

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE, PRÁVNICKÁ FAKULTA

# DISERTAČNÍ PRÁCE

---

POJEM PRACOVNÍKA V EVROPSKÉM PRÁVU

Únor 2014

JUDr. Tereza Kunertová, LL.M.

**Karlova Univerzita v Praze**

Právnická fakulta

Katedra evropského práva

**DISERTAČNÍ PRÁCE**

**POJEM PRACOVNÍKA V EVROPSKÉM PRÁVU**

**THE CONCEPT OF WORKER IN THE EUROPEAN LAW**

**Školitel:** Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

**Zpracovatel:** JUDr. Tereza Kunertová, LL.M.

Únor 2014

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne

Podpis

## Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala zejména mému školiteli, prof. JUDr. PhDr. Michalu Tomáškoví, DrSc., za odborné vedení v průběhu mého doktorského studia. Dále bych si dovolila dopředu poděkovat oponentům své disertační práce za veškeré cenné připomínky a podněty.

Obsah:

ÚVOD .....	1
1.    Co chci svojí prací dokázat – výzkumné otázky, počáteční tvrzení .....	1
2.    Jak to chci dokázat – otázka výzkumného postupu .....	3
3.    Proč to chci dokázat – důvody a cíle práce.....	4
4.    Současný stav vývoje poznání .....	5
I.    ÚVOD DO PROBLEMATIKY .....	6
1.    Čtyři základní svobody EU.....	6
2.    Unijní právní úprava volného pohybu pracovníků Evropské Unie .....	8
3.    Evropský prvek .....	15
II.   POJEM PRACOVNÍKA V PRÁVU EVROPSKÉ UNIE .....	17
1.    Definice pracovníka v právu EU, aneb osobní působnost .....	17
1.1.  Doba.....	23
1.2.  Pokyny jiného .....	26
1.3.  Odměna .....	27
1.4.  Osobní působnost: státní příslušník a teritorium EU .....	30
1.5.  Otázka uchazečů o práci .....	36
2.    Práva pracovníka EU, aneb důvod vymezení osobní působnosti .....	43
2.1.  Právo pohybu a pobytu .....	45
2.2.  Právo rovného zacházení .....	56
2.3.  Sociální a daňové výhody .....	58
3.    Limity práv pracovníků EU, aneb ani unijní právo není bezvýjimečné ....	63
3.1.  Zaměstnání ve veřejné správě.....	63
3.2.  Překážky volného pohybu pracovníků v užším smyslu.....	66
3.2.1.  Co definuje diskriminační jednání .....	66
3.2.1.1.  Přímá diskriminace pracovníků EU.....	72
3.2.1.2.  Nepřímá diskriminace pracovníků EU .....	73
3.2.1.3.  Restrikce – nediskriminační opatření vůči pracovníkům EU.....	77
3.2.2.  Existuje prostor pro závěry ve věci „Keck“ u volného pohybu pracovníků?.....	82
3.3.  Přechodné období .....	93
4.    Ospravedlnitelné limity práv pracovníků EU, aneb limity limitům .....	97

4.1.	Veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a ochrana zdraví.....	99
4.2.	Naléhavé důvody veřejného zájmu.....	101
5.	Rodinní příslušníci pracovníků EU, aneb „s kým“.....	105
5.1.	Problém obrácené diskriminace.....	110
5.2.	Působnost Směrnice 2004/38/ES na pobyt rodinných příslušníků v případě navrácení do členského státu původu občana Unie .....	121
III.	VYMEZENÍ POJMU PRACOVNÍKA .....	130
1.1.	Volný pohyb pracovníků v. volný pohyb ekonomicky neaktivních osob .... .....	130
1.1.	Právo rovného zacházení občanů Unie .....	133
1.1.1.	Nárok na sociální pomoc.....	134
1.1.2.	Vyživovací podpora při studiu .....	143
2.	Volný pohyb pracovníků v. volný pohyb služeb a svoboda usazování ..	154
	ZÁVĚR .....	157
	SEZNAM ZKRATEK .....	162
	SEZNAM POUŽITÉ JUDIKATURY .....	163
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....	173
	OSTATNÍ POUŽITÉ DOKUMENTY .....	178
	RESUMÉ (shrnutí): .....	i
	SUMMARY (překlad shrnutí): .....	iii

## **ABSTRACT**

The author in its Dissertation thesis deals with the concept of worker under the free movement rights in EU law. Following the introduction, the thesis itself focuses on the positive and negative delimitation of the concept. One of the core chapters of the “positive part” tries to find an answer on the research question whether any “Keck-like” principle exists as a criterion for defining obstacles to the free movement of workers. The aim of the chapter is to find an answer what shall be subsumed under the obstacles to free movement of workers and what are Member States left with to regulate freely on their territories. In regard with the negative delimitation of the concept, the author deals with the diversion between workers and non-economically active citizens of the EU. The core chapter deals with the growing tendency of Union citizens to move to the host Member States to study while retaining the status of a worker.

## ÚVOD

Tématem mé disertační práce je pojem pracovníka v evropském právu. Jelikož se v rámci svého bádání a celkového rozvoje v oboru práva Evropské unie nejvíce zaměřuji na problematiku vnitřního trhu (zejména volného pohybu osob), měla jsem od počátku doktorského studia vcelku ujasněné téma, kterému se budu chtít věnovat. V rámci úvodu ke své práci se pokusím zejména odpovědět na tři základní otázky, tj. (i) co chci svojí prací dokázat, (ii) jak to chci dokázat, a (iii) proč to vůbec chci dokazovat.

### *1. Co chci svojí prací dokázat – výzkumné otázky, počáteční tvrzení*

Ač název mé práce používá výraz pojem pracovníka, cílem mé práce není pouhé zhodnocení terminologie a zda zde existuje nějaká (unijní) definice tohoto pojmu. Takový závěr by nevyžadoval žádného hlubšího výzkumu, neboť se jedná o otázku již Soudním dvorem Evropské unie zodpovězenou a dlouhodobě známou.

Za úkol v disertační práci jsem si tedy dala vymezit (pojem) pracovníka v pozitivním a negativním měřítku, což má své důsledky v rámci řešení případných opatření, nárokovatelných práv a další. V rámci pozitivního vymezení se samozřejmě musím zabírat i definicí pojmu samého. Zejména se však zaměřuji na otázku, co mi takové pozitivní vymezení přinese, jaká práva získávám a hlavně jaké překážky mého volného pohybu budou spadat pod působnost Smluv. V tomto ohledu se objevuje moje první výzkumná otázka: *existuje v oblasti volného pohybu pracovníků prostor pro obdobnou judikaturu „Keck“, s níž a jejím následným vývojem se setkáváme v oblasti volného pohybu zboží?*

Troufám si totiž tvrdit, že pokud budeme v oblasti volného pohybu pracovníků měřit jakékoli opatření členských států (soukromoprávních asociací, zaměstnavatelů) pouze optikou jeho případného odrazujícího účinku, a to nejen v přístupu na pracovní trh, ale i samotného výkonu v hostitelském členském státě, dochází k nežádoucímu



omezování volné regulace pracovních podmínek členskými státy. Takový dopad nebyl zcela jistě členskými státy zamýšlen při zakotvení volného pohybu osob. Hlavním účelem základních svobod je usnadnit volný pohyb (pracovníků) a ne zasahovat do úpravy výkonu práce a s tím souvisejících pracovních podmínek v jednotlivých členských zemích. Extenzivní přístup Soudního dvora Evropské unie by mohl ve svém důsledku vést až k případné harmonizaci národních kompetencí a narážet na princip svěřených pravomocí.

Zároveň tím dochází k rozevírání nůžek v případě obrácené diskriminace, kdy migrující pracovníci získávají nejen nárok na stejné výhody jako zaměstnanci v hostitelském členském státě, ale díky „využití“ evropského práva i často výhody, na které občané tohoto státu přes národní legislativu nedosáhnou. Takový trend logicky vede a dále může vést k tlaku na členské státy k vyvážení výhod migrujících pracovníků (osob) i pro své vlastní občany (např. cestou zákazu diskriminace vlastních občanů v Ústavách členských států) a k původně nezamýšlenému maximálnímu prolnutí práva Evropské unie do národních právních řádů.

Vzhledem k faktu, že vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, musím se v rámci své práce pokusit i o určité negativní vymezení pojmu pracovníka, tj. nastavení hranice kdo je již např. „obyčejným“ občanem Unie a nespadá pod pojem pracovníka. Jak bude ukázáno v práci samé zejména v otázce zachování statusu pracovníka, činí hranice mezi ekonomicky činnými a neaktivními občany Unie čím dál větších potíží. V souvislosti se zakotvením občanství Unie je navíc zcela legitimní otázka, zda je vůbec potřeba nadále dělit mezi občany v. ekonomicky aktivními migranty. Může být nadále v některých situacích výhodnější subsumpce pod pojem pracovníka? V rámci své druhé výzkumné otázky předjímám tvrzení, že *neustále se vyvíjející proobčanská judikatura Soudního dvora Evropské unie nevede ke snížení hodnoty pojmu pracovníka EU.*

## 2. *Jak to chci dokázat – otázka výzkumného postupu*

Po nastavení základních otázek/tvrzení své práce mi bylo jasné, že ústřední výzkumná činnost bude postavena na studiu judikatury Soudního dvora Evropské unie, jejího vzájemného srovnávání, posuzování, pokusu o vytvoření závěrů a jejich následného boření s novými rozhodnutími v oblasti. Vyjma judikatury jsem si kladla za úkol prostudovat dostupné články v dané oblasti, z nichž ne všechny byly sice nakonec citovány v rámci této práce, ale různé pohledy na rozličné problémy v dané oblasti mi poskytly základ pro vlastní myšlenkový rozvoj.

Jelikož nakonec i v rámci judikaturní činnosti Soudního dvora Evropské unie se jedná o výklad práva Evropské unie, pokusila jsem se v některých částech práce na základě (jazykového, systematického a komparativního) výkladu příslušné sekundární legislativy Evropské unie předpokládat případný další vývoj v dané oblasti či utvrdit se v pozitivní či negativní kritice jejího výkladu Soudním dvorem Evropské unie. U předpokládaného vývoje mě v některých myšlenkových pochodech utvrdily i následně prostudované odborné články renomovaných autorů či např. recentní stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci O a S.

Na závěr ač činnost supervize moot courtů na Katedře evropského práva PF UK nepředstavuje základní metodologický postup pro psaní disertační práce, osobně jsem velmi ocenila plodnou debatu se studenty nad aktuálními problémy Evropské unie, která mi opět pomohla si utřídit vlastní pohled na danou problematiku.

Jako podklad pro moji disertační práci mi posloužil příspěvek Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 17 – 46, který byl v této disertační práci v některých kapitolách z části převzat a dále rozpracován.

### *3. Proč to chci dokázat – důvody a cíle práce*

Prvotní důvod pro napsání této práce byl očividný. Nebudu nijak zastírat, že na počátku bylo získání titulu Ph.D. a tím možností pokračovat ve své činnosti na akademické půdě. Nicméně pouze s takto nastaveným pragmatickým vnímáním disertační práce bych se osobně do jejího sepsání nepustila. Tudíž mým hlavním důvodem je snaha o zmapování klíčových otázek v dynamicky se vyvíjející oblasti základních svobod, upozornit na aktuální problémy a zodpovědět si položené otázky.

Není bohužel náhodou a při postupné analýze judikatury Soudního dvora mě ani příliš nepřekvapil současný postoj některých členských států vůči migraci občanů Unie a jejich rodinných příslušníků. V tomto ohledu se v podstatě vracím ke své druhé výzkumné otázce, kdy někdy příliš proaktivní judikatura Soudního dvora (a to nejen v otázce volného pohybu, ale např. i recentní rozhodnutí k aplikaci Listiny, atd.) může postupně narážet na nechuť některých členských států, které cítící se (či aspoň v to stále doufající) jakožto „páni Smluv“ mohou ve svém důsledku přistoupit k revizi extenzivně vykládané legislativy Evropské unie a započít zavádět všemožné restriktivní kroky ve svých národních právních řádech. Za výše zmíněné mohu uvést článek premiéra Camerona ve Financial Times, dopis Ministerstev vnitra Nizozemského království, Rakouské republiky, Německé spolkové republiky a Spojeného království Evropské komisi, vzrůstající národně-ochranářské tendence v některých zemích EU, ale i výsledek voleb ve Švýcarsku. Taková renegociace bude mít nakonec negativní zpětný dopad právě na občany Unie (pracovníky) a jejich dlouhodobě budované právo volného pohybu a pobytu se všemi výhodami s tím související.

I na základě všech těchto událostí si dovolím doufat, že výsledná disertační práce je dílem aktuálním, snad i v něčem přínosným a bude zajímavé sledovat, jakým dalším vývojem se budou ubírat v ní nastíněné problémy.

#### 4. *Současný stav vývoje poznání*

Při analýze dostupné literatury v oblasti volného pohybu pracovníků bych chtěla poukázat na dva z mého pohledu základní autoritativní zdroje bádání. Za prvé se jedná o Catherine Barnard a její knihu *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*, jež tvoří základ studia vnitřního trhu snad na všech univerzitách v Evropské unii a za druhé o Eleanor Spaventa, jejíž monografie *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in their Constitutional Context*, mi byla velkou inspirací, podnětem k polemice, ale často i utvrzením mých vlastních poznatků.

Jelikož je disertační práce zejména postavena na analýze judikatury Soudního dvora, dovolím si na závěr svého úvodu pouze drobnou poznámku k této citované judikatuře a literatuře. Neboť ve většině případů se jedná o zahraniční autory či rozhodnutí Soudního dvora do češtiny nepřeložené, čerpala jsem při psaní práce z anglických zdrojů. U těchto zdrojů se nejedná o oficiální překlad a veškeré chyby zůstávají mé vlastní.

# I. ÚVOD DO PROBLEMATIKY

## 1. Čtyři základní svobody EU

Dle článku 3 Smlouvy o Evropské unii<sup>1</sup> „Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob...“<sup>2</sup> „Unie vytváří vnitřní trh...“<sup>3</sup> Bližší vymezení vnitřního trhu najdeme ve Smlouvě o fungování Evropské unie,<sup>4</sup> dle které „vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smluv“.<sup>5</sup>

Základní svobody volného pohybu představují volný pohyb zboží, volný pohyb osob, volný pohyb služeb a volný pohyb kapitálu. Každá z těchto svobod má své zakotvení ve Smlouvách. Úpravu pro volný pohyb zboží nalezneme v člancích 28 až 38 SFEU a přidružené nediskriminační zdanění najdeme v článku 110 SFEU. Volný pohyb služeb je upraven v člancích 56 až 62 SFEU a volný pohyb kapitálu v člancích 63 až 66 SFEU.

Volný pohyb osob představuje složenou kategorii dělicí se původně na volný pohyb pracovníků a svobodu usazování, která zahrnuje vyjma fyzických osob i svobodu usazování obchodních společností. Jejich úpravu nalezneme v člancích 45 až 48 SFEU a v člancích 49 až 55 SFEU. Po zakotvení institutu unijního občanství Maastrichtskou smlouvou můžeme pod volný pohyb osob nejspíše podřadit i volný pohyb občanů Unie, ač jeho úprava je mimo Část třetí Hlavy I SFEU týkající se vnitřního trhu. Obecné zakotvení občanství Unie nalezneme v článku 9 SEU: „občanem Unie je každá osoba, která má státní příslušnost členského státu. Občanství Unie doplňuje občanství

---

<sup>1</sup> Dále též „SEU“.

<sup>2</sup> Čl. 3 odst. 2 SEU.

<sup>3</sup> Čl. 3 odst. 3 SEU.

<sup>4</sup> Dále též „SFEU“; SEU a SFEU společně „Smlouvy“.

<sup>5</sup> Čl. 26 odst. 2 SFEU.

*členského státu, nenahrazuje je.*“ Následně v podstatě totožné zakotvení spolu s rozvedením práv občanů Unie nalezneme v člancích 20 až 25 SFEU.<sup>6</sup> Toto dvojité dublování stejné definice občanství Unie můžeme nejspíše přisuzovat linii pokračování dvou původních smluv Smlouvy o Evropském hospodářském společenství (později Smlouvy o Evropském společenství) a Smlouvy o Evropské Unii.<sup>7</sup>

Občanství Unie se vyvinulo až s těsnější integrací Evropských společenství, kdy na počátku byla myšlenka zejména ekonomické spolupráce. *„Prvotním důvodem pro zakotvení volného pohybu pracovníků, svobody usazování a služeb bylo zajistit, že faktory podmiňující produkci se mohou volně pohybovat z území, kde práce bylo nedostatek na území, kde byla další pomoc potřebná. Postupem času docházelo k erozi mezi spojením ekonomické aktivity a volného pohybu. Na migrující osoby se přestávalo nahlížet jako na pouhé faktory podporující produkci, ale jako jednotlivce požívající určitá práva v hostitelském členském státě. Tato změna v nazírání kulminovala v Maastrichtské smlouvě zakotvením statusu občana Unie.*“<sup>8</sup>

Občanství Unie představuje svým způsobem zvláštní skupinu osob. Na jednu stranu občanem Unie je jak pracovník, tak i osoba samostatně výdělečně činná. V širším slova smyslu tedy volný pohyb občanů se rovná volnému pohybu fyzických osob (samozřejmě vyjma společností). Na druhou stranu v užším slova smyslu představuje volný pohyb občanů určitou zbytkovou kategorií ekonomicky neaktivních osob, které ve chvíli kdy nemohou subsumovat své nároky pod volný pohyb pracovníků či svobodu usazování, případně volný pohyb služeb, snaží se uplatnit svá práva v rámci volného pohybu občanů.

---

<sup>6</sup> Srov. čl. 20 odst. 1 SFEU: *„Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.“*

<sup>7</sup> Dále též „SEHS“, „SES“ a „SEU“.

<sup>8</sup> Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*. third edition, New York: Oxford University Press, 2010, s. 224.

Volný pohyb pracovníků, jenž tvoří těžiště této disertační práce, se vyděluje jako část volného pohybu osob. Jeho vymezení oproti zbylým podskupinám volného pohybu osob, tj. svobodě usazování a volnému pohybu občanů Unie, bude představeno dále.<sup>9</sup>

Jak vidno vývoj volného pohybu osob se vytvářel směrem od konkrétního k obecnému, tj. od užší skupiny pracovníků k širší skupině občanů Unie. Je zajímavé, že s postupem doby můžeme i vnímat postupné zvyšování práv těchto skupin osob, což v době post-finanční krize přináší nemalé problémy. Není překvapivé, že některé, zejména starší členské státy EU, volají po navrácení práv migrujících osob do původních kolejí a ukončení neustálého rozšiřování *ratione personae* a *ratione materiae* v této oblasti.<sup>10</sup> Je svým způsobem paradoxní, že v době možného završení celého vývoje, dochází k uzavření pomyslného kruhu zpět k bodu prvního tahu perem.

## 2. *Unijní právní úprava volného pohybu pracovníků Evropské Unie*

Na úsvitu založení Evropských společenství byla myšlenka zejména ekonomické integrace. Volný pohyb pracovníků na území členských států byl od počátku vnímán jako faktor zajišťující tento cíl a poslání. V článku 48 SEHS najdeme zakotvení práva volného pohybu pracovníků, které ve svém v podstatě nezměněném znění přetrvalo do dnešní podoby čl. 45 SFEU:

1. *„Je zajištěn volný pohyb pracovníků ve Společenství.*
2. *Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoliv diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.*
3. *S výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví zahrnuje právo:*
  - a) *ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa;*

---

<sup>9</sup> Viz. Kapitola III.

<sup>10</sup> Srov. Kunertová, T. Cameron v FT o volném pohybu pracovníků, Euroskop, 29.11.2013, <https://www.euroskop.cz/46/23272/clanek/cameron-v-ft-o-volnem-pohybu-pracovniku/>.

b) pohybovat se za tím účelem volně na území členských států;

c) pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků;

d) zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za podmínek, které budou předmětem prováděcích nařízení vydaných komisí.

4. Tento článek se nepoužije pro zaměstnání ve veřejné správě.<sup>11</sup>

Jak již uvedeno výše na volný pohyb pracovníků se vztahují čl. 45 a násl. SFEU. Volný pohyb pracovníků však není upraven jen v primárním právu, ale jeho rozvedení nalezneme v předpisech práva sekundárního.

Za jeden z nejdůležitějších sekundárních pramenů nejen v oblasti volného pohybu pracovníků lze považovat Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „**Směrnice 2004/38/ES**“).<sup>12</sup>

Směrnice 2004/38/ES zkonsolidovala do té doby roztržitěnou úpravu v jednotlivých směrnících vztahujících se na studenty, důchodce, osoby s dostatečnými finančními příjmy, možnosti vyhoštění ze země z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví, atd. *Směrnice 2004/38/ES je založena na ideje, že čím déle jednotlivci pobývají v hostitelském členském státě, tím více práv požívají.*<sup>13</sup> Směrnice 2004/38/ES zahrnuje nejen úpravu týkající se volného pohybu pracovníků, ale i osob samostatně výdělečně činných a občanů Unie.

---

<sup>11</sup> Článek 45 SFEU.

<sup>12</sup> Úřední věstník L 158, 30.4.2004, s. 77 – 123.

<sup>13</sup> Barnard C. *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*. third edition, New York: Oxford University Press, 2010, s. 225.



V rámci čistě volného pohybu pracovníků je zásadním Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (dále jen „**Nařízení 492/2011**“)<sup>14</sup>, které nahradilo dřívější Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (dále jen „**Nařízení 1612/68/EHS**“)<sup>15</sup>.

Vyjma předpisů primárního či sekundárního práva je důležitým pramenem v souvislosti s volným pohybem pracovníků judikatura Soudního dvora Evropské unie,<sup>16</sup> která osvětlila a vyjasnila určité podstatné pojmy a koncepty v této oblasti. Významným rozhodnutím SD EU bude věnován prostor dále v příslušných kapitolách disertační práce.

Zásadní otázkou při vyjasnění použitelnosti předpisů unijního práva na danou oblast je vůči komu se daných ustanovení můžeme dovolávat. Jinak řečeno, zda mají příslušná ustanovení legislativních předpisů přímý účinek. Dle rozsudku Van Gend en Loos mohou mít ustanovení Smluv obecně vertikální přímý účinek, pokud jejich ustanovení jsou jasná, přesná a bezpodmínečná.<sup>17</sup>

Soudní dvůr však vyjasnil, že ustanovení článku 45 SFEU nemají pouze vertikální přímý účinek, ale mohou mít i horizontální přímý účinek.<sup>18</sup> Konkrétní pravidla v těchto dvou případech byla zakotvena mezinárodními sportovními asociacemi, které nespádají pod extenzivní výklad státu. Soudní dvůr však uvedl, že „*zákaz diskriminace platí nejen pro akty státních orgánů, nýbrž se vztahuje i na jiná opatření, která obsahují kolektivní*

---

<sup>14</sup> Úřední věstník L 141, 27.5.2011, s. 1–12.

<sup>15</sup> Úřední věstník L 257, 19.10.1968, s. 2 – 12.

<sup>16</sup> Dále též „SD EU“ či „Soudní dvůr“.

<sup>17</sup> Rozsudek ve věci 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration (1963) ECR I.

<sup>18</sup> Rozsudek ve věci 36/74 B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v. Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie and Federación Española Ciclismo (1974) ECR 1405; a Rozsudek ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921.

*úpravu v oblasti výkonu práce a poskytování služeb.*<sup>19</sup> „Navíc, protože pracovní podmínky podléhají v jednotlivých státech úpravě obsažené v zákonech, nařízeních anebo smlouvách či právních úkonech, které byly uzavřeny soukromými osobami, vedla by působnost uvedeného zákazu omezení vztahující se pouze na opatření státu k tomu, že by uvedený zákaz diskriminace nebyl používán jednotně.“<sup>20</sup> Dotčený výklad se však týkal určitých profesionálních asociací, tudíž nebylo jasné, zda je možné se přímého účinku článku 45 SFEU dovolávat i v čistě horizontálních situacích vůči jednotlivci. Tato otázka našla své řešení v případě Angonese.<sup>21</sup>

Pan Angonese, italský občan, jehož rodným jazykem byla němčina, se přihlásil na výběrové řízení na místo v bance. Podmínkou pro účast ve výběrovém řízení byl doklad o dvoujazyčnosti (italština a němčina). Požadovaný doklad byl vydáván veřejnými úřady v Bolzanu pouze po zde vykonané osobní zkoušce. Ačkoliv bylo zcela jasné, že pan Angonese má potřebnou dvoujazyčnost, nebyl vzhledem k nedoložení požadovaného dokladu přijat do výběrového řízení. Jelikož se jednalo čistě o podmínku banky, jakožto soukromého potencionálního zaměstnavatele, vyvstala před SD EU otázka, zda je možno se článku 45 SFEU (dříve 48 SEHS) dovolávat i vůči jednotlivci.

*„Zásada zákazu diskriminace zakotvena v článku 48 Smlouvy [45 SFEU] není pouze adresována členským státům. Odstranění omezení volného pohybu by bylo ohroženo, kdyby odstranění státních omezení mohlo být ve svých účincích neutralizováno tím, že by soukromá sdružení v důsledku své právní autonomie mohla takováto omezení opět zřídit. ...Zákaz diskriminace platí rovnoměrně na veškeré*

---

<sup>19</sup> Rozsudek ve věci 36/74 B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v. Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie and Federación Española Ciclismo (1974) ECR 1405, bod 17.

<sup>20</sup> Rozsudek ve věci 36/74 B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v. Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie and Federación Española Ciclismo (1974) ECR 1405, bod 19.

<sup>21</sup> Rozsudek ve věci C-281/98 Roman Angonese v. Cassa di Riparmo di Bolzano Spa (2000) ECR I-4139.

*dohody, jež mají za cíl upravovat placenou práci kolektivně, tak i na smlouvy mezi jednotlivci. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti zakotven v článku 48 Smlouvy musí být aplikovatelný i na soukromé osoby.*“<sup>22</sup>

Volný pohyb pracovníků má v kontextu ostatních svobod volného pohybu dozajista specifické postavení. Zatímco u ostatních svobod volného pohybu není otázka horizontálního přímého účinku zcela vyjasněná, a i recentní judikatura ve věci Viking reaguje pouze na předloženou možnost dovolávat se proti odborové organizaci či sdružení odborových organizací, aniž by tento horizontální přímý účinek dále analyzovala na ostatní možné případy. Důvodem pro možnost dovolávat se přímého účinku svobody usazování vůči odborovým organizacím či jejich sdružením je fakt, že tyto organizace jsou nadány autonomní pravomocí účastnit se vzniku smluv, jejichž účelem je kolektivně upravit závislou činnost.<sup>23</sup> Hlavním posuzovacím kritériem se tedy jeví možnost závazně upravovat vztahy. Toto do určité míry potvrzuje i generální advokát Maduro ve svém odůvodněném stanovisku ve věci Viking, kdy dovozuje, že *„pravidla o svobodě pohybu se použijí přímo na jakékoli soukromoprávní jednání, které je schopné skutečně omezit ostatní osoby ve výkonu jejich práva na volný pohyb“*.<sup>24</sup> V otázce jaké jednání je schopné skutečně omezit ostatní osoby ve výkonu jejich práva na volný pohyb, Soudní dvůr vesměs přiznal možnost dovolávat se horizontálního přímého účinku proti soukromým subjektům (kolektivní povahy), jelikož *„mohou vytvářet pravidla, které jsou skutečně závazná téměř pro každého, kdo si přeje tuto*

---

<sup>22</sup> Rozsudek ve věci C-281/98 *Roman Angonese v. Cassa di Riparmo di Bolzano Spa* (2000) ECR I-4139, body 30, 32, 34 a 36.

<sup>23</sup> Srov. rozsudek ve věci C-438/05 *International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union proti Viking Line ABP a OÜ Viking Line Eesti* (2007) ECR I-10779, body 65 a 66.

<sup>24</sup> Stanovisko generálního advokáta Madura ze dne 23. května 2007 ve věci C-438/05 *International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union proti Viking Line ABP a OÜ Viking Line Eesti* (2007) ECR I-10779, bod 43.

*činnost vykonávat*“ (důraz přidán).<sup>25</sup>

Taková pravidla však nevytváří účastník pracovněprávního vztahu, přesto Soudní dvůr ve věci Angonese neměl větších obtíží přiznat horizontální přímý účinek i vůči soukromé bance a jejím náborovým pravidlům. Existují tedy v oblasti volného pohybu pracovníků nějaká omezení pro dovolávání se horizontálního přímého účinku nebo čistě postačuje fakt, že se jedná o pracovněprávní vztah, ať už míra dopadu na ostatní osoby v jejich výkonu práva na volný pohyb je jakákoliv? Určité osvětlení vnáší generální advokát Maduro, který přiznává, že *„použití ustanovení o svobodě pohybu na soukromoprávní jednání, má zvláštní význam v oblasti pracovních podmínek a přístupu k zaměstnání“*.<sup>26</sup> *„Pracovníci nemohou změnit svoji profesní kvalifikaci či získat jiné zaměstnání tak snadno jako obchodníci, kteří mohou změnit své výrobky či najít alternativní způsoby jejich uvádění na trh. Takové podmínky náboru do zaměstnání, jaké byly předmětem řízení ve věci Angonese proto poškozují fungování společného trhu, třebaže jsou stanoveny soukromou bankou coby součást zavedené regionální praxe.“*<sup>27</sup>

Co se týče možnosti dovolávat se sekundárních předpisů, nařízení mají dle čl. 288 SFEU obecnou působnost, jsou závazná v celém rozsahu a přímo použitelná ve všech členských státech. Při splnění podmínek rozsudku Van Gen en Loos disponují nařízení přímým vertikálním i horizontálním účinkem. Obecně se přímý účinek nařízení

---

<sup>25</sup> Stanovisko generálního advokáta Madura ze dne 23. května 2007 ve věci C-438/05 International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union proti Viking Line ABP a OÜ Viking Line Eesti (2007) ECR I-10779, bod 45.

<sup>26</sup> Stanovisko generálního advokáta Madura ze dne 23. května 2007 ve věci C-438/05 International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union proti Viking Line ABP a OÜ Viking Line Eesti (2007) ECR I-10779, bod 46.

<sup>27</sup> Stanovisko generálního advokáta Madura ze dne 23. května 2007 ve věci C-438/05 International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union proti Viking Line ABP a OÜ Viking Line Eesti (2007) ECR I-10779, bod 47.

presumuje a je v podstatě nejméně problematickou otázkou ve srovnání se všemi ostatními prameny práva EU.<sup>28</sup>

Složitější je situace u směrnic. Při uplynutí jejich implementační lhůty mohou za splnění podmínky rozsudku Van Gen en Loos disponovat přímým účinkem, ale pouze vertikálním vzestupným. Není možno se dovolávat ustanovení směrnice vůči jednotlivci. Směrnice nedisponuje horizontálním přímým účinkem. V některých případech je možno tento problém překonat eurokonformním výkladem, kdy interpretujeme národní právo ve světle dané směrnice.

