti s Evropským parlamentem, což má za následek výrazné prodloužení přijímací procedury a obtížnost prosazení jakýchkoli změn. V této souvislosti je nesmírně důležitá role Evropského soudního dvora, jenž díky své jurisdikci významně rozvíjí výklad právních norem vytvářejících právo Evropské unie. Tento trend se projevuje o to více, čím složitější je oblast upravované materie. A vzhledem k tomu, že koordinační nařízení jsou velmi složitým nástrojem evropského práva, je pomoc judikatury Evropského soudního dvora při aplikaci a sporných možností výkladu jednotlivých pravidel nezastupitelná. Její význam spočívá i v dalším aspektu práva sociálního zabezpečení. Veškerá nařízení v této oblasti je totiž možné přijímat či měnit pouze za podmínky jednomyslného souhlasu všech zúčastněných států. Jakékoliv změny je

---

<sup>25</sup> Srov. např. Ponzano, P. The institutions of the European Union. In Blainpain, R., Colucci, M. and Sica, S.(eds.). The European Social Model. 1. vydání. Antwerpen – Oxford : Intersentia. 2006. s. 1 a násl.

<sup>26</sup>Srov. např. Spiegel, B. Revolution oder Evolution? : Einige Überlegungen zu den neuesten Entwicklungen in der Judikatur des EuGH betreffend die grenzüberschreitenden Aspekte der sozialen Sicherheit. [databáze] RDB Rechtsdatenbank GmbH. SozSi. 2001. 365. s. 2.

tedy možné prosadit pouze s velkými obtížemi. Je nutné si uvědomit, že celá procedura se protahuje i spolurozhodováním Rady a Evropského parlamentu. To v podstatě vylučuje možnost jakékoli pružné reakce na dynamický vývoj jednotlivých aspektů sociálního práva. Na této proceduře nezmění nic ani Lisabonská smlouva, pokud bude přijata všemi členskými státy. Ačkoli je možné setkat se i s opačnými názory<sup>27</sup>, bude v oblasti sociálního zabezpečení zachována podmínka jednomyslnosti. I z tohoto důvodu bude tato práce o jednotlivých významných judikátech, jež byly zásadní v dalším směřování vývoje koordinace, pojednávat níže v rámci příslušných částí věnovaných jednotlivým aspektům problematiky koordinace.

Celou oblast koordinace nelze vnímat odděleně od vývoje systémů sociálního zabezpečení v jednotlivých členských státech. Tento vývoj totiž neustrnul, nýbrž se též vyvíjel rozdílným tempem v různých členských státech, jejichž počet se za dobu účinnosti koordinačních nařízení více než zečtyřnásobil. Nelze přehlédnout ani skutečnost, že koordinační nařízení se vztahují také na Švýcarsko, na země Evropského hospodářského prostoru, tj. i na Norsko, Island a Lichtenštejnsko. Jak již bylo řečeno výše, koordinační nařízení jsou velmi složitým instrumentem sama o sobě. Pokud se ještě přičte velký počet judikátů Evropského soudního dvora vykládající tuto komplikovanou materii, zmíněné rozdílné tempo vývoje sociálního zabezpečení v jednotlivých státech, a také nepříliš řešený vzájemný vztah nařízení 1408/71 a nařízení č. 1612/68, je nutnost zjednodušení úpravy celé materie nasnadě<sup>28</sup>.

Výše uvedené trendy by se zjednodušeně daly označit jako politické tendence a důvody pro zjednodušení koordinačních nařízení. Je tu však ještě další skupina

---

<sup>27</sup> Srov. např. Klaus, V. Manuál k Lisabonské smlouvě pro začátečníky. [online][citováno dne 2009-07-01] dostupné na <http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=coxnGcwrGXlY>

<sup>28</sup> Srov. např. Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 25.

důvodů, pro zjednodušení je lze nazvat jako trendy hospodářské a společenské, které si vynutily změnu koordinačních předpisů. Je logické, že pokud určitý předpis upravuje jistou oblast, jež se dynamicky vyvíjí, musí se jeho výklad často adaptovat na nové poměry, které v době tvoření předpisu ještě nebyly vůbec známé. Konkrétně se jedná například o nové typy pracovních poměrů: tyto jsou umožněny rozvojem vědy a techniky, stejně jako novými druhy možností výkonu práce a novými druhy zaměstnávání pracovníků – např. agenturní zaměstnávání. V roce 1998 Komise deklarovala svůj záměr upravit oblast koordinace zcela novým nařízením a uveřejnila svůj návrh předmětného nařízení. Poté následovalo dlouholeté a velmi komplikované vyjednávání, jehož výsledkem bylo přijetí nařízení č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení<sup>29</sup>. Mělo by zároveň s prováděcím nařízením, vstoupit v účinnost v roce 2010. Toto nařízení se svým prováděcím nařízením nahradí dosavadní koordinační nařízení 1408/71 a jeho prováděcí nařízení 574/72. Dosažení shody, která ukončila několikaleté složité vyjednávání, lze jednoznačně hodnotit jako velmi výrazný úspěch českého předsednictví Radě Evropské unie v první polovině roku 2009, během něhož byla vyjednána podpora pro modernizaci úpravy předmětné oblasti napříč hlavními orgány Evropské unie. Ovšem tento úspěch byl podmíněn i výrazným podílením se na celém procesu předchozích předsedajících zemí. V dubnu roku 2009 došlo ke schválení dokumentu na jednom z plenárních zasedání Evropského parlamentu a poté jej formálně potvrdila Rada Evropské unie během ministerské schůzky<sup>30</sup>. Tímto vstupuje koordinace sociálního zabezpečení do nové epochy.

---

<sup>29</sup> OJ L 166, 30.4.2004, s.1-123

<sup>30</sup> Tisková zpráva Českého předsednictví v Radě EU, Brusel, 31. března 2009.

### 3. Principy koordinace sociálního zabezpečení

V *European report 2008 trESS*<sup>31</sup> jsou pod kapitolou „Základní a obecné principy“ zahrnuty následující zásady – rovnost zacházení, export dávek a použitelného právního řádu. Existují však ještě další zásady, které by bylo možné označit jako základní a obecné, a které jsou takto také vnímány i v odborné literatuře<sup>32</sup>. Jsou jimi zásada sčítání dob pojištění a také zásada asimilace faktů dovozována zatím pouze z relevantní judikatury Evropského soudního dvora, jež však našla konkrétní odraz v novém nařízení 883/2004. Asimilací faktů je princip stejného posuzování skutečností. Výše uvedené principy jsou navzájem provázanými základními stavebními kameny koordinace systémů sociálního zabezpečení. Podstatná část této kapitoly bude věnována otázce jednotlivých kritérií sloužících k určení použitelného právního řádu, neboť tato otázka je mimořádně zajímavá s ohledem na současné trendy a výzvy, které se dotýkají oblasti koordinace sociálních systémů. Obecně lze říci, že trendem provázejícím modernizaci koordinace sociálního zabezpečení je posilování postavení jednotlivých osob, když zájmu těchto osob je přikládána větší důležitost v porovnání se zájmy ostatních dotčených subjektů. Tento trend je snadno identifikovatelný například na základě principu exportu dávek. Jedná se o mimořádně náročný systém, zejména v ohledu administrativních úkonů jednotlivých institucí. Tento systém je velmi nákladný, avšak je při zachování principu proporcionality zároveň spravedlivý vůči všem zúčastněným subjektům.

---

<sup>31</sup> Jorens, Y., Hajdú, J. *European report 2008*. [online][citováno dne 2009-09-04] dostupné na [http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS\\_finalEuropeanReport.pdf](http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS_finalEuropeanReport.pdf)

<sup>32</sup> Srov. např. Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007. Kapitola 5, Základní principy koordinace, s. 49 - 60.

### 3.1. Obecné vymezení základních zásad a vývojových tendencí

Koordinace sociálního zabezpečení slouží k umožnění volného pohybu osob (pracovníků), jako jednoho ze základů Evropských společenství a Evropské unie. Základním cílem je odstranění co možná největšího počtu překážek, jež by mohly vést k omezení této svobody. V co nejširší možné míře by mělo být zajištěno rovné zacházení, jímž by bylo vyloučeno znerovnoprávnění osob migrujících oproti osobám nemigrujícím. Koordinační nařízení stanovují základní mechanismy zaručující migrujícím osobám, že již jednou nabytá práva jim budou zachována. Dále také vymezují základní rámec pro spolupráci národních institucí zajišťujících sociální zabezpečení. Koordinace je tedy založena na zákazu diskriminace, obligatorním exportu dávek a sčítání dob pojištění (B. Spiegel). Všechny tyto zásady by však nebyly ničím, pokud by nespočívaly na principu základním, který je stanoven v primárním právu – konkrétně v článku 12 SES. Tímto principem, jenž je v mnoha ohledech nejdůležitější, je zákaz jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti. Princip nediskriminace dalece přesahuje oblast koordinace systému sociálního zabezpečení, která je již sama o sobě velmi široká. Tím, že je zakotven i v primárním právu, se stal jedním z vůdčích principů i dalších odvětví unijního práva. Určitá míra komplikovanosti tkví také ve skutečnosti, že není vždy jednoduché rozlišit, zda je rozdílnost přístupu k migrujícím a nemigrujícím pracovníkům plynoucím z národních zákonných úprav sociálního zabezpečení konformní s právem Evropské unie, tj. nepříčí se zákazu diskriminace, nebo zda již jde o národní úpravu diskriminační. V poslední době bylo možné zaznamenat několik málo případů diskriminace na základě národnostních důvodů (jako příklad lze uvést otázku belgických příspěvků v nezaměstnanosti nebo slovinských rodinných příspěvků). Některé státy – např. Finsko, Velká Británie, Irsko a Švédsko – zavedly v poslední

době nové podmínky bydliště pro výplatu některých dávek. Tento postup by zřejmě mohl být hodnocen jako nepřímá diskriminace<sup>33</sup>.

Je ovšem potřeba mít na paměti, že princip rovnosti (nediskriminace) nelze aplikovat vždy. Z judikatury Evropského soudního dvora lze dovodit, že princip rovného zacházení je v oblasti sociálního zabezpečení možné aplikovat pouze tehdy, jde-li o dávky upravené koordinačními nařízeními a že absenci úpravy nelze překonávat příliš extenzivním výkladem. Jisté limity principu rovného zacházení tedy existují a vyslovil se k nim i Evropský soudní dvůr například ve svém rozsudku k případu C-33/99 Fahmi. V tomto případě se Evropský soudní dvůr zabýval případem marockého státního příslušníka pana Fahmiho a španělské státní příslušnice paní Cerdeiro-Pinedo Amado, kteří ukončili svou výdělečnou činnost v Nizozemí a vrátili se do svých domovských států, kde žily jejich děti, pro něž požadovali příspěvek na studium za stejných podmínek, které Nizozemí uplatňuje pro děti svých vlastních státních příslušníků. Evropský soudní dvůr rozhodl, že na tyto dávky nemají děti migrujících osob navrátilších se do státu svého původu nárok, poněvadž na tyto se nevztahuje ani úprava nařízení 1408/71 ani nařízení 1612/68.

Evropský soudní dvůr díky své činnosti napomohl k definici pojmů, jako je přímá a nepřímá diskriminace. Prvním z řady judikátů bylo rozhodnutí Rita Filli (C-1/72) a další následovaly. Byla to například rozhodnutí Vito Inzirillo (C-63/76), Diamante Palermo, née (rozená) Toia (C-237/78), Allué and Coonan (C-33/88)<sup>34</sup>. Rozhodnutí uvedené jako třetí v pořadí (Diamante Palermo née Toia) bylo obzvláště

---

<sup>33</sup>Srov. např. Jorens, Y., Hajdú, J. European report 2008. s. 10; nebo detailněji potom v jednotlivých národních zprávách, jež jsou součástí citovaného dokumentu [online][citováno dne 2009-09-04] dostupné na [http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS\\_finalEuropeanReport.pdf](http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS_finalEuropeanReport.pdf)

<sup>34</sup> Blíže k jednotlivým rozsudkům např. Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 51

významné z toho důvodu, že se v něm Evropský soudní dvůr vyjádřil k problematice nepřímé diskriminace. Definoval nepřímou diskriminaci a stanovil zákaz nerovného zacházení, které by vycházelo z předpisů, jež sice nejsou přímo diskriminační, ale užitím různých rozhodovacích kritérií vedou ke stejnému cíli, jak se tomu stalo ve výše uvedeném případě. Nárok na příspěvek zde byl podmíněn státní příslušností dětí osoby žádající o předmětný příspěvek. Takové ustanovení a postup nebyly shledány jako slučitelné s nařízením 1408/71. Nepřímá diskriminace spočívá ve stanovení zdánlivě neutrálních podmínek, jež jsou však pro migrující osoby splnitelné obtížněji, než pro občany dotčeného státu. Závěry stanovené ve výše uvedené judikatuře Evropského soudního dvora byly zohledněny také v novém nařízení 883/2004, konkrétně v jeho čtvrtém a pátém článku.

Pátý článek je významný i z toho důvodu, že vedle významného trendu začleňování závěrů, k nimž dospěl Evropský soudní dvůr, v něm nachází výslovnou podobu i další z vývojových tendencí, jež vytváří jakousi červenou nit v rámci úpravy od počátku koordinace. Touto vývojovou tendencí je tzv. „deteritorializace“<sup>35</sup> práva sociálního zabezpečení, která je explicitně vyjádřena v článku 5 písm. b) nařízení 883/2004, jenž zní: „Jsou-li podle právních předpisů příslušného členského státu právní účinky připisovány existenci některých skutečností nebo událostí, přihlíží tento stát k podobným skutečnostem nebo událostem, které nastaly v kterémkoli členském státu tak, jako by k nim došlo na jeho území.“ Jde o významný posun ve vnímání práva sociálního zabezpečení související s koordinací. Ještě v padesátých letech dvacátého století bylo naprosto běžné, že se národní systémy sociálního zabezpečení řídily principem teritoriality. Úprava sociálního zabezpečení toho kterého státu byla aplikovatelná pouze na území dotčeného státu. Skutečnosti a události, ke kterým došlo mimo území dotčeného státu, neměly

---

<sup>35</sup> Srov. např. Rodière, P. *Droit social de l'Union européenne*. 2. vydání. Paris : Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, E.J.A. 2002. kapitola „De la territorialité á la coordination des systèmes nationaux de securité sociale“ s. 563 -569

z pohledu sociálního zabezpečení žádnou relevanci. S prohlubující se koordinací těchto systémů však bylo od výše uvedeného principu postupně upuštěno. Určitá míra deterritorializace a internacionalizace sociálně právních norem je nutná k umožnění a realizaci cílů koordinačních nařízeních. Je tedy nezbytné, aby každá norma byla aplikovatelná i mimo teritorium členského státu. K internacionalizaci práva dochází formou deterritorializace podmínek aplikace té které normy a vytvoření prostoru pro aplikaci národních předpisů jednotlivých členských států na celém území Evropské unie<sup>36</sup>. K úplnému obratu došlo schválením již výše uvedeného ustanovení, jež zavádí dokonce deterritorializační fikci. Ve světle jiného úhlu pohledu na pátý článek, který je též zastáván v odborné literatuře, je význam tohoto ustanovení ještě výraznější. Lze totiž dovodit, že toto ustanovení přináší do koordinace systémů sociálního zabezpečení explicitní vyjádření zcela nové zásady, kterou je zásada stejného posuzování skutečností. S nabytím účinnosti nařízení 883/2004 lze očekávat další rozšíření tohoto principu<sup>37</sup>.

### **3.2. Problematika aplikace kritéria *lex loci laboris* při určování právního řádu v souvislosti s novými trendy výkonu práce**

Jak již bylo řečeno výše, jedním ze základních posláních koordinace systémů sociálního zabezpečení je určení právního řádu, který bude v určité situaci možné aplikovat na určitou osobu. Aplikovatelnost ale musí odpovídat podmínce, že tato osoba nesmí být podřízena současně více než jednomu právnímu řádu (pozitivní konflikt), ale aby zároveň nenastala situace, že se na tuto osobu nebude vztahovat právní řád žádné ze zemí (negativní konflikt). Stručně řečeno, jedním z úkolů

---

<sup>36</sup> Srov. např. Rodière, P. Droit social de l'Union européenne. 2. vydání. Paris : Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, E.J.A. 2002. kapitola „De la territorialité á la coordination des systèmes nationaux de securité sociale“ s. 563 -569

<sup>37</sup> Srov. např. Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 57 a násl.



koordinačních nařízeních je i předcházení negativním či pozitivním kolizním střetům. Tato nařízení jsou tedy mimo jiné i normami kolizními<sup>38</sup>. Je jisté, že úspěšné vyřešení problému aplikovatelného právního řádu a úspěšné předcházení simultánnímu podrobení migrující osoby pod dva (či případně i více) národní právní řády, jakož i situaci opačné, tj. „neexistence“ aplikovatelného právního řádu, přímo souvisí se zajištěním základního cíle koordinace. Je jím odstraňování překážek volného pohybu osob v rámci Evropské unie, poněvadž v případě, že by kolizní problém nebyl uspokojivě vyřešen, není složité představit si, v jak svízelném postavení by se mohla dotčená osoba ocitnout, pokud by se byla bez vlastního zavinění ocitla sociální ochrany z důvodu absence právního řádu, jenž by byl na její postavení aplikovatelný.