V případě Směrnice 2004/38/ES se jedná zejména o umožnění práva pobytu na území hostitelského členského státu, vydání pobytových karet, poskytování dávek členskými státy, podmínky pro vyhoštění. Dá se říci, že v mnoha případech se bude jednotlivec dovolávat svých práv ze směrnice vůči hostitelskému členskému státu a jeho úřadům, tudíž je případný vertikální přímý účinek možný. To vše za předpokladu, že Směrnice 2004/38/ES nebyla správně transponována do národního právního řádu. V opačném případě se transponovaná směrnice stává součástí národního právního řádu a není dále třeba dovolávat se přímo směrnice samé.

Dle zprávy Komise z roku 2008 *„celkové provedení směrnice 2004/38/ES je trochu zklamáním. Ani jeden členský stát neprovedl směrnici účinně a správně v její úplnosti. Ani jeden článek směrnice nebyl proveden účinně a správně všemi členskými státy.“*<sup>29</sup>

V červnu 2013 měl být předložen vládě České republiky návrh zákona o volném pohybu občanů Evropské unie a jejich rodinných příslušníků, čímž by došlo k vydělení speciální úpravy z dosavadního zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Gestorem

---

<sup>28</sup> Srov. Bobek M., Bříza P., Komárek J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2011, s. 56 a 57.

<sup>29</sup> KOM(2008)0840 v konečném znění, Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, s. 3.

příslušného návrhu je Ministerstvo Vnitra.<sup>30</sup> Bude zajímavé sledovat, zda předkládaná úprava zacelí některé nám ze strany Komise vytýkané nesprávné či neúplné provedení Směrnice 2004/38/ES. České republice bylo např. vytýkáno, že uznává právo pobytu po dobu delší než tři měsíce pouze v případě, kdy má rodina uspokojivé ubytování. Taková podmínka je v rozporu s právem Unie.<sup>31</sup> Účelem této disertační práce nicméně není se zabývat implementací sekundárních předpisů v jednotlivých členských státech.

### 3. *Evropský prvek*

U všech základních svobod práva EU je potřeba přeshraničního pohybu, aby na danou situaci mohlo být aplikováno právo EU a nejednalo se o čistě vnitrostátní situaci.

*„Pouze ta osoba, která využívá svého práva volného pohybu, tj. pokud pracuje v jiném členském státě než je její země původu, nebo pracuje v zemi původu, ale bydliště má v zahraničí nebo se vrací do své země původu po tom, co pracovala v jiném členském státě, má právo dovolávat se v daném členském státě práva EU a všech výhod z toho plynoucích. Není tajemstvím, že SD EU nemívá problém najít v projednávaných případech přeshraniční prvek a to často i v případech, které na první pohled žádný jasný evropský aspekt neobsahují. Navíc pokud se na příslušnou osobu neaplikuje definice pracovníka pro některou chybějící složku, má stále tato osoba možnost při existenci přeshraničního prvku dovolávat se práva EU, které se na její situaci vztahuje, jakožto hospodářsky neaktivní osoba. Nicméně existují čistě vnitrostátní situace, na které není možné ani při dobré vůli aplikovat právo EU právě pro jejich zcela chybějící*

---

<sup>30</sup> Příloha k usnesení vlády České Republiky ze dne 10. dubna 2013 č. 241, Plán legislativních prací vlády na rok 2013 (aktualizované znění z dubna 2013), s. 16.

<sup>31</sup> Srov. KOM(2008)0840 v konečném znění, Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, s. 5.

*přeshraniční aspekt.* <sup>32</sup>

Ukázkový případ, ve kterém na první pohled by nikdo nehledal přeshraniční prvek, avšak SD EU se přesto podařilo podřídit řešenou věc pod aplikaci práva Evropské unie, je rozhodnutí ve věci Carpenter.<sup>33</sup> Paní Mary Carpenter, filipínská státní příslušnice, pobývala ve Velké Británii na šestiměsíční návštěvní vízum. Po jeho expiraci si opomněla požádat o prodloužení svého povolení k pobytu. Následně se provdala za britského státního příslušníka. Paní Carpenter si požádala o povolení k pobytu ve Velké Británii, které jí však bylo zamítnuto a bylo vydáno rozhodnutí o jejím vyhoštění. Paní Carpenter podala odvolání, v němž tvrdila, že usnadňuje volný pohyb svého manžela, jelikož pečuje o jeho děti z prvního manželství. Pan Carpenter prodával reklamní plochy v časopisech. Jeho společnost byla usazena ve Velké Británii, kde jsou rovněž usazeni vydavatelé časopisů, ve kterých prodává reklamní plochy. Pro potřeby inzerce pan Carpenter cestuje po jiných členských státech. Podle vlády Velké Británie i Komise se jednalo o zcela vnitrostátní záležitost, kdy pan Carpenter se nikdy nehodlal usadit se svou manželkou v jiném členském státě, ale pouze ze svého členského státu původu poskytuje služby, čímž pádem by situace měla být řešena vnitrostátním právem Velké Británie.<sup>34</sup> Nicméně Soudní dvůr zvolil opačné řešení, kdy uvedl, že *„významná část výdělečné činnosti P. Carpentera spočívá v poskytování služeb za úplatu inzerentům usazeným v jiných členských státech. Takové výkony spadají pod pojem „poskytování služeb“ ... v případě, že se poskytovatel za tímto účelem odebere do členského státu příjemce, tak v případě, že poskytuje přeshraniční služby, aniž by se přemísťoval*

---

<sup>32</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král R. a kol. Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 23.

<sup>33</sup> Rozsudek ve věci C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of state for the Home Department (2002) ECR I-6279; Jedná se sice o případ z oblasti volného pohybu služeb, ale pro ilustraci evropského prvku je jeho zařazení vhodné i v této práci.

<sup>34</sup> Rozsudek ve věci C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of state for the Home Department (2002) ECR I-6279, bod 27.

*z členského státu, v němž je usazen.*<sup>35</sup>

Jak vidno přeshraniční prvek je možno spatřovat v jakékoli ekonomické činnosti jednotlivce, pokud má nějaký vztah k více členským státům. Pro potřeby volného pohybu pracovníků půjde nicméně většinou o přesun pracovníka za prací do jiného členského státu či jeho návrat do svého domovského členského státu. Ve všech případech však musí jít o skutečný aktuálně vykonávaný/vykonaný pohyb. Soudní dvůr neposuzuje možnou budoucí migraci pracovníka, která v současné době nenastala a je čistě hypotetického rázu.<sup>36</sup> Ve výjimečných případech se příslušné právo EU použije i na čistě domácí vnitřní situace bez evropského prvku, pokud např. národní právo rozšíří aplikaci sekundární legislativy i na tyto národní situace. Národní soudy jsou v takovém případě vázány výkladem příslušných ustanovení Soudním dvorem, nicméně samotné určení okolností, za jakých se příslušné ustanovení práva EU uplatní na vnitřní situace, zůstává nadále na členských státech.<sup>37</sup>

## **II. POJEM PRACOVNÍKA V PRÁVU EVROPSKÉ UNIE**

### *1. Definice pracovníka v právu EU, aneb osobní působnost*

Článek 45 SFEU používá pojmu pracovník. V žádné části Smluv však nenajdeme definici tohoto pojmu. Kdo je tedy tím pracovníkem, který může využívat svobod volného pohybu a práv a výhod z nich plynoucích? Překrývá se tento pojem s definicí zaměstnance užívanou v členských státech v jejich pracovněprávních předpisech? Výše

---

<sup>35</sup> Rozsudek ve věci C-60/00 *Mary Carpenter* proti *Secretary of state for the Home Department* (2002) ECR I-6279, bod 29.

<sup>36</sup> Srov. *Craig, P., Búrca de, G. EU Law. Text, Cases and Materials.* fifth edition, New York: Oxford University Press, 2011, s. 467 a 468.

<sup>37</sup> Srov. rozsudek ve věci C-297/88 a C-197/89 *Massam Dzodzi v. Belgian state* (1990) ECR I-03763, body 54 a 55.



zmíněná otázka byla vyřešena již z kraje šedesátých let v judikatuře SD EU.<sup>38</sup> Soudní dvůr zdůraznil, že pojem pracovník je pojmem unijním (komunitárním). V tomto ohledu použil SD EU na počátku systematický výklad, kdy poukázal na zakotvení této svobody ve Smlouvě o EHS, čímž je dán unijní (komunitární) význam tohoto pojmu. Ve své následné argumentaci podpořil SD EU potřebu jednotného výkladu logickým důsledkem opačné praxe. „*Pokud by definice tohoto pojmu byla záležitostí národního práva, mohlo by se stát, že by si každý členský stát mohl tuto definici upravit jinak a eliminovat tak ochranu zajištěnou Smlouvou určitým kategoriím osob. Navíc nic v článcích 48 až 51 Smlouvy nenasvědčuje, že by ustanovení ponechaly definici pojmu pracovník národní legislativě.*“<sup>39</sup>

Ve chvíli, kdy SD EU zakotvil unijní význam pojmu pracovníka, je nasnadě otázka, kdo tedy tím pracovníkem je. Je možné stanovit určité prvky pro definici tohoto pojmu? V případě kdy by SD EU nepoložil vodítko národním soudům pro interpretaci unijního pojmu, mohla by taková situace vyústit v extrémní situaci, kdy by se národní soud musel v podstatě v ad hoc případech dotazovat Soudního dvora na posouzení konkrétních osob v příslušných případech před ním řešených. Bylo tedy více než jasné, že v momentě kdy SD EU dovodí unijní pojem, určitá definice bude následovat. Nicméně trvalo dvacet let od rozsudku Hoekstra než SD EU poskytl dodnes používanou tzv. tříprvkovou definici pracovníka, o níž bude pojednáno dále.

V prvním ze dvou podstatných rozhodnutí v materii obsahu pojmu pracovník nám SD EU poskytl určité obecné vodítko.<sup>40</sup> V případě paní Levin se jednalo o britskou občanku, která byla vdaná za příslušníka ne-členského státu a žádala o povolení k pobytu v Nizozemsku. Paní Levin i její manžel uvedli, že disponují více než

---

<sup>38</sup> Rozsudek ve věci 75/63 Hoekstra v. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten (1964) ECR 177.

<sup>39</sup> Rozsudek ve věci 75/63 Hoekstra v. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten (1964) ECR 177, bod 1.

<sup>40</sup> Rozsudek ve věci 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982) ECR 1035.

dostačujícím majetkem a příjmem, aby její výživa byla dostatečně zajištěna, aniž by musela pracovat. Její žádost nicméně byla zamítnuta, neboť nevykonávala žádnou potřebnou výdělečnou činnost. Paní Levin se proti tomuto rozhodnutí odvolala s tím, že v mezidobí začala vykonávat nesamostatnou výdělečnou činnost na částečný úvazek. Státní rada v Nizozemsku však vnesla protiargument, že její příjem nepředstavuje dostatečné prostředky obživy, jelikož nedosahuje ani minimální mzdy v Nizozemsku a tudíž na ní nemůže být pohlíženo jako na pracovníka v unijním smyslu. V rámci předběžné otázky SD EU rozvedl unijní význam pracovníka. *„Navazovací skutečnosti pro práva, která vyplývají ze svobody pohybu pracovníků, zejména pro právo vstupu na území členského státu a pobyt v něm, je existence pracovníka, tj. okolnost, že osoba vykonává činnost v námezdním poměru. Pojmy pracovník a činnost v námezdním poměru nejsou v žádném předpise výslovně definovány. Jejich význam je třeba zjistit s odvoláním na obecně uznávané zásady výkladu a rozšiřujícím způsobem ve vztahu k běžnému smyslu pojmů v jejich kontextu a ve světle cílů Smlouvy.“<sup>41</sup>*

Následně SD EU zhodnotil, že právo volného pohybu není činěno závislým na druhu práce nebo výši docilovaných příjmů. *„Zaměstnání na dílčí úvazek představuje pro velký počet osob účinný prostředek ke zlepšování jejich životních podmínek, i když mají z toho možná příjmy, které jsou nižší než to, co je považováno za existenční minimum. Praktická účinnost komunitárního práva by byla ohrožena a dosažení cílů Smlouvy zpochybněno, jestliže by práva související s volným pohybem osob mohly využívat jenom ty osoby, které pracují na plný pracovní úvazek, a proto mají příjem, který odpovídá alespoň minimální mzdě v dotčeném sektoru.“* *„Musí být zdůrazněno, že i když se pravidla o volném pohybu pracovníků vztahují i na zaměstnání na částečný úvazek, musí jít o činnost efektivní a skutečnou tak, aby se vyloučily činnosti malého*

---

<sup>41</sup> Rozsudek ve věci 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982) ECR 1035, bod 9.

*rozsahu, které se představují jako plně podřadné a nepodstatné (marginální a bagatelní).*<sup>42</sup>

V tomto rozhodnutí přinesl Soudní dvůr první hmatatelná kritéria pro posouzení osoby pracovníkem, tj. efektivní a skutečná činnost. Je víceméně zřejmé, že jde o dosti obecnou a určitým způsobem vágní definici daného pojmu. V samotném rozhodnutí došlo pouze k vyjasnění, že otázka výše odměny, druhu práce a ani časové náročnosti není hlavním určujícím prvkem daného pojmu do té doby, dokud tato činnost není natolik podřadná a nepodstatná, že již nesplňuje podmínku efektivní a skutečné činnosti. SD EU se tak mimo jiné i vypořádal s otázkou jakým způsobem pohlížet na osoby, které nepracují na plný pracovní úvazek v dotčeném členském státě, tj. i případ paní Levin pracující v rozmezí cca 8 hodin týdně, které však přesto žádají o jisté výhody spojené s volným pohybem pracovníků.

*„Podle SD EU „zaměstnání na dílčí úvazek představuje pro velký počet osob účinný prostředek ke zlepšování jejich životních podmínek, i když mají z toho možná příjmy, které jsou nižší než to, co je považováno za existenční minimum. Praktická účinnost komunitárního práva by byla ohrožena a dosažení cílů Smlouvy zpochybněno, jestliže by práva související s volným pohybem osob mohly využívat jenom ty osoby, které pracují na plný pracovní úvazek, a proto mají příjem, který odpovídá alespoň minimální mzdě v dotčeném sektoru“. Generální advokát Slynn podtrhoval tento přístup tezí, že vyloučením námezdní činnosti z ochrany článku 48 (nyní článek 45 SFEU) by byly nejen vyloučeny ženy, starší či postižené osoby, které chtějí být zaměstnány na částečný úvazek, ale zároveň i ženy a muži, kteří by rádi pracovali na plný úvazek, ale jsou nuceni z různých důvodů pracovat na úvazek částečný.*<sup>43</sup>

V následující interpretační činnosti SD EU nalezneme několik hraničních případů

---

<sup>42</sup> Rozsudek ve věci 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982) ECR 1035, body 15 a 17.

<sup>43</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 19.

posouzení skutečné a efektivní činnosti. Jako jeden z příkladů je možno uvést rozhodnutí Kempf.<sup>44</sup> Německý občan žil a pracoval v Nizozemsku jako učitel hudby poskytující svou výuku v průměru 12 hodin týdně. Jelikož jeho mzda nedosahovala úrovně minimálního příjmu v Nizozemsku, zažádal si pan Kempf o sociální pomoc poskytovanou veřejnými fondy. V této souvislosti mu bylo zamítnuto povolení k pobytu, neboť (dle vyjádření nizozemských úřadů) práce, která poskytuje plat nižší než je minimální příjem v dané zemi, nepředstavuje efektivní a skutečnou činnost. SD EU prohlásil za nepodstatné pro určení osobní působnosti pracovníka, zda je jeho příjem dorovnáván z majetku pracovníka či jeho rodiny jako v případě Levin nebo zda je pomoc získávána z veřejných fondů hostitelského členského státu. V tomto ohledu pouhý strach členských států z osob hledajících práci ve státě s lepšími sociálními ustanovení může mít případně vliv na kritéria poskytování dávek z veřejných fondů podle národního práva (za předpokladu jejich nediskriminačního zacházení), avšak nemůže ospravedlnit vyjmutí námezdní činnosti z aplikace Smluv.<sup>45</sup> Obecně se zdá, že vyjádření členských států poukazující na strach z přespřílišné migrace, vybíráním si výhodnějších států, ekonomické důvody (finanční udržitelnost) a skutečné důvody vedoucí k migraci občanů členských států se nesetkávají s přílišným pochopením u Soudního dvora.<sup>46</sup>

V případě Levin se SD EU zároveň zabýval tvrzením Nizozemska, že paní Levin si účelově našla zaměstnání čistě jenom z důvodu, aby mohla spadnout pod svobodu

---

<sup>44</sup> Rozsudek ve věci 139/85 Kempf v. Staatsecretaris van Justitie (1986) ECR 1741.

<sup>45</sup> Srov. Craig P., Búrca de G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. fifth edition, New York: Oxford University Press, 2011, s. 722.

<sup>46</sup> K finančním důvodům srovnej rozsudek ve věci C-398/95 Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion v. Ypourgos Ergasias (1997) ECR I-03091, bod 23; nebo rozsudek ve věci C-288/89 Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda a další v. Commissariaat voor de Media (1991) ECR I-04007, bod 11, v oblasti volného pohybu služeb; rozsudek ve věci C-384/08 Attanasio Group Srl proti Comune di Carbognano (2010) I-02055, bod 55, v rámci svobody usazování.

volného pohybu pracovníků, ačkoliv její důvod k pobytu na území Nizozemska byl jiný než čistě ekonomický zájem. Soudní dvůr v tomto kontextu vyložil, že příslušné předpisy zajišťují volný pohyb osob, které jsou činné v hospodářském životě, anebo v něm chtějí být činné. „*Je-li tento předpoklad splněn, jsou úmysly, které pohnuly pracovníky k tomu, aby hledali v dotčeném členském státu práci, bezpředmětné a nemohou být brány v úvahu.*“<sup>47</sup> Soudní dvůr tedy odmítl účelovost hledaného zaměstnání v hostitelském členském státě jako nepodstatnou otázku pro aplikaci svobod volného pohybu pracovníků. V tomto kontextu se nabízí otázka dopadu daného rozhodnutí na další svobody volného pohybu. Vzpomeňme na poměrně nedávný případ změny vlajky lodi, čímž se díky svobodě usazování dostala finská posádka z pohledu vlastníků lodi pod méně zatěžující a ochraňující pracovněprávní legislativu Estonska.<sup>48</sup> Co se týče důvodů pro migraci je v tomto případě sice možno polemizovat nad vyvážením mezi vyššími standardy sociálního práva Finska pro posádku lodi na jedné straně a záchranou byznysu jako takového při přechodu pod nižší standardy Estonska na straně druhé. Je pravda, že při nemožnosti využití svobody usazení by jako jeden z ekonomických důsledků mohl hrozit zánik plavební trasy a tím i možná ztráta zaměstnání dotčených členů posádky, čímž by ad absurdum původně míněná ochrana vyšších standardů posádky stejně nedosáhla kýženého cíle. Nicméně ač za změnou vlajky mohl být jakýkoliv tvrzený či skutečný důvod, při aplikaci případu Levin je zřejmé, že pohnutka pro využití zřejmě jakékoliv svobody pohybu je nepodstatná.

Toto zjištění by mohlo být v určitém kontrastu oproti možnému zneužití práva, který je členským státům ponechán k přezkumu dle čl. 35 směrnice 2004/38/ES v případě volného pohybu osob. Posledním vývojem začíná být však zcela zřejmé, že tento článek velmi těžko nachází svého uplatnění u Soudního dvora. I v případech, kdy občané Unie obratně manipulují legislativou Evropského unie k vlastnímu prospěchu,

---

<sup>47</sup> Rozsudek ve věci 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982) ECR 1035, body 22.

<sup>48</sup> Rozsudek ve věci C-438/05 International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union proti Viking Line ABP a OÜ Viking Line Eesti (2007) ECR I-10779.

aniž by taková možnost byla jakkoliv předpokládána stranami legislativního procesu v době jejího vyváření, má Soudní dvůr tendenci se přiklánět na stranu těchto osob.<sup>49</sup>

Pro vymezení definice pracovníka je za zásadní rozhodnutí třeba vnímat rozsudek ve věci *Lawrie-Blum*.<sup>50</sup> Britská státní příslušnice paní *Lawrie Blum* studovala v Německu ve Freiburgu, kde dosáhla způsobilosti učit na gymnáziích ruštinu a angličtinu. K výkonu postu učitele musí jednotlivec projít přípravnou službou. Paní *Lawrie-Blum* nebyla k této přípravné službě připuštěna. Podle SD EU se o pracovní vztah jedná v případě, kdy osoba vykonává po určitou dobu práci ve vztahu podřízenosti a za úplatu. Rozsudek přinesl tříprvkovou definici pracovního vztahu, tj. (i) určitá doba, (ii) vztah nadřízenosti a podřízenosti, a (iii) odměna za vykonanou práci; vše za předpokladu, že se jedná o skutečnou a efektivní činnost dotyčné osoby. V následujících letech se SD EU zabýval zpřesněním pojmu pracovník a výše uvedených kritérií v konkrétních případech.<sup>51</sup>

### *1.1. Doba*

Jedním z předpokladů, aby osoba mohla být považována za pracovníka v unijním smyslu je, že vykonává efektivní a skutečnou práci po určitou dobu. Jak již výše uvedeno určitá minimální doba není stanovena, ať v případě počtu hodin týdně či

---

<sup>49</sup> Srov. Král, R. Volný pohyb unijních pracovníků a přistěhovalectví jejich rodinných příslušníků ze třetích zemí. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 47 – 57.

<sup>50</sup> Rozsudek ve věci 66/85, *Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg* (1986) ECR 2121.

<sup>51</sup> Srov. rozsudek ve věci 196/87, *Udo Steymann v. Staatssecretaris van Justitie* (1988) ECR 6159; rozsudek ve věci 344/87, *I. Bettray v. Staatssecretaris van Justicie* (1989) ECR 1621; rozsudek ve věci C-357/89, *V. J. M. Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen* (1992) ECR I-1027; atd.

celkové doby trvání pracovního poměru, dokud je možno dovodit, že tato práce představuje skutečně a efektivně vykonávanou činnost.<sup>52</sup>

Extenzivní přístup Soudního dvora lze spatřit i v případě Raulin.<sup>53</sup> Francouzská občanka pracovala v Nizozemsku jako tzv. číšnice na zavolanou, což ji dopředu nezajišťovalo žádný skutečný počet odpracovaných hodin. Paní Raulin celkově za 8 měsíců odpracovala 60 hodin. Soudní dvůr uvedl, že podmínky práce číšnice na zavolanou samy o sobě nezamezují jejímu zahrnutí pod pojem pracovníka dle článku 45 SFEU. Jelikož SD EU nemá pravomoc rozhodovat konkrétní případy, ale pouze vykládat právo Evropské unie, ponechal rozřešení na národním soudu. SD EU však národnímu soudu předložil v rozsudku vodítko pro posouzení situace paní Raulin. *„Národní soud by měl vzít v potaz nepodstatnou povahu a omezené trvání skutečně takto vykonané práce na základě smlouvy pro občasné zaměstnání. Tato skutečnost by mohla představovat tuto činnost jako zcela podřadnou a nepodstatnou. Národní soud by však měl zároveň vzít v úvahu nutnost setrvání osoby vždy schopné práce, pokud by ji zaměstnavatel zavolal.“*<sup>54</sup>

*„Do definice pracovníka vymezené právem EU mohou být zahrnuty činnosti na částečný úvazek,<sup>55</sup> stážistů,<sup>56</sup> osob vykonávající práci au pair,<sup>57</sup> případně i osob*

---

<sup>52</sup> Rozsudek ve věci 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982) ECR 1035; rozsudek ve věci 139/85 Kempf v. Staatsecretaris van Justitie (1986) ECR 1741.

<sup>53</sup> Rozsudek ve věci C-357/89 Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen (1992) ECR I-1027.

<sup>54</sup> Rozsudek ve věci C-357/89 Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen (1992) ECR I-1027, bod 14.

<sup>55</sup> Rozsudek ve věci 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982) ECR 1035.

<sup>56</sup> Rozsudek ve věci C-109/04 Karl Robert Kranemann v. Spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko (2005) ECR I-2433.

<sup>57</sup> Rozsudek ve věci C-294/06 The Queen, na žádost: Ezgi Pažit a další v. Secretary of State for the Home Department (2008) ECR I-00203.

v pracovní pohotovosti (*on call-contract*),<sup>58</sup> vše za předpokladu, že jejich činnost je skutečná a efektivní, což ve většině případů ponechává SD EU na uvážení soudu vnitrostátnímu.<sup>59</sup> K tomu aby byl jednatel považován za pracovníka, není ani podstatné jaké faktory měly vliv na jeho jednání před a po tom co vykonával efektivní a skutečnou práci. “<sup>60</sup>

Soudní dvůr se vyslovil ve smyslu, že za pracovníka může být považován i jednatel, který vykonával v hostitelském členském státě dočasnou práci v rozmezí pouhých dvou a půl měsíců v poměru k celkovému trvání jeho pobytu v tomto státě v rozmezí dvou a půl let, tak dlouho dokud jeho činnost představovala skutečnou a efektivní práci.<sup>61</sup>

Paní Ninni-Orasche, italská občanka, se provdala za Rakušana. Po dobu dvou a půl měsíce pracovala jako číšnice v Rakousku. Následně se zapsala na vysokou školu a požádala si o finanční výpomoc při studiu, která ji byla zamítnuta. Hlavním problémem řešeným v dotčeném rozhodnutí bylo určení, zda je možno paní Ninni-Orasche považovat za pracovníka v unijním smyslu. Pokud by tomu tak bylo, mohla by paní Ninni-Orasche získat nárok na vyživovací grant při studiu oproti „normálním“ unijním občanům jak bude vysvětleno dále v kapitole týkající se vymezení pracovníků EU oproti unijním občanům.<sup>62</sup>

Příslušné vlády členských států i Komise sice svorně prohlašovaly, že pracovní poměr ač krátkého trvání sám o sobě nevyklučuje, aby byla dotčená osoba považována za

---

<sup>58</sup> Rozsudek ve věci C-357/89 Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen (1992) ECR I-1027.

<sup>59</sup> Srov. Horspool, M., Humphreys, M., *European Union Law*. sixth edition, Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 391.

<sup>60</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 20.

<sup>61</sup> Rozsudek ve věci C-413/01 Franca Ninni-Orasche v. Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst (2003) ECR I-13217.

<sup>62</sup> Viz. Kapitola III, 1.1.2.



pracovníka. Nicméně bylo z jejich pohledu potřeba nahlížet na fakta daného případu, přičemž poukazovaly, že příslušná osoba neměla v úmyslu najít v Rakousku práci, avšak pouze těžit ze svého postavení jakožto student. Za druhé dánská vláda prosazovala, že v porovnání dvou a půl roku trvání pobytu na území a pouze dvou a půl měsíční pracovní činnosti není možné dospět k jinému názoru, než že tato práce byla pouze okrajovou a marginální činností.<sup>63</sup> Tím pádem by paní Ninni-Orasche nesplnila definici pracovníka v unijním smyslu.

Soudní dvůr nicméně opět dovodil, že faktory ovlivňující chování dotčené osoby v době před a po jejím samotném zaměstnání nejsou pro posouzení statusu pracovníka podstatné, čímž potvrdil předchozí vyjádření v případě Levin. Stejně tak odmítl potřebu se zabývat délkou trvání pracovního poměru oproti celkové době pobytu na území hostitelského členského státu.<sup>64</sup>

## 1.2. Pokyny jiného

Vztah nadřízenosti a podřízenosti je jedním z hlavních aspektů pracovněprávních vztahů. Zároveň se jedná o dělicí kritérium oproti samostatně výdělečným osobám, které též vykonávají skutečnou a efektivní činnost po určitou dobu za odměnu, avšak na vlastní jméno a odpovědnost. Takové osoby při pohybu přes hranice zemí Evropské Unie využívají svobody usazování či volného pohybu služeb. „Činnost vykonávaná jednotlivcem mimo vtaň podřízenosti spadá pod samostatně výdělečné činnosti ve smyslu článku 52 Smlouvy“ (dnes článek 49 SFEU).<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Rozsudek ve věci C-413/01 Franca Ninni-Orasche v. Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst (2003) ECR I-13217, body 19 až 22.

<sup>64</sup> Rozsudek ve věci C-413/01 Franca Ninni-Orasche v. Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst (2003) ECR I-13217, body 28 a 30.

<sup>65</sup> Rozsudek ve věci C-268/99 Aldona Malgorzata Jany and Others v. Staatssecretaris van Justitie (2001) ECR I-08615, bod 34.

### 1.3. Odměna

Fakt, zda osoba vykonává nějakou službu za úplatu či ne odděluje ekonomicky aktivní osoby využívající volného pohybu od zbytkové kategorie pohybujících se neekonomicky aktivních osob, tj. občanů EU. Odměna reprezentuje jednu z hlavních složek, čím se odlišují migrující pracovníci od ekonomicky neaktivních osob.

Odměna tvoří jednu ze základních náležitostí v tzv. tříprvkové definici pracovníka dle rozhodnutí ve věci Lawrie-Blum.<sup>66</sup> Dle Soudního dvora „*tento pojem je třeba definovat na základě objektivních kritérií, která charakterizují pracovní poměr s ohledem na práva a povinnosti dotčené osoby. Nejdůležitější znak pracovního poměru spočívá v tom, že pracovník během určité doby provádí plnění příkazů druhého, za které dostává odměnu*“.<sup>67</sup>

*Učitele v přípravné službě je tedy nutné považovat za pracovníka, neboť po celou dobu své praxe naplňuje tři základní podmínky, tj. představuje činnost ekonomické hodnoty, provádí příkazy školy a dostává za to určitou odměnu. Fakt, že odměna je menší než v případě učitele na plný úvazek, není podstatný ze stejných důvodů jako v případě Levin.<sup>68</sup> Podstatná je efektivní a skutečná činnost za úplatu bez ohledu na skutečnou sumu peněz.<sup>69</sup>*

*Odměnu podle této definice nepředstavuje jen mzda či plat v zákonných penězích. Výše odměny není podstatná a dokonce může být poskytována i jako naturální plnění*

---

<sup>66</sup> Rozsudek ve věci 66/85 Lawrie Blum v. Land Baden-Wurttemberg (1986) ECR 2121.

<sup>67</sup> Rozsudek ve věci 66/85 Lawrie Blum v. Land Baden-Wurttemberg (1986) ECR 2121, bod 17; Tichý, L. a kol. *Dokumenty ke studiu Evropského práva*. 3. přepracované vydání, Praha: Linde, 2006, s. 640.

<sup>68</sup> Rozsudek ve věci 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982) ECR 1035.

<sup>69</sup> Srov. Craig, P., Búrca de, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. fourth edition, New York: Oxford University Press, 2008, s. 751; srov. rozsudek ve věci C-109/04 Karl Robert Kranemann proti Spolková země Severní Porýní-Vestfálsko (2005) ECR I-02421, dle něhož za pracovníka je považován i právní praktikant, který pobírá během svého vzdělávání odměnu ve formě příspěvku na úhradu životních nákladů.

*jak bylo vyjudikováno např. v případě pana Steymanna, instalatéra v náboženské komunitě, která se na oplátku starala o jeho materiální potřeby.<sup>70</sup> I ve všech těchto případech však činnost příslušné osoby musí naplňovat znaky efektivní a skutečné práce. V případě Bettray šlo o posouzení terapeutické práce v rámci drogového rehabilitačního programu, jejímž cílem bylo začlenění lidí dočasně neschopných zpět do pracovního režimu.<sup>71</sup> Ač se jednalo o práci vykonávanou pod vedením a za určitou, i když nízkou a z veřejných zdrojů poskytovanou, odměnu, přesto se SD EU odklonil od svých rozhodnutí v případech Levin a Kempf a posuzoval zejména skutečnost a efektivnost této činnosti.<sup>72</sup> Dle SD EU „tato práce nemůže být hodnocena jako skutečná a efektivní vzhledem k tomu, že je vytvářena pouze z důvodu rehabilitace a začlenění dotčených osob a cílem takto placené práce, která je přizpůsobována jejich psychickým možnostem, je dříve či později obnovit schopnost těchto osob získat normální práci či vést normální způsob života“.<sup>73</sup>*

*Toto hojně kritizované rozhodnutí bylo určitým způsobem zhojeno SD EU v následném skutkově podobném rozhodnutí Trojani.<sup>74</sup> Pan Michel Trojani, francouzský státní příslušník, byl přijat v Belgii do ubytovny spásy, kde za ubytování a kapesné vykonával nejrůznější činnosti v rámci osobního plánu společensko-profesního začlenění. SD EU odkázal na svoji předchozí judikaturu, že „za skutečné a efektivní hospodářské činnosti nelze považovat ty činnosti, které jsou pouze prostředkem pro převýchovu nebo začlenění osob, které je vykonávají“.<sup>75</sup> Avšak dále zkonstatoval, že tento závěr byl odůvodněn pouze zvláštnostmi projednávaného případu a ačkoliv ponechal na národním soudu zhodnocení, zda se v případě pana Trojaniho jedná o*

---

<sup>70</sup> Rozsudek ve věci 196/87 Steymann v. Staatsecretaris van Justitie (1988) ECR 6159.

<sup>71</sup> Rozsudek ve věci 344/87 Bettray v. Staatssecretaris van Justicie (1989) ECR 1621.

<sup>72</sup> Rozsudek ve věci 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982) ECR 1035; rozsudek ve věci 139/85 Kempf v. Staatsecretaris van Justitie (1986) ECR 1741.

<sup>73</sup> Rozsudek ve věci 344/87 Bettray v. Staatssecretaris van Justicie (1989) ECR 1621, bod 17.

<sup>74</sup> Rozsudek ve věci C-456/02 Trojani v. CPAS (2004) ECR I-7573.

<sup>75</sup> Rozsudek ve věci C-456/02 Trojani v. CPAS (2004) ECR I-7573, bod 18.

skutečnou a efektivní činnost, vyjasnil, že jinak naplňuje definici pracovníka a to i při existenci společensko-profesní reintegrace.<sup>76</sup>

Dle nejnovější judikatury SD EU je třeba vždy celkového posouzení pracovního poměru dotyčné osoby a vedle skutečností týkajících se délky zaměstnání a výše odměny vzít v úvahu rovněž nárok na placenou dovolenou, zachování mzdy v případě nemoci, podřízení pracovní smlouvy kolektivní smlouvě, jakož i prodloužení smluvního vztahu s tímto podnikem. Výše uvedené skutečnosti mohou být známkou skutečné a efektivní povahy výdělečné činnosti i při poměrně nízkém počtu odpracovaných hodin týdně a malé odměně za ně obdrževší.<sup>77 78</sup>

Z výše uvedeného mě napadá, jakou práci je tedy možné považovat za natolik marginální a okrajovou že nesplňuje základní podmínku pro podřazení pod volný pohyb pracovníků? Je pochopitelné, že nám Soudní dvůr sám nepřinese nějakou definici, jelikož vždy záleží na jednotlivém posouzení konkrétního případu. Čím se má však národní soud řídit? Je možno předpokládat, že jiná země bude mít jiný názor. To co může být považováno za efektivní a skutečný výkon v jednom členském státě by mohlo být posouzeno jako pouze marginální a okrajová činnost v jiném členském státě. Nedochozí tímto vlastně k znehodnocení unijního pojmu pracovníka, když jeden z hlavních komponentů této definice je natolik nejasný? Na druhé straně však musím souhlasit, že pokud by nám Soudní dvůr určoval zcela vše, potřeba a samostatná kompetence národních soudů by tím byla zcela ochromena. Z toho vše docházím

---

<sup>76</sup> Srov. rozsudek ve věci C-456/02 Trojani v. CPAS (2004) ECR I-7573, bod 19 až 29; srov. Craig, P., Búrca de, G. *EU Law : Text, Cases and Materials*. fourth edition, New York: Oxford University Press, 2008, s. 754; srov. Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. third edition, New York: Oxford University Press, 2010, s. 267.

<sup>77</sup> Srov. Rozsudek ve věci C-14/09 Hava Genc proti Land Berlín (2010) ECR I-00931.

<sup>78</sup> Pasáž převzata z Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 21 a 22.

k jednoduchému závěru, že můžeme se snažit o unijní vnímání určitých pojmů, jejich skutečná aplikace stejně bude vždy záležet na národním posouzení.

Soudní dvůr poskytuje národním soudům určité vodítko, podle kterého „*ani sui generis povaha pracovního vztahu dle národního práva, ani míra produktivity dotčené osoby, původ prostředků, z nichž je placena odměna, ani omezená výše odměny nemá dopad na posouzení, zda osoba je pracovníkem či ne*“.<sup>79</sup> Není neznámou, že Soudní dvůr má tendenci rozpoznat pracovníka kde jen trochu možné.<sup>80</sup> „*Z toho vyplývá, že nezávisle na omezené výši odměny a krátké době trvání profesní činnosti není možné vyloučit, že tato činnost může být na základě celkového posouzení dotčeného pracovního poměru považována vnitrostátními orgány za skutečnou a efektivní, a dovolí tak přiznat osobě, která ji vykonává, postavení „pracovníka“ ve smyslu článku 39 ES*“ [45 SFEU].<sup>81</sup>

#### 1.4. Osobní působnost: státní příslušník a teritorium EU

Při vymezení osobní působnosti pracovníka je třeba zohlednit ještě dva zásadní aspekty, tj. relevance státní příslušnosti pracovníka a sjednané místo pro výkon práce. Otázka potřebné státní příslušnosti je zodpovězena již samotným článkem 45 SFEU v kombinaci s příslušnou sekundární legislativou, z jejichž společného čtení vyplývá, že se veškerá práva volného pohybu pracovníků aplikují na státní občany členských států EU.<sup>82</sup> Stejný závěr je i podpořen článkem 15 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie, dle něhož „*každý občan Unie může svobodně hledat zaměstnání, pracovat, usadit*

---

<sup>79</sup> Rozsudek ve věci C-188/00 Bülent Kurz, né Yüce v. Land Baden-Württemberg (2002) ECR I-10691, bod 32.

<sup>80</sup> Srov. Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. fourth edition, Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 276.

<sup>81</sup> Rozsudek ve věci C-22/08 a 23/08 Athanasios Vatsouras (C-22/08) a Josif Koupatantze (C-23/08) proti Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900 (2009) ECR I-4585, bod 30.

<sup>82</sup> Srov. Weiss, F., Wooldridge, F. *Free Movement of Persons within the European Community*. second edition, Netherlands: Kluwer Law International, 2007, s. 45 – 46.

se nebo poskytovat služby v kterémkoli členském státě“. Oproti tomu státní příslušníci třetích zemí mají právo na pracovní podmínky obdobné občanům Unie pouze v případě, že získali oprávnění pracovat v tomto členském státě.<sup>83</sup>

Osobní působnost je tak omezena pouze na občany Unie, kteří mají právo využít volného pohybu pracovníků, a na něž se vztahují práva a výhody z toho vyplývající. Čistě striktní interpretace příslušného článku by tedy znamenala, že nikdo jiný než občan nemůže práva volného pohybu nejen využít, ale i že ostatní příslušníky z nečlenských států Unie je možno diskriminovat v přístupu k zaměstnání a právu rovného zacházení. Taková premisa není zcela pravdivá. Vyjma občanů Unie určité právo požívají i rodinní příslušníci pracovníků, o nichž bude pojednáno dále.<sup>84</sup> V jejich situaci se však jedná o práva odvozená od občana Unie, kterého následují do hostitelského členského státu, a kteří poté mají právo na rovné zacházení a uplatnění na pracovním trhu daného členského státu.<sup>85</sup>

Evropská unie má zároveň uzavřeny tzv. asociační dohody (dohody o přidružení či dohody o partnerství) s některými třetími státy vyjma Unii, v nichž může být zakotveno právo těchto třetích občanů k přístupu na pracovní trhy Unie, i když často za restriktivnějších podmínek než pro občany EU.<sup>86</sup> I když ne každá asociační dohoda zajišťuje přístup občana třetího státu na pracovní trh členského státu EU, ve chvíli, kdy jsou přijati na určitou pracovní pozici v daném členském státě, nalézáme zde právo na

---

<sup>83</sup> Srov. čl. 15 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie, 2012/C 326/02, *Úřední věstník C 326*, 26/10/2012 s. 391 - 407; srov. Thym, D. EU Migration Policy and its Constitutional Rationale: a Cosmopolitan Outlook. *Common Market Law Review*. 50/2013, s. 722.

<sup>84</sup> Viz. Kapitola II, 5.

<sup>85</sup> Srov. čl. 23 a 24 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>86</sup> Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey and the Additional Protocol, *OJ C 113*, 24.12.1973, p. 1–80, čl. 12 Dohody a čl. 36 až 40 Additional Protocol.

rovné zacházení těchto třetích příslušníků.<sup>87</sup> Tyto dohody „...zavádí ve prospěch ... pracovníků legálně zaměstnaných na území členského státu právo na rovné zacházení, pokud jde o pracovní podmínky, stejného dosahu, jako právo přiznané ustanovením obdobného znění státním příslušníkům členských států Smlouvou o ES, která brání omezení založenému na státní příslušnosti...“<sup>88</sup>

Volný pohyb pracovníků se vztahuje na země Evropského hospodářského prostoru (Norsko, Island a Lichtenštejnsko). Dle dohody o Evropském hospodářském prostoru je jejím cílem „podpořit trvale a vyváženě posilování hospodářských a obchodních vztahů mezi smluvními stranami za rovných podmínek hospodářské soutěže a dodržování těchto pravidel za účelem vytvoření stejnorodého Evropského hospodářského

---

<sup>87</sup> Srov. čl. 23 Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part - Protocol 1 on the establishment of a coal and steel contact group - Protocol 2 on mutual administrative assistance for the correct application of customs legislation - Final Act - Exchanges of letters - Minutes of signing, *OJ L 327, 28.11.1997, p. 1–69*; čl. 24 Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, and Ukraine - Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters - Final Act - Joint Declarations - Exchange of Letters in relation to the establishment of companies - Declaration of the French Government, *OJ L 49, 19.2.1998, p. 3–46*; čl. 64 Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part - Protocol No 1 on the arrangements applying to imports into the Community of agricultural products originating in Tunisia - Protocol No 2 on the arrangement applying to imports into the Community of fishery products originating in Tunisia - Protocol No 3 on the arrangements applying to imports into Tunisia of agricultural products originating in the Community - Protocol No 4 concerning the definition of originating products and methods of administrative cooperation - Protocol No 5 on mutual assistance in customs matters between the administrative authorities - Joint Declarations – Declarations, *OJ L 97, 30.3.1998, p. 2–183*.

<sup>88</sup> Rozsudek ve věci C-265/03 Igor Simutenkov proti Ministerio de Educación y Cultura a Real Federación Española de Fútbol (2005) ECR I-02579, bod 36; Rozsudek ve věci C-438/00 Deutscher Handballbund eV v. Maros Kolpak (2003) ECR I-04135, bod 49.

prostoru“.<sup>89</sup> Aby bylo těchto cílů dosaženo, zahrnuje tato dohoda volný pohyb osob. Volný pohyb pracovníků nalezneme v článcích 28 až 30 dohody. Jejich znění je obdobné článku 45 SFEU.

„1. Je zajištěn volný pohyb pracovníků mezi členskými státy ES a státy ESVO.

2. Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států ES a států ESVO na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.

3. S výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví zahrnuje právo:

a) ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa;

b) pohybovat se za tím účelem volně na území členských států ES a států ESVO;

c) pobývat v některém z členských států ES nebo států ESVO za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků;

d) zůstat na území členského státu ES nebo státu ESVO po skončení zaměstnání.

4. Tento článek se nepoužije pro zaměstnání ve veřejné správě.<sup>90</sup>

Státy Evropského hospodářského prostoru jsou povinny implementovat Směrnici 2004/38/ES.<sup>91</sup>

Ve vztahu se Švýcarskem existuje mezinárodní smlouva mezi Evropskou unií a Švýcarskou konfederací ohledně volného pohybu osob.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Agreement on the European Economic Area - Final Act - Joint Declarations - Declarations by the Governments of the Member States of the Community and the EFTA States - Arrangements - Agreed Minutes - Declarations by one or several of the Contracting Parties of the Agreement on the European Economic Area; *OJ L 1*, 3.1.1994, p. 3–522.

<sup>90</sup> Čl. 28 Dohody o Evropském hospodářském prostoru.

<sup>91</sup> Weiss, F., Wooldridge, F. *Free Movement of Persons within the European Community*. second edition, Netherlands: Kluwer Law International, 2007, s. 207.

<sup>92</sup> Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons - Final Act - Joint



Co se týče teritoriálního aspektu ustanovení SFEU týkající se svobody volného pohybu pracovníků se vztahují vyjma území členských států Unie a Evropského hospodářského prostoru též na Madeiru, Azory, Kanárské ostrovy, Gibraltar, Alandy, Guadeloupe, Francouzskou Guayanu, Martinik, Réunion, Svatý Bartoloměj, Svatý Martin.<sup>93</sup> Naopak se právo volného pohybu pracovníků neuplatní na území britských Normanských ostrovů, ostrova Man, Faerských ostrovů, výsostné oblasti Spojeného království Akrotiri a Dhekelia na Kypru a Grónska.<sup>94</sup> Určité teritoriální omezení představují i tzv. přechodná omezení volného pohybu pracovníků, o nichž bude pojednáno dále.<sup>95</sup>

Právo Evropské unie v oblasti volného pohybu pracovníků se však vedle výše uvedeného může v některých situacích i vztahovat na občany Unie vykonávající svoji práci na jiných než výše uvedených území. Osobní působnost článku 45 SFEU byla v těchto situacích vyložena Soudním dvorem. V případě Walrave a Koch dovedl SD EU aplikaci článku 45 SFEU i na práci vykonanou za hranicemi Unie, pokud pracovní poměr byl uzavřen v Unii.<sup>96</sup> Dle rozhodnutí v případě Boukhalfa se právo Evropské unie v oblasti volného pohybu pracovníků aplikuje zároveň na zaměstnanecký poměr státního příslušníka členského státu, který byl uzavřen a primárně vykonáván v nečlenském státě, kde dotyčný pracovník pobýval, pokud alespoň veškeré aspekty

---

Declarations - Information relating to the entry into force of the seven Agreements with the Swiss Confederation in the sectors free movement of persons, air and land transport, public procurement, scientific and technological cooperation, mutual recognition in relation to conformity assessment, and trade in agricultural products; *OJL 114*, 30.4.2002, p. 6–72.

<sup>93</sup> Čl. 355 SFEU.

<sup>94</sup> Čl. 355 odst. 5 SFEU; Srov. Weiss, F., Wooldridge, F. *Free Movement of Persons within the European Community*. second edition, Kluwer Law International, 2007, s. 50.

<sup>95</sup> Viz. Kapitola II, 3.3.

<sup>96</sup> Rozsudek ve věci 36/74 B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v. Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie and Federación Española Ciclismo (1974) ECR 1405.

zaměstnaneckého poměru byly podřízeny právu členského státu zaměstnavatele.<sup>97</sup> Stejně tak, ač se volný pohyb pracovníků obecně nejčastěji vztahuje na státní příslušníky jednoho členského státu pracující pro zaměstnavatele na území jiného členského státu, je za pracovníka považován i úředník zaměstnán v hostitelském členském státě u některého z orgánů Evropské unie či mezinárodní organizace.<sup>98</sup>

Na pracovníka se vyjma práva unijního použijí právní předpisy země, ve které je zaměstnán. V případě, že má jeho pracovní poměr vztah k více státům, použije se nařízení 593/2008 Řím I, případně Římská úmluva o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy pro smlouvy uzavřené před 17. prosincem 2009.<sup>99</sup> Dle nařízení Řím I se individuální pracovní smlouvy „řídí právem zvoleným stranami v souladu s článkem 3. Tato volba však nesmí zaměstnance zbavit ochrany, kterou mu poskytují ustanovení, od nichž se nelze smluvně odchýlit podle práva, které by v případě neexistence volby bylo použito... (dle ostatních kolizních ustanovení nařízení Řím I).

*(2) V míře, ve které nebylo právo rozhodné pro individuální pracovní smlouvu zvoleno stranami, se smlouva řídí právem země, v níž, případně, z níž, zaměstnanec při plnění smlouvy obvykle vykonává svoji práci. Za změnu země obvyklého výkonu práce se nepovažuje, když zaměstnanec dočasně vykonává svou práci v jiné zemi.*

*(3) Nelze-li rozhodné právo na základě odstavce 2 určit, řídí se smlouva právem země, v níž se nachází provozovna, která zaměstnance zaměstnala.*

---

<sup>97</sup> Rozsudek ve věci C-214/94 Ingrid Boukhalfa v. Bundesrepublik Deutschland (1996) ECR I-02253.

<sup>98</sup> Srov. rozsudek ve věci C-411/98 Angelo Ferlini v. Centre Hospitalier de Luxembourg (2000) ECR I-08081, bod 42.

<sup>99</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I) *Úř. věst. L 177, 4.7.2008, s. 6–16*; Úmluva o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Konsolidované znění), *Úř. věst. C 334, 30.12.2005, s. 1–27*.

*(4) Vyplývá-li z celkových okolností, že je smlouva úžeji spojena s jinou zemí, než je země uvedená v odstavcích 2 nebo 3, použije se právo této jiné země.*<sup>100</sup>

Provozovnou, u které je zaměstnanec zaměstnán, je dle Soudního dvora míněna tak, že „se jedná výlučně o provozovnu, která zaměstnance přijala do zaměstnání, a nikoli o provozovnu, s níž je propojen tím, že v ní skutečně vykonává práci“.<sup>101</sup>

Vyjma práva, kterým se řídí pracovní smlouva dle volby, se na pracovníka nadále použijí určitá práva členského státu, které by jinak bylo použitelné v případě neexistence volby, např. právo státu místa výkonu práce. Na pracovníka se použijí taková práva, jejichž dodržování je pro stát zásadní při ochraně jeho veřejných zájmů, např. jeho politického, společenského a hospodářského uspořádání.<sup>102</sup> Tímto omezením nejen pracovníci v hostitelském členském státě požívají stejnou právní ochranu v zásadních věcech, ale i se zmenšuje rozpětí nůžek v případě vícero zaměstnanců s různou právní úpravou u jednoho zaměstnavatele.

### *1.5. Otázka uchazečů o práci*

*„Podle čl. 45 SFEU se přiznává pracovníkům právo ucházet se o skutečně nabízená místa. Při strohém výkladu tohoto článku by bylo právo přiznáno pouze osobám, kteří již splňují definici pracovníka a ne těm, kteří v žádném pracovním poměru zatím nejsou a jedou do jiného členského státu si práci hledat, tj. uchazeči o práci. Podle výkladu SD EU by „striktní interpretace tohoto článku vedla k vyloučení práva občana členského státu se pohybovat volně v rámci jiného členského státu, aby si zde našel práci a zároveň by tak znemožňovala i faktickou šanci si práci v jiném státě najít. Výsledkem by*

---

<sup>100</sup> Čl. 8 nařízení 593/2008 Řím I.

<sup>101</sup> Rozsudek ve věci C-384/10 Jan Voogsgeerd proti Navimer SA (2011) (dosud nezveřejněný), bod 52.

<sup>102</sup> Čl. 9 odst. 1 nařízení 593/2008 Řím I.

*tak byla neefektivnost zmíněného ustanovení“.*<sup>103</sup>“<sup>104</sup> V tomto ohledu přinesla určité osvětlení judikatura SD EU.<sup>105</sup>

Na druhou stranu je však zřejmé, že postavení občana členského státu, který prozatím není angažován v pracovněprávním vztahu v daném hostitelském členském státě, nemůže být stejné jako postavení občana členského státu skutečně zaměstnaného. Osoby hledající práci v jiném členském státě, ačkoliv zahrnuty pod článek 45 SFEU, nemají plný status pracovníka.<sup>106</sup> Osoby ucházející se o zaměstnání požívají práva na vstup a volného pohybu mezi členskými státy za účelem hledání práce.<sup>107</sup> Obecně dle Směrnice 2004/38/ES mají občané Unie právo pobytu v hostitelském členském státě po dobu do 3 měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu.<sup>108</sup> Na uchazeče o práci pamatuje čl. 14 odst. 4 Směrnice 2004/38/ES, jenž stanoví právo zachování pobytu a zákaz vyhoštění občana EU, pokud občané EU vstoupili na území hostitelského členského státu za účelem hledání zaměstnání. V takovém případě nesmějí být uchazeči o práci z hostitelského členského státu vyhoštěni, pokud mohou prokázat, že pokračují v hledání a mají skutečnou naději, že budou zaměstnáni.

Navíc občané EU mají dle čl. 24 Směrnice 2004/38/ES právo na rovné zacházení,

---

<sup>103</sup> Rozsudek ve věci C-292/89 *The Queen v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen* (1991) ECR I-745, bod 12.

<sup>104</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodňář, 2012, s. 25.

<sup>105</sup> Rozsudek ve věci 316/85 *Centre public d'aide sociale de Courcelles v. Lebon* (1987) ECR 2811; rozsudek ve věci C-138/02 *Brian Francis Collins proti Secretary of State for Work and Pensions* (2004) ECR I-2703; rozsudek ve věci C-22/08 a C-23/08 *Athanasios Vatsouras a Josif Koupatantze proti Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg* (2009) ECR I-4585.

<sup>106</sup> Srov. Craig, P., Búrca de, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. fifth edition, New York: Oxford University Press, 2011, s. 727.

<sup>107</sup> Rozsudek ve věci 48/75 *Procureur du Roi v. Royer* (1976) ECR 497.

<sup>108</sup> Čl. 6 odst. 1 Směrnice 2004/38/ES.

kdy pracovníci okamžitě a ostatní občané po uběhnutí pobytu v délce tří měsíců požívají i práva na sociální pomoc daného hostitelského státu stejně jako občané tohoto státu. Dle čl. 7 odst. 2 Nařízení 492/2011 požívají migrující pracovníci stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci. Platí tyto články a tato práva i pro uchazeče o zaměstnání? Co představuje v jejich případě sociální pomoc nebo sociální výhoda?

Při pouhé četbě Směrnice 2004/38/ES se může zdát, že právo sociální pomoci dopadá na všechny občany pobývající v hostitelském členském státě po dobu delší 3 měsíců, tj. i na uchazeče o práci. Navíc není možné občana EU vyhostit z hostitelského členského státu čistě z důvodu využití systému sociální pomoci a uchazeč o práci by neměl být z hostitelského členského státu v žádném případě vyhoštěn s výhradou případů odůvodněných veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností.<sup>109</sup> Dle článku 24 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES není hostitelský členský stát povinen přiznat nárok na sociální pomoc občanu Unie po dobu jeho pobytu na území tohoto státu za účelem hledání zaměstnání dle článku 14 odst. 4 písm. b) Směrnice 2004/38/ES. V případě Lebon Soudní dvůr konstatoval, že mnoho sociálních a daňových výhod zaručených pracovníkům v rámci Společenství nemůže být uplatňováno migranty hledající práci.<sup>110</sup> Z výše uvedeného vyplývá, že uchazeč o práci vůbec nepožívá práva sociální pomoci dle čl. 24 Směrnice 2004/38/ES a jen omezeného práva sociálních a daňových výhod dle čl. 7 Nařízení 492/2011. Kterých podpor ze strany členských států se tedy může uchazeč o práci dovolávat?

Určité osvětlení do této situace může vnést rozsudek SD EU ve věci Collins.<sup>111</sup> Jednalo se o irského občana, který v podstatě hned týden po příjezdu do Velké Británie, kam se vypravil za účelem hledání zaměstnání, si požádal o dávku při hledání

---

<sup>109</sup> Srov. čl. 14 odst. 3 a bod (16) preambule Směrnice 2004/38/ES.

<sup>110</sup> Rozsudek ve věci 316/85 Centre public d'aide sociale de Courcelles v. Lebon (1987) ECR 2811.

<sup>111</sup> Rozsudek ve věci C-138/02 Brian Francis Collins proti Secretary of State for Work and Pensions (2004) ECR I-2703.

zaměstnání. Její poskytnutí mu bylo zamítnuto z důvodu, že nemá obvyklý pobyt v tomto členském státě.

*„Dle vyjádření SD EU státní příslušníci jednoho členského státu hledající zaměstnání v jiném členském státě spadají do rozsahu působnosti článku 45 SFEU, a tedy mají právo na rovné zacházení.<sup>112</sup> Za využití institutu občanství Unie dále dovodil, že „občané Unie, kteří legálně pobývají na území hostitelského členského státu, se mohou dovolávat článku 6 Smlouvy<sup>113</sup> ve všech situacích spadajících do oblasti věcné působnosti práva Společenství. Status občana Unie je předurčen k tomu, aby byl základním statutem státních příslušníků členských států, aby těm státním příslušníkům, kteří se nacházejí ve stejné situaci, bylo umožněno požívat stejného právního zacházení bez ohledu na jejich státní příslušnost, s výhradou výjimek, které jsou za tím účelem výslovně stanoveny. S ohledem na zavedení občanství Unie a výklad práva na rovné zacházení, jehož požívají občané Unie, není dále v judikatuře možné z rozsahu působnosti čl. 48 odst. 2 Smlouvy,<sup>114</sup> který je vyjádřením základní zásady rovného zacházení zaručené článkem 6 Smlouvy, vyloučit finanční dávku určenou ke zjednodušení přístupu k zaměstnání na pracovním trhu v členském státě.“<sup>115</sup>*

*SD EU nicméně určitým způsobem narovnal toto hledisko, které hrozilo přívalem tzv. „dávkových turistů“, když se v následující části zabýval legitimními požadavky omezujícími poskytování finančních dávek uchazečům o práci a stanovil, že „lze považovat za legitimní, že členský stát takovouto dávku přizná teprve poté, co mohlo být vytvořeno skutečné pouto uchazeče o zaměstnání k trhu práce v tomto státě. Existenci takového pouta je možné ověřit zejména zjištěním, že dotčená osoba během přiměřeně*

---

<sup>112</sup> Rozsudek ve věci C-138/02 Brian Francis Collins proti Secretary of State for Work and Pensions (2004) ECR I-2703, bod 57; Srov. Horspool, M., Humphreys, M. *European Union Law*. sixth edition, Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 399.

<sup>113</sup> Nyní čl. 18 SFEU.

<sup>114</sup> Nyní čl. 45 odst. 2 SFEU.

<sup>115</sup> Rozsudek ve věci C-138/02 Brian Francis Collins proti Secretary of State for Work and Pensions (2004) ECR I-2703, body 61 a 63.

*dlouhé doby efektivně a skutečně hledala zaměstnání v dotčeném členském státě. Spojené království tak může požadovat existenci vazby mezi osobami, které žádají o poskytnutí takové dávky, a svým trhem práce.* <sup>116</sup> <sup>117</sup>

Můžeme zde vidět určitou paralelu s postupně se vyvíjející judikaturou SD EU u vyživovacích podpor při studiu, kdy SD EU též za pomoci fundamentálního statusu občanství Unie dovedl právo studenta na tyto finanční dávky, avšak ponechal členským státům právo požadovat vytvoření pouta mezi studentem a příslušným členským státem.<sup>118</sup> <sup>119</sup> Jak však uvedeno výše uchazečům o zaměstnání hostitelský členský stát není povinen přiznat nárok na sociální pomoc po dobu jejich pobytu na území tohoto státu za účelem hledání zaměstnání. Vyplývá tedy ze závěrů rozhodnutí Collins potřeba přehodnotit zmíněné ustanovení Směrnice 2004/38/ES?

*„Niméně SD EU v rozhodnutí Vatsouras vyložil, že „za „dávky sociální pomoci“ ve smyslu čl. 24 odst. 2 Směrnice 2004/38 nelze považovat finanční dávky, které jsou nezávisle na své kvalifikaci ve vnitrostátním právu určeny k tomu, aby zjednodušily přístup na trh práce“.<sup>120</sup> Na druhou stranu SD EU nadále ponechal členským státům možnost bojovat proti tzv. „dávkovým turistům“, když odkázal na*

---

<sup>116</sup> Rozsudek ve věci C-138/02 Brian Francis Collins proti Secretary of State for Work and Pensions (2004) ECR I-2703, body 69 – 71.

<sup>117</sup> Odstavce citovány z Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 26 a 27.

<sup>118</sup> Srov. rozsudek ve věci C-184/99 Rudy Grzelcyk proti Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (CPAS) (2001) ECR I-6193; rozsudek ve věci C-209/03 The Queen (on the application of Danny Bidar) proti London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills (2005) ECR I-2110; rozsudek ve věci C-11/06 a C-12/06 Rhiannon Morgan proti Bezirksregierung Köln a Iris Bucher proti Landrat des Kreises Düren (2007) ECR I-9161; a nedávný pokus o prolomení této hranice rozsudkem ve věci C-158/07 Jacqueline Förster proti Hoofddirectie van de Informatie Beheer Grep [2008] ECR I-08507.

<sup>119</sup> Viz. Kapitola III, 1.1.2.