V počátcích koordinace se jako nejúčelnější princip, jímž by bylo možné předcházet kolizním situacím a sloužil jako základní kritérium, jevil princip aplikace právního řádu místa výkonu práce, tj. *lex loci laboris*. Druhým možným východiskem byla aplikace právního řádu bydliště, tj. *lex loci domicilii*. Zásada *lex loci laboris* byla do nařízení 1408/71 přejata z vůbec prvního koordinačního nařízení 3/59. Trendům a polemikám, jež provázely její vývoj zejména v souvislosti s jejím zachováním v rámci nového koordinačního nařízení, budou věnovány následující řádky.

Systém založený na principu *lex loci laboris* byl neobyčejně vhodný v době, kdy Evropská Společenství tvořila původní šestice států, jejichž systémy sociálního zabezpečení byly založeny na bismarckovském modelu. S postupným přistupováním dalších států se v rámci Společenství objevily i systémy jiné, než bismarckovský. Jedná se o systémy beveridgeovský a skandinávský známý z Dánska, Norska, Finska, Irska a Velké Británie. Vzájemné ovlivňování rozdílných

---

<sup>38</sup> Srov. např. Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 57 a násl.

přístupů vedlo ke vzniku systému hybridního<sup>39</sup>. Nutno poznamenat, že při složitých vyjednáváních provázejících genezi nového nařízení nedošlo k nalezení konsenzu ohledně jiných možností úpravy. Tuto skutečnost lze zřejmě přičíst skutečnosti, že ačkoli je kritérium *lex loci laboris* poměrně často kritizováno, nelze říci, že by uplatnění odlišných kritérií bylo nutně lepší. Kritérium *lex loci laboris* je založeno na myšlence, že pokud má koordinace zajistit, aby migrující pracovníci nebyli znevýhodňováni oproti pracovníkům nemigrujícím, lze tak učinit optimálně s ohledem na právní řád místa výkonu práce.

Přesto se lze setkat s názorem, jenž současný stav hodnotí jako promarněnou šanci<sup>40</sup> k nahrazení často kritizovaného kritéria, jež upřednostňuje místo výkonu zaměstnání. Otázkou však zůstává, zda vůbec existuje možnost efektivnějšího nastavení a kombinace kritérií. Kritérium *lex loci laboris* bývá někdy hodnoceno jako nevyhovující zejména s ohledem na masivní výskyt nových druhů výkonu práce. Jako nové druhy výkonu práce zapříčiněné dynamickým technologickým rozvojem, s nimiž souvisejí i nové druhy zaměstnávání, bývají uváděny: práce z domova (tele – work), tzv. mobilní povolání, kdy mobilita je obsažena v druhu těchto prací (řidiči nákladních automobilů, posádky letadel, atp.), migrace závislá na organizaci práce ve velkých nadnárodních společnostech a dále také větší výskyt dříve nepříliš využívaných druhů pracovních smluv jako jsou např. smlouvy na dobu určitou nebo smlouvy pro sezónní pracovníky<sup>41</sup>. Jakkoli se však zdá, že jde o novinky, jedinou

---

<sup>39</sup> Srov. např. Verschueren, H. La régionalisation de la sécurité sociale en Belgique à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice européenne portant sur l'assurance soins flamande. *Revue belge de sécurité sociale*, 2008, 50, n° 1, s. 183 a násl.

<sup>40</sup> Pieters, D. Réforme du règlement européen de coordination : une perspective critique. *Revue belge de sécurité sociale*, 2004, vol. 46, 4, s. 663-776

<sup>41</sup> Srov. např. Jorens, Y., Lhernould, J.-P., Fillon, J.-C., Roberts, S., Spiegel, B. Think Tank Report 2008, Towards a new framework for applicable legislation : New forms of mobility, coordination principles and rules of conflict. s. 4 a násl. [online][citováno dne 2009-09-04] dostupné na

opravdu principiální změnou je práce z domova. Ke škodě věci však tato problematika nebyla zahrnuta ani v původním koordinačním nařízení, ani v jeho nově přepracované verzi. Otázkou je, kde vlastně hledat místo výkonu práce, když toto je v podstatě virtuální. Tato virtualita v sobě obsahuje prvky ubiquity, proto by zřejmě nejvýhodnější bylo, pokud by byl aplikován právní řád sídla zaměstnavatele. Neboť z tohoto místa dostává pracovník pokyny, tam jeho práce hodnocena, může tam být proškolen, atd. Toto kritérium by zřejmě nejlépe vyhovovalo principu nediskriminace. Konkurenční kritérium místa bydliště pracovníka se v tomto případě nejeví jako příliš vhodné, poněvadž může znevýhodňovat pracovníka a stát se základem tzv. sociálního dumpingu<sup>42</sup>.

Výjimkami z pravidla *lex loci laboris* jsou případy, tzv. vyslání pracovníka (eventuálně vyslání sama sebe v případě osob samostatně výdělečně činných) a případy souběžného výkonu práce ve více státech najednou. Nařízení 883/2004 přináší několik chvályhodných změn oproti původnímu koordinačnímu nařízení. Nejdůležitějšími z těchto změn jsou prodloužení maximální možné doby vyslání pracovníka z původních dvanácti měsíců na dvacet čtyři měsíců a výrazné zjednodušení určujících kritérií při výkonu práce ve více než dvou členských státech zohledněním míry vykonávané činnosti v jednotlivých státech. Tato úprava byla zapotřebí. Trendem posledních let se stalo obcházení maximálního limitu pro vyslání uzavíráním bilaterálních smluv, jež v některých případech umožňovaly vyslání až na pět let a to v desetiletých či dvacetiletých periodách<sup>43</sup>. Tato možnost zůstala zachována i v rámci nové úpravy, čímž je přínos úpravy v novém nařízení devalvován.

---

[http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/ThinkTank\\_Mobility.pdf](http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/ThinkTank_Mobility.pdf)

<sup>42</sup> Idem. s. 5

<sup>43</sup> Srov. např. Pieters, D. Réforme du règlement européen de coordination : une perspective critique. *Revue belge de sécurité sociale*, 2004, 46, n°4, s. 663-776

Další možnost pro neuplatnění pravidla *lex loci laboris* skýtá ustanovení článku 17 nařízení 1408/71. Toto ustanovení upravuje možnost, kdy se na dotčenou osobu na základě její vlastní žádosti vztahuje jiný právní řád, než ten, který by byl uplatněn za standardních podmínek. V praxi je tento postup uplatněn následovně: instituce, v jejichž kompetenci je posuzování výjimek, jsou určeny přílohou 10 nařízení 574/72. Tato příloha určuje jako instituci, jež je pro danou oblast příslušná v České republice, Českou správu sociálního zabezpečení v součinnosti s Centrem mezistátních úhrad. Pokud by ovšem mezi těmito institucemi došlo ke sporu, má jakožto nadřízený orgán rozhodovací pravomoc Ministerstvo financí<sup>44</sup>. Jako první posuzuje žádost stát, jenž by měl být za běžných okolností příslušný a tento poté předá žádost k posouzení státu, jehož právnímu řádu by dotčený subjekt chtěl být podřízen. V české praxi probíhá rozhodování tak, že dotčený subjekt – pracovník, jenž je občanem České republiky podá žádost České správě sociálního zabezpečení, referátu vysílání pracovníků, který se k ní vyjádří po konzultaci s Centrem mezistátních úhrad. Poté je žádost postoupena příslušnému orgánu členského státu. Celý rozhodovací proces trvá většinou dva až šest měsíců<sup>45</sup>. Udělení výjimky se osvědčuje formulářem E 101 a neexistuje na něj právní nárok. Schvalovací proces tedy probíhá v režimu volného správního uvážení. Oproti původnímu nařízení 1408/71 upravuje nařízení 883/2004 nově možnost udělení výjimky vynětí z působnosti právních předpisů určitého státu pro osoby, které pobírají důchod, respektive důchody podle právních předpisů jednoho nebo více členských států.

---

<sup>44</sup>Srov. např. Konopásková, J. Výjimky z příslušnosti k právním předpisům, Národní pojištění, 2007, 38,n° 4, s. 11-13.

<sup>45</sup> Srov. např. Postup při vyřizování žádosti o výjimku za účelem setrvání v českém systému sociálního zabezpečení, státní sociální podpory, zabezpečení v nezaměstnanosti a zdravotního pojištění [online] [citováno 2009-07-19] dostupné na <http://www.cssz.cz/cz/evropska-unie/urceni-statu-pojisteni/vyjimky.htm>

V této souvislosti je potřeba uvést, že míra volnosti správního uvážení může být částečně reglementována podzákonými právními předpisy. Například ve Francii bylo ministerskou vyhláškou doporučeno příslušným úřadům, aby upřednostňovaly žadatele o postup podle článku 17 nařízení 1408/71. Měli by to být žadatelé, kteří již dosáhli maximální možné doby vyslání, ovšem tak, aby u jednotlivých případů nedocházelo k prodloužení nad šest let celkové doby. Naproti tomu by měly být zcela neomezeně posuzovány tři skupiny osob: za první osoby podílející se na mezinárodní spolupráci v oblasti společného technologického a vědeckého výzkumu a dále kulturních nebo humanitárních projektech; za druhé žurnalisté pracující pro všechny druhy médií; za třetí osoby z nevládních organizací, jež využívají možnosti volného pohybu osob, aniž by tím sledovaly zjištěné důvody<sup>46</sup>.

V souvislosti s výše uvedenými skutečnostmi vyvstává zajímavý problém, jímž je nepříliš vítaný trend nárůstu žádostí o udělení výjimky, a to v souladu s článkem 17 nařízení 1408/71 napříč členskými státy. Tento by přímo korespondoval s problémy způsobenými zřejmě příliš omezujícím stanovením maximální doby vyslání. Na tomto místě je však potřeba položit si otázku, zda jiné nastavení vyslání bylo ještě vůbec ve prospěch migrujících osob a v souladu s hlavními cíly koordinace. Prodloužení maximální doby vyslání na dvojnásobek je jedním z pozitivních bodů nové úpravy, ale další prodlužování maximální doby by mohlo být kontraproduktivní. Velkou výzvou do budoucna by mohl být účinnější provázání institutu vyslání a možnosti výjimek tak, aby byl naplněn potenciál co největší minimalizace negativních aspektů plošného uplatňování kritéria *lex loci laboris*. Na tuto možnost upozorňuje expertní skupina trESS (Training and Reporting on European Social Security) ve své zprávě. Zabývá se například faktem, že v novém nařízení byla zachována možnost výjimky z pravidla *lex loci laboris* ponechána pro osoby, jejichž okruh není tak široký, aby odůvodňoval samostatnou úpravu. Jsou

---

<sup>46</sup> Srov. např. Rodière, P. *Droit social de l'Union européenne*. 2. vydání. Paris : Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, E.J.A. 2002. s. 586 a násl.

jimi například vědečtí pracovníci podílející se na výzkumu a migrující umělci, jimž by aplikace stávajících pravidel mohla přinášet nemalé problémy z hlediska zabezpečení jejich sociálních práv. Tento model je tedy velmi příznivý i z pohledu některých nových druhů mobility, kdy existence této výjimky může zabránit překážkám volného pohybu osob, jež by mohly nastat, pokud by evropský a národní zákonodárci nebyli schopni pružně reagovat na požadavky kladené vývojem<sup>47</sup>. Lze tedy uzavřít, že i přes výše nastíněné obtíže má uplatnění principu *lex loci laboris* své opodstatnění, zejména s ohledem na problémy a komplikace, které by eventuelní odlišná úprava přinášela v oblasti praktického uplatňování koordinace systémů sociálního zabezpečení. Dalším nepochybným přínosem je zpřehlednění a zjednodušení úpravy v případě více výdělečných aktivit vykonávaných na území více než jednoho členského státu. Tento fakt je jasně patrný a doložitelný již ze struktury článku 13 nařízení 883/2004<sup>48</sup>.

#### **4. Vztah nařízení 1408/71 k ostatním sekundárním pramenům evropského práva a důvody, které vedly ke schválení nového nařízení 883/2004**

Mezi nejčastěji uváděné důvody nutnosti změny nařízení 1408/71 a schválení nařízení nového patří, jak již bylo částečně zmíněno výše, určitá zastaralost tohoto nařízení, které ač bylo velmi často přepracováváno, nemohlo udržet krok s dynamickým vývojem práva sociálního zabezpečení. Evropský soudní dvůr tak byl

---

<sup>47</sup> Srov. např. Jorens, Y., Lhernould, J.-P., Fillon, J.-C., Roberts, S., Spiegel, B. Think Tank Report 2008, Towards a new framework for applicable legislation : New forms of mobility, coordination principles and rules of conflict. s. 4 a násl. [online][citováno dne 2009-09-04] dostupné na [http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/ThinkTank\\_Mobility.pdf](http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/ThinkTank_Mobility.pdf).

<sup>48</sup> Idem. s. 6

velmi často nucen přiřazovat nové dávky, poté, co byly tyto subsumovány pod oblast úpravy zajištěnou nařízením 1408/71, k již existujícím druhům dávek<sup>49</sup>. Určitá krkolomnost takového řešení a z ní vyplývající nežádoucí právní nejistota je zjevná. Například při rozhodování ve věci Molenaar (C-160/96) přiřadil Evropský soudní dvůr dávky dlouhodobé péče k dávkám v nemoci, neboť v nařízení 1408/71 nejsou dávky dlouhodobé péče upraveny. Tento postup vedl k široké polemice, poněvadž pro mnohé členské státy bylo toto hledisko překvapivé a obtížně akceptovatelné. Tuto problematiku reflektuje nové nařízení v ustanovení odstavce 24 Preambule. V okamžiku, kdy byla vyřešena otázka druhu dávek, byť s výhradami, bylo nutné nalézt odpověď na otázku, zda se jedná o dávky peněžité či věcné a vyřešit otázku možného souběhu těchto dávek<sup>50</sup>. Druhým závažným důvodem byl i dlouho neřešený vzájemný vztah mezi nařízeními 1408/71 a 1612/68. Třetím důvodem, proč byla zvolena cesta schválení nového nařízení, bylo nerefluktování některých významných závěrů, k nimž došel Evropský soudní dvůr, při schvalování změn nařízení 1408/71<sup>51</sup>. Jako hlavní trend a cíl nové úpravy lze tedy shrnutím výše uvedených důvodů s určitou nadsázkou označit snahu o zjednodušení a zpřehlednění „džungle“. Ta panuje zejména v některých oblastech velmi komplikovaných vztahů určovaných samotným nařízením 1408/71 a jeho přílohami, rozvíjející se judikaturou Evropského soudního dvora a nových celospolečenských obecně se projevujících vývojových tendencí.