<sup>120</sup> Rozsudek ve věci C-22/08 a C-23/08 Athanasios Vatsouras a Josif Koupatantze proti Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg (2009) ECR I-4585, bod 45.

vnitrostátní orgány, aby „nejen určily existenci skutečné vazby na trh práce, nýbrž aby rovněž analyzovaly základní znaky uvedené dávky, zejména její účel a podmínky pro její poskytnutí“.<sup>121</sup>

*Uchazečům o zaměstnání musí být dále poskytnuta ze strany hostitelského členského státu stejná pomoc, jakou poskytují služby zaměstnanosti tohoto státu vlastním státním příslušníkům při vyhledávání zaměstnání.*<sup>122</sup> „<sup>123</sup>

Potvrzení nám přináší i rozsudek ve věci Ioannidis.<sup>124</sup> Pan I. Ioannidis, řecký státní příslušník, si v Belgii požádal o čekací příspěvky, které belgická státní správa poskytuje mladým osobám, které právě ukončily své studium a hledají své první zaměstnání. Soudní dvůr nejprve připomněl, že uchazeči o zaměstnání spadají pod článek 45 SFEU a mají tedy právo na rovné zacházení. V tomto ohledu není tedy dle SD EU možné z článku 45 SFEU vyloučit finanční dávku určenou ke zjednodušení přístupu k zaměstnání na pracovním trhu v členském státu. „...čekací příspěvky jsou sociální výhodou ve smyslu čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68.“<sup>125</sup> <sup>126</sup>

Z této recentní linie případů je možno učinit závěr, že členské státy mohou sice nadále odmítat uchazečům o práci dávky sociální pomoci dle článku 24 Směrnice 2004/38/ES, avšak pod tuto sociální pomoc nespadají dávky určené ke zjednodušení přístupu k zaměstnání na pracovním trhu v členském státu, které jsou zahrnuty přímo

---

<sup>121</sup> C-22/08 a C-23/08 Athanasios Vatsouras a Josif Koupatantze proti Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg (2009) ECR I-4585, odst. 41; srov. Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. third edition, New York: Oxford University Press, 2010, s. 285.

<sup>122</sup> Srov. čl. 5 Nařízení 492/2011.

<sup>123</sup> Odstavce citovány z Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 27 a 28.

<sup>124</sup> Rozsudek ve věci C-258/04 Office national de l'emploi proti Ioannis Ioannidis (2005) ECR I-08275.

<sup>125</sup> Dnes čl. 7 odst. 2 Nařízení 492/2011.

<sup>126</sup> Rozsudek ve věci C-258/04 Office national de l'emploi proti Ioannis Ioannidis (2005) ECR I-08275, bod 34.



pod článek 45 SFEU či tvoří sociální výhodu ve smyslu čl. 7 odst. 2 Nařízení 492/2011. V případě těchto dávek může hostitelský členský stát pouze požadovat existenci skutečného pouta uchazeče k dotčenému zeměpisnému trhu práce při dodržení požadavku proporcionality.<sup>127</sup>

Není až tak překvapivé, že opět ve Velké Británii se rozhořela debata nad omezeními vůči dávkové turistice, do níž spadá i otázka dávek pro uchazeče o práci. V nedávné době vydal britský premiér Cameron článek ve Financial Times s příznačným názvem „*The Free movement shall be less free*“, čímž veřejnosti představil střípek z již delší dobu trvající diskuse uvnitř Evropské unie, zejména mezi starými členskými státy a členskými státy nově přistoupivšími po roce 2004.<sup>128</sup> Mimo jiné chce premiér Cameron v rámci nových opatření proti dávkové turistice zamezit uchazečům o práci žádat si o dávky na bydlení. „*Premiér Cameron vyzývá k reformě EU, tak aby se koncept práv volného pohybu navrátil zpět ke svým stabilním základům. V tomto ohledu těž zaslala Ministerstva vnitra Rakouska, Německa, Nizozemského království a Spojeného království společný dopis Evropské komisi. V souvislosti s jakýmkoliv dalším rozšířením EU bude dle premiéra Camerona nutné nastavit dostatečná pravidla pro zpomalení přístupu nových členských států na pracovní trhy ostatních členských států.*“<sup>129</sup>

K ucelení si představy o narůstajících voláních po změnách napříč některými členskými státy se navíc v květnu 2013 dostala na veřejnost zpráva, že Evropská komise

---

<sup>127</sup> Srov. Craig, P., Búrca de, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. fifth edition, New York: Oxford University Press, 2011, s. 844; rozsudek ve věci C-258/04 Office national de l'emploi proti Ioannis Ioannidis (2005) ECR I-08275, body 30 až 33.

<sup>128</sup> Kunertová, T. Cameron v FT o volném pohybu pracovníků. *Euroskop*, 29.11.2013, <https://www.euroskop.cz/46/23272/clanek/cameron-v-ft-o-volnem-pohybu-pracovniku/>.

<sup>129</sup> Kunertová, T. Cameron v FT o volném pohybu pracovníků. *Euroskop*, 29.11.2013, <https://www.euroskop.cz/46/23272/clanek/cameron-v-ft-o-volnem-pohybu-pracovniku/>.

zahájila řízení proti Velké Británii pro porušení Smluv.<sup>130</sup> Důvodem této žaloby je opatření Velké Británie vůči jednotlivcům z jiných členských států žádajících si o dávky sociálního zabezpečení v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení<sup>131</sup>; a jeho prováděcím nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009<sup>132</sup>. K vytýkaným dávkám sociálního zabezpečení patří ve Velké Británii i dávky uchazečům o práci. Bude velmi zajímavé sledovat, jakým způsobem se nejen dále vyvine otázka uchazečů o práci, ale i celý přístup členských států k migrantům jako takovým.

## 2. *Práva pracovníka EU, aneb důvod vymezení osobní působnosti*

V předchozí kapitole jsem se pokusila nastínit definici pracovníka EU a zodpovědět na otázku kdo spadá pod tento pojem, utvořit *ratione personae* pro oblast volného pohybu pracovníků. Ruku v ruce s otázkou „kdo“ jde otázka proč se vlastně o takové vymezení pokoušet. Aby mohl jednatlivec spadnout pod aplikaci unijní legislativy, ať primární či sekundární, musí být splněna nejen podmínka osobní působnosti práva EU, *ratione personae*, ale i materiální působnosti, tj. *ratione materiae*.<sup>133</sup> V čem spočívá nezbytnost se v konkrétním případě podřadit pod volný pohyb pracovníků? Co jim takový status vůbec přináší? Cílem této kapitoly je krátce představit jaká práva pracovníci EU mají, z jakého důvodu je výhodné, aby na ně jako na pracovníky v unijním smyslu bylo nahlíženo, a zamyslet se nad některými možnými úskalími těchto práv.

---

<sup>130</sup> IP/13/475, European Commission, Press release, Brusel, 30.5.2013, „Social security benefits: Commission refers UK to Court for incorrect application of EU social security safeguards“.

<sup>131</sup> Úř. věst. L 166, 30.4.2004, s. 1–123.

<sup>132</sup> Úř. věst. L 284, 30.10.2009, s. 1–42.

<sup>133</sup> Srov. Spaventa, E. Seeing the wood despite the trees? On the scope of Union citizenship and its constitutional effects. *Common Market Law Review*. 45/2008, s. 14.

„Právo volného pohybu je základním právem, které nepřináší jenom pracovníkům z členských států možnost bez omezení pracovat a ucházet se o práci v jiném členském státě, ale též aby s nimi bylo zacházeno ve stejné míře, jakou tento hostitelský členský stát poskytuje vlastním zaměstnancům.<sup>134</sup> Článek 45 SFEU přiznává pracovníkům právo ucházet se o skutečně nabízená místa; pohybovat se za tím účelem volně na území členských států; pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání; a zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání.

K detailnějšímu vymezení výše uvedených práv přijala Unie sekundární předpisy. Nejvýznamnějšími v této oblasti jsou zejména již zmíněná Směrnice 2004/38/ES, která stmelila do té doby roztržitěnou legislativu, a Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68<sup>135</sup> ..., na jehož článek 7 odst. 2 zavádějící rovnost sociálních a daňových výhod pracovníků byla přijata poměrně bohatá judikatura SD EU. Nařízení 1612/68 bylo zrušeno Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ... Jelikož bylo Nařízení 1612/68 v průběhu let několikrát podstatně změněno, došlo k jeho konsolidaci právě Nařízením 492/2011.

Při představování náplně práv volného pohybu pracovníků je třeba mít na paměti, že jakákoliv práva zaměstnanců na nediskriminační přístup k zaměstnání jsou jen tak dlouho účinná a využitelná dokud jsou doprovázena právy zaměstnavatelů na výběr zaměstnanců v souladu s pravidly volného pohybu.<sup>136</sup> „<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Srov. Verschueren, H. „Do National Activation Measures Stand the Test of European Law on the Free Movement of Workers and Jobseekers?“. *European Journal of Migration and Law*. 2010, č. 12, s. 81 – 103.

<sup>135</sup> Úř. Věst. L 257, 19.10.1968, s. 2.

<sup>136</sup> Srov. Verschueren, H. „Do National Activation Measures Stand the Test of European Law on the Free Movement of Workers and Jobseekers?“. *European Journal of Migration and Law*, 2010, č. 12, s. 81 – 103.

<sup>137</sup> Odstavce citovány z Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 24 a 25.

Na práva pracovníků nahlížím jako na práva prvotní a práva následná. Za prvotní práva vnímám právo pohybu a pobytu, tj. možnost přesunout se do jiného členského státu a v tomto členském státě setrvat po určitou dobu. Na základě výkonu prvotních práv dochází k aktivaci práv následných. Následnými právy vnímám ta práva, která pracovníkovi náležejí díky vykonanému/vykonávanému pohybu, tj. právo na rovné zacházení a stejné sociální a daňové výhody jakých požívají zaměstnanci v hostitelském členském státě. Pracovníci EU jakožto občané EU požívají samozřejmě všech práv, která přísluší občanům EU dle článků 20 až 25 SFEU a navazujících sekundárních předpisů, nicméně tato politická práva, právo diplomatické a konzulární ochrany a další nejsou předmětem této práce.

## 2.1. Právo pohybu a pobytu

*„Aby mohli jednotlivci plně využívat práv volného pohybu pracovníků, musí být toto právo spojeno s možností volně se pohybovat na území Unie, pobývat v členském státě za účelem výkonu zaměstnání a případně v tomto státě zůstat i po skončení zaměstnání. Ač není toto právo výslovně zmíněno v článku 45 SFEU, tak aby mohli se pracovníci vydat do jiného členského státu za účelem zaměstnání, musí mít nejdříve právo opustit členský stát, v kterém zrovna pobývají.<sup>138</sup> Právo na opuštění území najdeme nejen zakotvené v článku 4 Směrnice 2004/38/ES, kdy jedinou podmínkou je držba platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu,<sup>139</sup> ale zabýval se jím i SD EU ve své rozhodovací činnosti.<sup>140</sup>“<sup>141</sup>*

---

<sup>138</sup> Srov. Lenaerts, K., Van Nuffel, P. *European Union Law*. third edition, Sweet & Maxwell, Thomson Reuters, 2011, s. 237.

<sup>139</sup> Srov. čl. 4 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>140</sup> Srov. rozsudek ve věci C-18/95 F.C. Terhoeve v. Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland (1999) ECR I-345; Srov. Barnard, C. *EC Employment Law*. third edition, New York: Oxford University Press, 2006, s. 184.

V případě nedávného rozhodnutí ve věci pana Jipy došlo k situaci, kdy rumunský státní příslušník byl z důvodu svého nezákonného pobytu v Belgii navrácen do Rumunska. Rumunské úřady chtěly panu Jipovi uložit zákaz odebrat se do Belgie po dobu tří let. Dle Soudního dvora „*právo na svobodný pohyb zahrnuje jak právo občanů Evropské unie vstoupit na území jiného členského státu než členského státu jejich původu, tak i právo opustit tento stát. Jak totiž Soudní dvůr již měl možnost zdůraznit, základní svobody zaručené Smlouvou o ES by byly zbaveny své podstaty, pokud by členský stát původu mohl bez právoplatného odůvodnění zakázat vlastním státním příslušníkům opustit jeho území a odebrat se na území jiného členského státu*“.<sup>142</sup>

Obecně je právo volného pohybu a pobytu podmíněno splněním podmínek daných ve Smlouvách a sekundárních předpisech, zejména Směrnicí 2004/38/ES. Ne každý občan Unie může bez dalšího využít těchto práv.<sup>143</sup>

*Detailnější úpravu práva pobytu přináší Směrnice 2004/38/ES, jež rozděluje pobyt z hlediska časového na období do tří měsíců, kdy občan EU bez ohledu na svoje postavení má právo na pobyt v jiném členském státě v podstatě jako turista jen při splnění povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu.*<sup>144</sup> *Členské státy mohou od dotyčných osob vyžadovat, aby v přiměřené a nediskriminační lhůtě ohlásili svou přítomnost na území členského státu, za což mohou v případě nedodržení podléhat přiměřeným a nediskriminačním sankcím.*<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 28.

<sup>142</sup> Rozsudek ve věci C-33/07 Ministerul Administrației și Internelor - Direcția Generală de Pașapoarte București proti Gheorghe Jipa (2008) ECR I-05157, bod 18.

<sup>143</sup> Srov. Strumia, F. Remedying the Inequalities of Economic Citizenship in Europe: Cohesion Policy and the Negative Right to Move. *European Law Journal*. Vol. 17, 6/2011, s. 732.

<sup>144</sup> Srov. čl. 6 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>145</sup> Srov. čl. 5 odst. 5 Směrnice 2004/38/ES.

*Žádná jiná podmínka pro vstup a krátkodobý pobyt na území jiného členského státu není stanovena a „členské státy tudíž nesmějí klást žádné další podmínky občanům EU, kteří chtějí vstoupit na jejich území. Podmínkou pro vstup občana jednoho členského státu na území jiného členského státu nemůže být zejména splnění povinnosti zodpovědět otázky položené pohraničními orgány nebo předložení důkazu, že má k dispozici 30 EUR ke krytí nákladu každého jednotlivého dne svého pobytu.“<sup>146</sup> Členské státy mohou omezit právo volného pohybu, je-li to odůvodněno zájmem veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví v souladu se Směrnicí 2004/38/ES.<sup>147</sup> Tyto výjimky mohou být uplatněny však pouze v případě, kdy z okolností vyplývá jasné zjištění, že osobní chování jednotlivce představuje aktuální nebo budoucí ohrožení pravidel veřejného pořádku. Odůvodnění na základě zvláštnosti případu nebo zájmu obecné prevence nemůže být přijatelné.*

*U doby pobytu přesahující tři měsíce výše zmíněná Směrnice 2004/38/ES již začíná rozlišovat mezi pracovníky a samostatně výdělečnými osobami a ostatními občany Unie, kdy ekonomicky neaktivní osoby jsou povinny mít dostatečné finanční prostředky, aby se nestaly zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu a být účastníky zdravotního pojištění.<sup>148</sup> Po pracovnících není logicky žádná taková povinnost vyžadována. Společnou povinnost všem občanům Unie, kteří hodlají pobývat na území hostitelského členského státu, zavádí článek 8 Směrnice 2004/38/ES, kdy umožňuje členským státům požadovat po občanech Unie, aby se zaregistrovali ve lhůtě ne kratší než tři měsíce u příslušných orgánů, za což mohou v případě nesplnění podléhat*

---

<sup>146</sup> Parlamentní otázka E-2844/06, Otázka k písemnému zodpovězení, kterou položila Jana Bobošíková Komisi, Úř. věst. C 328 ze dne 30.12.2006. V souvislosti s konáním světového šampionátu ve fotbale v Německu došlo k nevpustění českých občanů na území Německa pro nedostatek finančních prostředků.

<sup>147</sup> Kapitola VI. Směrnice 2004/38/ES.

<sup>148</sup> Srov. čl. 7 Směrnice 2004/38/ES.

*přiměřeným a nediskriminačním sankcím.<sup>149</sup> Toto ustanovení reaguje na případ Watson a Belmann řešený před SD EU, kdy britská občanka, která působila u italské rodiny jako au pair, byla stíhána spolu s členem italské rodiny za to, že nenahlásili přítomnost cizího občana během tří dnů italské policii, za což hrozila podle tehdy platné italské legislativy až tříměsíční vazba nebo pokuta do výše 80 000 lir a v případě cizince i vyhoštění.<sup>150</sup> SD EU ač uznal, že členské státy mohou přijmout taková opatření, aby byly informovány o pohybu lidí na svém území, tak sankce za takové porušení a lhůtu, ve které muselo k příslušné registraci dojít, shledal nepřiměřenými vzhledem k závažnosti provinění.<sup>151</sup>*

K vystavení osvědčení o registraci smějí členské státy vyžadovat pouze, aby migrující pracovníci předložili platný průkaz totožnosti (popřípadě cestovní pas) a potvrzení zaměstnavatele o přijetí. Ekonomicky neaktivní občané navíc prokazují, že splňují podmínky po nich vyžadované, tj. že mají k dispozici dostatečné finanční prostředky, aby se nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika. Členské státy nesmějí stanovit pevnou částku, kterou považují za dostatečné finanční prostředky, ale musí zohlednit osobní poměr dotčené osoby.<sup>152</sup>

Při srovnání se v současné době platným zákonem o pobytu cizinců zjišťujeme, že naše právní úprava vyžaduje navíc po občanech Unie doklad o zajištění ubytování na území České republiky.<sup>153</sup> Tento, ač pochopitelný požadavek, je dle mého soudu

---

<sup>149</sup> Směrnice 2004/38/ES pro tento případ stanoví dokumenty, které jsou členské státy oprávněny požadovat při vystavování osvědčení o registraci.

<sup>150</sup> Rozsudek ve věci 118/75 Lynne Watson a Alessandro Belmann (1976) ECR 1185.

<sup>151</sup> Pasáž převzata z Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 28 a 29

<sup>152</sup> Srov. čl. 8 odst. 3 a 4 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>153</sup> Srov. § 87a odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v platném znění.

v rozporu se Směrnicí 2004/38/ES, která přesně stanoví, jaké doklady může členský stát pouze požadovat k vydání osvědčení o registraci, tj. v České republice pobytové karty.

V samotném oddílu zákona o pobytu cizinců týkajícího se přechodného pobytu občanů Unie nenalezneme definici, co se myslí dokladem o zajištění ubytování. Tuto definici však nacházíme v ustanovení § 87i odst. 2 zákona o pobytu cizinců, který se týká trvalého pobytu občanů Unie. V tomto ustanovení se pro vydání povolení k trvalému pobytu vyžaduje též předložení dokladu o zajištění ubytování na území České republiky. „*Dokladem o zajištění ubytování ... se rozumí doklad o vlastnictví bytu nebo domu, doklad o oprávněnosti užívání bytu anebo domu nebo písemné potvrzení osoby, která je vlastníkem nebo oprávněným uživatelem bytu nebo domu, s jejím úředně ověřeným podpisem, kterým je občanu Evropské unie nebo jeho rodinnému příslušníku udělen souhlas s ubytováním. Ubytování může být zajištěno pouze v objektu, který je ... označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem, a je podle stavebního zákona určen pro bydlení, ubytování nebo rekreaci. Úřední ověření se nevyžaduje, podepíše-li oprávněná osoba podle věty první souhlas před pověřeným zaměstnancem ministerstva*“ (důraz přidán).<sup>154</sup>

Předpokládám, že v případě přechodného pobytu postupují zaměstnanci ministerstva obdobně. Lze konstatovat, že takto nastavená podmínka dokladu o zajištění ubytování v tak striktní formě by byla zcela jistě posouzena jakožto neřádná implementace Směrnice 2004/38/ES. Ke stejnému závěru došla ve své zprávě z roku 2008 i Komise, dle níž je tato podmínka v rozporu s právem Unie.<sup>155</sup> I kdyby se nejednalo o uzavřený výčet a členské státy by byly oprávněny si nastavit další vlastní

---

<sup>154</sup> §87i odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v platném znění.

<sup>155</sup> Srov. KOM(2008)0840 konečném znění, Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, s. 5.



podmínky,<sup>156</sup> musíme tyto opatření posoudit, zda nepředstavují překážku volného pohybu osob, zda je taková překážka ospravedlnitelná, způsobilá dosáhnout požadovaného cíle a nepřekračuje meze toho co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné.

*„Po nepřetržitém pěti letém legálním pobytu občana EU na území hostitelského členského státu se mu dostává práva trvalého pobytu s tím, že pro pracovníky Směrnice 2004/38/ES zavádí v určitých případech odchylky, co se týče vyžadované doby předchozího pobytu.<sup>157</sup> Vyše uvedené oprávnění pobytu se vždy vztahuje i na rodinné příslušníky občanů Unie.<sup>158</sup> „<sup>159</sup>*

Před dosažením pěti let nepřetržitého pobytu nabývají právo trvalého pobytu migrující pracovníci, kteří:

*„a) v době ukončení pracovní činnosti dosáhli věku stanoveného právem tohoto členského státu pro nárok na starobní důchod, nebo pracovníci, kteří skončí výdělečnou činnost a odejdou do předčasného důchodu, pokud v tomto členském státě pracovali v předcházejících nejméně dvanácti měsících a nepřetržitě tam pobývali déle než tři roky.;*

*b) v hostitelském členském státě pobývali déle než dva roky a přestali tam pracovat z důvodu trvalé pracovní neschopnosti. Podmínka délky pobytu se neuplatní, je-li příčinou této pracovní neschopnosti pracovní úraz nebo nemoc z povolání, na jejímž základě má dotčená osoba nárok na dávku plně nebo zčásti vyplácenou nositelem pojištění v hostitelském členském státě.;*

---

<sup>156</sup> I když i to je otázka, neboť podle Směrnice samé, ač se jedná v určitých aspektech o minimální harmonizaci, tak členské státy jsou sice oprávněny přijmout vlastní právní a správní předpisy, avšak příznivější pro dotčené osoby. (srov. čl. 37 Směrnice 2004/38/ES)

<sup>157</sup> Srov. čl. 16 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>158</sup> Na rodinné příslušníky občanů Unie z třetích zemí se navíc uplatní články Směrnice 2004/38/ES týkající se vydávání pobytových karet a správních formalit.

<sup>159</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 29 a 30.

c) *po třech letech nepřetržitého zaměstnání a pobytu v hostitelském členském státě pracují jako zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné v jiném členském státě a zároveň si ponechávají své bydliště v hostitelském členském státě, kam se zpravidla každý den nebo alespoň jednou týdně vracejí.*<sup>160</sup>

Podmínka nepřetržitého pobytu v hostitelském členském státě není dotčena dočasnou nepřítomností pracovníka po dobu nepřesahující šest měsíců v roce, či delší nepřítomností z důvodu plnění povinné vojenské služby ani nepřítomností po dobu nejvýše dvanácti po sobě jdoucích měsíců například z důvodu těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem.<sup>161</sup>

V rámci letošní European Law Moot Court Competition vyvstala zajímavá otázka, zda se tyto důvody vztahují pouze k osobě dočasně nepřítomné, či zda může takový důvod (např. vážná nemoc) postihnout i jinou osobu a pracovník je oprávněn na dočasnou nepřítomnost z důvodu starostlivosti o tuto osobu. Osobně se domnívám, že jelikož se jedná o demonstrativní výčet možných důvodů, nic nebrání členským státům, aby v souladu s článkem 37 Směrnice 2004/38/ES k takové implementaci přikročily. Pokud však převezmou doslovnou transpozici, není možno článek 16 Směrnice 2004/38/ES automaticky vykládat tímto rozšiřujícím způsobem. V první řadě již samo z účelu Směrnice 2004/38/ES vyplývá, že tyto důvody byly zakotveny pro umožnění dočasné nepřítomnosti příslušného jednotlivce z důvodů jeho se týkajících (vojenská služba, těhotenství). Za druhé, by vyvstal problém ad hoc posuzování, zda bylo vždy nezbytné, aby tento konkrétní jednatel na tak dlouhou dobu byl nepřítomen v hostitelském členském státě a zda šlo natolik o závažný důvod osoby, o kterou se musel po celou dobu nepřetržitě starat v jiném státě.

*„Zajímavou otázku, kterou řešil i SD EU je jak je to s právem na zachování pobytu rodinných příslušníků v hostitelském členském státě v případě, že občan Unie nežije na*

---

<sup>160</sup> Čl. 17 odst. 1 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>161</sup> Čl. 11 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES.

území hostitelského členského státu se svým rodinným příslušníkem z třetí země.<sup>162</sup> Žadatelka, senegalská státní příslušnice, byla provdána za francouzského občana, se kterým bydlela a pracovala v Berlíně. Po nějakém čase se od svého manžela odstěhovala v úmyslu se s ním rozvést. Bylo ji odmítnuto prodloužení jejího povolení k pobytu vzhledem k tomu, že již nebyla rodinným příslušníkem občana členského státu. SD EU konstatoval, že není možné požadovat po rodině, aby napořád žila pod jednou střechou a navíc dokud nebylo manželství rozvedeno kompetentním úřadem, není možné ho považovat za rozpuštěné. V té době se SD EU nevyjádřil k situaci, kdy by jejich manželství již bylo skutečně rozvedeno. Tuto situaci řeší Směrnice 2004/38/ES, když přiznává rodinnému příslušníkovi občana Unie zachování pobytu v hostitelském členském státě za splnění zde stanovených podmínek délky doby manželství, doby pobytu v hostitelském členském státě, atd.<sup>163</sup> „<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> Rozsudek ve věci 267/83 Diatta v. Land Berlin (1985) ECR 567.

<sup>163</sup> Srov čl. 13 Směrnice 2004/38/ES: „...nevede rozvod nebo prohlášení manželství za neplatné ani ukončení registrovaného partnerství podle čl. 2 odst. 2 písm. b) ke ztrátě práva pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, pokud:

a) manželství nebo registrované partnerství podle čl. 2 odst. 2 písm. b) trvalo před zahájením řízení o rozvodu nebo o prohlášení manželství za neplatné nebo před ukončením registrovaného partnerství alespoň tři roky, z toho nejméně jeden rok v hostitelském členském státě; nebo

b) na základě dohody mezi manželi nebo partnery podle čl. 2 odst. 2 písm. b) nebo na základě soudního rozhodnutí jsou manželovi či manželce nebo partnerovi či partnerce, která není státním příslušníkem žádného členského státu, svěřeny do výchovy děti občana Unie; nebo

c) je to opodstatněno obzvlášť obtížnými okolnostmi, například u osob, které se během manželství nebo registrovaného partnerství staly obětí domácího násilí; nebo

d) na základě dohody mezi manželi nebo partnery podle čl. 2 odst. 2 písm. b) nebo na základě soudního rozhodnutí má manžel či manželka nebo partner či partnerka, který/kteřá není státním příslušníkem členského státu, právo na styk s nezletilým dítětem, a soud rozhodl, že tento styk musí být uskutečňován v hostitelském členském státě a po dobu nezbytně nutnou.

Právo pobytu dotýčných osob, které nezískaly právo trvalého pobytu, je podmíněno prokázáním skutečností, že jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými nebo že mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu

Stejně tak není dotčeno právo pobytu rodinných příslušníků občana Unie v případě jeho smrti nebo odjezdu z hostitelského členského státu.<sup>165</sup> V případě paní Baumbast, kolumbijské státní příslušnice, provdané za německého občana, řešil Soudní dvůr právo jejího pobytu a jejich dětí ve Velké Británii, kdy pan Baumbast odjel po ztrátě zaměstnání ve Velké Británii pracovat pro německé zaměstnavatele v Číně.<sup>166</sup> Paní Baumbast bylo zamítnuto povolení k pobytu z důvodu odjezdu jejího manžela ze země. Soudní dvůr rozhodl, že „...děti občana Evropské unie, které se usadily v členském státě, zatímco jejich rodič v tomto členském státě vykonával práva pobytu jakožto migrující pracovník, mají právo zde pobývat, aby zde mohly získat obecné vzdělání.... Skutečnost, ... že pouze jeden z rodičů je občanem Unie a že již není migrujícím pracovníkem v hostitelském členském státě, nebo skutečnost, že děti samy nejsou občany Unie, nemá v tomto ohledu žádný vliv. ...jestliže děti požívají právo pobytu v hostitelském členském státě, aby zde získaly obecné vzdělání ..., musí být toto ustanovení vykládáno tak, že umožňuje rodiči, který o tyto děti skutečně pečuje, bez ohledu na jeho státní příslušnost, s nimi pobývat za účelem usnadnění výkonu tohoto práva, a to navzdory skutečnosti, ... že rodič, který je občanem Evropské unie, již není migrujícím pracovníkem v hostitelském členském státě.“<sup>167</sup>

---

*nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, nebo jsou příslušníky rodiny osoby splňující tyto požadavky a tato rodina byla již založená v hostitelském členském státě.“*

<sup>164</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 30.

<sup>165</sup> Srov. čl. 12 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>166</sup> Rozsudek ve věci C-413/99 Baumbast a R proti Secretary of State for the Home Department (2002) ECR I-07091.

<sup>167</sup> Rozsudek ve věci C-413/99 Baumbast a R proti Secretary of State for the Home Department (2002) ECR I-07091, body 63 a 75.

V tomto ohledu můžeme srovnat současné znění Směrnice 2004/38/ES, dle níž „*odjezd občana Unie z hostitelského členského státu nebo jeho smrti nevede až do ukončení studia jeho dětí ke ztrátě práva pobytu jeho dětí ani rodiče, který o děti skutečně pečuje, bez ohledu na jejich státní příslušnost, pobývají-li tyto děti v hostitelském členském státě a jsou zapsány ve vzdělávacím zařízení za účelem studia*“.<sup>168</sup>

Oproti ostatním ustanovením k zachování práva pobytu rodinných příslušníků není v tomto odstavci uvedena povinnost rodinného příslušníka být zaměstnanou či samostatně výdělečně činnou osobou nebo mít dostatečné finanční prostředky. Je otázkou, zda výkladem článků 7, 12 a 14 je pro pobyt rodinného příslušníka starajícího se o dítě ve vzdělávacím zařízení stanovena též tato podmínka (s tím, že není podstatné, z jakého zdroje pocházejí dotyčné prostředky, tj. např. od občana Unie, který již v hostitelském členském státě nepobývá), či i na základě systematického výkladu umístění tohoto odstavce se jedná o výjimku z této povinnosti. Zdá se, že druhou variantu zvolil i Soudní dvůr v případě Ibrahim, dle kterého „*právo pobytu dětí v hostitelském členském státě, jež tam studují, a rodiče, který se o ně skutečně stará, není podřízeno podmínce dostatečných prostředků a komplexního zdravotního pojištění*“.<sup>169</sup> Soudní dvůr takové právo odvozuje zejména ve spojení s článkem 12 Nařízení 492/2011, který nebyl oproti ostatním ustanovením v oblasti práva rodinných příslušníků Směrnici 2004/38/ES nahrazen ani zrušen. Takové právo přísluší i rodiči dítěte staršího 21 let, dokud nadále potřebuje přítomnost a péči tohoto rodiče k ukončení studia.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> Čl. 13 odst. 3 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>169</sup> Rozsudek ve věci C-310/08 London Borough of Harrow proti Nimco Hassan Ibrahim a Secretary of State for the Home Department (2010) ECR I-01065, bod 57.

<sup>170</sup> Rozsudek ve věci C-529/11 Olaitan Ajoke Alarape, Olukayode Azeez Tijani proti Secretary of State for the Home Department (2013) ECR (dosud nezveřejněný), body 23 až 31.

Za normálních okolností můžeme na článek 7 Směrnice 2004/38/ES nahlížet jako na základní podmínku k jakémukoliv pobytu občanů EU v hostitelském členském státu. Dokud splňují podmínky zde nastavené, mohou si zachovávat právo pobytu, využívat dalších práv jim Směrnice 2004/38/ES přinášející, získat možnost trvalého pobytu, atd. Jinými slovy, pracovník, který přijde o práci, si může po určitou dobu ponechat status pracovníka, ale pokud nesežene novou práci či nebude disponovat dostatečnými finančními prostředky, může být nakonec nucen opustit hostitelský členský stát. Stejně tak ekonomicky neaktivní občan může žádat o pomoc hostitelského členského státu, ale jen do té doby, dokud se nestane nepřiměřenou zátěží finančního systému hostitelského členského státu. Je však na základě výsledku ve věci Ibrahim a podobného rozsudku ve věci Teixeira<sup>171</sup> možné, že unijní občan, který získá právo krátkodobého pobytu v hostitelském členském státě a jehož dítě bude zapsáno ve vzdělávacím systému tohoto státu, si může takto zajistit dlouhotrvající (teoreticky až doživotní) právo pobytu v tomto hostitelském členském státě pro sebe a všechny své děti, aniž by takové právo podléhalo podmínce, že v tomto státu mají dostatečné finanční prostředky a zdravotní pojištění?<sup>172</sup> Taková možnost se zdá vyloučena recentním rozhodnutím Soudního dvora, který potvrdil, že pro nabytí práva trvalého pobytu mohou být vzaty v úvahy pouze doby, které splňují podmínky stanovené v článku 7 Směrnice 2004/38/ES.<sup>173</sup> „*Okolnost, že rodinný příslušník občana Unie, který nemá státní příslušnost žádného členského státu, pobýval v členském státě pouze na základě článku 12 nařízení č. 1612/68* [dnes

---

<sup>171</sup> Rozsudek ve věci C-480/08 Maria Tetxteira proti London Borough of Lambeth a Secretary of State for the Home Department (2010) ECR I-01107.

<sup>172</sup> Srov. Starup, P., Elsmore, M.J. Taking a Logical or Giant Step Forward? Comment on Ibrahim and Teixeira. *European Law Review*. 35/2010, s. 587.

<sup>173</sup> Rozsudek ve věci C-529/11 Olaitan Ajoke Alarape, Olukayode Azeez Tijani proti Secretary of State for the Home Department (2013) ECR (dosud nezveřejněný).

Nařízení 492/2011], *nemůže mít tedy žádný vliv na nabytí práva trvalého pobytu ve smyslu směrnice 2004/38.*<sup>174</sup>

## 2.2. Právo rovného zacházení

*„Občané Unie mají právo na přístup k zaměstnání a jeho výkon v jiném členském státě za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto členského státu. Článek 45 SFEU zakazuje jakoukoliv diskriminaci mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.“*<sup>175</sup>

Právo rovného zacházení najdeme blíže rozvedené v sekundární legislativě Evropské unie.<sup>176</sup>

*„Migrující pracovníci mají právo na rovné zacházení nejen v přístupu k práci, ale i co se týče podmínek při práci, kterou vykonávají v hostitelském členském státě. Při výkonu svého povolání podléhá pracovník právním předpisům a kolektivním smlouvám platným v hostitelském členském státě. Dle článku 7 odst. 1 Nařízení 492/2011 nesmí být s pracovníkem, který je státním příslušníkem jiného členského státu, zacházeno na území hostitelského členského státu jinak, než je zacházeno s tuzemskými pracovníky,*

<sup>174</sup> Rozsudek ve věci C-529/11 Olaitan Ajoke Alarape, Olukayode Azeez Tijani proti Secretary of State for the Home Department (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 40.

<sup>175</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 30.

<sup>176</sup> Čl. 24 odst. 1 Směrnice 2004/38/ES: *“S výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě a v sekundárních právních předpisech požívají všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu.”*; a čl. 7 odst. 1 Nařízení 492/2011: *„S pracovníkem, který je státním příslušníkem členského státu, nesmí být na území jiného členského státu zacházeno z důvodu jeho státní příslušnosti jinak než s tuzemskými pracovníky, jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, skončení pracovního poměru a návratu k povolání nebo opětného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným.“*

*jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, propouštění a návratu k povolání.<sup>177</sup> SD EU tak odsoudil Italskou republiku za zvýhodňování italských státních příslušníků v případě smluv na dobu neurčitou a možností dalšího povýšení pro zaměstnance ve výzkumu.<sup>178</sup> U migrujícího pracovníka jsou orgány členského státu povinny při určování zařazení do platových tříd zohlednit i předcházející období odpracované ve srovnatelném zaměstnání v jiném členském státě.<sup>179 a 180</sup>*

Na druhou stranu má migrující pracovník právo na rovné zacházení v rozsahu práv, jaká mají pracovníci daného hostitelského členského státu. Nevýhodná situace, v jaké se může ocitnout migrující pracovník po svém přesunu do hostitelského členského státu oproti výhodám, které požíval před svým přesunem, neodporují čl. 45 SFEU ani zásadě rovného zacházení, pokud není tento migrující pracovník znevýhodněn ve srovnání s výhodami, které požívají domácí pracovníci hostitelského členského státu.<sup>181</sup> Jinými slovy nemůže migrující pracovník žádat po svém přesunu do hostitelského členského státu, aby mu byly např. zachovány stejné pracovní podmínky, které měl před svým přesunem, pokud tyto pracovní podmínky nemají ostatní zaměstnanci ve srovnatelné situaci v příslušném hostitelském členském státě. Taková žádost by i logicky odporovala samému smyslu rovného zacházení, na níž je právo volného pohybu pracovníků, i samo právo Evropské unie, postaveno.

---

<sup>177</sup> Dříve čl. 7 odst. 1 Nařízení 1612/68.

<sup>178</sup> Rozsudek ve věci 225/85 Komise v. Italská republika (1987) ECR 2625.

<sup>179</sup> Rozsudek ve věci C-15/96 Kalliope Schöning-Kougebetopoulou v. Freie und Hansestadt Hamburg (1998) I-47, odst. 28.

<sup>180</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 31.

<sup>181</sup> Rozsudek ve věci C-387/01 Harald Weigel and Ingrid Weigel v. Finanzlandesdirektion für Vorarlberg (2004) ECR I-04981, bod 55.



### 2.3. Sociální a daňové výhody<sup>182</sup>

*Vyjma práv spojených s volným pohybem uvedených v článku 45 SFEU požívají migrující pracovníci stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.<sup>183</sup> Těchto výhod požívají od prvního dne svého zaměstnání v hostitelském členském státě.*

*K čemu všemu tedy vlastně je pracovník oprávněn od samého počátku? SD EU vyložil ve své interpretační činnosti sociální výhody jako „všechny výhody, které at' jsou spojeny, či nikoli s pracovní smlouvou, jsou obecně přiznávány tuzemským pracovníkům, zejména z důvodu jejich objektivního postavení pracovníků nebo z pouhého důvodu jejich obvyklého bydliště na území daného státu, a jejich rozšíření na pracovníky, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, se proto jeví jako usnadnění jejich pohybu uvnitř Společenství“.<sup>184</sup>*

*Pojetí sociálních výhod je tak velmi široké a zahrnuje jak finanční dávky (např. příspěvek na výchovu dítěte,<sup>185</sup> pohřebné,<sup>186</sup> stipendium,<sup>187</sup> atd.) tak i jiné nefinanční výhody. Jedním z příkladů nefinanční výhody, kterou by na první pohled asi nikdo nepokládal za sociální výhodu ve smyslu článku 7 odst. 2 Nařízení 1612/68 (dnes článek*

---

<sup>182</sup> Kapitola převzata z Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 32 až 34.

<sup>183</sup> Čl. 7 odst. 2 Nařízení 492/2011.

<sup>184</sup> Srov. rozsudek ve věci 207/78 Criminal proceedings against Gilbert Even and Office national des pensions pour travailleurs salariés (1979) ECR 2019; rozsudek ve věci 249/83 Vera Hoeckx v. Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, Kalmthout (1985) ECR 973, bod 20; rozsudek ve věci C-85/96 María Martínez Sala proti Freistaat Bayern (1998) ECR I-2691, bod 25.

<sup>185</sup> Rozsudek ve věci C-85/96 María Martínez Sala proti Freistaat Bayern (1998) ECR I-2691.

<sup>186</sup> Rozsudek ve věci C-237/94 John O'Flynn v. Adjudication Officer (1996) ECR I-2617.

<sup>187</sup> Rozsudek ve věci 197/86 Steven Malcolm Brown v. The Secretary of State for Scotland (1988) ECR 3205.

7 odst. 2 Nařízení 492/2011)<sup>188</sup> je právo migrujícího pracovníka, aby získal povolení k pobytu pro svého nesezdaného partnera na území hostitelského členského státu.<sup>189 190</sup>

Jelikož vzhledem k nejednotnému zacházení s nemanželskými páry napříč členskými státy, pojem manžel se dle vyjádření SD EU týká pouze sezdaných osob, zdálo se, že družka migrujícího pracovníka nemá právo k pobytu v daném státě.<sup>191</sup> Nicméně dle SD EU „musí být uznáno, že možnost pracovníka získat povolení k pobytu pro svoji družku, kdy tato družka není občanem hostitelského členského státu, může být nápomocno k integraci v tomto hostitelském státě a napomoci tak volnému pohybu pracovníků. Tudiž zároveň tato možnost musí být považována za jednu ze sociálních výhod dle článku 7 (2) nařízení 1612/68.<sup>192</sup>“ Nelze nechat bez povšimnutí, že paní Reed byla britská občanka, již by tak v dnešní době svědčilo její vlastní právo pohybu a pobytu jako občana Unie. Zároveň partner, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah je pokryt v článku 3 odst. 2 písm. b) Směrnice 2004/38/ES a takové osobě má hostitelský členský stát usnadnit vstup a pobyt na jeho území.

Bohužel však můžeme stále vidět rozdílnost přístupu k manželům, kteří jsou beneficianty Směrnice 2004/38/ES dle článku 2 a jako takovým jim svědčí právo vstupu a pobytu na území členského státu při doprovázení občana Unie, a partnerům (druh/družka), kterým mají členské státy pouze povinnost usnadnit vstup a pobyt na svém území při zachování určité míry diskrece rozhodování. Při tomto srovnání se nemůžeme ubránit úsměvu nad samotnou úpravou unijního práva, která zcela explicitně

---

<sup>188</sup> Vzhledem k tomu, že znění o sociálních výhodách je v obou nařízeních totožné, je třeba nadále odkazy v příslušných rozhodnutích SD EU na zrušené Nařízení 1612/68 považovat za odkazy na Nařízení 492/2011.

<sup>189</sup> Rozsudek ve věci 59/85 Netherlands v. Reed (1986) ECR 1283.

<sup>190</sup> To vše samozřejmě za předpokladu, že takové právo je obecně přiznáno zaměstnancům v hostitelském členském státu.

<sup>191</sup> Srov. Horspool, M., Humphreys, M. *European Union Law*. sixth edition, Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 398.

<sup>192</sup> Rozsudek ve věci 59/85 Netherlands v. Reed (1986) ECR 1283, bod 28.

vybízí k uzavírání manželství před tím, než občan Unie počne využívat práva volného pohybu pracovníků, ač sama na druhou stranu umožňuje členským státům bojovat proti účelovým sňatkům.

Z výše citovaného případu je zřejmé, že požadované sociální výhody byly často požadovány spíše fakticky pro rodinné příslušníky pracovníků než pro pracovníky samotné. Ať už šlo například o vydání zlevněné karty na vlak vdově po italském pracovníkovi ve Francii<sup>193</sup> nebo odepření invalidní podpory synovi italského pracovníka,<sup>194</sup> dle názoru SD EU článek 7 odst. 2 Nařízení 1612/68 (dnes článek 7 odst. 2 Nařízení 492/2011) zahrnuje nejen sociální a daňové výhody, které se týkají zaměstnání, ale i ty, které jsou osobně spíše nepřímou než přímou výhodou pro pracovníka.<sup>195</sup> Na druhou stranu ustanovení o sociálních výhodách mohou být použita pouze v případě, kdy nárokováná výhoda zůstává určitou přímou či nepřímou pomocí pro pracovníka a nejen pro jeho rodinného příslušníka.

Aby si mohl migrující pracovník nárokovat sociální výhody ve smyslu článku 7 odst. 2 Nařízení 1612/68 (dnes článek 7 odst. 2 Nařízení 492/2011) musí jít o výhodu poskytovanou z důvodu jeho vykonávané pracovní činnosti nebo pobytu na daném území.<sup>196</sup> Mezi takové výhody se tak například neřadí nižší procentuální redukce předčasného důchodu u občanů, kteří byli v důsledku služby ve druhé světové válce příjemci invalidního důchodu, neboť „hlavním důvodem při udílení této výhody jako

---

<sup>193</sup> Rozsudek ve věci 32/75 Anita Cristini v. Société nationale des chemins de fer français (1975) ECR 1085.

<sup>194</sup> Rozsudek ve věci 63/76 Vito Inzirillo v. Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon (1976) ECR 2057.

<sup>195</sup> Srov. rozsudek ve věci 63/76 Vito Inzirillo v Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon (1976) ECR 2057, body 17 až 21.

<sup>196</sup> Srov. rozsudek ve věci 207/78 Criminal proceedings against Gilbert Even and Office national des pensions pour travailleurs salariés (1979) ECR 2019, bod 24.

*takové je služba, jíž v době války tito občané vykonávali pro svou zemi a základním cílem je poskytnout jim úlevu vzhledem k útrapám, jež podstoupili pro svoji zemi“.*<sup>197</sup>

*Občané Unie si též nemohou nárokovat sociální výhody v případě, kdy již nejsou migrujícími pracovníky a tyto sociální výhody nemají spojitost s jejich předchozím zaměstnáním.*<sup>198</sup> *V tomto rozhodnutí řešeném před SD EU se jednalo o belgického příhraničního pracovníka v Lucembursku. Po pracovním úrazu mu byl lucemburskou správou sociálního zabezpečení poskytován invalidní důchod. Do práce se již nevrátil. Lucemburskými úřady mu bylo však odmítnuto přiznání přídatku na narozené dítě. Dle SD EU si pan Leclere podržel postavení pracovníka ve smyslu přiznání invalidního důchodu, jež bylo spojeno s jeho předchozí prací, avšak vzhledem k tomu, že již nebyl nadále zaměstnán, nemohl žádat o nové sociální výhody nemající spojitost s jeho původním zaměstnáním.*<sup>199</sup> *V této souvislosti se jeví zajímavou otázka, pokud by pan a paní Leclere měli pobyt na území Lucemburska, zda by nemohli s největší pravděpodobností žádat o příslušný přídatek na dítě už jen z titulu jejich občanství Unie ve smyslu rozhodnutí Maria Martinez Sala.*<sup>200 201</sup>

*Jaké sociální výhody jsou spojené s výkonem pracovní činnosti, nemusí být vždy na první pohled zcela jasné. V určitém kontrastu oproti výše uvedenému rozhodnutí Even v otázce vojenské služby za druhé světové války stojí dřívější rozhodnutí v případě Ugliola, v kterém se řešilo započítání vojenské služby odsloužené v Itálii při přerušení*

---

<sup>197</sup> Rozsudek ve věci 207/78 Criminal proceedings against Gilbert Even and Office national des pensions pour travailleurs salariés (1979) ECR 2019, bod 23.

<sup>198</sup> Srov. rozsudek ve věci C-43/99 Ghislain Leclere and Alina Deaconescu v. Caisse nationale des prestations familiales (2001) ECR I-4265.

<sup>199</sup> Srov. rozsudek ve věci C-43/99 Ghislain Leclere and Alina Deaconescu v. Caisse nationale des prestations familiales (2001) ECR I-4265, body 58 až 60; srov. Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*. third edition, New York: Oxford University Press, 2010, s. 286.

<sup>200</sup> Rozsudek ve věci C-85/96 María Martínez Sala proti Freistaat Bayern (1998) ECR I-2691.

<sup>201</sup> Zároveň při splnění podmínek by bylo možné na ně případně aplikovat Nařízení 883/2004.

*pracovního poměru do výpočtu délky zaměstnání v Německu a kde SD EU konstatoval, že opačný postup členského státu by byl v rozporu s volným pohybem pracovníků.<sup>202</sup>*

*Jak vyplývá z výše uvedeného pojednání, zmíněné sociální výhody náleží hospodářsky aktivním občanům Unie bez ohledu na podmínku pobytu nebo délky jeho předchozího pobytu v hostitelském státě.*

*V otázce vztahu sociálních výhod dle čl. 7 odst. 2 Nařízení 492/2011 vůči nařízení 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení lze „dovodit, že nařízení 883/2004 je v podstatě lex specialis ve vztahu k Nařízení 492/2011, a tedy že ustanovení čl. 7 odst. 2 Nařízení 492/2011 o sociálních výhodách může být aplikováno pouze na případy neupravené nařízením 883/2004“.<sup>203</sup>*

*Co se týče daňových výhod, zůstává otázka přímých daní při neexistenci unijních harmonizačních opatření v pravomoci členských států. Nicméně členské státy nemohou přijímat právní předpisy přímo či nepřímo diskriminující občany Unie z důvodu jejich státní příslušnosti. Dle ustálené judikatury SD EU představují vnitrostátní daňová pravidla, která odrazují státního příslušníka členského státu od výkonu práva volného pohybu, překážku pro výkon této svobody.<sup>204 205</sup> V oblasti volného pohybu pracovníků nejčastějšími případy jsou situace, kdy je s nerezidenty zacházeno jinak než s rezidenty,*

---

<sup>202</sup> Srov. rozsudek ve věci 15/69 Württembergische Milchverwertung-Südmilch AG v. Salvatore Ugliola (1969) ECR 363.

<sup>203</sup> Kvočáková, L. Volný pohyb pracovníků v kontextu koordinace systémů sociálního zabezpečení. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 91.

<sup>204</sup> KOM(2010)373 Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 13.7.2010: Potvrzení volného pohybu pracovníků: práva a hlavní vývojové změny, s. 13.

<sup>205</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 34.

tj. důvodem diskriminace je bydliště pracovníka.<sup>206</sup>

### *3. Limity práv pracovníků EU, aneb ani unijní právo není bezvýjimečné*

Jak se objevuje i v jiných oblastech právní úpravy, daná práva určitým osobám nebývají bezvýjimečná. Článek 45 SFEU sám zakazuje jakoukoliv diskriminaci mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky. Tato forma diskriminace však může být ospravedlněna důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví. Vyjma takto zjevné diskriminace existují v členských státech i formy diskriminace skryté, jež též umožňují jejich ospravedlnění.

V této kapitole rozeberu dělení jednotlivých typů limitů práv pracovníků EU. Pro definici pojmu pracovníka EU se jedná o podstatnou součást analýzy, neboť příslušná osoba, ač splňující definici pracovníka nemůže v případě limitů (překážek) práv pracovníků EU využívat práv a výhod jí jinak z práva volného pohybu pracovníků plynoucích. Mezi limity práv pracovníků EU můžeme zahrnout zaměstnání ve veřejné správě, (diskriminační) překážky volného pohybu osob a přechodná opatření v důsledku přístupu nových členských států k EU. Výjimku v úzkém slova smyslu z volného pohybu pracovníků představuje zaměstnání ve veřejné správě.

#### *3.1. Zaměstnání ve veřejné správě*

Dle článku 45 SFEU je zaměstnání ve veřejné správě vyloučeno z aplikace tohoto článku. V tomto kontextu můžeme dělit mezi tzv. „exemptions“, kdy se dotčený článek na takovou úpravu vůbec nepoužije a zaměstnání ve veřejné správě tudíž vůbec nespadá

---

<sup>206</sup> Srov. rozsudek ve věci C-279/93 Finanzamt Köln-Altstadt v. Roland Schumacker (1995) ECR I-225; rozsudek ve věci C-527/06 Renneberg v. Staatssecretaris van Financien (2008) ECR I-7735.

pod úpravu volného pohybu pracovníků, a tzv. „exceptions“, kdy právní úprava obecně na takový vztah dopadá, avšak v konkrétním případě spadne pod některou nabízenou možnost ospravedlnění.

Zaměstnání ve veřejné správě není podřazeno pod úpravu volného pohybu pracovníků v článku 45 SFEU. Členské státy tudíž mohou zachovávat tyto pracovní pozice pouze pro své státní příslušníky, aniž by to představovalo zakázanou diskriminaci v oblasti volného pohybu pracovníků. Nicméně toto vyjmutí není bezvýjimečné. Ne každé zaměstnání ve veřejné správě splňuje definici zaměstnání ve veřejné správě pro účely vyjmutí z volného pohybu pracovníků. Zaměstnání ve veřejné správě jakožto výjimka z volného pohybu pracovníků upravena přímo v primárním právu. Podobnou úpravu nalezneme v souvislosti s volným pohybem služeb a svobodou usazování, kde je výjimka v podobě výkonu veřejné moci zakotvené v článku 51 SFEU.

*„Jedná se o výjimku, jež musí být vykládána restriktivně. Zaměstnáním ve veřejné správě není každé zaměstnání, které členský stát pro tento úkol vyhradí či pracovní pozici tak pojmenuje, ale pouze taková pracovní místa, „která znamenají přímou nebo nepřímou účast na výkonu občanských oprávnění a jsou spojena s plněním takových úkolů, která jsou orientována na plnění obecných zájmů států nebo jiných veřejných úkolů, a tudíž předpokládají poměr zvláštní oddanosti dané osoby ke státu, stejně jako vzájemnost práv a povinností, které zakládají tento občanský svazek“.*

*Definice je koncipována jako dvousložková, za prvé je zde potřeba účasti na výkonu pravomocí delegovaných veřejným právem a za druhé musí zahrnovat povinnosti vytvořené k ochraně obecných zájmů státu. Převládá názor, že se jedná o kumulativní podmínky spíše než alternativní. S tímto názorem se ztotožňuji vzhledem k interpretační zásadě, že „bariéry a omezení volného pohybu musí být interpretovány a aplikovány*

*restriktivním způsobem a naopak práva vyplývající z unijních předpisů extenzivně“.<sup>207</sup>“*

208

Členské státy měly zejména zpočátku tendenci podřazovat všechny možné profese pod výjimku zaměstnání ve veřejné správě, aby nemusely vpouštět občany jiných zemí EU k těmto profesím. Určité osvětlení přineslo sdělení Komise.<sup>209</sup> Toto sdělení se zabývalo přístupem k zaměstnání ve čtyřech oblastech (zdravotnictví, školství, správa služeb a výzkum pro nevojenské účely). Po vydání sdělení došlo k početným řízením, která byla zahájena Komisí pro porušování Smluv členskými státy. Nicméně pouze tři tato řízení se dostaly až do soudní fáze řízení před SD EU.<sup>210</sup>

*„Výjimka zaměstnání ve veřejné správě se týká pouze přístupu k tomuto zaměstnání a nemůže nikterak ospravedlnit diskriminační podmínky v průběhu zaměstnání vůči již jednou přijatým pracovníkům.“<sup>211</sup> „Zájmy, které toto ustanovení dovoluje chránit členskými státy, se týkají možnosti znemožnit přístup k určitým aktivitám cizími občany ve veřejné správě. Na druhou stranu toto ustanovení nemůže ospravedlnit diskriminační*

---

<sup>207</sup> Srov. Karel, P. a Pikna, B. Volný pohyb osob v rámci jednotného vnitřního trhu. *Evropské a mezinárodní právo*. roč. 7, č.5/1998, s. 21.

<sup>208</sup> Odstavce citovány z Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 36.

<sup>209</sup> OJ C-72/2 "Freedom of movement of workers and access to employment in the public service of Member States - Commission action in respect of the application of Article 48(4) of the EEC-Treaty" ze dne 18.03.1988.

<sup>210</sup> Srov. COM(2002)694 Sdělení Komise ze dne 11.12.2002 – „Free movement of workers – achieving the full benefits and potential“; rozsudek ve věci C-473/93 *Commission v. Luxembourg* ECR (1996) I-3207; rozsudek ve věci C-173/94 *Commission v. Belgium* ECR (1996) I-3265; rozsudek ve věci C-290/94 *Commission v. Greece* ECR (1996) I-3285

<sup>211</sup> Srov. Horspool, M., Humphreys, M. *European Union Law*. sixth edition, Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 420.



*opatření týkající se odměny nebo jiných podmínek zaměstnání proti pracovníkům, pokud už jednou byli přijati k práci ve veřejné správě.* <sup>212</sup> „ <sup>213</sup>

### 3.2. Překážky volného pohybu pracovníků v užším smyslu

„Základní tržní svobody zakazují jakékoli neodůvodněné omezení volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu.“<sup>214</sup> Ze znění článku 45 SFEU vyplývá, že je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky. Ač samo ustanovení SFEU jinou formu diskriminace než přímou neuvádí, Soudní dvůr dovedl ve své judikatuře, že mezi pracovníky členských států je nejen zakázána i diskriminace nepřímá, ale též tzv. nediskriminační opatření. Všechny tyto formy vedou k porušení článku 45 SFEU.<sup>215</sup>

#### 3.2.1. Co definuje diskriminační jednání

Právu na rovné zacházení odpovídá zákaz diskriminace, jakožto základní pravidlo protknuté právním řádem EU. Dle této zásady musí být s jednotlivci ve srovnatelné situaci zacházeno stejně a naopak s jednotlivci v odlišných situacích musí být zacházeno jinak, ledaže je to možné ospravedlnit.

První případ, kdy je s jednotlivci ve srovnatelné situaci zacházeno jinak objevíme celkem jednoduše v příkladu přímé diskriminace na základě státní příslušnosti, ať jde o znemožnění přístupu k určité profesi či neposkytnutí výhod pracovníkovi z jiného členského státu. Oproti tomu případ, kdy je s jednotlivci v odlišných situacích

---

<sup>212</sup> Srov. rozsudek ve věci 152/73 Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost (1974) ECR 153, bod 4.

<sup>213</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 37.

<sup>214</sup> Tomášek, M., Týč, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 211.

<sup>215</sup> Srov. Craig, P., Búrca de, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. fifth edition, New York: Oxford University Press, 2011, s. 729.

zacházeno stejně, čímž dochází k jejich diskriminaci, se vyskytuje méně často. Jako příklad takové formy diskriminace lze uvést případ Garcia Avello z oblasti volného pohybu občanů Unie.<sup>216</sup> Pan Carlos Garcia Avello, španělský státní příslušník, pobýval se svojí manželkou I. Weber, belgickou státní příslušnicí, v Belgii. Jejich dvě děti měly dvojí státní občanství, belgické a španělské. V souladu s belgickým právem měly děti na rodném listu uvedeno příjmení po otci, tj. Garcia Avello. Pan Garcia Avello s manželkou požádali o změnu příjmení jejich dětí na Garcia Weber, neboť dle zvyklosti ve španělském právu se příjmení dětí skládá z prvního příjmení otce, za nímž následuje příjmení matky. Jejich žádost byla zamítnuta. Z rozsudku vyplynulo, že „...je ustálenou judikaturou, že zásada zákazu diskriminace vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi nebylo zacházeno stejně. Takové zacházení by mohlo být odůvodněno pouze objektivními důvody nezávislými na státní příslušnosti dotyčných osob a přiměřenými legitimně sledovanému cíli.“<sup>217</sup>

„V projednávaném případě je nesporné, že s osobami, které kromě belgické státní příslušnosti mají i státní příslušnost jiného členského státu, je zpravidla zacházeno stejným způsobem jako s osobami, které mají pouze belgickou státní příslušnost... Stejně jako v případě belgických státních příslušníků se i španělským státním příslušníkům, kteří mají krom toho i belgickou státní příslušnost, obvykle odmítá přiznat právo na změnu příjmení z důvodu, že v Belgii děti nesou příjmení svého otce.“<sup>218</sup>

Následně Soudní dvůr přistoupil k posouzení, „zda se tyto dvě kategorie osob nacházejí v totožné situaci či zda se naopak nacházejí v situaci odlišné, přičemž v takovém případě by zásada zákazu diskriminace znamenala, že belgičtí státní příslušníci, kteří jako děti Carlose Garcii Avella mají rovněž státní příslušnost jiného

---

<sup>216</sup> Rozsudek ve věci C-148/02 Carlos Garcia Avello proti Belgický stát (2003) ECR I-11613.

<sup>217</sup> Rozsudek ve věci C-148/02 Carlos Garcia Avello proti Belgický stát (2003) ECR I-11613, bod 31.

<sup>218</sup> Rozsudek ve věci C-148/02 Carlos Garcia Avello proti Belgický stát (2003) ECR I-11613, bod 32.

*členského státu, by mohli požadovat zacházení odlišné od zacházení vyhrazeného osobám, které mají pouze belgickou státní příslušnost, ...“<sup>219</sup>*

V tomto rozhodnutí Soudní dvůr dovodil, že děti s dvojí státní příslušností nelze ztotožňovat s dětmi, které mají pouze jednu státní příslušnost, a tudíž stejné zacházení ze strany belgických úřadů představuje diskriminační chování, které nebylo v konkrétním případě odůvodnitelné. *„Na rozdíl od osob, které mají pouze belgickou státní příslušnost, belgičtí státní příslušníci, kteří mají rovněž španělskou státní příslušnost, nesou různá příjmení se zřetelem k oběma dotčeným právním systémům. ...je nesporné, že taková situace spočívající v různých příjmeních může dotyčné osoby vážným způsobem znevýhodnit v profesní i soukromé sféře, přičemž takové znevýhodnění vyplývá zejména z obtíží dosáhnout toho, aby v členském státě, jehož jsou dotyčné osoby státními příslušníky, měly akty nebo dokumenty vystavené na příjmení uznané v jiném členském státě, jehož jsou rovněž státními příslušníky, právní účinky. Za těchto podmínek belgičtí státní příslušníci, kteří jsou nositeli různých příjmení z důvodu různých zákonů, které se na ně vztahují na základě státní příslušnosti, mohou uplatňovat obtíže zvláštní pro jejich situaci, které je odlišují od osob, které mají pouze belgickou státní příslušnost, které jsou označeny jediným příjmením.“<sup>220</sup>*

Nelze však obecně říci, že se občané s dvojí státní příslušností nacházejí vždy v odlišné situaci než občané s jednou státní příslušností jak ukázáno v poměrně nedávném rozhodnutí Soudního dvora ve věci McCarthy.<sup>221</sup> Paní McCarthy, státní příslušnice Velké Británie, měla rovněž irskou státní příslušnost. Narodila se a vždy pobývala ve Velké Británii. Paní McCarthy se provdala za jamajského státního příslušníka, který neměl právo pobytu ve Velké Británii. Paní McCarthy a její manžel

---

<sup>219</sup> Rozsudek ve věci C-148/02 Carlos Garcia Avello proti Belgický stát (2003) ECR I-11613, bod 34.

<sup>220</sup> Rozsudek ve věci C-148/02 Carlos Garcia Avello proti Belgický stát (2003) ECR I-11613, bod 36 až 37.

<sup>221</sup> Rozsudek ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2010) ECR I-03375.

požádali o povolení k pobytu a oprávnění k pobytu v souladu s právem Unie, které však bylo zamítnuto.