---

<sup>49</sup> Srov. např. Spiegel, B. Die neue europäische Sozialrechtskoordinierung. Überlegungen zur Verordnung (EG) Nr. 883/2004. Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), 2006, č. 2

<sup>50</sup> Srov. např. Jorens, Y., Hajdú, J. European report 2008. s. 10 [online][citováno dne 2009-09-04] dostupné na [http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS\\_finalEuropeanReport.pdf](http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS_finalEuropeanReport.pdf)

<sup>51</sup> Srov. např. Spiegel, B. Die neue europäische Sozialrechtskoordinierung. Überlegungen zur Verordnung (EG) Nr. 883/2004. Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), 2006, č. 2

#### 4.1. Vztah mezi nařízenými 1408/71 a 1612/68

Jak již bylo uvedeno výše, jedním z důvodů, proč muselo dojít k návrhu, projednání a následnému schválení nového koordinačního nařízení byl i dlouho neřešený vzájemný vztah mezi nařízením 1408/71, upravujícím koordinaci sociálního zabezpečení a nařízením reglementujícím volný pohyb pracovníků. Obě nařízení jsou provázána, nicméně každé z nich se liší oblastí a předmětem úpravy, věcného i osobního rozsahu, stejně jako ustanoveními primárního práva, na nichž jsou založena<sup>52</sup>. Přesto však není právě jednoduchým úkolem, najít dělicí čáru mezi oběma nařízenými. A je pouze ke škodě věci, že úprava koordinace sociálního zabezpečení a volného pohybu pracovníků není odlišena jasněji. Zajímavý je pohled na teorii otázky osobního rozsahu obou nařízení a vývoj, kterým se tato oblast ve skutečnosti ubírala. Nařízením 1612/68 upravuje volný pohyb pracovníků a jejich rodinných příslušníků, kdežto osobní rozsah koordinačního nařízení je mnohem širší a zahrnuje kromě pracovníků i osoby samostatně výdělečně činné, dále jejich rodinné příslušníky, osoby, které již výdělečnou činnost nevykonávají a dokonce také pozůstalé po těchto osobách a další okruhy osob, na které byla rozšířena působnost koordinace. Jádrem problému, který bylo v průběhu doby platnosti obou nařízení potřeba vyřešit, je skutečnost známá i z ostatních oblastí evropského práva, a to absence definic základních pojmů jak v primárním, tak i sekundárním právu.

Ústředním pojmem osobního rozsahu nařízení 1612/68 je termín „pracovník“, přesto se však ani v tomto nařízení ani v článku 39 SES nenachází definice tohoto pojmu. Tento nedostatek byl překlenut pomocí judikatury Evropského soudního dvora. Lze usoudit, že definice pojmu „pracovník“ již byla ustálena. Například v rozhodnutí ve věci Meeusen (C-337/97 ) je stanovena následovně: „Pojem pracovníka ve smyslu článku 48 SES (nyní po změně článek 39 SES) a nařízení č.

---

<sup>52</sup> Podrobněji např. Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 51



1612/68 je pojmem komunitárního práva, který nesmí být vykládán restriktivně. Pracovníkem je každý, kdo vykonává skutečnou a vážnou činnost, přičemž bez povšimnutí zůstávají činnosti, které mají tak nepatrný rozsah, že se jeví jako zcela okrajové a nepodstatné. Charakteristický znak pracovního poměru spočívá ve skutečnosti, že fyzická osoba v průběhu určité doby vykonává pro jiného a na základě jeho pokynů činnosti, za které jí jako protiplnění náleží mzda.<sup>53</sup> Koordinační nařízení obsahuje definici pojmu „pracovník“ v ustanovení článku 1 písm. a) body i) – iii). Z výše uvedených skutečností tedy vyplývá, že pojem „pracovník“ nezahrnuje stejnou skupinu osob a Evropský soudní dvůr musí v každém případě ad hoc posuzovat, zda lze dotčenou osobu považovat za pracovníka. Důležitým rozlišovacím kritériem je i fakt, že nařízení 1612/68 vyžaduje existenci pracovněprávního vztahu, kdežto z pohledu nařízení 1408/71 hraje důležitou roli existence pojištění byť i jediného rizika založeného na principu povinného nebo dobrovolného pojištění v rámci všeobecného nebo zvláštního systému sociálního zabezpečení. Existence pracovněprávního vztahu tedy není bezpodmínečně nutná pro to, aby se na dotčenou osobu vztahovalo koordinační nařízení<sup>54</sup>. Koordinační nařízení neobsahuje definici pojmu rodinný příslušník. Na této problematice lze příhodně demonstrovat tendence, jimiž byl provázen vývoj definice tohoto pojmu, respektive okruhu osob, jenž do něj spadá, pomocí judikatury Evropského soudního dvora. V kontextu nařízení 1612/68 nečiní definice okruhu osob, které jsou rodinnými příslušníky, problémy, neboť toto je stanoveno přímo v textu nařízení. Za rodinné příslušníky je tak nutné pokládat manžela (manželku) pracovníka a jeho potomky, kteří nejsou starší 21 let, případně jsou na něm závislí a také příbuzní ve vzestupné linii a jejich manželé (manželky), kteří jsou na pracovníkovi závislí<sup>55</sup>. I v této zdánlivě bezproblémové oblasti však došel Evropský

---

<sup>53</sup> Srov např. Meeusen (C-337/97) čl. 1

<sup>54</sup> Srov např. Martínez – Sala (C-85/96) čl. 31, čl. 36 a další judikáty v tomto článku uvedené

<sup>55</sup> Nařízení 1612/68 čl. 10 odst. 1 písm. a), b)

soudní dvůr k překvapivým - a do jisté míry paradoxním - závěrům: například srovnáním rozhodnutí ve věcech Reed (C-59/85) a Diatta (C-267/83) lze dospět k závěru, že ačkoliv osoby žijící spolu dlouhodobě nesezdané nejsou posuzovány jako manželé, osoby, jež spolu žijí krátkou dobu, avšak sezdané jsou, mají být jako manželé posuzováni<sup>56</sup>. Vymezení okruhu rodinných příslušníků z hlediska koordinace je v podstatě ponecháno národním úpravám členských států<sup>57</sup>. Při vědomí základního cíle koordinace, jímž je co možná největší míra odstranění překážek, které by mohly odradit pracovníka od využití možnosti volného pohybu, je nutné uplatnit principy koordinace v co nejširší míře i na jeho rodinné příslušníky. Zajímavým úhlem pohledu, jenž může částečně osvětlit vývoj spletné problematiky vztahu obou nařízeních v oblasti osobního rozsahu, je vývoj judikatury v případě, kdy jde o rodinné příslušníky z nečlenských států. Po dlouhou dobu byla tato problematika řešena pomocí konceptu tzv. „vlastních“ a „odvozených práv“ rodinných příslušníků, kteří nebyli státními příslušníky členských států. U každého druhu dávek bylo potřeba rozlišovat, zda jde o dávku, na niž má rodinný příslušník nárok sám o sobě, či zda je jeho nárok pouze odvozený od postavení pracovníka, o jehož rodinného příslušníka jde<sup>58</sup>. Postoj k této problematice byl na relativně dlouhou dobu ovlivněn uplatňováním tzv. „Kermaschek - principu“<sup>59</sup>. V rozhodnutí ve věci Kermaschek (C-40/76) vyslovil Evropský soudní dvůr zásadu, že v případě rodinných příslušníků - občanů nečlenských států - nemají tato práva vlastní, nýbrž pouze odvozená. K jistému průlomů a částečné revizi „Kermaschek - principu“ došlo až na základě rozhodnutí ve věci Cabanis - Issarte (C-308/93). Argumentací

---

<sup>56</sup> Srov. např. Verschueren, H. The relationship between Regulation (EEC) 1612/68 and Regulation (EEC)1408/71 analysed through ECJ Case Law on Frontier Workers. 2004, č.1

<sup>57</sup> Nařízení 1408/71 čl. 1 písm. f)

<sup>58</sup> Srov. např. Spiegel, B. Die Stellung von Drittstaatsangehörigen im Sozialrecht der Europäischen Union. In Tomandl, T. Der Einfluss europäischen Rechts auf das Sozialrecht. 1. vydání. Wien : Braumüller. 2000. s. 359

<sup>59</sup> Ibidem

obsaženou v tomto rozsudku bylo v podstatě překonáno rozlišování mezi právy vlastními a odvozeným a došlo ke konvergenci mezi osobním rozsahem obou porovnávaných nařízení. Nařízení 1612/68 totiž rozlišení na práva vlastní a odvozená nezná. Evropský soudní dvůr odůvodnil tento průlom na základě základního smyslu koordinačních nařízení, kterým je umožnění migrace pracovníků v co největší možné míře. Evropský soudní dvůr dále své rozhodnutí odůvodnil také základními principy jednotné aplikace práva, neboť pokud by i nadále trval na důsledném dodržování konceptu vlastních a odvozených práv, mohla by teoreticky nastat i taková situace, ve které by byl charakter těchto práv posuzován podle národních úprav, tj. jinak v každém členském státě. S ohledem na zachování principu právní jistoty ale bylo stanoveno, že se závěry uvedené v tomto rozhodnutí nedotýkají ustanovení uvedených v rozsudku Kermaschek (C-40/76), a že vzhledem k možnosti vysokých nákladů, jež by tento průlomový rozsudek mohl znamenat pro členské státy, nelze závěry tohoto rozsudku vztáhnout na již dříve rozsouzené případy.

Další zajímavou otázkou je vztah obou nařízení v rámci jejich věcného rozsahu. Pro jeho vymezení z hlediska nařízení 1612/68 je principiální pojem sociálních výhod. Těmito výhodami jsou sociální a daňové výhody, jež mohou čerpat nemigrující pracovníci dotčeného státu<sup>60</sup>. Evropský soud se opakovaně vyjádřil ve smyslu, že pojem sociálních výhod by měl být vykládán co nejextenzivněji. Jako takový tím pádem zahrnuje i dávky, jež jsou předmětem koordinace. Lze se setkat i s názorem, že nařízení 1612/68 vytváří „přidanou hodnotu“<sup>61</sup> koordinačního nařízení. A že dávky podléhající koordinaci tak jsou podmnožinou širokého pojmu sociálních výhod. Možným východiskem, jež by se tedy nabízelo jakožto řešení

---

<sup>60</sup> Nařízení 1612/68 čl. 7 odst. 2

<sup>61</sup> Verschuere, H. The relationship between Regulation (EEC) 1612/68 and Regulation (EEC)1408/71 analysed through ECJ Case Law on Frontier Workers. *European Journal of Social Security*, 2004, 6, n°1,

spletitého vztahu, je rozuzlení pomocí právní zásady *lex specialis derogat generalis*, když nařízení 1408 je v oblasti věcného rozsahu ve vztahu k obecné normě – nařízení 1612/68 – normou do jisté míry speciální<sup>62</sup>. Ovšem i toto východisko skýtá určitá úskalí, jak je možné doložit na příkladu následujícího rozsudku.

V rozsudku Hendrix (C-287/05) soud rozhodoval o předběžné otázce týkající se nároku nizozemského státního příslušníka pana Hendrixe na dávku náležející mladým zdravotně postiženým lidem, pokud jsou nezpůsobilí k práci - tzv. „wajong“. Panu Hendrixovi, jenž se přestěhoval do Belgie, avšak nadále vykonával své zaměstnání v Nizozemsku, bylo ukončeno vyplácení této dávky, a to z následujícího důvodu: nizozemský zákon podmiňoval výplatu dávky wajong místem bydliště na území Nizozemí. Na předběžnou otázku týkající se charakteru dávky wajong, tj. zda jde o zvláštní nepřispěvkovou peněžitou dávku, spadající pod režim čl. 4 odst. 2a koordinačního nařízení a je tedy možné, aby její výplata byla podmíněna bydlištěm dotčených osob na území daného státu, aniž by se tato úprava přičila ustanovení článku 10a hlavy III., odpověděl Evropský soudní dvůr s pomocí argumentů založených na svých vlastních závěrech rozvedených v rozsudku J. J. Kersbergen-Lap, D. Dams-Schipper (C-154/05) kladně<sup>63</sup>.

Pouze na okraj lze vzhledem k výše uvedené problematice doplnit, že dávka wajong zůstane v identickém režimu i v rámci nového koordinačního nařízení, bude na ní tedy nadále nahlíženo jako na zvláštní nepřispěvkovou peněžitou dávku. Kořeny úpravy zvláštních nepřispěvkových peněžitých dávek lze spatřovat v reflexi judikatury Evropského soudního dvora ze sedmdesátých a osmdesátých let dvacátého století, jež poukázala na nutnost zavedení nové úpravy. Tato úprava by modifikovala omezení principu exportu dávek pro určitou skupinu nepřispěvkových dávek financovaných z daní, které mají smíšený charakter dávek sociálního

---

<sup>62</sup> Srov. např. Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 54

<sup>63</sup> Srov. např. J. J. Kersbergen-Lap, D. Dams-Schipper (C-154/05)

zabezpečení a mají sloužit pouze ke garanci možností pokrytí životních nákladů s ohledem na běžný životní standard a úroveň integrace dotčených osob v daném členském státu. Je tedy legitimní, že tento druh příspěvků se vztahuje pouze na osoby, které mají bydliště na území dávku vyplácejícího státu. Na základě novějších rozsudků Evropského soudního dvora došlo k přehodnocení základní definice zvláštních bezpříspěvkových dávek. Na základě rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věcech Skalka (C-160/02), či již výše uvedeného rozsudku J. J. Kersbergen-Lap, D. Dams-Schipper (C-154/05), došlo k doplnění nové definice zvláštních nepřispěvkových peněžitých dávek do koordinačního nařízení 1408/71 prostřednictvím nařízení 647/2005<sup>64</sup>, tato úprava byla beze změn přejata i do nového koordinačního nařízení<sup>65</sup>.

Další předběžná otázka se týkala vztahu čl. 7 odst. 2 nařízení 1612/68 a výše uvedené úpravy koordinačního nařízení a možnosti podmínit výplatu dávky místem bydliště na území dotčeného státu. Evropský soudní dvůr dovodil, aby tato podmínka byla v souladu s ustanovením nařízení 1612/68. Je tedy možné, aby členský stát podmínil výplatu dávek specifikovaných v čl. 4 odst. 2 ve spojení s čl. 10a koordinačního nařízení bydlištěm na svém území, avšak v tomto případě dovodil Evropský soudní dvůr, že je nutné zohlednit i otázku legitimacy takovéto podmínky. Proto Evropský soudní dvůr uložil národním soudům, aby k této problematice přistupovaly se zohledněním postavení, v němž se žadatel (v tomto případě pan Hendrix) nachází<sup>66</sup>. V podstatě tedy došlo k prolomení zásady speciality, když bylo umožněno přezkoumávat dávky explicitně ponechané úpravě koordinačního nařízení na základě ustanovení nařízení 1612/68. Lze si tedy položit

---

<sup>64</sup> OJ L 117, 4.5.2005, s. 1-12

<sup>65</sup> Srov např. Couchier, M., Sakslin, M., Giubboni, S., Martinsen, D., Verschueren, H. Think Tank Report 2008 : The relationship and interaction between the coordination Regulations and Directive 2004/38/EC. s. 11 [online][citováno dne 2009-09-07] dostupné na [http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/ThinkTank\\_Residence.pdf](http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/ThinkTank_Residence.pdf)

<sup>66</sup> Srov např. Hendrix (C-287/05) čl. 2 nebo Stanovisko generální advokátky Julianne Kokott přednesené dne 29. března 2007, věc C-287/05. čl. 50 a násl.

jednu zásadní otázku, aniž by jejím účelem bylo zpochybňování legitimacy výše uvedeného rozhodnutí: na kolik ještě postup zvolený soudem odpovídá principu právní jistoty a nakolik jde již o postup, jenž by bylo možno s určitou mírou zobecnění označit jako postup, kdy přání je otcem myšlenky? Na skutečnost, že nejde o planou obavu, lze poukázat i závěry, k nimž došel ve svých úvahách o vzájemném vztahu obou nařízení B. Spiegel, když uvedl: „Vzhledem k tomu, že obě nařízení vycházejí z rozdílných kompetencí, může tato koexistence vést ke značné nejistotě. Existuje totiž nebezpečí, že Evropský soudní dvůr aplikuje vždy tu úpravu, která povede ke snadnějšímu dosažení zamýšleného cíle<sup>67</sup>.“ Tuto otázku by zřejmě bylo možné si položit i v souvislosti s nedávným rozhodnutím Evropského soudního dvora ve věci Bosmann (C-352/06)<sup>68</sup>.

Co se týká problematičtějšího vztahu nařízení 1408/71 a nařízení 1612/68, lze mít za to, že tato otázka zůstává stále otevřená a největší podíl na jejím vyřešení bude zřejmě náležet Evropskému soudnímu dvoru. Bude zajisté zajímavé sledovat, kterým směrem se bude nadále ubírat jeho judikatura i s ohledem na stále sílící trend postupné konvergence článků 39, 43 a 49 SES i přes rozdílnost zájmů, které tyto články zohledňují<sup>69</sup>. Zůstává otázkou budoucnosti, zda tato konvergence bude mít nějaké přímé důsledky i pro vztah nařízení založených na čl. 39 a 42 SES. Teoretické východisko, které navrhl B. Spiegel v jednom ze svých dřívějších článků, není prozatím realizovatelné a zřejmě ani v nejbližší době nebude pro většinu členských států akceptovatelné a tedy ani uskutečnitelné. Tímto východiskem by bylo naprosté oddělení prozatím prolínajících se úprav volného pohybu pracovníků a koordinace systému sociálního zabezpečení. Podle tohoto návrhu by úpravu volného pohybu osob bylo možné analogicky vztáhnout i na osoby samostatně výdělečně činné a

---

<sup>67</sup> Spiegel, B. Die neue europäische Sozialrechtskoordinierung. Überlegungen zur Verordnung (EG) Nr. 883/2004. Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), 2006, 20, n° 2, s. 91

<sup>68</sup> Blíže v podkapitole I.4.3 této práce

<sup>69</sup> Idem. s. 18

převážná většina problémů by byla řešitelná pomocí principu nediskriminace - zatímco koordinace systémů sociálního zabezpečení by byla založena na sociálních předpisech komunitárního práva a mohla by tak daleko flexibilněji reagovat na vyskytnuvší se trendy a aktuální potřeby Evropské unie jako celku tak i jednotlivých členských států<sup>70</sup>. Na základě aktuálního vývoje lze však usoudit, že výše uvedený návrh zřejmě zůstane, alespoň co se blízké budoucnosti týká, pouze v oblasti teorie. Navrhovaný postup by byl značně náročný i s ohledem na strukturu předpisů primárního práva, jež tvoří rámec pro úpravu předmětné problematiky. Jak vyplývá z výše uvedených skutečností, jádrem celého problému je absence kolizních pravidel, jež by závazně stanovily, která úprava má přednost, pokud dojde k překrývání věcného nebo osobního rozsahu obou nařízení. V současné době se tedy může stát, že se migrující pracovník ocitne obrazně řečeno usazen „na dvou židlích“<sup>71</sup>, což pro něj může dosti nevýhodné, na druhé straně však není nepravděpodobné, že se mu dostane možnosti lepší, než kdyby existovalo jasné rozhranění mezi oběma nařízeními. Nejasnost úpravy s sebou nese velké množství těžko vyřešitelných otázek. Tento stav ovšem není v souladu s principem právní jistoty a bude tedy ještě zajímavé sledovat, jakým způsobem se s touto problematikou bude nadále vyrovnávat Evropský soudní dvůr.

## **4.2. Vztah směrnice 2004/38/ES a koordinačních nařízení**

S oblastí úpravy nařízení 883/2004 přímo souvisí i oblast úpravy směrnice 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Evropské unie a jejich rodinných

---

<sup>70</sup> Srov. např. Spiegel, B. Die Stellung von Drittstaatsangehörigen im Sozialrecht der Europäischen Union. In Tomandl, T. Der Einfluss europäischen Rechts auf das Sozialrecht. 1. vydání. Wien : Braumüller. 2000. s. 205

<sup>71</sup> Srov. např. Verschueren, H. The relationship between Regulation (EEC) 1612/68 and Regulation (EEC)1408/71 analysed through ECJ Case Law on Frontier Workers. European Journal of Social Security, 2004, 6, n°1, s. 7, 28, 30

příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států<sup>72</sup>, jež vstoupila v platnost dnem 30. dubna 2006 a nahradila pestrou směsici devíti směrnic, jež byly přijaty v předchozím období v letech 1964 až 1993 a pozměňovaly předmětnou oblast úpravy. Touto směrnicí bylo kodifikováno právo všech občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků pohybovat se uvnitř Evropské unie. Konkrétní novinkou, která byla touto směrnicí zavedena, je právo na trvalý pobyt jakožto přímý důsledek občanství Evropské unie. Rodinní příslušníci občanů Evropské unie byli v podstatě zrovnoprávněni s ostatními unijními občany. Jako každá jiná směrnice musela být i tato transponována právními řády členských států. V České republice proběhla transpozice předmětné směrnice v průběhu roku 2007. V souvislosti s touto směrnicí se projevil další vývojový trend a výzva: je jí fakt rostoucího počtu členských zemí, v nichž jsou povoleny sňatky mezi osobami stejného pohlaví a nutnost zohlednění této skutečnosti i z pohledu koordinace systémů sociálního zabezpečení a také elementární zásady zákazu diskriminace. Osoby, jež uzavřely registrované partnerství, jsou z hlediska úpravy výše uvedeného nařízení vnímány jako rodinní příslušníci.

Dalo by se říci, že problematika vztahu koordinačních nařízení a směrnice 2004/38/ES se prolíná s problémy nastíněnými v popisu vztahu koordinačních nařízení a nařízení 1612/68. Možnost řešení, jež se v této oblasti nabízí ještě jednoznačněji, než ve výše uvedeném případě je nutnost posuzovat koordinační nařízení jakožto normy speciální ve vztahu k normě obecné, tj. směrnici 2004/38/ES. Bez aplikace tohoto principu by nastaly téměř neřešitelné problémy – například při posuzování nároků na některé dávky. K bližšímu vysvětlení této problematiky je nutné některé aspekty úpravy objasnit blíže. Směrnice 2004/38/ES výslovně upravuje právo občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků na pobyt v jiném členském státě, než jehož jsou státními příslušníky. Směrnice rozlišuje mezi obytem krátkodobým a dlouhodobým. Dlouhodobý pobyt lze evropskému občanovi,

---

<sup>72</sup> OJ L 158, 30.4.2004, s. 77-123



který nevykonává na území hostitelského státu žádnou výdělečnou činnost, a jeho rodinným příslušníkům odmítnout pouze tehdy, pokud tento nemá dostatek prostředků, aby mohl vést důstojný život a stal by se přílišnou zátěží pro sociální systém hostitelského státu. Toto ustanovení má své odůvodnění ve snaze, aby státní příslušníci států, jejichž sociální systém není příliš štedrý, nezneužívaly svého práva na volný pohyb k neodůvodněnému profitování ze sociálních systémů států, které na tuto oblast vydávají více prostředků. Pokud by se však v daném případě neuplatnila specialita koordinačních nařízení, hrozilo by pak – v předchozí kapitole uvedené – nebezpečí „dvou židlí“, tentokrát však s velmi negativními důsledky pro evropského občana. Nařízení 1408/71 totiž některé zvláštní nepřispěvkové oblasti nepodřazuje pod obecnou povinnost exportu dávek, ale ponechává podmínky jejich výplaty v pravomoci jednotlivých států, které je mohou omezit obligatorní podmínkou bydliště na území dotčeného státu. Pokud by však nebyla uplatněna specialita koordinačního nařízení vůči směrnici 2004/38/ES, musel by žadatel o dávku nejdříve prokázat, zda splňuje podmínky k pobytu stanovené předmětnou směrnicí a mohl by se tak dostat do institucionální pasti. Koordinační nařízení totiž podmiňuje výplatu dávek pouze nutností existence bydliště na území dotčeného státu a otázka pobytu není v tomto případě relevantní pro výplatu dávky. Je tedy na místě uplatnit nařízení 1408/71 jakožto speciální normu. Teprve pokud není na daný případ aplikovatelná, lze uplatnit pravidla stanovená směrnicí 2004/38/ES<sup>73</sup>.

### **4.3. Nejnovější trendy v judikatuře Evropského soudního dvora týkající se koordinace sociálního zabezpečení**

Princip *lex loci laboris*, jenž je základním kolizním pravidlem pro určení aplikovatelného právního řádu, platí již 50 let, stejně jako zásada použití jednoho

---

<sup>73</sup> Srov. např. Couchier, M., Sakslin, M., Giubboni, M., Martinsen, D., Verschueren, H. Think tank report 2008 : The relationship and interaction between the coordination Regulations and Directive 2004/38/EC s. 33 a násl. [online][citováno dne 2009-09-07] dostupné na [http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/ThinkTank\\_Residence.pdf](http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/ThinkTank_Residence.pdf)

právního řádu. Ačkoliv obě tyto zásady byly přejaty i do nového koordinačního nařízení, zdá se, že ještě nikdy se jejich pozice nezdála otřesenější. Tento aspekt bude přiblížen podrobnějším výkladem k rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Bosmann (C-352/06). Druhým rozsudkem z poslední doby, jemuž bude v rámci této části věnován větší prostor, je rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Vláda Francouzského společenství, Valonská vláda proti Vlámské vládě (C-312/06). Důvod tohoto výběru spočívá v okruhu otázek pojednávaných v těchto judikátech, které se ve velké míře dotýkají problematiky pojednávané v předchozích částech této práce a měly by být jakýmsi logickým uzavřením této části.

#### **4.3.1. Rozsudek Evropského soudního dvora C-352/06, Brigitte Bosmann proti „Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Aachen“**

Dalo by se říci, že s rozsudkem Bosmann (C-352/06) došlo k výraznému prolomení několika zásad, jež se až do nedávné doby zdály nedotknutelné. Na tomto případě lze také velmi dobře demonstrovat sílící trend, jenž se v poslední době projevuje v judikatuře Evropského soudního dvora: je jím akcentuace zásad dovozených přímo z primárního práva. Stále větší důraz je také kladen na zájmy občanů Evropské unie a tato tendence zřejmě bude ještě posilovat. V případě Bosmann (C-352/06) je zajímavá i skutečnost, že soud se ve svém rozhodování naprosto odchýlil od závěrů uvedených ve stanovisku generálního advokáta. Ve věci Bosmann (C-352/06) vznesl Finanzgericht Köln čtyři předběžné otázky týkající se nároku migrující pracovnice na rodinné příspěvky ve státě místa bydliště, když na tyto nemá nárok ve státě místa výkonu práce. Mohlo by se zdát, že odpověď na tyto otázky bude záporná odůvodněná principy stanovenými v nařízení 1408/71. Opak je však pravdou.

Brigitte Bosmann, belgická státní příslušnice a matka – samoživitelka dvou dětí, bydlela a pracovala ve Spolkové republice Německo. Z toho důvodu pobírala i rodinné přídatky, které jí však byly odebrány poté, co změnila zaměstnání a začala pracovat pro zaměstnavatele v Nizozemí. V souladu s principem *lex loci laboris* byl jako aplikovatelný právní řád shledán právní řád nizozemský. Na rozdíl od

Spolkové republiky Německa zaniká v Nizozemsku nárok na rodinné příspěvky okamžikem dosažení zletilosti potomků. Z důvodu zletilosti svých dvou dětí tedy paní Bosmann se změnou státu zaměstnání přišla o rodinné dávky. Otázka, se kterou se musel Evropský soudní dvůr vypořádat, zněla: je takový postup založený na principech stanovených v článku 13 nařízení 1408/71 v souladu s principem nediskriminace a je slučitelný se zákazem diskriminace? A není zároveň v rozporu se základním cílem koordinace? Generální advokát neshledal postup německé správy sociálního zabezpečení za příčící se principu nediskriminace. Zdůraznil, že rozdíly v sociálních systémech jednotlivých států jsou dány skutečností, že v této oblasti nedošlo k harmonizaci, nýbrž ke koordinaci. A není tedy možné, aby nároky osob byly ve všech členských státech uspokojovány stejnou měrou. Postup dle článku 13 nařízení 1408/71 je podle generálního advokáta plně konformní s článkem 42 SES a zákazem diskriminace. Dokonce připomněl, že opačný závěr by s sebou mohl přinést určité diskriminační prvky, protože koordinační zásady zaručují rovný přístup jednotlivých osob k dávkám, a to na základě jasných, předem definovaných kritérií. Jejich prolomení by mohlo mít nežádoucí efekt nejednotného uplatňování stávajících kritérií <sup>74</sup>. Několikrát bylo poukázáno též na tzv. „výlučný efekt“ (též „*effet utile*“ nebo „*exclusive effect*“), jenž je jedním z důsledků aplikace principu *lex loci laboris* a slouží též jako měřítko proporcionality, pokud jsou jednotlivé základní zásady v konfliktu. Tento výlučný efekt byl explicitně vyjádřen v rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Ten Holder (C-302/84). Tento efekt je založen záměrem koordinačních nařízení a vůbec kolizních norem obecně: v souladu s ním má totiž osoba podléhat pouze jednomu právnímu řádu. Předkládající soud uvedl, že by bylo možné upřednostnit princip *lex loci domicilii*. Tento argument byl však shledán jako nepřilíš šťastný, neboť tato možnost by přicházela v úvahu pouze v případě

---

<sup>74</sup> Srov. např. Stanovisko generálního advokáta Jána Mazáka přednesené dne 27. listopadu 2007, věc C-352/06. čl. 67 a násl.

simultánního výkonu práce ve státě bydliště a ve dalším státě<sup>75</sup>. Evropský soudní dvůr však přesto rozhodl, že paní Bosmann má na rodinné dávky, poskytované dle právního řádu místa bydliště, nárok. Tento svůj závěr odůvodnil nemožností zbavit členský stát možnosti, aby vyplatil dávku vázanou na podmínku bydliště osobě, jež tuto podmínku splňuje, avšak je z jeho pravomoci vyňata na základě uplatnění kritéria *lex loci laboris*<sup>76</sup>. Je možné, že závěry, k nimž dospěl Evropský soudní dvůr při rozhodování o výše uvedené věci, mohou přispět k řešení některých nerovnovážných stavů vznikajících aplikací stávajících kolizních kritérií. Tento závěr se týká tří možných eventuálních okruhů řešení. Jsou jimi za prvé – možnost brání v potaz výše jednotlivých dávek při určování aplikovatelného právního řádu, za druhé – možnost simultánní aplikace dvou právních řádů v případě že je to v zájmu migrující osoby a za třetí – uplatnění jiného kritéria než *lex loci laboris* v případě, že je to pro pracovníka výhodné<sup>77</sup>. Pozitivní efekt, který s sebou přináší diskuse nad těmito možnostmi na úrovni Komise, je nezpochybnitelný. Bude zajímavé sledovat, zda se některá z nastíněných možností uplatní v širší míře v praxi, neboť všechny tyto možnosti by s sebou nesly další zkomplikování systému koordinace. A bylo by zajisté velkou výzvou pro tvůrce úpravy zohledňující výše uvedené tak, aby nedošlo k nepřiměřeným zásahům z hlediska proporcionality, tj. aby nová úprava byla ještě vůbec administrativně zvládnutelná z hlediska její proveditelnosti institucemi koordinaci zajišťujícími.

---

<sup>75</sup> Idem. čl. 54.

<sup>76</sup> Srov. např. Bosmann (C-352/06). čl. 31

<sup>77</sup> Srov. např. Jorens, Y., Lhernould, J.-P., Fillon, J.-C., Roberts, S., Spiegel, B. Think Tank Report 2008, Towards a new framework for applicable legislation : New forms of mobility, coordination principles and rules of conflict. s. 27 [online][citováno dne 2009-09-04] dostupné na [http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/ThinkTank\\_Mobility.pdf](http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/ThinkTank_Mobility.pdf).

#### 4.3.2. Rozsudek Evropského soudního dvora C-212/06, Vláda Francouzského společenství, Valonská vláda proti Vlámské vládě

Druhým z vybraných rozhodnutí Evropského soudního dvora z nedávné doby je rozsudek ve věci Vláda Francouzského společenství, Valonská vláda proti Vlámské vládě (C-312/06). Je nepochybné, že tento důležitý judikát by bylo možné analyzovat z mnoha různých úhlů pohledů. Vzhledem k pojednávané tématice bude však v centru zájmu otázka, jak se Evropský soudní dvůr vypořádal s problematikou možné nepřímé diskriminace založené v regionální úpravě nároku na dávky upřednostněním kritéria bydliště oproti běžně aplikovanému kritériu *lex loci domicilii*. Vývoj celé kauzy byl poměrně spletitý. Belgické království je státem s federativním uspořádáním. Dělí se na tři společenství – vlámské, valonské a německo jazykové a čtyři jazykové regiony – nizozemsko jazykový region, francouzsko jazykový region, dvojjazyčný region Hlavní město Brusel a německo jazykový region<sup>78</sup>.