Na základě výše uvedeného bychom mohli dovodit, že paní McCarthy se nachází v odlišné situaci než ostatní občané Velké Británie, kteří mají pouze jednu státní příslušnost a kteří též nikdy nevykonali volný pohyb mimo Velkou Británii. Oproti paní McCarthy takoví občané se nacházejí v čistě vnitrostátní situaci a právo Unie se na ně neuplatní. Zatímco paní McCarthy vzhledem ke své irské státní příslušnosti je občankou i jiného členského státu, tudíž není možno ji srovnávat s občany Velké Británie ve stejné situaci, a je tudíž ve Velké Británii diskriminována, když s ní zacházejí stejně jako s občany Velké Británie ve stejné situaci. Nicméně Soudní dvůr takto na celou problematiku nepohlížel. „...*ve věci v původním řízení, kdy dotyčný občan Unie nikdy nevyužil svého práva volného pohybu a vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, tudíž tento občan nespadá pod pojem „oprávněné osoby“... Na toto zjištění nemůže mít vliv skutečnost, že uvedený občan má rovněž státní příslušnost jiného členského státu, než ve kterém pobývá. Skutečnost, že občan Unie je státním příslušníkem více členských států, totiž ještě neznamena, že využil svého práva volného pohybu.*“<sup>222</sup>

Ač je možno mít k rozsudku ve věci McCarthy své výhrady, je možno kladně hodnotit, že se Soudní dvůr rozhodl vypořádat s určitou podobností s rozhodnutím ve věci Garcia Avello a vysvětlit z jakého důvodu není možné v dotčené věci postupovat obdobně. „*Projednávaná věc v původním řízení se rovněž odlišuje od věci, v níž byl vydán rozsudek ... Garcia Avello ...v takovém kontextu, jako byl kontext přezkoumávaný v rámci výše uvedeného rozsudku Garcia Avello, nebyla ani tak významná skutečnost, že rozdílná příjmení ve věci Garcia Avello byla důsledkem dvojí státní příslušnosti dotčených osob, nýbrž skutečnost, že tyto rozdíly mohly dotyčným občanům Unie přivodit značné nevýhody, jež představovaly narušení volného pohybu, které mohlo být*

---

<sup>222</sup> Rozsudek ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2010) ECR I-03375, body 39 až 41

*odůvodněno jen tehdy, bylo-li založeno na objektivních úvahách a bylo-li přiměřené vzhledem k legitimně sledovanému cíli. ...okolnost, že paní McCarthy má vedle státní příslušnosti Spojeného království také irskou státní příslušnost, nenese použití opatření členského státu, v jejichž důsledku by byla zbavena možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích ze statusu občana Unie nebo by byl narušen výkon jejího práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.*<sup>223</sup>

Je trochu úsměvné, když se zamyslíme nad přímými důsledky těchto dvou porovnávaných rozhodnutí, kdy v prvním případě je otázkou možnost užití příjmení matky v zaregistrovaném příjmení dětí, zatímco v druhém případě se jedná o nemožnost společného soužití manželů a tudíž deportace manžela paní McCarthy z Velké Británie. Přesto jakoby Soudní dvůr uznal jako závažnější první případ.

Na druhou stranu je pravda, že právo Evropské unie by nemělo zasahovat do zcela interních situací. I když je zajímavé, že zrovna Soudní dvůr, kterému často nečiní problém nacházet přeshraniční prvek i ve zcela na první pohled čistě vnitřních záležitostech, nebyl této možnosti v tomto případě nakloněn. Poněkud nešťastně, ač v tom na první pohled asi sama spatřovala spíše výhodné načasování, se paní McCarthy dostala před Soudní dvůr v období výbušného rozhodnutí ve věci Ruiz Zambrano, kdy je zjevné, že Soudní dvůr narovnával svůj velmi proaktivní přístup k rodinným příslušníkům občanů Unie z předchozího rozhodnutí.

Zajímavé v kontextu určení srovnatelné situace je vyjádření generální advokátky Kokott ve svém odůvodněném stanovisku k věci McCarthy.<sup>224</sup> „Dvojitá státní příslušnost občana Unie si například při určování jeho jména může vynutit odchylky od pravidel vnitrostátního práva upravujícího jména v jednom z jeho členských států původu. Jméno je totiž nedílnou součástí totožnosti osoby. ... Pakliže by vznikly pochybnosti o totožnosti

---

<sup>223</sup> Rozsudek ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2010) ECR I-03375, body 51, 52 a 55.

<sup>224</sup> Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 25. listopadu 2010 ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2010) ECR I-03375.

občana Unie proto, že jeho jméno v různých členských státech zní nebo se píše různě, mohly by dotčené osobě vzniknout závažné nevýhody v soukromém nebo profesním životě.<sup>225</sup>

„Co však platí pro oblasti, jako je právo jména, není nutně použitelné i na zde relevantní právo pobytu a s ním spojenou možnost sloučení rodin. Rozhodující je, zda se situace občana Unie i v této souvislosti s ohledem na jeho dvojí státní příslušnost právně relevantním způsobem odlišuje od situace ostatních občanů Unie, kteří mají pouze státní příslušnost hostitelského členského státu. Právo pobytu, které se vztahuje na občany Unie a jejich rodinné příslušníky a které je předmětem projednávaného sporu, má usnadnit volný pohyb občanů Unie na území členských států. V tomto ohledu z dvojí státní příslušnosti občanky Unie v situaci paní McCarthy nevyplývají žádné zvláštnosti. Z pohledu práva pobytu se nachází ve stejné situaci jako všichni ostatní britští státní příslušníci, kteří vždy žili v Anglii a svou zemi původu nikdy neopustili: svého práva volného pohybu nevyužívá. Občanka Unie v situaci paní McCarthy není ani dotčena ve svém právu volného pohybu, ani není diskriminována oproti jiným britským státním příslušníkům, kteří se nacházejí ve srovnatelné situaci.“<sup>226</sup>

Z výše uvedeného je jasné, že abychom mohli určit, zda dochází v konkrétním případě k diskriminačnímu chování vůči jednotlivci a jakému, je třeba nejprve najít jednotlivce ve srovnatelné situaci, s nímž je zacházeno jinak. V případě, že nenalezneme srovnatelnou situaci a ani s jedincem v odlišné situaci není zacházeno stejně, nejedná se o diskriminaci.

Celý koncept si můžeme představit na hypotetické situaci zaměstnanců dopravních podniků, kteří mají jako jeden z pracovních benefitů zlevněné jízdné pro sebe a svoji

---

<sup>225</sup> Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 25. listopadu 2010 ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2010) ECR I-03375, body 34.

<sup>226</sup> Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 25. listopadu 2010 ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2010) ECR I-03375, body 35, 37 a 38.

rodinu. Zaměstnanec jiné společnosti zcela jistě nemůže napadat tento benefit jakožto diskriminační a požadovat stejný benefit od svého zaměstnavatele, jelikož se nenachází v totožné či srovnatelné situaci se zaměstnancem v dopravním podniku. Jiná otázka by však již vyvstala v případě, kdy by tyto benefity dostávali např. pouze průvodčí a již ne zaměstnanci na administrativní pozici u stejného zaměstnavatele. V tomto ohledu není zcela jisté, zda zaměstnanci stejného dopravního podniku, avšak na jiných pozicích by již nespádli do srovnatelné situace a jejich rozdílné zacházení by nemuselo být případně odůvodněno, aby nebylo považováno za diskriminační.

### *3.2.1.1. Přímá diskriminace pracovníků EU*

Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti nalezneme obecně v článku 18 SFEU. Jedná se o určitý *lex generalis* pro případy kdy nenajdeme zvláštní úpravu dále ve Smlouvách. Takovou speciální úpravu obsahuje i článek 45 SFEU v souvislosti s volným pohybem pracovníků.

*„Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.“<sup>227</sup>*

Zákaz přímé diskriminace na základě státní příslušnosti neznamená žádný jednotný standard pracovníků pohybujících se v rámci Evropské unie. V případě, že některé pracovněprávní aspekty nejsou harmonizovány, tento obecný zákaz pouze znamená, že s pracovníkem přicházejícím z domovského členského státu musí být zacházeno stejně jako s pracovníkem v hostitelském členském státě. Tento pracovník tudíž nemůže napadat zaměstnavatele hostitelského členského státu za to, že mu neposkytne stejné pracovní podmínky, jako měl ve svém domovském členském státě, jestliže takové

---

<sup>227</sup> Čl. 45 odst. 2 SFEU.

pracovní podmínky neposkytuje ani domácím zaměstnancům v hostitelském členském státě.<sup>228</sup>

Někdy se v souvislosti s touto zásadou rovného zacházení hovoří o sociálním dumpingu v rámci EU, kdy pracovníci přicházející z členských zemí s nižšími standardy de facto snižují pracovní podmínky domácím zaměstnancům v hostitelských členských státech. V případě neregulace minimálních pracovních standardů v daném členském státě může příliv pracovníků z jiných členských států ochotných pracovat i za snížených standardů táhnout úroveň pracovních podmínek daného členského státu dolů.

Jako příklad přímé diskriminace můžu uvést požadavek, aby určitý počet pracovních pozic byl vyhrazen pro státní příslušníky daného členského státu. Z tohoto důvodu pravidlo Francie požadující pro posádky obchodních lodí poměr tří francouzských námořníků na jednoho námořníka z jiného členského státu bylo shledáno jakožto diskriminující na základě státní příslušnosti.<sup>229</sup> Přímá diskriminace na základě státní příslušnosti představuje nejtěžší formu diskriminace volného pohybu, tudíž se stejně jako kvóty u volného pohybu zboží v současné době prakticky již moc nevyskytuje.

### 3.2.1.2. *Nepřímá diskriminace pracovníků EU*

Jak již zmíněno výše, ryzí přímá diskriminace se častěji nevyskytuje. Nicméně to neznamená, že by pracovníci nebyli diskriminováni jiným nepřímým způsobem. Je otázka jakým způsobem nahlížet na přímou diskriminaci na základě jiných kritérií než státní příslušnost, např. požadavek rezidence.

---

<sup>228</sup> Srov. Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. third edition, New York: Oxford University Press, 2010, s. 238.

<sup>229</sup> Rozsudek ve věci 167/73 Komise v. Francie (1974) ECR 359.



Můžeme si vypomocet nedávným případem v oblasti volného pohybu služeb.<sup>230</sup> Marc Josemans provozoval v Nizozemském království v obci Maastricht coffee shop Easy Going, zařízení, ve kterém jsou prodávány a užívány měkké drogy, nealkoholické nápoje, jakož i potraviny. Na coffee shops se vztahuje politika tolerance uplatňovaná Nizozemským královstvím ve vztahu k uvádění konopí na trh. Prodej konopí, ačkoliv nedovolený, nevede k trestnímu stíhání, dochází-li k němu ve schváleném coffee shopu. S cílem omezit drogovou turistiku, či jí dokonce zabránit, obecní rada Maastrichtu přijala obecně závaznou místní vyhlášku, podle které mohou navštěvovat coffee shopy pouze rezidenti Nizozemského království.

Je zjevné, že návštěvníci coffee shopů v Maastrichtu nejsou nijak diskriminováni na základě své státní příslušnosti, neboť i státní příslušník jiného členského státu je oprávněn využít nabízené služby, pokud má pobyt na území Nizozemského království. Na druhou stranu je více než zjevné, že tuto podmínku pobytu budou v mnohem větším měřítku splňovat právě státní příslušníci Nizozemska oproti státním příslušníkům ostatních členských států. Má se tedy takto zjevná diskriminace na základě pobytu podřadit pod diskriminaci přímou či nepřímou? Jak bude rozvedeno dále,<sup>231</sup> správné podřazení má důsledek pro následný způsob řešení daného případu.

Přímá diskriminace je Soudním dvorem konstruována úzce. Jedná se čistě o diskriminaci na základě státní příslušnosti. Soudní dvůr se tedy drží jazykového výkladu článku 45 SFEU, kdy pouze případy zjevného rozdílu v zacházení na základě státní příslušnosti jednotlivce jsou podřazeny pod přímou diskriminaci.<sup>232</sup>

---

<sup>230</sup> Rozsudek ve věci C-137/09 Marc Michel Josemans proti Burgemeester van Maastricht (2010) ECR I-13019.

<sup>231</sup> Viz. Kapitola II, 4.

<sup>232</sup> Spaventa, E. *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in their Constitutional Context*. Netherlands: Kluwer Law International, 2007, s. 18.

Nepřímo diskriminační opatření jsou též v rozporu s článkem 45 SFEU, ačkoliv jejich zákaz v něm není explicitně uveden.<sup>233</sup>

Pojem nepřímé diskriminace byl rozveden v judikatuře SD EU. Pan Giovanni Maria Sotgiu, italský státní příslušník, zaměstnanec německé pošty, dostával nižší výši odlučného, neboť adresa jeho pobytu při nástupu do zaměstnání byla v zahraničí. SD EU dovodil, že „*pravidla rovného zacházení zakazují nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale i skryté formy diskriminace, které při užití jiných kritérií pro rozdílné zacházení vedou ve svém důsledku ke stejnému výsledku*“.<sup>234</sup>

Obecně jde o nastavení takových podmínek, které ač na první pohled nejsou diskriminační z důvodu státní příslušnosti, je zřejmé, že je lépe splní právě státní příslušníci daného členského státu. Klasickým příkladem je požadavek pobytu<sup>235</sup> nebo jazyková znalost<sup>236</sup>.

Stejně tak Soudní dvůr posuzoval otázku, kdy pro účast na výběrovém řízení do zaměstnání nebyla zohledňována profesní zkušenost získaná v jiném členském státě. „...je třeba připomenout, že podle článku 39 ES [dnes článek 45 SFEU] tak, jak je vykládán Soudním dvorem, pokud veřejná instituce členského státu při přijímání personálu do zaměstnání na pracovní místa, ..., stanoví zohlednit předchozí profesní činnosti vykonávané uchazeči ve veřejné správě, nemůže tato instituce v případě státních příslušníků Společenství rozlišovat podle toho, zda tyto činnosti byly

---

<sup>233</sup> Srov. Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. 3rd edition, New York: Oxford University Press, 2010, s. 271.

<sup>234</sup> Rozsudek ve věci 152/73 Sotgiu v. Deutsche Bundespost (1974) ECR 153, bod 11.

<sup>235</sup> Rozsudek ve věci 152/73 Sotgiu v. Deutsche Bundespost (1974) ECR 153.

<sup>236</sup> Rozsudek ve věci C-379/87 Anita Groener v. The Minister for Education and the City of Dublin Vocational Education Committee (1989) ECR 3967.

vykonávány ve veřejné správě tohoto členského státu nebo ve veřejné správě jiného členského státu“.<sup>237</sup>

Podstatou nepřímé diskriminace je fakt, že dané opatření, ač nemá na první pohled znevýhodňovat migrující pracovníky oproti státním příslušníkům daného státu, ve skutečnosti tak činí. „Fakt, že opatření je schopno více dopadat na jednu kategorii osob než na druhou, je prvním znamením, že by mohlo jít o nepřímou diskriminaci. Zatímco v případě přímé diskriminace je relevantní a dostačující sama povaha opatření, v případě nepřímé diskriminace není podstatná ani povaha ani záměr, ale právě dopad příslušného opatření.“<sup>238</sup> Někdy se tak v judikatuře řešící nepřímé diskriminační chování vůči volnému pohybu pracovníků (osob) můžeme setkat s proti-tvrzením, že se nejedná o diskriminaci v případě, kdy dané opatření dopadá nejen na migrující pracovníky, ale i státní příslušníky.

Mohu v tomto ohledu odkázat na rozsudek ve věci O'Flynn.<sup>239</sup> Pan O'Flynn, irský státní příslušník, byl migrujícím pracovníkem ve Velké Británii. Jeho syn zemřel ve Velké Británii, avšak jeho pohřeb se konal v Irsku. Pan O'Flynn si požádal o pohřebné, které mu však bylo zamítnuto, jelikož se pohřeb nekonal na území Velké Británie. Soudní dvůr nejdříve zhodnotil, že pohřebné představuje sociální výhodu dle čl. 7 odst. 2 nařízení 1612/68 (dnes Nařízení 492/2011). Velká Británie tvrdila, že pohřebné se poskytuje nediskriminačně, jelikož není vyplaceno nejen migrujícím pracovníkům, ale i domácím pracovníkům, pokud je pohřeb mimo území Velké Británie.<sup>240</sup> Soudní dvůr dovedl, že takto nastavená forma placení představuje skrytou (nepřímou) diskriminaci. „Z dosavadní judikatury vyplývá, že opatření národního práva musí být vnímáno

---

<sup>237</sup> Rozsudek ve věci C-278/03 Komise Evropských společenství proti Italské republice (2005) ECR I-03747, bod 14; rozsudek ve věci C-419/92 Ingetraut Scholz v. Opera Universitaria di Cagliari a Cinzia Porcedda (1994) ECR I-00505, bod 12.

<sup>238</sup> Spaventa, E. *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in their Constitutional Context*. Netherlands: Kluwer Law International, 2007, s. 20.

<sup>239</sup> Rozsudek ve věci C-237/94 John O'Flynn v. Adjudication Officer (1996) ECR I-02617.

<sup>240</sup> Rozsudek ve věci C-237/94 John O'Flynn v. Adjudication Officer (1996) ECR I-02617, bod 15.

*jakožto diskriminační, pokud je dostatečně způsobilé mít dopad na migrující pracovníky ve větší míře než na domácí pracovníky, čímž hrozí, že by migrující pracovníky uvedl do nevýhody.*<sup>241</sup>

Je zřejmé, že domácí pracovníci asi budou více pohřbívat své rodinné příslušníky doma na území Velké Británie než v cizině, zatímco migrující pracovníci asi spíše zvolí místo pohřbu ve svém domovském členském státě. Pro posouzení nepřímé diskriminace však není nutné nastavit přesnou míru znevýhodnění migrujících pracovníků oproti těm domácím. *„Není v tomto ohledu podstatné zjistit, zda dotčené opatření dopadá na výrazně vyšší část migrujících pracovníků. Je dostačující, že je schopno mít takový dopad“* (důraz přidán).<sup>242</sup>

### *3.2.1.3. Restrikce – nediskriminační opatření vůči pracovníkům EU*

Ne ve všech případech volného pohybu pracovníků se setkáme s přímou či nepřímou diskriminací. Někdy se případ na první pohled jeví jako zcela nediskriminační, kdy nejen neliší mezi státními příslušníky členských států, ale ani nepřímou nediskriminuje migrující pracovníky z jiných členských států. Přesto je možno takový případ podřadit pod překážky volného pohybu. Jedním z prvních těchto nediskriminačních opatření, kterými se zabýval Soudní dvůr, je případ Kraus.<sup>243</sup> Pan Kraus, německý občan, po absolvování právnické fakulty v Německu též ukončil postgraduální studium na univerzitě v Edinburghu, za něž získal titul Master of Laws (LL.M.). Aby mohl pan Kraus titul LL.M. uvádět v Německu, musel by příslušnému úřadu předložit řadu dokumentů, podat oficiální žádost a zaplatit vcelku vysoký správní poplatek. V případě, že by pan Kraus získal akademický titul na univerzitě v Německu, nemusel by žádat o jeho uznání. Soudní dvůr posuzoval tento případ optikou volného pohybu pracovníků a svobody usazování, jelikož panu Krausovi neuznání titulu brání

<sup>241</sup> Rozsudek ve věci C-237/94 John O'Flynn v. Adjudication Officer (1996) ECR I-02617, bod 20.

<sup>242</sup> Rozsudek ve věci C-237/94 John O'Flynn v. Adjudication Officer (1996) ECR I-02617, bod 21.

<sup>243</sup> Rozsudek ve věci C-19/92 Kraus v. Land Baden-Württemberg (1993) ECR I-1663.

v dalším profesním uplatnění. Jelikož byl případ posuzován před vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost, Soudní dvůr nemohl analyzovat případný rozpor s volným pohybem občanů (studentů).

Dle rozsudku v případě Kraus článek 45 SFEU zakazuje „...*jakékoli národní opatření..., které ačkoli užito nediskriminačně na základě státní příslušnosti, je schopno znemožnit nebo učinit méně přitažlivým výkon základních svobod státním příslušníkem členského státu*“.<sup>244</sup> Výjimečným a komplexním rozsudkem ve volném pohybu pracovníků z mnoha aspektů a mimo jiné i v souvislosti se zakotvením restrikcí je rozsudek v případě Bosman.<sup>245</sup>

Pan Jean-Marc Bosman, fotbalista belgické státní příslušnosti, byl zaměstnán v klubu RC Liege. Po vypršení kontraktu na dobu určitou mu byla nabídnuta tímto klubem nová smlouva, avšak s nižší odměnou. Pan Bosman tuto novou smlouvu odmítl. V té době dle pravidel FIFA profesionální hráč nemohl přestoupit do jiného klubu, aniž by mezi těmito kluby nedošlo k vyrovnání za hráče a celá transakce nebyla ověřena certifikátem vydaným národní asociací, ke které hráč patřil v době svého přestupu.<sup>246</sup> Pan Bosman sám kontaktoval klub US Dunkerque, druhé divize, jenž byl ochoten pana Bosmana přijmout. Nicméně RC Liege nepožádala včas o potřebný certifikát a přestupní smlouvy nevešly v účinnost. V důsledku všech událostí panu Bosmanovi bylo znemožněno hrát po celou sezónu. Případ se díky předběžné otázce dostal k Soudnímu dvoru.

Soudní dvůr se prve vypořádal s tím, že profesionální či poloprofesionální hráči představují pracovníky v unijním smyslu a ačkoliv se jedná vesměs o pravidla obchodní

---

<sup>244</sup> Rozsudek ve věci C-19/92 Kraus v. Land Baden-Württemberg (1993) ECR I-1663, bod 32.

<sup>245</sup> Rozsudek ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921; srov. Hilson, C. The Unpatriotism of the Economic Constitution? Right to Free Movement and their Impact on National and European Identity. *European Law Journal*. Vol. 14, 2/2008, s. 197.

<sup>246</sup> Srov. rozsudek ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921, bod 16.

povahy, mají dopad na pracovníka jako takového a tudíž je možno případ nahlížet perspektivou článku 45 SFEU.<sup>247</sup> SD EU dále potvrdil horizontální přímý účinek článku 45 SFEU, neboť se jednalo o spor mezi jednotlivcem a sportovní fotbalovou asociací.<sup>248</sup> V dalším kroku se SD EU musel vypořádat, zda tato přestupní pravidla představují nějaké omezení volného pohybu pracovníků, když dopadají nediskriminačně na veškeré přestupy nejen mezi kluby pod různými národními asociacemi, ale i mezi kluby v rámci jedné národní asociace.<sup>249</sup> Nicméně pro Soudní dvůr bylo dostatečné, že tato pravidla jsou schopna zabránit i volnému pohybu hráčů, kteří by rádi vykonávali svoji činnost v jiném členském státě od toho, aby opustili klub, ke kterému jsou povinni po expiraci jejich smlouvy s tímto klubem.<sup>250</sup> Pro pravidla představující překážku volného pohybu pracovníků je dostatečné, „...že přímo ovlivňují přístup hráče na pracovní trh v jiném členském státě a jsou tak schopna zamezit volnému pohybu pracovníků“.<sup>251</sup>

Restrikcí (nediskriminačním omezením pracovníků EU) jsou tak veškerá vnitrostátní opatření, která ač použita nediskriminačně na základě státní příslušnosti, mohou bránit pracovníkům z jiných členských států ve využití svobody volného pohybu nebo toto využití učinit méně přitažlivým, ledaže by byla ospravedlněna objektivními výjimkami či naléhavými důvody veřejného zájmu a přiměřená sledovanému cíli.<sup>252</sup>

---

<sup>247</sup> Srov. rozsudek ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921, bod 73 a 75.

<sup>248</sup> Srov. rozsudek ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921, bod 82 až 87.

<sup>249</sup> Srov. rozsudek ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921, bod 98.

<sup>250</sup> Srov. rozsudek ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921, bod 99.

<sup>251</sup> Rozsudek ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921, bod 103.

<sup>252</sup> Srov. Tomášek, M., Týč, M. a kol. *Právo Evropské unie*. první vydání, Praha: Leges, 2013, s. 228; Tobler, C., Beglinger, J. *Essential EU Law in Charts*. second edition, Budapest: HVG-ORAC Publishing House Ltd., 2012, s. 177; srov. Wollenschläger, F. *A New Fundamental*

Základní otázkou, kterou si v případě restrikcí pokládám tedy je, zda mě příslušné opatření odrazuje od vykonání svobody volného pohybu či činí pro mě tento výkon méně přitažlivým.

Navíc jak vidno z recentní judikatury Soudního dvora, sám SD EU tenduje k celkovému zjednodušení koncepce přímá diskriminace, nepřímá diskriminace a nediskriminační opatření (ať zahrnující pouze podmínky přístupu na pracovní trhy či i jejich výkonu).<sup>253</sup> Zejména nejspíš vzhledem k jejich podobnému postupu při řešení případu (typy ospravedlnění) místo dělení mezi nepřímou diskriminací a nediskriminačním omezením tenduje Soudní dvůr k obecnému nahlížení optikou restrikcí.<sup>254</sup> Tuto tendenci můžeme vnímat již od počátku od doby, kdy Soudní dvůr začal používat pojem nediskriminační omezení. V případě Gebhard, který se týkal svobody usazování advokátů, mohl Soudní dvůr tento případ posoudit jako nepřímo diskriminační, jelikož podmínka Itálie, že titul advokát může v Itálii používat osoba jen zaregistrovaná u tamní advokátní komory, bude zcela jistě jednodušeji splněna italskými občany, tj. hůře dopadá na migranty.<sup>255</sup> Soudní dvůr nicméně posoudil celý případ v rámci restrikce: „...národní pravidlo, které je schopno zamezit či učinit méně přitažlivým výkon základních svobod zaručených Smlouvou...“<sup>256</sup>

---

Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration. *European Law Journal*. Vol. 17, 1/2011, s. 9; rozsudek ve věci C-19/92 Dieter Kraus v. Land Baden-Württemberg (1993) ECR I-1663, bod 32.

<sup>253</sup> Srov. Tobler, C., Beglinger, J. *Essential EU Law in Charts*. second edition, Budapest: HVG-ORAC Publishing House Ltd., 2012, s. 178.

<sup>254</sup> Srov. Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. fourth edition, Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 281.

<sup>255</sup> Srov. Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. fourth edition, Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 263.

<sup>256</sup> Rozsudek ve věci C-55/94 Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (1995) ECR I-04165, bod 37.

Stejný přístup můžeme vidět v poměrně nedávném rozhodnutí ve věci pana Casteels.<sup>257</sup> Předběžná otázka byla předložena v rámci sporu mezi M. Casteelsem, belgickým státním příslušníkem, a pobočkou společnosti British Airways plc, založené podle britského práva, v Bruselu, ve věci nároků dotyčného na plnění z penzijního připojištění. V průběhu své pracovní kariéry byl zaměstnán stejnou společností ve více zemích. Co se týče nároků na plnění z penzijního připojištění, bylo postavení pana Casteelse méně výhodné ve srovnání se situací, pokud by pro tohoto zaměstnavatele pracoval vždy pouze v Belgii. *„Kolektivní smlouva tím, že nezohledňuje roky zaměstnání odpracované zaměstnancem společnosti BA v provozovně téhož zaměstnavatele nacházející se v jiném členském státě, ..., znevýhodňuje zaměstnance, kteří využívají svého práva na volný pohyb ... Perspektiva takového znevýhodnění může takové pracovníky, ..., odradit od odchodu z provozovny svého zaměstnavatele nacházející se v jednom členském státě do provozovny téhož zaměstnavatele nacházející se v jiném členském státě ... systém dotčený v původním řízení tvoří překážku volného pohybu pracovníků, v zásadě zakázanou článkem 45 SFEU...“*<sup>258</sup>

Výše uvedené stírání rozdílů mezi nepřímou diskriminací a restrikcí můžeme ještě vcelku pochopit vzhledem k jejich podobnému způsobu řešení co do ospravedlnitelných důvodů těchto omezení. Nicméně se ojediněle objevují tendence i ke stírání rozdílů mezi všemi formami omezení obecně. V tomto ohledu tedy vyvstává otázka, zda je možno i přímou diskriminaci řešit na základě důvodů naléhavého veřejného zájmu, o nichž bude pojednáno dále.<sup>259</sup> Jako příklad je možno uvést například pravidlo 3+2 ve věci Bosman<sup>260</sup> či kvóty na zahraniční hráče ve věci Kolpak a Simutenkov,<sup>261</sup> kde, ač

---

<sup>257</sup> Rozsudek ve věci C-379/09 Maurits Casteels proti British Airways plc. (2011) ECR I-01379.

<sup>258</sup> Rozsudek ve věci C-379/09 Maurits Casteels proti British Airways plc. (2011) ECR I-01379, body 29 a 30.

<sup>259</sup> Viz. Kapitola II, 4.2.

<sup>260</sup> Srov. rozsudek ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921.



přímo diskriminační opatření, jejich ospravedlnění Soudní dvůr dovolil posoudit v rámci důvodů naléhavého veřejného zájmu. Dle některých autorů se však jedná o určité specifikum sportu jako takového,<sup>262</sup> a ne asi tendující pravidlo nastupující doby.

### 3.2.2. *Existuje prostor pro závěry ve věci „Keck“ u volného pohybu pracovníků?*

Na základě výše uvedeného by se mohlo zdát, že veškerá pravidla týkající se zaměstnávání v členském státě, ať národní či soukromá, představují nediskriminační omezení volného pohybu pracovníků. Je možno si u většiny opatření položit otázky, zda nejsou schopna potenciálního migrujícího pracovníka odradit ve vydání se do jiného členského státu za práci, jelikož by po něm v místě zaměstnání mohli požadovat předložení nějakých osvědčení, zapsání se do místní asociace, podstoupení různých prohlídek, administrativních postupů, atd. Co tedy ještě představuje nediskriminační omezení volného pohybu pracovníků a co již spadá mimo tento záběr?

Pro začátek by nám mohl pomoci rozsudek ve věci Graf.<sup>263</sup> Pan Graf, německý občan, se rozhodl ukončit pracovní poměr u rakouského zaměstnavatele a vrátit se za prací do Německa. Rakouský zaměstnavatel mu odmítl vyplatit dvouměsíční odstupné, jelikož se přiznává jen zaměstnancům nedobrovolně propuštěným. Pan Graf takový postup považoval za odporující volnému pohybu pracovníků, neboť nevyplacení odstupného ho odrazuje od vykonání volného pohybu do jiného členského státu. Soudní dvůr však uvedl, že rakouské předpisy v tomto případě neodrazují od opuštění členského státu a využití práva volného pohybu pracovníků do jiného hostitelského

---

<sup>261</sup> Srov. rozsudek ve věci C-438/00 Deutscher Handalbund eV v. Maros Kolpak (2003) ECR I-04135; rozsudek ve věci C-265/03 Igor Simutenkov proti Misterio de Educación y Cultura a Real Federación Española de Fútbol (2005) ECR I-02579.