V roce 1999 vydala vlámská vláda dekret upravující poskytování dávek osobám, jejichž možnosti výdělečné činnosti byly dlouhodobě a závažně omezeny neschopností výkonu práce ze zdravotních důvodů. Cílem tohoto rozhodnutí bylo přispět ke zlepšení jejich zdravotního stavu. Nárok na výplatu těchto dávek byl podmíněn kritériem bydliště ve vlámském nebo bruselském regionu. Belgičtí státní příslušníci ani migrující osoby z ostatních členských států, kteří nesplňovali podmínku bydliště, neměly na předmětné dávky nárok; a to ani tehdy, pokud vykonávali zaměstnání ve vlámském či bruselském regionu. Tato úprava byla oprávněně kritizována ostatními regionálními vládami a dokonce i Evropskou komisí. Došlo k několika změnám. V roce 2004 byl dekret modifikován a namísto kritéria bydliště bylo zvoleno kritérium místa pojištění. Ve zkratce to znamenalo, že na danou dávku měly nárok osoby, na které se v souladu s nařízením 1408/71 nevztahoval systém sociálního zabezpečení jiného členského státu za paralelního

---

<sup>78</sup> Srov. např. Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston přednesené dne 28. června 2007, věc C-212/06. čl. 5

uplatnění zásady *lex loci domicilii*<sup>79</sup>. Modifikacemi tak byla vytvořena spleť pravidel, a když o této problematice rozhodoval potřetí belgický Cour d'arbitrage, vznesl několik předběžných otázek k Evropskému soudnímu dvoru. Evropský soudní dvůr se tak mimo jiné musel zabývat otázkou uplatnění kritéria *lex loci laboris*, jakožto prostředku k určení příslušné části daného státu. V tomto ohledu bylo shledáno výše uvedené kritérium jako jediné možné. Pokud by totiž byla připuštěna výjimka, mohla by migrující osoba přijít o nárok na dávku, která jí byla přiznána na základě koordinačního nařízení. Tím by byl ohrožen systém koordinace zavedený nařízením 1408/71<sup>80</sup>.

Důvodnost takového závěru je naprosto exemplárně ilustrována na příkladě, který uvádí generální advokátka ve svém stanovisku. Modelová situace vychází z konkrétního stavu, kdy francouzský státní příslušník dojíždí do místa výkonu práce, které se nachází ve vlámském regionu, ze svého francouzského bydliště. Činí tak několik let a má nárok na předmětnou dávku vlámského sociálního zabezpečení. Situace by se však zkomplikovala v okamžiku, kdyby se tento modelový pracovník rozhodl i se svými rodinnými příslušníky přestěhovat do místa nacházejícího se blíže místu výkonu práce. Pokud by se totiž rozhodl přemístit své bydliště na území spadající do valonského regionu, ztratil by na předmětnou dávku nárok, ačkoli by bydlel na území Belgického království. Je zjevné, že toto paradoxní vyústění celé situace jej může odradit od výkonu jeho práva na volný pohyb a pobyt<sup>81</sup>. Takovou úpravu nelze tedy hodnotit jinak, než jako jdoucí proti smyslu jak koordinačního nařízení, tak i samotných základních principů primárního práva. Argument založený na eventuální diskriminaci států s federativním uspořádáním v takovémto případě

---

<sup>79</sup> Velmi podrobně je tato problematika popsána např. Verschueren, H. La régionalisation de la sécurité sociale en Belgique à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice européenne portant sur l'assurance soins flamande. *Revue belge de sécurité sociale*, 2008, 50, n° 1, s. 173-225

<sup>80</sup> Srov. např. Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston přednesené dne 28. června 2007, věc C-212/06. čl. 84

<sup>81</sup> Idem. čl. 80 a 86

neobstojí. Koordinace založená nařízením 1408/71 totiž presumuje, že systémy sociálního zabezpečení jsou upraveny na úrovni členských států. Odlišná koncepce by mohla vést k absurdnímu závěru: totiž že by se federativní státy mohly vyhýbat splnění svých povinností uložených komunitárním právem, a to odlišnou úpravou v jednotlivých federálních jednotkách, argumentující právem na takovouto úpravu, která by vycházela z vnitrostátního uspořádání<sup>82</sup>. Tuto zásadu vyjádřil Evropský soudní dvůr již dříve – například v rozhodnutí ve věci *Internationale Handelsgesellschaft* (C-11/70).

Evropský soudní dvůr se ve svém rozhodnutí v některých prvcích odchýlil od závěrů, jež uvedla ve svém vyjádření generální advokátka. Smysl argumentace však zůstal zachován a Evropský soudní dvůr založil své rozhodnutí na neslučitelnosti vlámské úpravy s primárním právem, konkrétně článků 39 a 43 SES. Vyhnul se tedy argumentaci, jíž generální advokátka dovozovala tuto nepřipustnost z ustanovení koordinačního nařízení. Takovýto závěr však s sebou přináší ještě jeden další aspekt, kterým je zakotvení principu *lex loci laboris* přímo do primárního práva prostřednictvím odůvodnění rozsudku založeném na svobodě pohybu a zákazu diskriminace<sup>83</sup>. Je otázkou budoucnosti, jak bude naloženo s otázkou dvojakosti principu *lex loci laboris*, který je na jedné straně posilován závěrem výše uvedeným a zároveň do jisté míry zpochybňován – jak bylo naznačeno v rozboru judikátu *Bosmann* (C-352/06).

---

<sup>82</sup> Idem. čl. 99 a násl.

<sup>83</sup> Srov. např. Verschueren, H. La régionalisation de la sécurité sociale en Belgique à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice européenne portant sur l'assurance soins flamande. *Revue belge de sécurité sociale*, 2008, 50, n°1, s. 222

## **5. Aktuální trendy koordinace sociálního zabezpečení v souvislosti s nabytím účinnosti nového nařízení 883/2004 a jeho prováděcího nařízení**

Zřejmě nejzásadnější novinkou, kterou s sebou přináší nové koordinační nařízení, je jeho otevřenost z hlediska osobního rozsahu. Došlo tak k dovršení trendu, jenž se projevoval od počátku koordinace, když se neustále rozrůstal okruh osob, který mohl těžit z přínosu, který koordinace skýtá. Nejprve došlo k rozšíření osobního rozsahu na osoby samostatně výdělečně činné; a další skupiny přibývaly. Rozšířením osobního rozsahu koordinačního nařízení došlo k modernizaci úpravy a definitivnímu zřeknutí se původních kořenů, kdy se koordinace vztahovala pouze na migrující pracovníky (a jejich rodinné příslušníky a pozůstalé). Podmínkou podřízenosti osoby koordinaci se stal pojistný vztah – nikoli činnost, nadále se tedy koordinace vztahuje i na osoby neaktivní<sup>84</sup>.

Dalším výrazným přínosem nového nařízení je zjednodušení úpravy celé oblasti. Základní principy jsou koncentrovány v úvodních ustanoveních a nejsou opakovány pro každou oblast úpravy zvlášť. Zmíněná novinka může činit tuto oblast méně přehlednou pro občany. Ovšem zároveň je tím minimalizováno riziko opomenutí úpravy základních zásad pro určité oblasti a z toho plynoucí mezery v úpravě, které by mohly být vyplněny až na základě aplikace jednotlivých zásad Evropským soudním dvorem. Každopádně teprve vývoj ukáže, zda nebylo

---

<sup>84</sup> Srov. např. Verschueren, H. Le nouveau Regelement (CE) n° 883/2004. Une réplique. Revue belge de sécurité sociale, 2004, 46, n°4, s. 679



spoléhání se na ústředně vymezené zásady příliš krátkozraké a nezapříčinilo vznik mezer v úpravě, kterému mělo zabránit<sup>85</sup>.

Naproti tomu jako nedostatek lze jednoznačně hodnotit nezahrnutí příslušníků nečlenských států do osobního rozsahu koordinace. Byla tak promeškána příležitost k uspokojivému vyřešení otázky, která provází úpravu koordinace již dlouhou dobu. Vývoj přístupu k řešení této problematiky je zajímavý. S ohledem na téma práce budou v následujících řádcích nastíněny pouze základní vývojové tendence dané problematiky. V počátcích koordinace byli v centru zájmu členských států jejich občané. Tento princip byl vlastní již nařízení 3/59 a byl plně akceptován i při přípravě nařízení 1408/71. Zjednodušeně řečeno, lze základní model popsat následovně: aby zabránily penalizaci občanů členských států a jejich rodinných příslušníků nebo rodin a za účelem odstranění překážek, přijaly členské státy pravidla, jež měla tento cíl co nejlépe naplnit takovým způsobem, aby byly co nejlépe uspokojeny často protichůdné zájmy zúčastněných subjektů. Těmito subjekty jsou občané (pracovníci), zaměstnavatelé a instituce zajišťující sociální zabezpečení v jednotlivých členských státech. Postupem vývoje došlo k vytvoření systému, jenž zaručuje migrujícím občanům členských států velmi dobrý standard ochrany jejich sociálních práv. Z možnosti využívání tohoto „dobrodiní“ koordinace byli však vyloučeni občané třetích, tj. nečlenských států, kteří nebyli rodinnými příslušníky migrujících občanů členských států. Na tyto osoby se osobní rozsah koordinace nevztahoval a byli tak odkázáni na eventuální úpravu koordinace v bilaterálních či multilaterálních smlouvách, pokud ovšem takové byly uzavřeny. Snahy o rozšíření alespoň některých aspektů koordinace zajišťované nařízením 1408/71 narážely na silný odpor členských států. Z hlediska členských států však tento postup není úplně neospravedlnitelný, neboť zajištění koordinace a všech jejích konsekvencí je velmi

---

<sup>85</sup> Spiegel, B. Die neue europäische Sozialrechtskoordinierung. Überlegungen zur Verordnung (EG) Nr. 883/2004. Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS), 2006, 20, n° 2, s. 144

nákladnou záležitostí a jejím rozšířením na další dosti početný okruh osob by si vyžádal i další nárůst výdajů. Postupem doby si však situace žádala určitou míru úpravy. Na základě článku 63 odst. 4, jímž byla na základě Amsterodamské smlouvy doplněna SES, došlo k přijetí nařízení 859/2003, jímž byli státní příslušníci třetích států podřízeni pod režim koordinačního nařízení<sup>86</sup>. Nařízení 859/2003 stanovilo dvě podmínky, na základě kterých mohlo být aplikováno nařízení 1408/71 i na uvedené osoby: a to především legální pobyt na území členského státu a transnacionální či přeshraniční prvek. Protože však nedošlo k začlenění státních příslušníků třetích států do osobního rozsahu nového koordinačního nařízení, bude se na tyto osoby nadále vztahovat nařízení 1408/71. Tento fakt bude zřejmě velmi komplikovat koordinaci sociálního zabezpečení jak z pohledu členských států, tak i unijních institucí<sup>87</sup>. Z obecného hlediska však došlo prostřednictvím nového nařízení 883/2004 ke zkvalitnění této spolupráce, jak bude vysvětleno v následující části.

## **6. Princip spolupráce institucí zajišťujících sociální zabezpečení – základní pravidla a linie vývoje**

V odborné literatuře<sup>88</sup> se lze setkat s názorem, že jednou ze zásad, týkajících se procedurálního zajištění koordinace systémů sociálního zabezpečení je i princip spolupráce institucí zajišťujících sociální zabezpečení – a to na mezistátní i komunitární úrovni. Tento závěr je logický, uvědomíme – li si, že bez spolupráce těchto institucí by nebylo ani koordinace. Jde tedy o *conditio sine qua non* pro celou

---

<sup>86</sup> Srov. např. Verschueren, H. Le nouveau Regelement (CE) n° 883/2004. Une réplique. Revue belge de sécurité sociale, 2004, 46, n°4, s. 680 a násl.

<sup>87</sup> Srov. např. Cornelissen, R. Third-Country Nationals and the European Coordination of Social Security. European Journal of Social Security

<sup>88</sup> Srov. např. Rodière, P. Droit social de l'Union européenne. 2. vydání. Paris : Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, E.J.A. 2002. s. 573 a s. 629 a násl.

oblast koordinace. Tato spolupráce se odehrává buďto na centrální úrovni, nebo je zabezpečována pomocí přímého kontaktu jednotlivých institucí v dotčených státech.

Na komunitární úrovni byla tato spolupráce zajištěna již nařízením 3/58, které upravovalo pravidla pro Správní komisi pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení, zřízenou při Komisi Evropských společenství. Tuto úpravu přešlo i nařízení 1408/71, jehož článek 80 stanoví složení a pravidla fungování Správní komise. Členy komise jsou zástupci vlád členských států a jejich zasedání se účastní i zástupce Komise Evropských společenství, který má však pouze poradní hlas. V článku 81 Nařízení 1408/71 jsou vyjmenovány početné úkoly Správní komise. Dále došlo díky tlaku zaměstnaneckých odborů, které se chtěly též spolupodílet<sup>89</sup> na činnosti Správní komise, k vytvoření Poradního výboru pro sociální zabezpečení migrujících pracovníků. Základní rámec tohoto výboru je určen ustanoveními článků 82 a 83 nařízení 1408/71. Jde v podstatě o výbor založený na principu tripartity, jehož členy a jejich náhradníky jmenuje Rada na dvouleté funkční období. Zasedání tohoto výboru se konají minimálně jednou do roka. Výbor se vyjadřuje k otázkám aplikace pravidel souvisejících se sociálním zabezpečením. Zabývá se touto matérií a vyjadřuje k eventuálním návrhům, jimiž by byla realizována revize koordinačních nařízení. Nařízení 883/2004 přináší do této oblasti několik změn. Mezi nové úkoly Správní komise přibyla podpora využívání nových technologií sloužících k usnadnění volného pohybu osob – modernizace postupů výměny informací, přizpůsobování toku informací mezi institucemi za účelem výměny elektronickými prostředky, přijetí nových společných strukturálních pravidel pro služby zpracování údajů, zejména pak těch, které se vztahují k bezpečnosti a používání norem a stanovení předpisů pro fungování společné části těchto služeb<sup>90</sup>. V souvislosti s touto novinkou byla ustanovením článku 73 nařízení 883/2004 zřízena Technická komise pro zpracování údajů, jejímž obecným úkolem je podpora Správní komise při

---

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Nařízení 883/2004, článek 72, písmeno d)

realizaci výše uvedených úkolů. Dalším orgánem podřízeným Správní komisi je Účetní komise<sup>91</sup>. Co se týká spolupráce úřadů a institucí jednotlivých členských států, přináší nové koordinační nařízení novinky i do této oblasti. Vedle základních pravidel stanovených v článku 84 nařízení 1408/71, jako jsou např. povinnost výměny informací, vzájemné podpory, bezplatné vzájemné správní pomoci a zásady přímé komunikace mezi institucemi samotnými, stejně jako mezi těmito institucemi a dotčenými osobami a jejich zástupci, přináší nové nařízení rozšíření výčtu základních pravidel. Nadále je zachována bezplatnost vzájemné správní pomoci, avšak s výhradou práva Správní komise na stanovení druhu nahraditelných nákladů a mezí pro náhradu těchto nákladů<sup>92</sup>. Dalšími novinkami, které zavádí nařízení 883/2004, je úprava ochrany osobních údajů a stanovení povinnosti dotčených osob informovat instituce příslušného členského státu a státu bydliště o každé změně rodinné i osobní situace, která by mohla ovlivnit právo na čerpání dávek, stejně jako možnost postihu dotčené osoby při nesplnění informační povinnosti<sup>93</sup>. Orgány a instituce členských států jsou povinny postupovat tak, aby nebyly porušeny právní předpisy zajišťující ochranu osobních údajů fyzických osob při jejich zpracování a pohybu. V případě mezistátního sdělování těchto údajů postupují orgány a instituce obligatorně dle právních předpisů státu poskytujícího tyto osobní údaje. Dále je v novém nařízení obsažena vyvratitelná domněnka správnosti kopií a záznamů elektronických dokumentů. Tyto je tedy nadále nutné pokládat za správné, neexistuje-li důkaz opaku.

Dalším významným aspektem, jehož se dotýkají změny, je velký důraz kladený na zjednodušení komunikace, a to jak mezi institucemi samotnými, tak i mezi institucemi a občany. Základním cílem nové úpravy je snaha o co nejpřístupnější a uživatelsky nejpříjemnější systém. Základním trendem, jenž tuto

---

<sup>91</sup> Nařízení 883/2004, článek 74

<sup>92</sup> Nařízení 883/2004, článek 76 odst. 2

<sup>93</sup> Nařízení 883/2004, článek 76 odst. 4 a 5

snahu provází, je postupný odklon od papírových formulářů a přechod na plně elektronickou formu komunikace. Počátky tohoto trendu lze vysledovat již ve snahách o zavedení jednotného evropského průkazu pojištění, tzv. EHIC (European Health Identity Card). Zavedení průkazu EHIC umožnilo zrušení celé řady papírových formulářů<sup>94</sup>. Podrobná úprava tohoto nového institutu byla do koordinačního nařízení začleněna nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) 631/2004<sup>95</sup>. Uvedení této novinky do praxe proběhlo v České republice velmi uspokojivě. Česká republika zaujímá páté místo v poměru počtu průkazů EHIC k počtu svých občanů<sup>96</sup>.