<sup>262</sup> Srov. Pijetlovic, K. Another classic of EU sports jurisprudence: Legal implications of Olympique Lyonnais SASP v Olivier Bernard and Newcastle UFC (C-325/08). *European Law Review*. 35/2010, s. 861.

<sup>263</sup> Rozsudek ve věci C-190/98 Graf v. Fizmozer Maschinenbau GmbH (2000) ECR I-493.

členského státu. Odstupné se zaměstnanci nevyplácí závisle na rozhodnutí zaměstnance zůstat či opustit svého zaměstnavatele, ale na základě v budoucnu možné události, tj. výpověď z pracovního poměru.<sup>264</sup> Taková událost je však natolik nejistá a hypotetická, aby mohla odradit od volného pohybu pracovníků.<sup>265</sup>

Pro vymezení nediskriminačního opatření, které však odrazuje od vykonání volného pohybu pracovníků, a situace, kdy k žádnému omezení nedochází, se díky případu Graf jako dělící linie ukazuje možnost přímého vlivu daného pravidla na opuštění domácího členského státu a přesunu pracovníka do hostitelského členského státu. Pravidlo, které nemá dostatečný přímý vliv na tento pohyb, tj. je natolik nejisté a hypotetické, aby ho pracovník nějakým způsobem vzal ke zvažování při rozhodování se o vykonání volného pohybu, mezi tato nediskriminační opatření nespadá.

Nicméně i přes toto zúžení zdá se vymezení pojmu nediskriminační opatření příliš široké. Při srovnání s judikaturou v oblasti volného pohybu zboží nacházíme linii postupných rozhodnutí Dassonville,<sup>266</sup> Cassis de Dijon<sup>267</sup> a Keck.<sup>268</sup> Nejprve došlo k vyjasnění pojmu opatření s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení, kdy za takové opatření je považováno jakékoliv opatření, které může skutečně či potencionálně, přímo nebo nepřímo narušit volný pohyb zboží uvnitř Unie.<sup>269</sup> V následném rozhodnutí Cassis de Dijon byly Soudním dvorem představeny kategorické požadavky, kterými je vedle objektivních výjimek ve Smlouvách možno

---

<sup>264</sup> Rozsudek ve věci C-190/98 Graf v. Fizmozer Maschinenbau GmbH (2000) ECR I-493 bod 24.

<sup>265</sup> Rozsudek ve věci C-190/98 Graf v. Fizmozer Maschinenbau GmbH (2000) ECR I-493 bod 25.

<sup>266</sup> Rozsudek ve věci 8/74 Procureur du Roi v. Dassonville (1974) ECR 837.

<sup>267</sup> Rozsudek ve věci 120/78 Rewe Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (1979) ECR 649.

<sup>268</sup> Rozsudek ve věci C-267/91 a C-268/91 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard (1993) ECR I-6097.

<sup>269</sup> Rozsudek ve věci 8/74 Procureur du Roi v. Dassonville (1974) ECR 837 bod 5.

ospravedlnit případné opatření s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení.<sup>270</sup> V rozhodnutí Keck Soudní dvůr uznal, že dassonvillským pojetím nebezpečně rozšířil možný okruh opatření, kdy pod pomyslné opatření s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení spadne v podstatě jakékoli pravidlo členského státu spojené s pohybem zboží na jeho území. Z tohoto důvodu zúžil pojetí opatření s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení, pod které subsumoval pouze ta pravidla, která jsou spojená se zbožím jako takovým. Naopak z tohoto pojetí vymanil pravidla způsobu prodeje, která pokud jsou koncipována de facto a de iure nediskriminačně, nespadají pod omezení volného pohybu zboží.<sup>271</sup>

Když tuto judikaturu v oblasti volného pohybu zboží přeneseme na volný pohyb pracovníků, můžeme si do jisté míry všimnout nejen velké podobnosti a vlivu dassonvillské judikatury na volný pohyb pracovníků. V případě Bosman jsme mohli vidět interpretaci SD EU tzv. nediskriminačních opatření, restrikcí, jakož i jejich možných ospravedlnění naléhavými důvody veřejného zájmu, o nichž bude řeč dále.<sup>272</sup> Nejedná se v podstatě o nic jiného než v Cassis de Dijon vyvinutý list kategorických požadavků, akorát v oblasti volného pohybu osob jinak nazývaný. Tím však veškeré následování judikatury volného pohybu zboží zdá se končí. Soudní dvůr nám vyjma výše popsaného rozhodnutí ve věci Graf zdá se nenabízí zúžení ve formě Keck pro oblast volného pohybu pracovníků.<sup>273</sup>

---

<sup>270</sup> Rozsudek ve věci 120/78 Rewe Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (1979) ECR 649 bod 8.

<sup>271</sup> Srov. rozsudek ve věci C-267/91 a C-268/91 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard (1993) ECR I-6097, body 14 až 17.

<sup>272</sup> Viz. Kapitola II, 4.2.

<sup>273</sup> Touto koncepcí se zabývají i někteří autoři; srov. Spaventa, E. *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in their Constitutional Context*. Netherlands: Kluwer Law International, 2007, kapitoly 4, 5 a 7; Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. third edition, New York: Oxford University Press, 2010, p. 243 až 261.

Pro alespoň lehce uspokojivou odpověď se musím vrátit k samotnému rozhodnutí ve věci Bosman. Fotbalové asociace se v řízení snažily argumentovat právě rozhodnutím ve věci Keck a analogicky použít způsob prodeje na sporná přestupní pravidla v dané věci. Poukazovaly na fakt, že se jedná o obchodní pravidla, která se použijí na veškeré přestupy mezi kluby patřící jak pod různé fotbalové asociace, tak i na veškeré přestupy hráčů mezi kluby patřící pod jednu národní asociaci. Tím pádem tato pravidla dopadají de facto i de iure ve stejné míře na veškeré hráče na trhu.<sup>274</sup> Soudní dvůr však tuto argumentaci nepřevzal a uvedl, že přes pravdivost tvrzení, že daná přestupní pravidla dopadají na přestupy jak v rámci různých národních fotbalových asociací, tak i v rámci stejné národní fotbalové asociace, tak stále přímo ovlivňují přístup hráče na pracovní trh v jiném členském státě a tím pádem jsou schopna odradit od výkonu svobody volného pohybu.<sup>275</sup>

Z výše uvedeného je možné vyvodit, že tímto dělítkem mezi zakázaným nediskriminačním opatření a nediskriminací jsou pravidla dotýkající se přístupu na pracovní trh.<sup>276</sup> Taková koncepce je podepřena stanoviskem generálního advokáta Lenze k případu Bosman.

Ve svém rozsáhlém stanovisku se v pasáži věnované možnému porušení článku 45 SFEU (tehdy ještě 48 SES) nejdříve zaobírá dosavadní judikaturou v této oblasti a vývoji možných nediskriminačních opatření. V tomto ohledu velmi zajímavě uzavírá, že základní svobody tvoří jednotu v tom ohledu, že by na ně měla být aplikována stejná

---

<sup>274</sup> Srov. rozsudek ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921 bod 102.

<sup>275</sup> Rozsudek ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921 bod 103.

<sup>276</sup> Srov. článek 3 Nařízení 492/2011, dle něhož „*se nepoužijí právní a správní předpisy ani správní postupy členského státu, které, ačkoli se používají bez ohledu na státní příslušnost, mají za výlučný nebo hlavní cíl nebo účel znemožnit státním příslušníkům jiných členských států přístup k nabízenému zaměstnání*“ (důraz přidán).

kritéria. „Není žádný soudný důvod, proč by volný pohyb zboží měl být lépe chráněn než volný pohyb osob, když obě tyto základní svobody jsou stejně důležité pro vnitřní trh.“<sup>277</sup>

Po dospění k názoru, že článek 45 SFEU musí zahrnovat i nediskriminační opatření, restrikcí, následuje analýza možné výhrady k takovému přístupu právě s ohledem na rozsudek Keck v oblasti volného pohybu zboží.<sup>278</sup> Generální advokát Lenz se zabývá rozšířením článku 45 SFEU o možné nediskriminační opatření oproti naopak zužujícímu přístupu v oblasti volného pohybu zboží, kde díky rozsudku Keck došlo k eliminaci způsobu prodeje z omezení volného pohybu zboží. Generální advokát Lenz v tomto kontextu navrhuje, že „ne každé nediskriminační opatření, které skutečně či potencionálně omezuje volný pohyb, musí nezbytně být podřazeno pod stejné striktní podmínky ospravedlnění“, ale „za použití analogie... můžeme zvážit odlišování mezi opatřeními, která regulují přístup k pracovní činnosti a opatřeními, která jsou zaměřena více na výkon těchto činností“.<sup>279</sup>

Vzhledem k tomu, že příslušná přestupní pravidla přímo ovlivňují přístup na pracovní trh jiného členského státu, měla by dle generálního advokáta Lenze spadnout pod zakázaná nediskriminační opatření. Na závěr Generální advokát Lenz vznáší výhradu, že jím vyjádřený názor neznamena, že by se měl článek 45 SFEU vykládat

---

<sup>277</sup> Stanovisko generálního advokáta Lenze ze dne 20. září 1995 ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921 bod 200.

<sup>278</sup> Stanovisko generálního advokáta Lenze ze dne 20. září 1995 ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921 bod 203.

<sup>279</sup> Stanovisko generálního advokáta Lenze ze dne 20. září 1995 ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921 bod 205.

restriktivně. „Překážku výkonu práva volného pohybu je třeba vždy hodnotit s odkazem na článek 48“ (článek 45 SFEU).<sup>280</sup>

Ze stanoviska generálního advokáta Lenze je zřejmé, že inklinuje spíše k extenzivnímu výkladu nediskriminačních opatření, kdy v podstatě jakékoliv omezení této svobody by mělo být zkoumáno z pohledu článku 45 SFEU. Je zajímavé, že pro vytvoření nediskriminačního opatření se generální advokát Lenz nejdříve opírá o rovnost svobod vnitřního trhu, kdy by žádné z nich nemělo být dáno větší ochrany. Na druhou stranu, i když připouští určité dělítko mezi přístupem a samotným výkonem pracovních činností, sám zjevně tenduje k širší ochraně jakýchkoli omezení volného pohybu, čímž se naopak odklání od určité rovnosti mezi svobodami vnitřního trhu. V extenzivnějším výkladu omezení volného pohybu se opírá o stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci *Alpine Investments*, ve kterém generální advokát Jacobs dospěl k analogickému závěru ohledně použití svobody volného pohybu služeb.<sup>281</sup> Možná i z důvodu tohoto možného rozporu vznáší myšlenku, že by se naopak „případně dosavadní judikatura v oblasti volného pohybu zboží měla přehodnotit“.<sup>282</sup>

Pokud budeme následovat navržené dělítko mezi přístupem k pracovní činnosti a jejím samotným výkonem, znamenalo by to, že tam kde jednotlivec není omezován v přístupu ke své činnosti, ale pouze musí snášet určitá nediskriminační omezení v jeho výkonu této činnosti, nejedná se o zakázaná nediskriminační opatření a tato pravidla nespádají pod omezení volného pohybu pracovníků.

---

<sup>280</sup> Stanovisko generálního advokáta Lenze ze dne 20. září 1995 ve věci C-415/93 *Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others* (1995) ECR I-4921 bod 207.

<sup>281</sup> Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 26 ledna 1995 ve věci C-384/93 *Alpine Investments BV v. Minister van Financien* (1995) ECR I-1141 body 52 až 56.

<sup>282</sup> Stanovisko generálního advokáta Lenze ze dne 20. září 1995 ve věci C-415/93 *Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others* (1995) ECR I-4921 bod 207.

Někteří autoři vyjadřují pochybnost nad tímto dělením, a to zejména z důvodu, že i omezení výkonu činnosti má dopad na přístup migrantů k této činnosti. Podle této argumentace, pokud výkon činnosti není dostatečně lukrativní, migranti se rozhodnou zapojit do jiných činností či zůstat neaktivní.<sup>283</sup> „*Jestli omezení ekonomických svobod se vyskytuje v přístupové fázi či samého výkonu je nepodstatné, rozhodující je, jak moc se sníží výhodnost (profitabilita)*“.<sup>284</sup> Zde bych si dovolila uvést, že i v případě způsobů prodeje dle Keck můžeme tvrdit, že mají dopad na přístup na trh. Pokud nebudu moci v dané zemi např. prodávat zboží pod cenou, není vyloučené, že mě to odradí od přístupu na trh daného státu.

Jsem si vědoma, že touto cestou tenduje i vývoj judikatury v oblasti volného pohybu zboží, kdy ze způsobu prodeje dochází k vydělení zakázaných pravidel způsobu prodeje, v případě že zabraňují v přístupu na trh nebo mají odrazující dopad na přístup na trh k tíži importovaného zboží.<sup>285</sup> „...*aplikace na výrobky z jiných členských států vnitrostátních právních předpisů, které omezují či zakazují některé způsoby prodeje, není způsobilá narušit přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně obchod mezi členskými státy ve smyslu judikatury vzešlé z ... Dassonville, pokud jsou tyto předpisy použitelné na všechny dotčené subjekty provozující svou činnost na vnitrostátním území a pokud postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských výrobků i výrobků pocházejících z jiných členských států na trh. Jsou-li totiž tyto podmínky splněny, použití právních předpisů tohoto druhu na prodej výrobků pocházejících*

---

<sup>283</sup> Srov. Snell, J. The notion of market access: a concept or a slogan? *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 432 – 472.

<sup>284</sup> Snell, J. The notion of market access: a concept or a slogan? *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 445.

<sup>285</sup> Srov. Snell, J. The notion of market access: a concept or a slogan? *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 456; Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms. fourth edition*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 143 a 144; Craig, P., Búrca de, G. *EU Law: Text, Cases and Materials. fifth edition*, New York: Oxford University Press, 2011, s. 660.

*z jiného členského státu ... není způsobilé zabránit jejich přístupu na trh nebo jej ztížit více, než tomu je u tuzemských výrobků ... V důsledku toho musejí být za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu ... považována opatření přijatá členským státem, jejichž cílem nebo účinkem je méně příznivé zacházení s výrobky pocházejícími z jiných členských států, ... Pod tentýž pojem spadá i jakékoliv jiné opatření, kteří brání v přístupu výrobků pocházejících z jiných členských států na trh členského státu“ (důraz přidán).<sup>286</sup>*

Pokud však budeme chtít jít po linii tohoto vývoje, musím se ptát, co se myslí přesně dopadem na přístup na trh, jelikož jak jsem již uvedla, výše jakékoliv opatření způsobu prodeje může mít v konkrétním případě nějaký dopad na konkrétní přístup na trh. Existuje tedy nějaké de minimis pravidlo, dle něž by určité omezení spadlo pod bránění přístupu na trh a jiné již ne? Návrh de minimis testu přinesl generální advokát Jacobs ve věci Leclerc-Siplec.<sup>287</sup> „*Pokud je pravidlem, že všichni obchodníci mají mít nespoutaný přístup na trh Společenství, pak dle mého úsudku vhodným testem je, zda existuje podstatné omezení přístupu na trh. To by samozřejmě vedlo k zavedení de minimis testu...*“<sup>288</sup>

Soudní dvůr však v různých rozhodnutích na de minimis test nepřistoupil.<sup>289</sup> „...v souladu s judikaturou Soudního dvora představují články Smlouvy týkající se

---

<sup>286</sup> Rozsudek (velký senát) ve věci C-110/05 Komise proti Italské republice (2009) ECR I-00519, body 36 a 37.

<sup>287</sup> Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 24. listopadu 1994 ve věci C-412/93 Société d'importation Edouard Leclerc-Siplec v. TF1 Publicité SA a M6 Publicité SA (1995) ECR I-00179.

<sup>288</sup> Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 24. listopadu 1994 ve věci C-412/93 Société d'importation Edouard Leclerc-Siplec v. TF1 Publicité SA a M6 Publicité SA (1995) ECR I-00179, bod 42.

<sup>289</sup> Srov. rozsudek ve věci C-463/01 Komise proti Německo (2004) ECR I-11705, bod 63; rozsudek ve věci C-309/02 Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. a S. Spitz KG proti Land Baden-Württemberg (2004) ECR I-11763, bod 68; rozsudek ve věci C-212/06 Vláda



*volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu pro Společenství základní ustanovení a že jsou zakázány všechny překážky této svobody, i když jsou jen menšího významu.*<sup>290</sup>

Za druhé je dle některých autorů navržené dělení mezi přístupem na trh a výkonem činnosti těžko uplatnitelné v praxi. Například v oblasti uznatelnosti profesních kvalifikací někteří generální advokáti mají různý pohled, dle některých je spojeno s výkonem činnosti, naopak podle jiných má vliv na přístup na trh.<sup>291</sup> Za sebe bych si troufla tvrdit, že jde o podmínku omezující přístup na trh, jelikož bez uznatelné kvalifikace mě zaměstnavatel nebude moci zaměstnat, nicméně souhlasím, že takto navržený model může působit v praxi potíže.

Ať už můžeme nad po-keckovským přístupem na trh jakkoli polemizovat, stále vnímám, že jde v oblasti volného pohybu zboží o určitý dále pokračující postupný vývoj, bohužel to samé nemohu říct o volném pohybu osob. Výše jsem představila možnost dělení dle návrhu v případě Bosman. Je však otázka, zda takto navrženou linii následoval Soudní dvůr ve svém rozhodovacím procesu. Celá navržená struktura se nám poněkud bortí s rozhodnutím v případě Carpenter. Rozhodnutí ve věci Carpenter sice nespadá pod volný pohyb pracovníků, ale bylo řešeno v souvislosti s volným pohybem služeb. Nicméně pro naše potřeby poslouží stejně, neboť můžeme vnímat určitou podobnost v rozhodovacím procesu u volného pohybu osob a volného pohybu služeb.

Jak již uvedeno výše<sup>292</sup> paní Mary Carpenter, filipínská státní příslušnice, odvozovala od svého manžela, britského státního příslušníka, aplikaci práva Evropské unie, aby mohla zůstat se svým mužem ve Velké Británii. Soudní dvůr dovodil, že se na pana Carpentera vztahuje aplikace práva v oblasti volného pohybu služeb. Paní Mary

---

Communauté française a Gouvernement wallon proti Gouvernement flamand (2008) ECR I-01683, bod 52, v oblasti volného pohybu osob.

<sup>290</sup> Rozsudek ve věci C-212/06 vláda Communauté française a Gouvernement wallon proti Gouvernement flamand (2008) ECR I-01683, bod 52.

<sup>291</sup> Srov. Snell, J. The notion of market access: a concept or a slogan? *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 445 a 446.

<sup>292</sup> Viz. Kapitola I, 3.

Carpenter tvrdila, že tím, že pečuje o jeho děti z prvního manželství, umožňuje panu Carpenterovi, aby cestoval a nabízel služby v jiných členských státech. V případě, že by byla vyhoštěna, došlo by k omezení práva jejího manžela poskytovat a přijímat služby.<sup>293</sup>

Kdybychom použili výše uvedené dělítko, tak pan Carpenter není nijak omezován žádnými předpisy v přístupu na trh služeb v jiných členských státech ani omezován ve svém vlastním členském státě v přístupu na trhy jiných členských států. Jeho výkon činnosti může být pouze ztížen tím, že by si musel zajistit nějakým způsobem péči o své děti, aby mohl dále cestovat po jiných členských státech. Když odhlédneme od citové zainteresovanosti dané záležitosti, která tkví v možném odloučení příslušné rodiny, je tento případ zcela absurdní řešit z pohledu ekonomických svobod volného pohybu.

Přesto Soudní dvůr dospěl k překvapivému řešení. „...v oblasti práva usazování a volného poskytování služeb je cílem směrnice odstranit omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství“.<sup>294</sup> „...je nesporné, že odloučení manželů Carpenterových by nepříznivě zasáhlo do jejich rodinného života, a v důsledku toho i do podmínek výkonu základní svobody P. Carpentera. Tato svoboda by se totiž nemohla plně uplatnit, kdyby P. Carpenter byl odrazován od jejího výkonu překážkami pro vstup a pobyt jeho manželky v zemi jeho původu“ (důraz přidán).<sup>295</sup>

Soudní dvůr se ve svém rozhodnutí nijak nezabýval přístupem pana Carpentera na trh služeb, ale explicitně použil výrazu *podmínek výkonu* svobody volného pohybu. Znamená to tedy, že Soudní dvůr nepřijal navrhované řešení ve stanovisku generálního

---

<sup>293</sup> Rozsudek ve věci C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of state for the Home Department (2002) ECR I-6279, bod 17.

<sup>294</sup> Rozsudek ve věci C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of state for the Home Department (2002) ECR I-6279, bod 31; věc byla řešena s odkazem na směrnici 73/148/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb, která byla nahrazena Směrnicí 2004/38/ES.

<sup>295</sup> Rozsudek ve věci C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of state for the Home Department (2002) ECR I-6279, bod 39.

advokáta Lenze? Nejspíše ano, jak nám ukazují i jiná rozhodnutí. Na příklad v případě vlámského systému sociální péče Soudní dvůr dovodil, že migrující pracovníci mohou být odrazeni od přístupu na trh v Belgii, protože by při pobytu v určitých částech belgického území mohli přijít o možnost využít dávky, na které by jinak mohli uplatňovat nárok. Nejen, že Soudní dvůr neřešil rozdíl mezi přístupem na trh a výkonem činnosti, je otázkou, zda by vůbec mohl mít na migrujícího pracovníka nějaký vliv fakt, že pokud půjde pracovat do holandsky mluvící části země, nebude mít nárok na tuto specifickou dávku, v případě že bude u toho pobývat v jiné části Belgie, a to navíc, když se s tímto systémem sociální péče pojí i povinnost přispívat do systému.<sup>296</sup>

V oblasti volného pohybu pracovníků (osob) jsme stále v tzv. pre-keckovské fázi u volného pohybu zboží, kdy k posouzení omezení volného pohybu postačí, že konkrétní opatření (jednání) je schopno odradit od využití práva volného pohybu či ho učinit méně přitažlivým, aniž bychom striktně oddělovali znemožnění přístupu na pracovní trh hostitelského členského státu od ztížení činnosti v něm vykonávané.

Navíc je oprávněné se obávat, že příliš široká koncepce restrikcí povede k snížení regulační autonomie v členských státech. Ve chvíli kdy nevyločíme určitou část omezení volného pohybu pracovníků ve smyslu judikatury Keck, tak hrozí, že veškerá pravidla členských států týkajících se pracovních podmínek a dalších budou nahlížena optikou nedovolených omezení volného pohybu, a tím pádem budou členské státy nuceny tyto podmínky upravovat jednotně. *„Takto široká interpretace povede k excesivnímu rozšíření základních svobod až do bodu de facto harmonizace národních kompetencí, což je v rozporu s principem svěřených pravomocí (čl. 5(2) SEU) a*

---

<sup>296</sup> Rozsudek ve věci C-212/06 Vláda Communauté française a Gouvernement wallon proti Gouvernement flamand (2008) ECR I-01683, bod 48; Srov. Snell, J. The notion of market access: a concept or a slogan? *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 464.

*subsidiarity* (článek 5(3) SEU).<sup>297</sup> Ustanovení volného pohybu mohou ve svém důsledku působit jako zbraň na členské státy, aby omezily jejich do té doby svobodné regulační chování a všechny členské státy poskytovaly stejná práva všem občanům Unie.<sup>298</sup> V tomto kontextu můžeme parafrázovat slavnou větu a prohlásit, že současný vývoj v oblasti omezení volného pohybu pracovníků a občanů Unie představuje velký skok dopředu pro občany EU ale krok zpět pro právní koherenci.<sup>299</sup>

### 3.3. Přechodné období

Volný pohyb pracovníků není zajištěn vždy zcela bezvýjimečně. Sama SFEU nabízí možnost omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví, jež se týkají většinou individuálních případů v některých hostitelských členských státech. Článek 45 odst. 1 SFEU neplatí pro výjimky dané zaměstnáním ve veřejné správě.

Vyjma těchto veskrze individuálních omezení volného pohybu pracovníků, dochází k jejich plošnému omezení v důsledku tzv. přechodných omezení pro nové členské státy, např. v případě těch, které přistoupily k Evropské Unii v roce 2004. Tato, ačkoliv již skončená, přechodná omezení neztrácejí na své aktuálnosti vzhledem k faktu, že velmi podobná přechodná omezení byla sjednána i při přístupu Bulharska a Rumunska<sup>300</sup> a v případě recentního přistoupení Chorvatska k Evropské Unii<sup>301</sup> a je

---

<sup>297</sup> Wollenschläger, F. A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration. *European Law Journal*. Vol. 17, 1/2011, s. 9

<sup>298</sup> Srov. Spaventa, E. *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in their Constitutional Context*. Netherlands: Kluwer Law International, 2007, s. 110.

<sup>299</sup> Srov. Wollenschläger, F. A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration. *European Law Journal*. Vol. 17, 1/2011, s. 21; srov. Martin, D. A Big Step Forward for Union Citizens but a Step Backwards for Legal Coherence. *European Journal of Migration and Law*. 4/2002, s. 136 až 144.

<sup>300</sup> Přechodné omezení skončilo k 1.1.2014.

možné podobný postup očekávat i v případě některých v budoucnu přistoupivších členských států, např. z oblasti Balkánského poloostrova.

Vzhledem k obavám z negativních důsledků pro pracovní trh v té době EU-15 bylo Evropskou komisí nalezeno přechodné řešení po dobu sedmiletého období, označovaného jako 2+3+2 formule.<sup>302</sup> „Ve Smlouvě o přistoupení je stanoveno, že svoboda pohybu nově přistupujících zemí, s výjimkou Malty a Kypru, se v plném rozsahu pozastavuje. Státní příslušníci nových členských států mohou přijmout zaměstnání v zemích EU-15 pouze na základě opatření na národní úrovni nebo na základě opatření vyplývajících z dvoustranných smluv. Po dobu platnosti přechodného období nemá osm nových zemí EU (včetně ČR) automaticky přístup na pracovní trhy EU-15 a zůstává zachován systém pracovních povolení.“<sup>303</sup> „Možnost omezení principu volného pohybu pracovních sil je uvedena v Přílohách V a VI, VII a XII-XIV k Aktu o přistoupení. Odstavec každé z těchto příloh jasně stanoví, že k omezení může dojít pouze ve vztahu k volnému pohybu pracovních sil a svobodě poskytování služeb. Nelze proto

---

<sup>301</sup> Srov. Smlouva mezi Belgickým královstvím, Bulharskou republikou, Českou republikou, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Polskou republikou, Portugalskou republikou, Rumunskem, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska (členskými státy Evropské unie) a Chorvatskou republikou o přistoupení Chorvatské republiky k Evropské unii, Příloha V, Hlava 2. Volný pohyb osob (maximální sedmileté období), Úřední věstník L 112, 24.4.2012, s. 67.

<sup>302</sup> Srov. Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*. New York: Oxford University Press, 2010, p. 264-265; Srov. Strumia, F. Remediating the Inequalities of Economic Citizenship in Europe: Cohesion Policy and the Negative Right to Move. *European Law Journal*. Vol. 17, 6/2011, s. 733.

<sup>303</sup> Vavrečková, J. a kol. Migrace odborníků do zahraničí a potřeba kvalifikovaných pracovních sil. *VÚPSV*. (příloha č. 5), 2006, s. 72.

*omezovat svobodu volného pohybu studentů, důchodců, osob samostatně výdělečně činných, turistů a dalších hospodářsky nezávislých osob.*<sup>304</sup>

Toto přechodné řešení bylo dle 2+3+2 formule rozděleno do tří po sobě jdoucích období. Přechodné opatření platilo pouze pro osm z deseti nových členských států (Česká republika, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Slovensko a Slovinsko), tj. neplatilo pro Kypr a Maltu vzhledem k jejich vzdálenější geografické lokaci a tak zde panovala menší obava z přílivu pracovních sil.

*„První období trvalo od 1. května 2004 do 30. dubna 2006, kdy po tuto dobu mohly členské státy regulovat přístup na své pracovní trhy prostřednictvím svých národních opatření nebo opatření vyplývajících z dvoustranných dohod“.*<sup>305</sup> V prvním období otevřely své pracovní trhy Velká Británie, Irsko a Švédsko.

Druhé období navazovalo od 1. května 2006 do 30. dubna 2009. Před druhým obdobím Evropská komise zpracovala zprávu, která vyhodnotila fungování a účinky přechodných období na volný pohyb pracovníků za první dva roky. *„Ty státy, které chtěly i nadále uplatňovat národní opatření, musely tuto skutečnost ohlásit Evropské komisi“.*<sup>306</sup> Většina původních členských států otevřela své pracovní trhy.

Poslední období trvalo od 1. května 2009 do 30. dubna 2011. *„Členské státy měly možnost pokračovat v uplatňování národních opatření do této doby v případě, že by byl vážně ohrožen jejich pracovní trh“.*<sup>307</sup> Po celou maximální dobu sedmi let ponechaly uzavřené své pracovní trhy Německo a Rakousko, které se jako sousední země nejvíce bály přílivu levné pracovní síly.

---

<sup>304</sup> Volný pohyb osob v rozšířené EU, Informace z Evropy, Řada A-Evropská unie, č.4(102), 2004, s. 1.

<sup>305</sup> Příloha V : Seznam uvedený v článku 24 aktu o přistoupení: Česká republika, 1. Volný pohyb osob, odst. 2.

<sup>306</sup> Příloha V : Seznam uvedený v článku 24 aktu o přistoupení: Česká republika, 1. Volný pohyb osob, odst. 3.

<sup>307</sup> Příloha V : Seznam uvedený v článku 24 aktu o přistoupení: Česká republika, 1. Volný pohyb osob, odst. 5.

*„Podstatou přechodného období nebylo úplné zamezení přístupu na pracovní trh některého z členských států EU–15, ale podmínění přístupu na pracovní trh platným pracovním povolením. Důvodem zavedení tohoto opatření nebyla snaha zabránit migraci osob, ale ochrana pracovních trhů nejen „starých“ členských států, ale taky států přistupujících. Toto opatření umožnilo členským státům po určitou dobu regulovat přístup na svůj trh práce. Tímto způsobem se státy měly možnost ochránit před možným přílivem migrujících pracovníků. Je třeba podotknout, že přechodné období omezovalo jedině přístup na pracovní trh, tzn., neplatilo pro studium ani pro samostatnou výdělečnou činnost.*

*„Po dobu přechodných opatření měl platit tzv. princip preference, kdy občané EU mají přednost při uplatnění na trhu práce před občany třetích zemí“.<sup>308</sup> K omezení v průběhu uvedeného sedmiletého období existují dvě výjimky, a to za prvé neomezený přístup na pracovní trhy EU-15 mají občané nových členských států, kteří před vstupem do EU legálně žili a pracovali v některém členském státě EU, a za druhé jejich rodinní příslušníci. Dále je možné tyto přechodné omezení uplatňovat jen pro účely získání vstupu na trh práce a přístupu k zaměstnání v konkrétním členském státě. Jakmile pracovník získá přístup na trh práce určitého členského státu, použijí se na něj právní předpisy Unie o rovném zacházení v otázkách odměňování a získávání sociálních a daňových výhod.<sup>309, 310</sup>*

---

<sup>308</sup> Příloha V : Seznam uvedený v článku 24 aktu o přistoupení: Česká republika, 1. Volný pohyb osob, odst. 14.