Další novinkou, která je logickým vyústěním zmíněného trendu, je požadavek na úplné zrušení papírových forem formulářů a úplný přechod na elektronickou formu komunikace. Toto je upraveno v článku 4 prováděcího nařízení k nařízení 883/2004. Za tímto účelem by měl být zprovozněn systém elektronické výměny informací, známý pod zkratkou EESSI<sup>97</sup>, jenž by měl být plně funkční v průběhu roku 2012. Jeho cílem by mělo být výrazné zjednodušení komunikace mezi institucemi samotnými i možnosti občanů na přístup k informacím. V této souvislosti je vhodné poznamenat, že Česká správa sociálního zabezpečení přistupuje k tomuto trendu velmi flexibilně a patří v oblasti elektronické komunikace k nejprogresivnějším českým institucím<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> Blíže např. rozhodnutí č. 198 Správní komise Evropských společenství pro sociální zabezpečení migrujících pracovníků. Ú.V. L 259/1

<sup>95</sup> OJ L 100, 6.4.2004, s. 1-5

<sup>96</sup> Viz příloha I.

<sup>97</sup> Schéma fungování EESSI je obsahem přílohy II.

<sup>98</sup> Srov. např. Langová, P., Poláková, R. Historie a současnost e-podání v ČSSZ. Národní pojištění, 2009,40, n°4, s. 33-34, nebo pravidelné přehledy týkající se oblasti e-governementu publikované v časopisu Národní pojištění

### **III. Vztah koordinačních nařízeních ke změnám, k nimž došlo v právu sociálního zabezpečení v České republice**

Přímým důsledkem oživení skomírajícího a pomalu se hroutivšího hospodářství ve většině postkomunistických zemí, Českou republiku nevyjímaje, vedlo k postupnému zlepšování a transformaci systému sociálního zabezpečení a jeho přibližování (aproximaci) ke kvalitě běžné v ostatních evropských zemích. Trendem, převládajícím v dotčených středo- a východoevropských zemích, se stalo hledání stability pomocí strategií na makroekonomické úrovni a strukturálních reformách. Změny, které s sebou přinesla transformace hospodářství, se tak nutně začaly promítat i do sféry sociálního zabezpečení.

Dalším aspektem, jenž přinesl nutnost změn právních předpisů upravujících oblast sociálního zabezpečení, byl proklamovaný eminentní zájem o vstup České a Slovenské Federativní republiky a po jejím rozdělení i obou jejích nástupnických států do Evropské unie. Tímto nastoupila Česká republika dlouhou cestu ke vstupu do Evropské unie, jež znamenala symbolické vymazání rozdělení Evropy v průběhu studené války. Jejím cílem bylo začlenění do hospodářských i politických struktur sjednocené Evropy a etablování se v systému těchto struktur. Samotná integrace tak probíhala v několika etapách.

# 1. Trendy provázející přípravu České republiky na vstup do Evropské unie z hlediska úpravy sociálního zabezpečení

Z pohledu sociálního zabezpečení a jeho ovlivňování úpravou a trendy v sociálním právu Evropské unie lze vývoj rozčlenit do několika stádií. V roce 1996 byla na základě vládního usnesení zahájena jednání o možnostech uzavírání bilaterálních mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení a zdravotní péči. Došlo tak k navázání na přetrženou kontinuitu vývoje založeného na evropských principech, neboť kromě smlouvy o sociálním zabezpečení uzavřené s Francií dne 12. října 1948, jež vstoupila v platnost dne 1. července 1949 po publikaci ve Sbírce zákonů pod číslem 215/1949<sup>99</sup> a smlouvou o sociálním zabezpečení mezi Československou republikou a Polskou republikou, která byla podepsána dne 5. dubna 1948 a stala se platnou dne 1. října 1948 po uveřejnění ve Sbírce zákonů pod číslem 261/1948<sup>100</sup>, nebyly další smlouvy ohledně sociálního zabezpečení uzavírány v souladu s těmito principy. Ostatní smlouvy o sociálním zabezpečení byly poplatné socialistické právní doktríně a nebyly slučitelné s moderním pojetím, jež bylo potřeba znovu objevit v souvislosti s výše nastíněným vývojem v poslední dekádě dvacátého století. Sjednávání a příprava mezinárodních smluv byly považovány za součást přípravy na přistoupení České republiky k Evropské unii. Dalo by se říci, že sjednávání smluv se stalo prubířským kamenem v přípravě na koordinaci předpisů v souladu s nařízením 1408/71. Byla zahájena jednání s členskými i nečlenskými státy Evropské unie, během nichž byla zjištěna nutnost vypořádání se s problémy

---

<sup>99</sup> Srov. např. Podrobný přehled jednotlivých smluv. [online][citováno dne 2009-08-01] dostupné na <http://www.mpsv.cz/cs/1304>

<sup>100</sup> Ibidem.

v mnoha oblastech. Základními okruhy problémů byly tři stěžejní oblasti: formálně-právní, ekonomicko-právní a obsahové<sup>101</sup>.

V oblasti formálně-právní šlo zejména o sporné otázky ohledně právní síly smluv<sup>102</sup>, přičemž problémy činil výklad ustanovení článku 10 ústavního zákona České národní rady číslo 1/1993 Sb., Ústavy, ve znění pozdějších předpisů. Docházelo k teoretickým diskuzím, zda jde v případě mezinárodních smluv upravujících koordinaci sociálního zabezpečení smlouvy o lidských právech a svobodách. A pakliže by tomu tak nebylo, vyvstala by otázka, jakou právní sílu předmětné smlouvy mají. Jistým vodítkem se stal i dosud platný zákon číslo 100/1932 Sb. o vnitrostátním účinku mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení. Důsledkem bylo doplňování ustanovení o přednosti předmětných mezinárodních smluv do příslušných českých zákonů upravujících sociální zabezpečení. Přítrž těmto sporům a polovičatým řešením učinila (nejen v oblasti sociálního zabezpečení) až velice potřebná euronovela Ústavy, která do Ústavy začlenila nový článek 10a a změnila znění původního článku 10. Euronovela tak jednou provždy ukončila předchozí teoretické spory a problematika sporné právní síly mezinárodních smluv, které se týkají mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení, jakožto základ formálně-právních neshod, byla vyřešena<sup>103</sup>.

Ekonomicko-právní problematika se více méně nesla v duchu alibistických obav z ekonomických důsledků prohlubující se koordinace systémů sociálního zabezpečení, zvýšených nákladů, a to zejména v oblasti zdravotního pojištění a finanční náročnosti. Docházelo i k opakovanému oddalování plnění závazků,

---

<sup>101</sup> Systematika a důvody členění problematiky jsou převzaty zejména z webových stránek [www.prf.cuni.cz](http://www.prf.cuni.cz) [online][citováno 2009-08-03] dostupné na <http://www.prf.cuni.cz/documents/docs.php?idtrid=5&idobjekt=118&bCompact=>

<sup>102</sup> Srov. např. s výrokovou částí nálezu Ústavního soudu vydaného dne 03. června 2003 pod sp. zn. II.ÚS 405/02

<sup>103</sup> Srov. např. Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 204 a násl



k jejichž plnění se Česká republika zavázala. Obsahové problémy s sebou nepřinášelo pouze omezené krytí jednotlivých nároků, ale i různorodé vymezení oblastí a dávek sociálního zabezpečení v jednotlivých mezinárodních smlouvách. Z hlediska aplikace mezinárodních smluv přinášela problémy zejména nízká informovanost jak úředníků samotných, tak poskytovatelů zdravotnických služeb. Množily se i stížnosti ze zahraničí, které upozorňovaly na nedodržování smluv v oblasti zdravotní péče, ale i na nejasná a spleť pravidla tvorby cen, zpochybňování a odmítání účinků smluv ze strany některých soukromých poskytovatelů zdravotní péče a v neposlední řadě také neexistenci českého styčného orgánu v oblasti věcných dávek až do roku 2002<sup>104</sup>.

Vzhledem k tomu, že valná většina smluv byla uzavřena ještě před vstupem České republiky do Evropské unie v roce 2004, je nutné zodpovědět otázku vzájemných vztahů a aplikace bilaterálních mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení a nařízení 1408/71 (respektive 883/2004). Odpověď na tuto otázku je možné nalézt v článku 6 nařízení 1408/71, které stanovuje přednost tohoto nařízení v rámci osobní a věcné působnosti před ustanovením bilaterální či multilaterální smlouvy uzavřené mezi členskými státy nebo mezi členskými a nečlenskými státy, pokud k urovnání příslušných případů není kompetentní žádná instituce nečlenských států. Platnost předmětných smluv tedy není nařízením 1408/71 dotčena, pouze nedochází (až na stanovené výjimky) k jejich aplikaci. Pro Českou republiku se stalo toto ustanovení aktuálním při posledním rozšíření Evropské unie o Rumunsko a Bulharsko. Tyto dva státy se staly dne 1. ledna 2007 novými členskými státy Evropské unie a od tohoto dne se na úpravu vzájemné koordinace systémů sociálního zabezpečení vztahuje nařízení 1408/71. Do té doby byly tyto státy a Česká republika vázány vzájemnými bilaterálními smlouvami, jež byly platné – ve vztahu k Bulharsku od 1. ledna 2002 a ve vztahu k Rumunsku od 1. dubna 2004.

---

<sup>104</sup> Srov. např. Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 204 a násled.

Úprava nařízení 883/2004 se od předchozí liší. Neřeší již vztah k nečlenským státům. Také je stanovena přednost aplikace úpravy nařízení samotného, avšak s přesně definovanými výjimkami, kterými mohou být například výhodnější pozice příjemce dávek založená na mezinárodní smlouvě, nebo pokud je výjimka ospravedlnitelná zvláštními historickými událostmi. Tím, že byla zohledněna možnost přednostní aplikace ustanovení výhodnějšího pro příjemce dávek, byl zohledněn dlouhodobý trend, k němuž směřuje celoevropský vývoj. Český Ústavní soud se v tomto smyslu vyjádřil např. ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/94, vyhlášeným pod č. 164/1995 Sb. Účinek výjimek musí být časově omezený. A aby si ustanovení předmětných mezinárodních smluv udržela použitelnost i nadále, musí být uvedena v příloze II. nařízení 883/2004<sup>105</sup>.

Lze konstatovat, že cesta, kterou si Česká republika zvolila při přípravě na přistoupení k Evropské unii, se velice osvědčila, neboť praxe spočívající v „zácviku“ kompetentních institucí a jejich zaměstnanců při přijímání a následné aplikaci mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení, byla skvělou přípravou na úpravu koordinace tak, jak ji stanoví nařízení 1408/71<sup>106</sup>. Tento trend ve vývoji českého sociálního zabezpečení v průběhu vývoje, čím dál více ovlivňovaného úpravou sociálního práva Evropské unie, lze v obecné rovině hodnotit velmi pozitivně.

Dalším významným trendem ovlivňujícím oblast sociálního práva Evropské unie jsou tzv. twinningové projekty Evropské unie. Tyto projekty umožňují hlubší přípravu přistupujících či přistoupivších států na optimální zvládnutí úkolů, které s sebou přináší koordinace systémů sociálního zabezpečení. Z důvodu zajištění lepší možnosti integrace nových členských států je pravidelně každý rok z rozpočtu Evropské unie uvolňována konkrétní částka umožňující realizaci těchto twinningových projektů. Jde v podstatě o výměnu zkušeností, metodik a porovnání

---

<sup>105</sup>Srov. např. odst. 1 článku 8 nařízení 883/2004

<sup>106</sup>Srov. např. . Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 206 a násl.

systémů sociálního zabezpečení na mezistátní úrovni. Dále jsou v rámci twinningových projektů prezentovány zkušenosti twinningových států a zpracovávány manuály týkající se jednotlivých sektorů. Tyto projekty jsou velmi přínosné, neboť díky nim zůstávají zúčastněné státy v kontaktu s vývojem a nejnovějšími trendy. Díky těmto projektům se nově přistoupiší státy mohou učit od států „staré Evropy“, které by měly mít daleko více zkušeností. Ne vždy to tak ale musí být, neboť velmi záleží na připravenosti účastnících se států.

Například zkušenosti České republiky z twinningového projektu s Velkou Británií nebyly příliš pozitivní, neboť příslušné orgány nepřistupovaly ke své roli s dostatečnou odpovědností. Další twinningový projekt, jehož se Česká republika účastnila, probíhal za spoluúčasti Vestfálska, respektive tamní německé správy důchodového pojištění a soustředil se na analýzu a možné řešení problémů s výběrem pojistného. Cílem bylo mimo jiné posílení finanční kontroly a správy údajů v oblasti sociálního pojištění v nadnárodním kontextu<sup>107</sup>. Oblast výběru pojistného je značně komplikovaná. Pravidla pro výběr příspěvků a úpravu nároků institucí příslušných pro dávky vůči třetím stranám stanovují dva poměrně strohé články nařízení 1408/71, konkrétně jde o články 92 a 93. O poznání podrobnější úpravu předmětné oblasti obsahuje nařízení 883/2004 ve svých člancích 84 a 85, jež stanovují mimo jiné i práva příslušných institucí v dané oblasti. V odstavci 4 článku 84 je upravena možnost doplňkového užití bilaterální smlouvy uzavřené mezi jednotlivými členskými státy, pokud nelze na daný problém vztáhnout úpravu nařízení samého, nebo nařízení prováděcího.

Projekt s názvem *„Posílení kapacity České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ) v oblasti koordinace sociálního zabezpečení, zejména důchodů a příslušnosti k právním předpisům“* probíhal ve spolupráci Finska a České republiky. Začal v lednu roku 2009

---

<sup>107</sup> Srov např. Projekt EU pomůže s výběrem pojistného v zahraničí. Národní pojištění, 2008, 39,n° 5, s.25.

a trval šest měsíců. Evropská unie na něj přispěla částkou 165 935 eur<sup>108</sup>. Tento projekt přímo souvisí s plánovaným nabytím účinnosti nařízení 883/2004 v průběhu roku 2010. A právě na problematiku spojenou s novým nařízením se zaměřila agenda tohoto projektu. Od toho se také odvíjela volba témat, těžištěm problematiky se tak staly dvě velmi obtížně uchopitelné oblasti sociálního zabezpečení, tedy otázka příslušnosti k právním předpisům a důchodová agenda. Jak vyplývá z podaného výkladu, jsou twinningové projekty prospěšné pro všechny zúčastněné státy, pokud se tyto na svou úlohu zodpovědně připraví<sup>109</sup>. V této souvislosti lze uvést, že Česká správa sociálního zabezpečení byla na svou novou roli díky proběhnutším twinningovým projektům velmi dobře připravena a nabízí se tak možnost, aby v případě potřeby mohli její zaměstnanci podobným způsobem předávat své zkušenosti odborníkům ze států, jež se na své přistoupení k Evropské unii teprve chystají.

Projektem, který přibližuje veřejnosti oblast problematiky sociálního zabezpečení na mezistátní úrovni a zároveň přispívá výraznou mírou k otevřenosti institucí příslušných pro tuto oblast, jsou i tzv. konzultační dny. Velký úspěch zaznamenaly konzultační dny spolupořádané Českou správou sociálního zabezpečení a německým nositelem důchodového pojištění Deutsche Rentenversicherung střídavě na německém a českém území. Na rozdíl od twinningových projektů jsou konzultační dny zaměřeny vně příslušných orgánů a slouží jako služba veřejnosti: k jejímu informování o pravidlech upravených směrnicí 1408/71. Zájemce z řad veřejnosti se objedná na konkrétní hodinu a má k dispozici českého a německého specialistu a pracovníka, jenž se stará o tlumočení. Dle dostupných údajů trvá jedna konzultace průměrně třicet minut a je poskytována

---

<sup>108</sup> srov. např. Tisková zpráva ČSSZ z 23. ledna 2009. [online] [citováno 2009-07-20] dostupné na <http://www.cssz.cz/cz/informace/media/tiskove-zpravy/tiskove-zpravy-2009/090123-cesko-finsky-projekt-pomuze-cssz-pripravit-se-na-uplatneni-novych-narizeni-rady-eu-o-koordina.htm>

<sup>109</sup>Ibidem.

bezplatně<sup>110</sup>. Podobnou praxi orgánů členských států činných v oblasti sociálního zabezpečení nelze hodnotit jinak než pozitivně, neboť přispívá k informovanosti občanů daných států a kladnému vnímání zúčastněných institucí. Je jisté, že investice do dobré informovanosti zainteresovaných osob o problematice sociálního zabezpečení se příslušným orgánům správy sociálního zabezpečení mnohonásobně vrátí v podobě ušetřených nákladů, jež by vznikly z důvodu nutnosti oprav, případně opakovaných podání formulářů nepoučenými osobami. Jak vyplývá z dosavadního výkladu, je koordinace sociálního zabezpečení velmi složitou činností a úspěšný výkon úkolů, jež s sebou tato problematika přináší, předpokládá spolupráci všech zúčastněných stran.

## **2. Vývojové tendence vztahu mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a aktuální problémy česko-slovenských vztahů v oblasti koordinace**

K 1. lednu 1993 zanikla Česká a Slovenská Federativní republika. Jejími nástupnickými státy se staly Česká republika a Slovenská republika. Jednou z mnoha velmi citlivých otázek, jež bylo nutné po rozdělení federativní republiky definitivně vyřešit, byla úprava sociálního zabezpečení. Tento problém musel být řešen u poměrně velkého počtu občanů nově vzniklé České republiky, kteří mohli být k trvalému pobytu přihlášení na jejím území, ale kteří pracovali delší dobu na území Slovenské republiky nebo pro zaměstnavatele, jehož sídlo se na tomto území ocitlo. Základní sporné otázky upravila smlouva o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou podepsaná dne 29. října 1999, platná ode dne vzniku nových republik, tj. od 1. ledna 1993 a publikovaná pod číslem 228/1993

---

<sup>110</sup> První česko-německý konzultační den v Pasově. Národní pojištění. 2006, roč. 37, 8-9, s. 48.

v české Sbírce mezinárodních smluv. Tato smlouva obsahuje úpravu základních oblastí sociálního zabezpečení, tedy důchodového zabezpečení, státních sociálních dávek, nemocenského pojištění (zabezpečení), dávek a služeb sociální péče<sup>111</sup>. Osobní působnost dané smlouvy se vztahuje na občany obou smluvních států a jejich rodinné příslušníky, přičemž na občany třetích států, uprchlíky, osoby bez státní příslušnosti a jejich rodinné příslušníky se vztahuje pouze v souvislosti s nároky na důchodové zabezpečení a nemocenské pojištění. Jde o smlouvu kombinovaného typu založenou na proporčním principu, do něhož ingeruje princip teritoriální<sup>112</sup> prostřednictvím ustanovení čl. 20 předmětné smlouvy. Výklad tohoto ustanovení působil v praxi jistě obtíže, alespoň pokud lze usuzovat z počtu nálezů Ústavního soudu České republiky, v jejichž rámci byl soud nucen se tímto ustanovením zabývat. Ústavní soud se problematikou spojenou s úpravou sociálního zabezpečení zabýval vícekrát. Tuto problematiku samozřejmě v celé řadě rozsudků řešil i Nejvyšší soud České republiky a Nejvyšší správní soud České republiky.

I přesto je však možné označit obecně vztahy mezi Českou a Slovenskou republikou za nadstandardní, a to z několika příčin – snadnější komunikace na institucionální úrovni a vzájemná znalost prostředí, jakkoli se tato postupem doby začíná vytrácet<sup>113</sup>. Slovenská republika je v oblasti koordinace sociálního zabezpečení vedle Rakouska a Německé spolkové republiky nepochybně nejdůležitějším partnerem České republiky<sup>114</sup>. Z tohoto faktu logicky plyne i největší počet problémů

---

<sup>111</sup> Srov. např. Smlouva o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou. čl. 2

<sup>112</sup> Podrobněji je o této problematice pojednáno webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí dostupných online zejména na <http://www.mpsv.cz/cs/1275> a <http://www.mpsv.cz/cs/1304>

<sup>113</sup> Srov. např. Švec, L. Specifika vztahů ČR a SR při poskytování věcných dávek. [online][citováno dne 2009-09-23] dostupné na [http://www.prf.cuni.cz/documents/docs.php?id\\_trida=5&id\\_objekt=118&bCompact=](http://www.prf.cuni.cz/documents/docs.php?id_trida=5&id_objekt=118&bCompact=)

<sup>114</sup> Srov. např. pravidelné ročenky publikované na <http://www.cmu.cz/cmu/dokumenty>

při uskutečňování koordinace v praxi. Problematických okruhů existuje několik. Prvním je odlišné stanovisko českých a slovenských institucí ohledně ochranné doby po skončení pracovního vztahu, po kterou má pracovník nárok na dávky v nemoci. Tato problematika je zajímavá i z hlediska aplikace kritéria *lex loci laboris*. Jádrem sporu je ochranná doba a problémy nastávají v případě, že slovenský státní příslušník, který se poté, co rozvázal pracovní poměr v České republice, odstěhuje se zpět do své vlasti a onemocní tam. Spor je veden o to, která z republik bude povinována k výplatě dávek v nemoci. Česká strana tvrdí, že není možné, aby to byla ona, a to z důvodu neexistence registrace dotčené osoby; slovenská zase, že příslušná k vyplácení je strana česká na základě ochranné doby<sup>115</sup>. Nemožnost nalezení uspokojivé odpovědi na výše uvedenou otázku možná povede k tomu, že se touto problematikou bude muset zabývat Evropský soudní dvůr, neboť tento problém řeší i některé jiné členské státy<sup>116</sup>.

V obou republikách bude nutné vyřešit otázku domicilu, neboť koncepce trvalého pobytu upřednostňovaná v obou státech je odlišná od koncepce bydliště tak, jak je chápána z hlediska koordinačního nařízení. Koncept trvalého pobytu je pojmem spíše formálním, kdežto z hlediska koordinace je důležité, kde má dotčená osoba středisko svých zájmů. Ovšem asi největší těžkosti byly zapříčiněny konfliktem mezi Nejvyšším soudem České republiky a Ústavním soudem, jež měly rozdílný právní názor na problematiku starobních důchodů. Konsekvencím, které tento spor měl, bude věnován následující výklad.

---

<sup>115</sup> Srov např. Jorens, Y., Hajdú, J. European report 2008. s. 37 [online][citováno dne 2009-09-04] dostupné na [http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS\\_finalEuropeanReport.pdf](http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS_finalEuropeanReport.pdf)

<sup>116</sup> Srov. např. Jorens, Y., Hajdú, J. European report 2007. s. 120 [online][citováno dne 2009-09-23] dostupné na [http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS\\_EuropeanReport\\_2007.pdf](http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS_EuropeanReport_2007.pdf)

První z judikátů je ze dne 3. června 2003 a byl vydán pod spisovou značkou II. ÚS 405/02<sup>117</sup>. Navrhovatel pracoval v období od 16. října 1962 do 31. července 1995 u zaměstnavatele, jenž měl své sídlo na území Slovenské republiky. Poté se stal plátcem sociálního pojištění v České republice, a to v době od 1. srpna 1995 do 30. června 1999. Českou správou sociálního zabezpečení byl navrhovateli přiznán nárok na předčasný starobní důchod ve výši určené dle doby pojištění na území České republiky. Žádost o zvýšení důchodu na základě zhodnocení doby pojištění ve společném státě byla přitom zamítnuta mimo jiné na základě článku 20 smlouvy o sociálním zabezpečení se Slovenskou republikou. Navrhovatel argumentoval i zákonem číslo 100/1932 Sb. a domáhal se zrušení napadeného rozsudku z důvodu údajné diskriminace, jež nebyla založena na žádných „rozumných“ či „objektivních důvodech“, protože slovenské právní předpisy neznaly pojem předčasného starobního důchodu a fikce, na jejímž základě se na fyzickou osobu zaměstnanou na slovenské části území tehdejší Československé republiky pohlíželo jako na osobu zaměstnanou „v cizině“, byla shledána jako diskriminační. Navrhovatel byl tedy oproti svým spoluobčanům znevýhodněn pouze na základě skutečnosti výkonu práce na území státu, který však byl součástí původní federativní republiky. Ústavní soud shledal podanou stížnost jako důvodnou. Existence ústavních mezí počínání státu jakožto nově vzniklého subjektu mezinárodního práva veřejného, byla potvrzena a napadený rozsudek byl na základě argumentace navrhovatele zrušen. Svůj názor opřel Ústavní soud zejména o kontinuitu českého právního řádu s právním řádem československým, kterou založil ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. Tímto došlo k zařazení federativních právních předpisů do českého právního řádu. Z pohledu těchto předpisů neměla otázka území republiky zaměstnání občana

---

<sup>117</sup> Nález Ústavního soudu, o nichž je pojednáno v této kapitole jsou dostupné online např. na stránkách [www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz) nebo [www.TRESS-network.org](http://www.TRESS-network.org)



žádnou relevanci. Z toho důvodu nebylo možné akceptovat argumentaci vedlejších účastníků založenou na neudržitelném výkladu výše uvedené fikce a příliš formálnímu pojetí právního státu. Ústavní soud tedy shledal, že skutečně došlo k diskriminaci navrhovatele na základě neexistence možnosti předčasného starobního důchodu ve Slovenské republice.

Dalším judikátem, ve kterém se Ústavní soud zabýval článkem 20 mezinárodní smlouvy č. 228/1993 Sb.m.s., bylo usnesení ze dne 9. prosince 2004 vydané pod sp. zn. II.ÚS 21/04. Stěžovatelka se domáhala zrušení rozsudku, jímž byla zrušena její kasační stížnost. Skutkový základ posuzované věci spočíval v následující skutečnosti, stěžovatelka tvrdila, že byla na základě rozdílných metodik pro výpočet starobního důchodu užitých v České a ve Slovenské republice a měnového kursu České a Slovenské koruny zkrácena na svých nárocích. Stěžovatelka se na základě právních závěrů soudu uvedených v předchozím odstavci domnívala, že splnila podmínky účasti na důchodovém zabezpečení podle českých předpisů. Trendem, jenž se projevil během tohoto řízení, bylo i zohledňování judikátů Evropského soudního dvora v praxi kompetentních úřadů. Jako příklad může posloužit i argument uvedený Českou správou sociálního zabezpečení, jakožto vedlejším účastníkem řízení – totiž, že dle rozsudku van der Bunt-Craig (C-238/81) nezakládá právo Evropské unie povinnost zohledňovat při výplatě dávek směnné kurzy ani přepočítávat dávky dle těchto kurzů. Jde o rozhodnutí logické, neboť opačná praxe by si zřejmě vyžádala další neopodstatněné výdaje v souvislosti s již tak značně nákladným exportem dávek. Ústavní soud připomněl, že jedním z důvodů uzavření smlouvy č. 228/1993 Sb. m. s. bylo vyloučení duplicity nároků subjektů na plnění garantovaná sociálním zabezpečím. Neshledal tedy, že by došlo k porušení některého z ústavně zaručených práv, a to ani k porušení práva na spravedlivý proces či na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří. Stížnost byla z důvodu zjevné neopodstatněnosti zamítnuta. Později se ale Ústavní soud přiklonil k jinému názoru při posuzování podobné věci.

V nálezu ze dne 25. ledna 2005, vydaném pod sp. zn. III. ÚS 252/04 vytkl Ústavní soud obecným soudům a České správě sociálního zabezpečení svévolnou

interpretaci svých nálezů a zopakoval své názory vyjádřené v nálezu sp. zn. II. ÚS 405/02. Ústavní soud též poukázal na obecně platnou zásadu, že v případě rozporu je nutné aplikovat ustanovení, jež je pro příjemce dávky příznivější. Nejinak tomu bylo i v případě nálezu ze dne 4. dubna 2005 vydaném pod sp. zn. IV. ÚS 158/04. Postupem doby se projevovala rozdílnost v názorech Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu na vztah a aplikaci českých vnitrostátních právních předpisů, zejména potom zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou, zvláště pak článku 20 této smlouvy, nařízení 1408/71 a ústavního pořádku České republiky. Ústavní soud byl opět nucen zopakovat argumenty, jež judikoval ve svých předchozích nálezech (jsou uvedeny výše).

Další judikáty Ústavního soudu na sebe nenechaly dlouho čekat. Nejvyšší správní soud totiž opakovaně odmítal uznat precedenční závaznost nálezů Ústavního soudu a setrval na svém právním názoru. I s ohledem na vztah k nařízení 1408/71 bylo velice zajímavé sledovat celý průběh a argumentaci jednotlivých subjektů na vedených sporech zainteresovaných. Zásadní význam v celé záležitosti měl nález pléna Ústavního soudu vydaný dne 20. března 2007 pod sp. zn. Pl. ÚS 4/06, v němž byla celá problematika velmi detailně rozebrána. Bez zajímavosti není ani argumentace vyjádřená v odlišných stanoviscích šesti ústavních soudců, zvláště pak v odlišném stanovisku soudce Jiřího Nikodýma. Dalším velmi obsáhlým judikátem je nález Ústavního soudu ze dne 13. listopadu 2007 vydaný pod sp. zn. IV. ÚS 301/05. Rozboru těchto dvou judikátů budou věnovány následující řádky. Ústavní soud se identickou problematikou, jaká byla řešena v obou předchozích judikátech, zabýval i v několika svých dalších nálezech. Šlo o nález vydaný dne 6. března 2008 pod sp. zn. I. ÚS 365/05, nález z téhož dne vydaný pod sp.zn. II.ÚS 156/06 a nález ze dne 11. března 2008 vydaný pod sp. zn. IV.ÚS 228/06. Vzhledem ke skutečnosti, že v těchto nálezech nebyly použity jiné argumenty, než ty, na nichž založil Ústavní soud své rozhodnutí projednané v plénu, nebudou již tyto judikáty nadále zmiňovány, neboť jimi byly pouze potvrzeny nálezy předchozí. Spor ohledně důchodů vyplácených českým občanům na základě kolizního ustanovení čl.

20 smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Slovenskou republikou byl velice zajímavý jak z hlediska ústavněprávního, procesně právního, sociálně právního tak i z hlediska hodnocení aspektů možného vztahu problematiky k úpravě založené právem Evropské unie. Základem všech sporů byla otázka nároků na pobírání tzv. „vyrovnávacího příspěvku“, jenž měl napravit přílišnou tvrdost úpravy předmětné kolizní normy. Na základě jejího uplatnění totiž důchodci pobírali nižší důchod, než jaký by mohli pobírat, pokud by byla uplatněna pouze česká právní úprava.

Nejvyšší správní soud ve své argumentaci zdůraznil, že nezpochybňuje možnost vyplácení „vyrovnávacího příspěvku“ v obecné rovině, pokud je nárok na takový příspěvek podložen buďto zákonem, anebo mezinárodní smlouvou. V posuzovaných případech tomu tak ale nebylo a ani z nařízení 1408/71 nelze nic takového dovodit, protože předmětné nařízení nezná instituty, jež by kompenzovaly eventuální neopodstatněnou tvrdost aplikované úpravy. Tento závěr je dosti sporný. Úpravu postupu při odstraňování přílišných tvrdostí obsahuje totiž samotná smlouva ve svém článku 26. Nejvyšší správní soud dále zdůraznil, že rozdělení společného státu zajisté znamenalo újmu pro mnoho jeho občanů v rovině osobní i majetkové. Dle názoru soudu však nebylo udávané poškození stěžovatelů způsobeno aplikací kolizní normy, nýbrž rozdílným ekonomickým vývojem obou států a jejich odlišných právních úprav. Navíc v podstatě nešlo o dohodu o sociálním zabezpečení, ale spíše o dohodu o vypořádání závazků (hlavně finančních) po rozdělení České a Slovenské Federativní republiky. Soud poukázal i na praktické těžkosti, jakými jsou denně se měnící měnové kursy a také rozdílné koncepce ve vyplácení důchodů, např. jiná valorizační pravidla. Naproti tomu Ústavní soud zdůraznil, že nároky stěžovatelů je možné posuzovat jako nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva. Vznikly by tedy i bez existence smlouvy a je proto věcí nositele českého pojištění, aby zajistil dorovnání rozdílů vzniklých na základě odlišností národních úprav, zároveň je potřeba reflektovat, že ne vždy lze vyrovnat rozdíly tak, aby důchody byly absolutně stejné. Nositelé pojištění by však měli postupovat tak, aby rozdíly byly minimální. Ve své argumentaci Ústavní soud zdůraznil, že jeho

závěry jsou plně konformní se závěry, k nimž dospěl Evropský soudní dvůr. Šlo o rozsudky Claudino Rossi (C-100/78) a Theo Dammer (C-168/88). Ústavní soud dospěl k závěru, že stěžovatelé mají nárok na výplatu tzv. „vyrovnávacího příspěvku“. Tento závěr je sporný ze dvou hledisek, za prvé – co bude následovat, pokud se díky eventuálnímu zlepšení ekonomické situace zvýší slovenské starobní důchody? Druhým znepokojujícím faktem zůstává otázka možné diskriminace občanů ostatních členských států<sup>118</sup>. Ačkoliv se to nezdá pravděpodobné, ještě fatálnější je podobně založený spor mezi Nejvyšším soudem, jenž spolu s Nejvyšším správním soudem zastává jiný právní názor než Ústavní soud. Tento spor je ještě důležitější než spor výše popsany<sup>119</sup>, bude tedy nesporně zajímavé, kudy se bude vývoj v následujících letech ubírat a zda se některou z výše nastíněných problematických otázek nebude nakonec přece jen muset zabývat Evropský soudní dvůr.

---

<sup>118</sup>Srov např. Jorens, Y., Hajdú, J. European report 2008. s. 40 [online][citováno dne 2009-09-04] dostupné na [http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS\\_finalEuropeanReport.pdf](http://www.tress-network.org/TRESSNEW/PUBLIC/EUROPEANREPORT/TRESS_finalEuropeanReport.pdf)

<sup>119</sup> Idem. s. 39

## IV. Závěr

S ohledem na veškeré skutečnosti, jež byly uvedeny v této práci lze uzavřít, že přijetí nového koordinačního nařízení bylo přínosným krokem pro celou oblast koordinace systémů sociálního zabezpečení, ačkoli ani přijetím tohoto právního předpisu nebylo dosaženo ideálního stavu a v oblasti koordinace sociálního zabezpečení budou muset být vyřešeny problémy, které se snad podařilo touto prací alespoň trochu přiblížit.

Velkou roli v usměrňování vývojových tendencí má Evropský soudní dvůr. Jak bylo vyloženo zejména na aktuálních příkladech rozsudků ve věcech Bosmann (C-352/06) a Hendrix (C-287/05) vývojový trend, jenž do určité míry provázel i přípravu nového koordinačního nařízení, kdy se do středu zájmu dostává maximální možné zohledňování zájmů jednotlivých příslušníků členských zájmů. Jak vyplývá z odůvodnění rozsudku Bosmann (C-352/06) i Hendrix (C-287/05) v určitých případech lze zohlednit obecné principy, které odůvodňují závěry, jež by se na první pohled zdály neslučitelné se základními principy koordinace. Je tedy otázkou nakolik bude pro další směřování koordinace sociálního zabezpečení ovlivněno prolomením dosavadního, tzv. „výlučného efektu“ ( též „*effet utile*“ nebo „*exclusive effect*“), jenž je v podstatě jedním z pilířů zásady aplikace jediného právního řádu, založené na kritériu *lex loci laboris*. Mohlo by se zdát, že opodstatněnost kritéria *lex loci laboris* je povážlivě zpochybněna a v nejbližší době musí dojít k jeho nahrazení nebo omezení kombinací některých jiných kritérií. Tento závěr však zřejmě neobstojí, pokud bude zohledněn i názor evropského soudního dvora vyjádřený v rozsudku Vláda Francouzského společenství, Valonská vláda proti Vlámské vládě (C-312/06), v němž Evropský soudní dvůr dospěl k závěru, že princip *lex loci laboris* je nejen hlavní kolizní zásadou při určování příslušného právního řádu, nýbrž dokonce

dovodil, že toto kritérium vychází z ustanovení primárního práva na němž je koordinační nařízení jakožto právní pramen ve své podstatě založeno. Bude zajímavé, sledovat, jak se s tímto do jisté míry rozporným fenoménem, kdy kritérium *lex loci laboris* je na jednu stranu zpochybňováno a na druhou stranu posilována vypořádá Evropský soudní dvůr ve svých dalších rozhodnutích. Další směřování koordinace systémů sociálního zabezpečení nebo alespoň jedné z jejich zásad tak bude do značné míry záviset na vyřešení otázky, kterému z výše uvedených trendů bude dána přednost. Koexistence v dlouhodobějším časovém horizontu je totiž pouze těžko myslitelná.

Dalším problémem, s nímž se bude muset Evropská unie i členské státy do budoucna vypořádat jsou nové druhy výkonu práce, které bude nutné zohlednit při určování příslušného právního řádu. Technologický rozvoj však zásadně ovlivňuje i další vývojový trend provázející, jímž je stále kvalitnější úprava vzájemné komunikace dotčených subjektů formou elektronickou. Zdá se, že papírové formuláře, které koordinaci sociálního zabezpečení provázely velmi dlouhou dobu, budou definitivně nahrazeny jejich elektronickými mutacemi. I tento trend vypovídá o stále silnější orientaci koordinace na zájmy jednotlivých státních příslušníků členských států. Vyřizování žádostí podaných elektronicky, zvláště pokud je potřeba v jednotlivých případech komunikovat na mezistátní úrovni, bude podstatně urychleno. Tento trend tedy výrazně zkvalitní služby poskytované migrujícím osobám. V této oblasti je Česká republika velmi progresivním státem technologické novinky jsou přijímány značně flexibilně.

Vývoj českého sociálního zabezpečení byl velmi výrazně ovlivněn nejenom samotným vstupem České republiky do Evropské unie, ale i přípravou na tento vstup. Určitým specifickým české koordinace jsou velmi těsné vztahy se Slovenskou republikou v této oblasti, jež však provázejí i rozpory v určitých koordinačních oblastech. Jak bylo demonstrováno na příkladu sporu mezi Nejvyšším soudem a Ústavním soudem, v oblasti vyplácení starobních důchodů jde o velmi palčivý problém, zvláště pokud si uvědomíme, že v oblasti důchodů invalidních jsou tyto problémy ještě křiklavější. Je tedy otázkou do budoucna, zda bude možné nalézt

kompromisní řešení, či zda o některé ze sporných otázek bude muset rozhodnout až Evropský soudní dvůr.

# Použitá literatura a ostatní prameny

## Literatura a časopisy

Blainpain, R., Colucci, M. and Sica, S.(eds.). The European Social Model. 1. vydání. Antwerpen – Oxford : Intersentia. 2006.

Cornelissen, R. Third-Country Nationals and the European Coordination of Social Security. European Journal of Social Security

Hurdík, J., Fiala, J., Selucká, M. (ed.). Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004. 1. vydání. Masarykova univerzita. Brno 2006

Koldinská, K., Pikorová, G., Švec, L., Tomeš, I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007

Konopásková, J. Výjimky z příslušnosti k právním předpisům, Národní pojištění, 2007, 38, 4

Langová, P., Poláková, R. Historie a současnost e-podání v ČSSZ. Národní pojištění, 2009, 40, n°4



Pieters, D., Schoukens, P. Sécurité sociale, quo vadis? Interviews avec des CEO de la sécurité sociale de 15 pays d'Europe occidentale. *Revue belge de sécurité sociale*, 2007, 49, n° 1

Pieters, D. Réforme du règlement européen de coordination : une perspective critique. *Revue belge de sécurité sociale*, 2004, 46, n°4

Rodiére, P. Droit social de l'Union européenne. 2. vydání. Paris : Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, E.J.A. 2002.

Spiegel, B. Revolution oder Evolution? : Einige Überlegungen zu den neuesten Entwicklungen in der Judikatur des EuGH betreffend die grenzüberschreitenden Aspekte der sozialen Sicherheit. [databáze] RDB Rechtsdatenbank GmbH. *SozSi.* 2001. 365.

Spiegel, B. Die neue europäische Sozialrechtskoordinierung. Überlegungen zur Verordnung (EG) Nr. 883/2004. *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)*, 2006, č. 2

Tichý, L., Arnold, R., Svoboda P., Zemánek J., Král, R. *Evropské právo*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck. 2004

Tomandl, T. *Der Einfluss europäischen Rechts auf das Sozialrecht*. 1. vydání. Wien : Braumüller. 2000

Verschuieren, H. La régionalisation de la sécurité sociale en Belgique à la lumière de l'arrêt de la Cour de justice européenne portant sur l'assurance soins flamande. Revue belge de sécurité sociale, 2008, 50, n°1

Verschuieren, H. Le nouveau Règlement (CE) n° 883/2004. Une réplique. Revue belge de sécurité sociale, 2004, 46, n°4

Verschuieren, H. The relationship between Regulation (EEC) 1612/68 and Regulation (EEC)1408/71 analysed through ECJ Case Law on Frontier Workers. European Journal of Social Security, 2004, 6, n°1

## **Internetové zdroje**

[www.curia-europa.eu](http://www.curia-europa.eu)

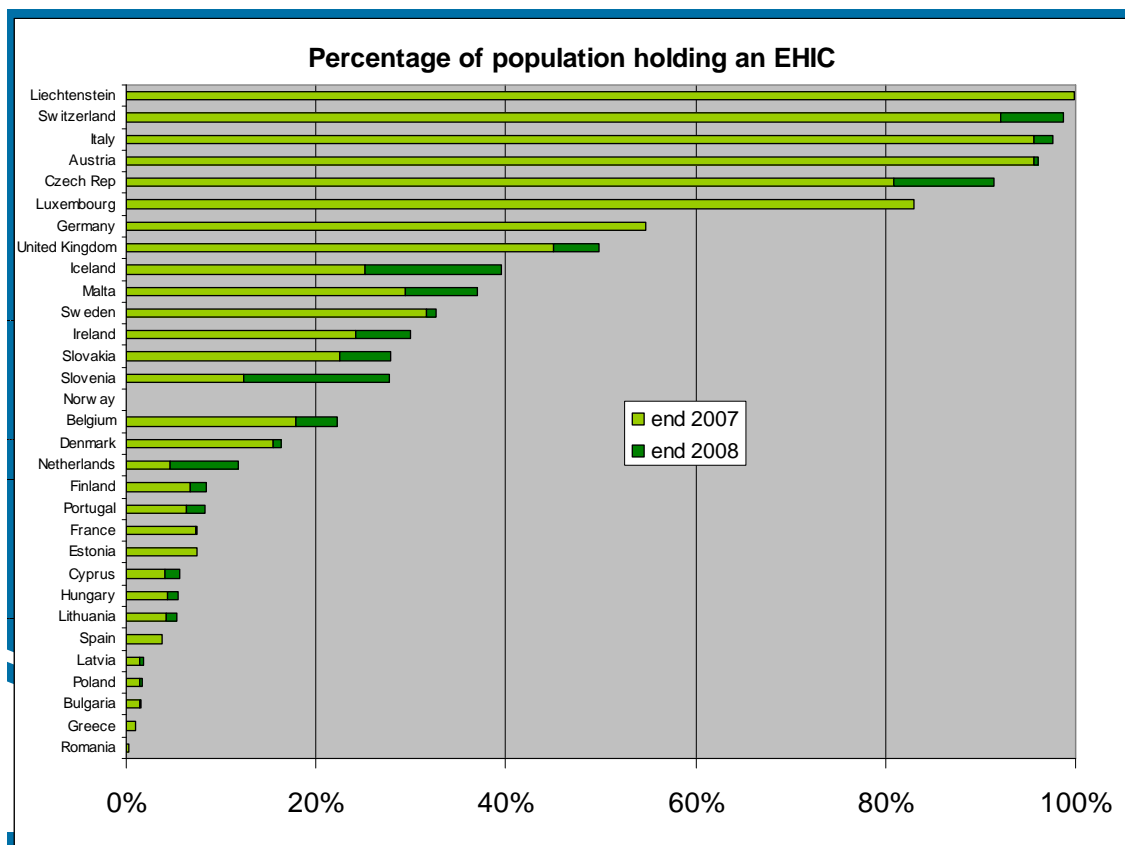
[www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz)

[www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz)

[www.prf.cuni.cz](http://www.prf.cuni.cz)

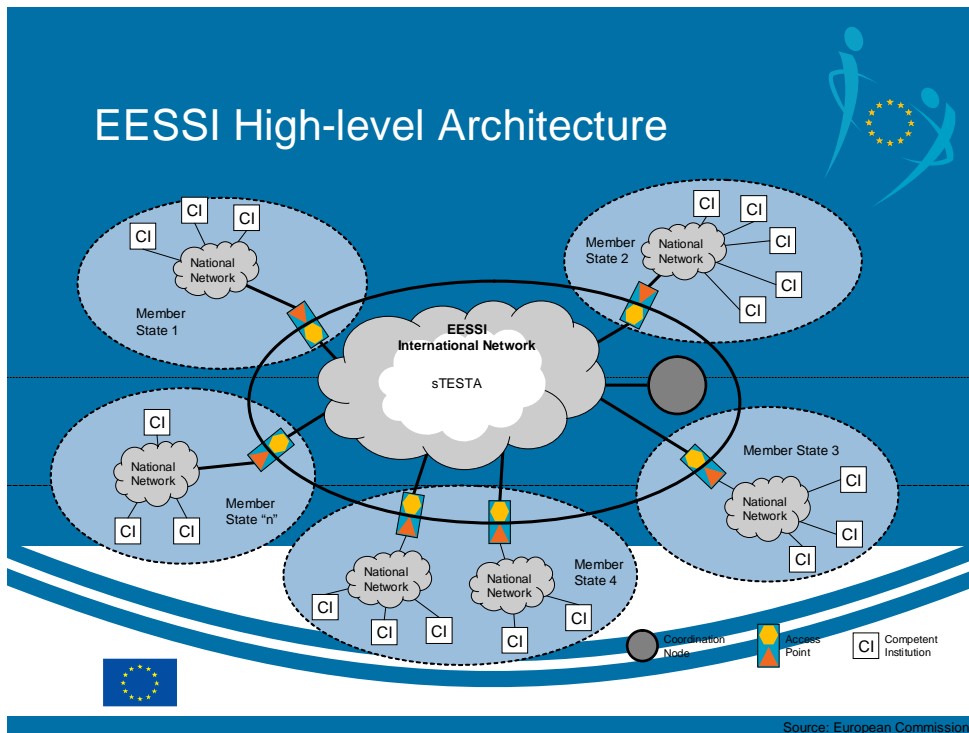
[www.trESS-network.com](http://www.trESS-network.com)

# Příloha I.



Obrázek 1

# Příloha II.



Obrázek 2

# Zusammenfassung

Ziel dieser Diplomarbeit ist es, das Augenmerk auf die Thematik der Tendenzen im Recht der sozialen Sicherheit in der Europäischen Union und ihren Auswirkungen auf die Regelung in der Tschechischen Republik zu lenken. Es ist möglich, dieses Thema aus verschiedenen Sichtpunkten zu bearbeiten. Die Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit wird durch ihre aktuellen Veränderungen und Entwicklung stark beeinflusst; und aufgrund dessen liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit im Vergleich der verschiedenen Tendenzen, die mit der Koordination im Zusammenhang stehen. Im kommenden Jahr tritt nämlich die neue Koordinationsverordnung 882/2004 in Kraft, infolgedessen ist das Thema der Tendenzen in obengenanntem Bereich sehr aktuell.

Der erste Teil der Arbeit konzentriert sich auf die Entwicklung der Koordination und ihrer Hauptprinzipien in der Europäischen Union. Im Mittelpunkt steht die Problematik des Kriteriums *lex loci laboris*, das als Kollisionsnorm für die Bestimmung des anwendbaren Rechts gilt. Obwohl dieses Kriterium von Anfang der Koordination gültig ist, wird es immer wieder in Frage gestellt. In Hinsicht auf diese Problematik werden die neuesten Judikate des Europäischen Gerichtshofes, die das Kriterium *lex loci laboris* angehen, analysiert. Der zweite Teil dieser Arbeit befasst sich mit den sozialrechtlichen Tendenzen, die die Vorbereitungen auf den Beitritt der Tschechischen Republik zur Europäischen Union begleitet haben. Des Weiteren werden auch die aktuellen Probleme, die von den zuständigen slowakischen und tschechischen Institutionen zu lösen sind, bearbeitet. Diese finale Lösung muss gefunden werden, da es sich aber um ein umfangendes Feld handelt, wird es möglicherweise erst der Europäische Gerichtshof sein, der die endgültige Entscheidung treffen wird. Es zeigt sich, dass die Koordination sehr viele Probleme

sowohl auf der zentralen als auch auf der mitgliedstaatlichen Ebene mit sich bringt und die positive Rolle des Europäischen Gerichtshofes ist unbezweifelbar.

# **Trendy sociálního zabezpečení v Evropské unii a jejich vliv na právní úpravu v České republice**

klíčová slova: koordinace sociálního zabezpečení, nařízení 1408/71, nařízení 883/2004, lex loci laboris.

# **Trends of Social Security in European Union and Their Influence on Legal Arrangement in Czech Republic**

keywords: coordination of social security, Regulation 1408/71, Regulation 883/2004, lex loci laboris.