<sup>309</sup> Srov. Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 8.2.2006 : Zpráva o působení přechodných ustanovení stanovených ve smlouvě o přistoupení z roku 2003 (období od 1. května 2004 do 30. dubna 2006) (KOM/2006/48), s. 4.

<sup>310</sup> Kunertová, T. a Kvočáková, L. Přechodná omezení volného pohybu pracovníků EU. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 13.

V roce 2008 vydala Komise sdělení, v němž hodnotí dopad přechodných omezení na základě rozšíření EU v roce 2004 a v roce 2007.<sup>311</sup> Dle jejích závěrů „*pracovníci z nových členských států pomáhají uspokojovat vyšší poptávku po pracovní síle v přijímacích zemích, a tím významně přispívají k udržitelnému hospodářskému růstu*“.<sup>312</sup> Ač Komise velmi kladně hodnotila přístup na pracovní trhy zemí, které otevřely své pracovní trhy novým členským státům, je minimálně zajímavé že např. Velká Británie, která jako jedna z prvních zemí otevřela svůj pracovní trh v roce 2004, již v následujících rozšiřováních své pracovní trhy po dobu přechodného omezení neotevřela.

#### 4. *Ospravedlnitelné limity práv pracovníků EU, aneb limity limitům*

Ve chvíli kdy nalezneme diskriminační či zakázané nediskriminační opatření omezující volný pohyb pracovníků, případ sám v tomto bodě nekončí. Judikatura Soudního dvora týkající se volného pohybu osob je charakteristická svojí nechutí k omezením v této oblasti, které nejen zamezují výkon volného pohybu, ale jakkoliv ho činí složitějším, odrazují či znevýhodňují potencionální migranty.<sup>313</sup> Nicméně, i tento „nežádoucí“ jev je možno ospravedlnit. Sám článek 45 SFEU zakazuje sice diskriminaci pracovníků na základě státní příslušnosti, avšak s výhradou veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví.<sup>314</sup>

---

<sup>311</sup> Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Dopad volného pohybu pracovníků v kontextu rozšíření EU - Zpráva o první fázi (1. ledna 2007 – 31. prosince 2008) přechodných ustanovení stanovených ve smlouvě o přistoupení z roku 2005, požadovaná podle přechodného ustanovení stanoveného ve smlouvě o přistoupení z roku 2003 (KOM/2008/0765) v konečném znění

<sup>312</sup> Ibid, s. 15.

<sup>313</sup> Srov. Nic Shuibhne, N. The resilience of EU market citizenship. *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 1622.

<sup>314</sup> Srov. čl. 45 odst. 2 a 3 SFEU.



V tomto momentu bych se ráda vypořádala s tvrzeními některých autorů, dle kterých v případě kdy existuje objektivní důvod, který je schopen ospravedlnit rozdílný dopad na příslušné jednotlivce, nejedná se o diskriminaci (překážku volného pohybu).<sup>315</sup> S tímto názorem se neztotožňuji. Je třeba se opět vrátit k již výše uvedenému dělení mezi „exemptions“ a „exceptions“. V případě exemptions, tak jak je vnímám, se opravdu nejedná o diskriminaci, protože se ustanovení příslušných článků na taková opatření vůbec nevztahují; viz. výše popsané zaměstnání ve veřejné správě. Naopak v případě exceptions pravidlo zůstává diskriminační (ať se jedná o přímou, nepřímou diskriminaci či zakázané nediskriminační opatření), avšak je možno ho ospravedlnit některým z nabízených důvodů, tj. objektivními výjimkami či naléhavými důvody veřejného zájmu. Na diskriminační povaze tohoto pravidla to však nic nemění, pouze v konkrétním případě je ospravedlnitelné.

Sama míra konkrétního posuzování dané věci nám určuje, zda se jedná o exemptions či exceptions. V případě exemptions jde o určitou skupinu výjimek z volného pohybu pracovníků, tj. určité kategorie zaměstnání, které jsou považovány za zaměstnání ve veřejné správě. Osobní povaha pracovníka ucházející se o takové zaměstnání nemá vliv. Tato zaměstnání spadají pod exemptions a členský stát je může uchovávat pro své státní příslušníky bez ohledu na konkrétního migrujícího pracovníka ucházejícího se o takový post. Není potřeba ad hoc posuzování dané situace.

Oproti tomu v případě exceptions je právě ad hoc posuzování podstatným prvkem. Případné diskriminační opatření není komplexně ospravedlněno pro futuro pro veškeré situace migrujících pracovníků ucházejících se o tento post. Soudní dvůr a následně zejména příslušný národní soud se musí zabývat aspekty daného případu, zda v této záležitosti existuje aktuální důvod pro ospravedlnění jinak zakázaného opatření omezujícího přístup migrujících pracovníků k zaměstnání v hostitelském členském

---

<sup>315</sup> Srov. Spaventa, E. *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in their Constitutional Context*. Netherlands: Kluwer Law International, 2007, s. 20 a pozn.p. č. 131.

státě. Osobní povaha migrujícího pracovníka je často brána v úvahu, zejména v případě výhrad veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti.

#### 4.1. *Veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a ochrana zdraví*

Objektivními výjimkami, kterými je možno ospravedlnit omezení volného pohybu pracovníků, jsou dle článku 45 odst. 3 SFEU veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a ochrana zdraví. Článek 45 odst. 3 SFEU blíže nespecifikuje pro který typ omezení je možno tyto ospravedlňující důvody použít. Sám obsahuje pouze ustanovení „s výhradou omezení odůvodněných...“ Primární právo v oblasti volného pohybu explicitně počítalo pouze s (přímou) diskriminací na základě státní příslušnosti. S ostatními formami omezení volného pohybu a tudíž i s možnostmi jejich ospravedlnění přispěl Soudní dvůr.

U objektivních výjimek se jedná o uzavřený taxativní výčet. Přijít s konkrétním ospravedlňujícím důvodem je břemenem strany (zejména členské státy), která omezuje volný pohyb dotyčného jednotlivce. Jakékoliv ospravedlnění omezení základního práva volného pohybu musí být vždy vykládáno restriktivně.<sup>316</sup>

Určité zpřesnění objektivních výjimek použitelných pro ospravedlnění omezení volného pohybu osob nalezneme v sekundární legislativě, konkrétně ve Směrnici 2004/38/ES. Ta stanoví, že důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.<sup>317</sup> To vyplývá již z judikatury Soudního dvora, že ospravedlňující důvody nemohou sloužit ekonomickým účelům.<sup>318</sup> Dále „opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování

<sup>316</sup> Srov. rozsudek ve věci 41/74 Yvonne van Duyn v. Home Office (1974) ECR 1337, bod 18.

<sup>317</sup> Čl. 27 odst. 1 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>318</sup> Srov. rozsudek ve věci 352/85 Bond van Adverteeders v. Netherlands (1988) ECR 2085, bod 34.; srov. Wollenschläger, F. A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration. *European Law Journal*. Vol. 17, 1/2011, s. 6.

dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.<sup>319</sup> Směrnice 2004/38/ES navíc předpokládá, že čím déle osoba pobývá v hostitelském členském státě, tím závažnější musí být důvody veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti k jejímu vyhoštění.<sup>320</sup>

Co se týče jednotlivých objektivních výjimek, setkávám se s nejasností rozlišení mezi veřejným pořádkem a veřejnou bezpečností. Osobně vnímám veřejnou bezpečnost jako ospravedlňující důvod v případě ohrožení vnější celistvosti dané členské země (případný teroristický útok). Oproti tomu veřejný pořádek se týká více vnitřního pořádku daného členského státu, regionu, města, jeho vnitřní uspořádání. Nicméně sám Soudní dvůr často ve své rozhodovací praxi subsumoval veřejnou bezpečnost pod veřejný pořádek a velkých rozdílů mezi nimi nečiní.<sup>321</sup>

Zajímavým a svým způsobem velmi kontroverzním rozhodnutím z hlediska ospravedlnění veřejným pořádkem je případ Van Duyn.<sup>322</sup> Paní Van Duyn, nizozemské státní příslušnosti, hodlala přijmout pracovní nabídku na pozici sekretářky scientologické církve ve Velké Británii. Nebyla však vpuštěna do země z důvodu ochrany veřejného pořádku, jelikož Velká Británie, ač scientologickou církev na svém území nezakázala, vnímala její aktivity jakožto společensky nežádoucí. Vzhledem k tomu, že státním příslušníkům Velké Británie by nebylo znemožněno přijmout tuto pozici, jedná se o zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti. Navíc těžko představitelnou jakožto ospravedlnitelnou ochranou veřejného pořádku, když provoz

---

<sup>319</sup> Čl. 27 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>320</sup> Srov. čl. 28 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>321</sup> Srov. Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. fourth edition, Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 498.

<sup>322</sup> Rozsudek ve věci 41/74 Yvonne van Duyn v. Home Office (1974) ECR 1337.

scientologické církve není na území Velké Británie zakázán. Jak by tedy mohla paní Van Duyn představovat skutečnou hrozbu veřejnému pořádku daného státu? Přesto Soudní dvůr ospravedlnil tento krok Velké Británie za pomoci pravidla mezinárodního práva, že státy nemají pravomoc nevpustit či vyhostit vlastní občany.<sup>323</sup> Tento rozsudek je z mého pohledu již dávno překonaný následující judikaturou,<sup>324</sup> ačkoliv zde šlo o otázky nepovolení pobytu (vyhoštění) a ne nevpuštění do země. Rozsudek Van Duyn tak vzhledem k jeho roku přijetí a rychlosti rozhodnutí spíše vnímám jako takové vstřícné gesto vůči nově přistoupivší Velké Británii v rámci prvního rozšíření Evropských společenství.

#### 4.2. *Naléhavé důvody veřejného zájmu*

Je již obecně známo, že v případě nepřímé diskriminace a nediskriminačního omezení volného pohybu pracovníků je umožněno vedle objektivních výjimek v primárním právu též ospravedlnění naléhavými důvody veřejného zájmu. Jedná se v podstatě o převzatou argumentaci z volného pohybu zboží, kde se používá názvu kategoričké požadavky. Naléhavé důvody veřejného zájmu tvoří neuzavřený list důvodů uznaných Soudním dvorem, kdy zásadní určení přináší rozsudek ve věci Gebhard. „...národní opatření schopna zabránit či učinit volný pohyb méně přitažlivým výkon základních svobod garantovaných Smlouvou musí naplnit čtyři podmínky: být uplatňována nediskriminačním způsobem; ospravedlněna naléhavými důvody veřejného zájmu; vhodná zajistit dosažení sledovaného cíle; a nejtít dále než je pro dosažení tohoto cíle nezbytné.“<sup>325</sup> Poslední dobou se objevují náznaky, že navíc je omezující národní

---

<sup>323</sup> Srov. rozsudek ve věci 41/74 Yvonne van Duyn v. Home Office (1974) ECR 1337, body 22 a 23.

<sup>324</sup> Srov. rozsudek ve věci 115 a 116/81 Rezguia Adoui v. Belgický stát a ville de Liège a Dominique Cornuaille v. Belgický stát (1982) ECR 1665; rozsudek ve věci C-268/99 Aldona Malgorzata Jany a další v. Staatssecretaris van Justitie (2001) ECR I-08615.

<sup>325</sup> Rozsudek ve věci C-55/94 Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (1995) ECR I-04165, bod 37.

opatřeno schopno být ospravedlněno, pokud členský stát zároveň dosahuje sledovaného cíle na základě konzistentního a systematického přístupu.<sup>326</sup> „omezení ... mohou být odůvodněna takovými naléhavými důvody obecného zájmu jako je ochrana spotřebitele ... pak je ještě zapotřebí, aby omezení založená na takovýchto důvodech a na nutnosti zabránit narušování společenského pořádku byla způsobilá zaručit uskutečnění uvedených cílů v tom smyslu, že tato omezení musejí uceleně a systematicky přispívat k (cili) ...“ (důraz přidán).<sup>327</sup> „...vnitrostátní právní předpisy jsou k tomu, aby zaručily uskutečnění dovolávaného cíle, způsobilé pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem“ (důraz přidán).<sup>328</sup> Z tohoto přístupu Soudního dvora někteří autoři dovozují, že i celkem závažné omezení volného pohybu, které je však uplatňováno uceleně a systematicky je jednodušejší ospravedlnitelné než i třeba ne tak závažné narušení, kterému však chybí nějaká konzistence.<sup>329</sup> Bude zajímavé sledovat, zda se tohoto vodítka drží či ještě více budou držet členské státy při obhajobě svých omezujících národních opatření.

Pokud v rámci volného pohybu pracovníků nemáme zakotvenu paralelu s judikaturou Keck přichází do popředí zájmu právě možnost členských států a jejich orgánů, na nichž zejména leží důkazní břemeno, ospravedlnit své (často i zcela nediskriminační) národní opatření, které by mohlo omezit či pouze učinit méně přitažlivým výkon této svobody.

---

<sup>326</sup> Srov. Mathisen, G. Consistency and Coherence as Conditions for Justification of Member State Measures Restricting Free Movement. *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 1021 – 1048.

<sup>327</sup> Rozsudek ve věci C-243/01 Trestní řízení proti Piergiorgio Gambelli a dalším (2003) ECR I-13031, bod 67.

<sup>328</sup> Rozsudek ve věci C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International Ltd proti Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (2009) ECR I-07633, bod 67; srov. rozsudek ve věci C-171/07 a C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07) a Helga Neumann-Seiwert (C-172/07) proti Saarland a Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales (2009) ECR I-04171, bod 42.

<sup>329</sup> Srov. Mathisen, G. Consistency and Coherence as Conditions for Justification of Member State Measures Restricting Free Movement. *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 1047.

Ve chvíli kdy se vypořádáme s první částí Gebhardovy formule, tj. nalezneme konkrétní naléhavý důvod veřejného zájmu, případ je podroben testu proporcionality. Test proporcionality se použije i v případě ospravedlnění objektivními výjimkami ze Smluv. V rámci testu proporcionality postupujeme ve dvou krocích, nejdříve řešíme otázku způsobilosti a následně otázku nezbytnosti. V rámci první otázky se ptáme, zda jsou konkrétní opatření, jež jsou předmětem sporu, způsobilá dosáhnout sledovaného cíle (naléhavého důvodu veřejného zájmu). Otázka nesměruje na to, jaká opatření by byla více vhodná a efektivní, ale zda ta konkrétní použitá opatření jsou skutečně způsobilá zajistit požadovaný cíl.<sup>330</sup> U druhé otázky zjišťujeme, zda konkrétní opatření je nezbytné k dosažení požadovaného cíle, zda nepřekračuje svojí povahou sledovaný cíl a zda neexistuje nějaké méně zatěžující opatření omezující základní svobodu, které stejně dostatečně naplní požadovaný cíl. Zejména u druhé části testu proporcionality obhájce národního opatření se svým ospravedlněním neuspěje.

Celý postup řešení v případech volného pohybu pracovníků si můžeme názorně ukázat ve věci *Olympique Lyonnais proti O. Bernard*,<sup>331</sup> zejména i vzhledem k faktu, že právě proporcionalita hraje často významnou roli při zjišťování souladu sportovních pravidel s právem EU.<sup>332</sup> Pan Bernard podepsal jako nadějný fotbalový hráč smlouvu s *Olympique Lyonnais* na dobu tří sezon. Po ukončení tohoto výcviku odmítl podepsat následnou smlouvu profesionálního hráče s tímto klubem a místo toho uzavřel smlouvu s klubem *Newcastle UFC*. Dle Charty Francouzské fotbalové federace takové chování zahrnuje povinnost hráče a nového klubu odškodnit klub, který tohoto hráče vychoval. Výše odškodnění byla vypočítána jako odměna, kterou by pan Bernard obdržel

---

<sup>330</sup> Srov. Stanovisko generálního advokáta Tizzana ze dne 11. března 2004 ve věci C-262/02 Komise proti Francii (2004) ECR I-6569 a C-429/02 *Bacardi France SAS proti Télévision Française TF1 SA* a dalším (2004) ECR I-6613, bod 80.

<sup>331</sup> Rozsudek ve věci C-325/08 *Olympique Lyonnais SASP proti Olivier Bernard* (2010) ECR I-02177.

<sup>332</sup> Srov. Lindholm, J. Case C-325/08, *Olympique Lyonnais SASP v. Olivier Bernard and Newcastle United UFC*. *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 1193.

v Olympique Lyonnais. V první řadě Soudní dvůr uvedl, že závislá činnost pana Bernarda spadá do působnosti článku 45 SFEU. Jsme tedy *ratione personae* i *ratione materiae* v působnosti Smluv. Následně Soudní dvůr připomněl horizontální účinek článku 45 SFEU, jelikož napadnuté pravidlo odškodnění bylo upraveno v Chartě fotbalové federace a ne v legislativním aktu členského státu.

Soudní dvůr se vcelku jednoduše vypořádal s tím, že příslušná pravidla představují omezení výkonu práva na volný pohyb, jelikož jsou způsobilá tohoto hráče odradit od výkonu svého práva na volný pohyb, aniž by nějak dále specifikoval, o jaký typ omezení se jedná, či zda toto omezení dopadá na přístup na trh. Je možno si představit tvrzení, že ačkoliv nejde o omezení volného pohybu na základě státní příslušnosti hráče, protože ta je pro odškodnění nerozhodná, jde o diskriminaci nepřímou. Vzhledem k tomu, že se jedná o pravidla Francouzské fotbalové federace pro mladé nadějně hráče, lépe tyto podmínky splní právě francouzští občané, kteří začínají ve francouzských klubech a následně zůstávají v místě svého výcviku. Na druhou stranu fotbal nese jako závislá činnost určité specifikum, kdy v dnešní době není již tolik běžné, že by v klubech na území jednoho členského státu hráli převážně občané tohoto státu. Celkově je možno tvrdit, že právě sociální a kulturní charakteristika sportu hrála roli při řešení tohoto případu, zejména i vzhledem k jeho zakotvení ve Smlouvách po Lisabonu.<sup>333</sup>

V rámci Gebhardovy formule si musíme ověřit, zda zde existuje nějaký důvod naléhavého veřejného zájmu (případně objektivní výjimka ze Smluv) a zda je toto opatření proporční ke svému cíli a nepřesahuje, co je pro jeho dosažení nezbytné. Soudní dvůr dovedl, že takové omezení spočívající v povinnosti úhrady za výcvik lze v zásadě odůvodnit cílem spočívajícím v podpoře náboru a výcviku mladých hráčů.<sup>334</sup>

---

<sup>333</sup> Srov. Lindholm, J. Case C-325/08, *Olympique Lyonnais SASP v. Olivier Bernard and Newcastle United UFC*. *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 1191.

<sup>334</sup> Rozsudek ve věci C-325/08 *Olympique Lyonnais SASP proti Olivier Bernard* (2010) ECR I-02177, bod 45.

V případě, že by tento systém náhrad za výcvik byl proporční, dostal by se do souladu s článkem 45 SFEU.

Je zajímavé, že zatímco nejistý návrat prostředků vynaložených na výcvik byl v případě Bosman důvodem proti souladu tohoto opatření s proporcionalitou, ve věci Bernard byl tento důvod použit jako argument ve prospěch způsobilosti dosáhnout kýženého cíle v rámci testu proporcionality.<sup>335</sup> Nicméně na základě konkrétního posouzení faktů tohoto případu, na nichž tento rozsudek Soudního dvora dosti stojí, tj. že má být klubu nikoli hrazena úhrada za výcvik, ale náhrada škody, která je vypočítána nezávisle na výši nákladů skutečně vynaložených na výcvik hráče, jde o opatření, které neobstálo v otázce nezbytnosti k zajištění naplnění uvedeného cíle.<sup>336</sup>

## 5. *Rodinní příslušníci pracovníků EU, aneb „s kým“*

*„Ať už je volný pohyb pracovníků zajištěn v teoretické a právní rovině jakkoliv, nikdy by ve své praxi nefungoval dostatečně, pokud by migrující pracovníci byli nuceni opouštět své domovy a stěhovat se do cizí země zcela sami bez možnosti přivést sebou své rodinné příslušníky. I sama možnost přivést si do hostitelského státu členy své*

---

<sup>335</sup> Srov. Lindholm, J. Case C-325/08, Olympique Lyonnais SASP v. Olivier Bernard and Newcastle United UFC. *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 1191; Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 16. července 2009 ve věci C-325/08 Olympique Lyonnais SASP proti Olivier Bernard (2010) ECR I-02177, bod 46: „V rozsudku Bosman Soudní dvůr uvedl, že není možné s jistotou předvídat sportovní budoucnost mladých hráčů. Jen omezený počet těchto hráčů se vydá na profesionální dráhu, a nelze tedy nijak zaručit, že hráč, jemuž je poskytnut výcvik, bude mít pro klub poskytující takový výcvik nebo jakýkoli jiný klub skutečnou cenu. Taková pravidla, jako je pravidlo dotčené v projednávané věci, tedy patrně nebudou mít rozhodující vliv, pokud jde o podporu klubů při náboru a výcviku mladých hráčů. Zajišťují nicméně, aby kluby nebyly odrazovány od náboru a výcviku hrozbou ztráty své investice do výcviku ve prospěch jiného klubu, aniž by přitom získaly jakoukoli náhradu. Argument, že pravidla s takovým účinkem jsou odůvodněna důvody obecného zájmu, může patrně obstát“.

<sup>336</sup> Rozsudek ve věci C-325/08 Olympique Lyonnais SASP proti Olivier Bernard (2010) ECR I-02177, bod 50.



*rodiny by nebyla přesvědčivým argumentem k opuštění své vlasti, kdyby rodinní příslušníci migrujícího pracovníka nemohli nalézt v novém státě své vlastní uplatnění na pracovním trhu.*

*Palčivá otázka nastává v případě rodinných příslušníků, kteří sami nejsou občany Unie, a jejich vlastní pohyb v rámci Evropské Unie je ztížen vnitrostátními předpisy členských států. V tomto ohledu významně přispěla k rozvoji přeshraničního pohybu občanů Unie za prací již výše několikrát zmíněná Směrnice 2004/38.<sup>337</sup>*

Směrnice 2004/38/ES nečiní rozdíl mezi rodinnými příslušníky pracovníků a ekonomicky neaktivních občanů Unie, neboť jejich právo je vždy odvozené od postavení občana Unie, tj. je-li pracovníkem či osobou samostatně výdělečně činnou, má i jeho rodinný příslušník odvozená práva od tohoto jednotlivce v takové míře jako pracovník či samostatně výdělečná osoba sama.<sup>338</sup> Rodinným příslušníkem následujícím či doprovázejícím občana Unie do hostitelského členského státu, který požívá práv dané Směrnicí 2004/38/ES je:

*„a) manžel nebo manželka;*

*b) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu;*

*c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b);*

---

<sup>337</sup> Odstavce citovány z Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*, Praha: PF UK, nakl. Vodňák, 2012, s. 38-39.

<sup>338</sup> Pro účely této disertační práce je používán termín rodinný příslušník občana Unie stejně, jak ho používá sama Směrnice 2004/38/ES. V případě potřeby specifikace o jakého rodinného příslušníka se jedná, bude uvedeno ad hoc.

*d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b)*<sup>339</sup>.

Hostitelský členský stát by měl dále usnadnit v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt následujících skupin rodinných příslušníků občana Unie:

*„a) všech ostatních rodinných příslušníků bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně;*

*b) partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah.*

*Hostitelský členský stát pečlivě posoudí osobní poměry těchto osob a zdůvodní každé odepření vstupu či pobytu těchto osob.*<sup>340</sup>

Obě výše uvedené skupiny považujeme za rodinné příslušníky.<sup>341</sup> Hlavním rozdílem je automatické právo na vstup a pobyt rodinných příslušníků občanů Unie na území hostitelského členského státu kam svého občana Unie doprovázejí či následují. Oproti tomu druhá skupina rodinných příslušníků, někdy nazývaná beneficentů, nemá automatické právo na vstup a pobyt, ale jejich postavení a tím právo vstupu a pobytu může být přezkoumáváno hostitelským členským státem. Nicméně ve chvíli, kdy je tento hostitelský členský stát uzná za rodinné příslušníky a přizná jim právo vstupu a/nebo pobytu na území hostitelského členského státu, spadnou dle mého pod pojem rodinný příslušník jak používáno jinde ve Směrnici 2004/38/ES a měli by mít možnost využít všech práv, která rodinným příslušníkům dle této směrnice přísluší.<sup>342</sup>

---

<sup>339</sup> Srov. čl. 2 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>340</sup> Srov. čl. 3 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>341</sup> Srov. Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*. New York: Oxford University Press, 2010, s. 425.

<sup>342</sup> Srov. Chalmers, D. *European Union Law: Case and Materials*. second edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2010 s. 466

Jelikož právo rodinných příslušníků je odvozené od občanů Unie, mají i právo pobytu na území hostitelského členského státu odvozené od občana Unie a za splnění podmínek daných pro konkrétního ekonomicky aktivního či neaktivního občana Unie.<sup>343</sup> V případě ukončení pobytu občana Unie by tak měl být i automaticky ukončen pobyt rodinného příslušníka. Nicméně sama Směrnice 2004/38/ES umožňuje zachování pobytu rodinného příslušníka občana Unie, ať v případě smrti či odjezdu občana Unie nebo v případě rozvodu s občanem Unie.<sup>344</sup>

Například rozvodem občana Unie s rodinným příslušníkem není myšlena pouhá odluka, ani nepostačí samotný úmysl nadále nežít ve společné domácnosti. Dle SD EU „...*manželství nemůže být považováno za rozpuštěné, dokud nebylo rozvedeno kompetentním úřadem. Není rozpuštěno pouze z důvodu, že manželé nežijí spolu, i když do budoucna rozvod plánují*“. <sup>345</sup> Soudní dvůr dále v tomto konkrétním rozhodnutí uvedl, že rodinný příslušník nemusí ani bydlet či dokonce pobývat na stejném místě co občan Unie.

Jelikož tento rozsudek vykládal dnes již zrušené ustanovení článku 10 a 11 Nařízení 1612/68, je otázkou, zda explicitní ustanovení příslušné pozdější Směrnice 2004/38/ES, že rodinný příslušník následuje nebo doprovází občana Unie, by nezměnil tehdejší výklad SD EU. Vzhledem k tomu, že hlavním důvodem pro zavedení úpravy pro rodinné příslušníky je usnadnění volného pohybu občanů, kteří tak mohou do hostitelského členského státu přivést i svou rodinu, zdá se možnost rodinného příslušníka pobývat v jakémkoli koutě daného členského státu bez ohledu na konkrétní pobyt občana Unie poněkud extenzivním výkladem daného práva.

Co se týče práv rodinných příslušníků, kterými disponují na území hostitelského členského státu, mají zejména právo přijmout zaměstnání nebo být samostatně

---

<sup>343</sup> Srov. čl. 7 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>344</sup> Srov. čl. 12 a 13 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>345</sup> Rozsudek ve věci 267/83 Diatta v. Land Berlin (1985) ECR 567.

výdělečně činnými v tomto členském státě.<sup>346</sup> Zároveň požívají stejného zacházení jako státní příslušníci daného členského státu, a to ve stejném rozsahu jako občan Unie, od něhož mají toto právo odvozené.<sup>347</sup> Je nepochybné, že volný pohyb občanů Unie by nebyl dostatečně zajištěn, kdyby si nejen nemohli do hostitelského členského státu přivést své rodinné příslušníky, ale tito rodinní příslušníci by nemohli sami získávat prostředky obživy v dané zemi.

Oproti Směrnici 2004/38/ES, které se vztahuje na ekonomicky aktivní i neaktivní občany Unie, se Nařízení 492/2011, jež se použije pouze na pracovníky, zabývá navíc i právem dítěte pracovníka k přístupu k obecnému, učňovskému a odbornému vzdělání za stejných podmínek jako státní příslušník tohoto státu. Jediná podmínka je, že děti pracovníka musí mít bydliště na daném území hostitelského členského státu.<sup>348</sup>

*„Právo dětí na dokončení vzdělání v příslušném členském státě je chráněno i pro případ odjezdu občana z hostitelského členského státu nebo jeho smrti.<sup>349</sup> Definice dítěte obsažená v článku 10 Nařízení 429/2011 je širší a zahrnuje i práva dětí kterým bylo více než 21 let a jsou nezávislé na pracovníkovi.<sup>350</sup> I když se článek 10 Nařízení 492/2011 zmiňuje pouze o dětech pracovníka a neobsahuje speciální ustanovení pro rodinné příslušníky pracovníka, můžeme předpokládat, že extenzivní interpretace SD EU pojmu sociálních výhod uvedených v článku 7 odst. 2 Nařízení 492/2011 by zahrнула i alespoň minimální výhody při studiu pro rodinné příslušníky pracovníka.“<sup>351</sup>*

---

<sup>346</sup> Čl. 23 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>347</sup> Čl. 24 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>348</sup> Čl. 10 Nařízení 492/2011.

<sup>349</sup> Srov. čl. 12 odst. 3 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>350</sup> Srov. Rozsudek ve věci C-7/94 Landesamt für Ausbildungsförderung Nordrhein-Westfalen v. Lubor Gaal (1996) ECR I-1031.

<sup>351</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 40 a 41.

### 5.1. *Problém obrácené diskriminace*<sup>352</sup>

Aby se mohlo na jednotlivce aplikovat právo EU týkající se volného pohybu pracovníků EU, musí v konkrétním případě vykonat přeshraniční pohyb, tj. musí zde existovat tzv. evropský prvek. Taková podmínka nevyhnutelně vede k problému obrácené diskriminace, kdy se na pracovníky daného státu nevykonávající žádný volný pohyb neaplikuje právo EU, ale pouze právo vnitrostátní, které může být v určitých případech přísnější.

*„Dochází zde k situaci, kdy na jedné straně stojí restriktivní nenárokové národní imigrační režimy některých členských států pro neunijní rodinné příslušníky jejich občanů (nevyužívající práva volného pohybu) a na druhé straně velmi liberální (v zásadě nárokové) unijní imigrační režim pro neunijní rodinné příslušníky unijních občanů využívající práva volného pohybu. Pokud tedy unijní občan ze státu s restriktivním imigračním režimem využije svého práva volného pohybu a odejde pracovat (byť přechodně) do jiného členského státu, tak vymaňuje své neunijní rodinné příslušníky z tohoto národního imigračního režimu a dostává je pod unijní nerestriktivní imigrační režim.“<sup>353</sup>*

Významný vývoj tohoto fenoménu můžeme spatřovat v recentní judikatuře SD EU týkající se občanů EU a jejich rodinných příslušníků, kteří by chtěli s občanem EU pobývat v daném domovském členském státě.<sup>354</sup> Důvodem je právě příznivější úprava v právu EU často oproti národní legislativě či ochraně vyplývající z Evropské úmluvy o

---

<sup>352</sup> Podkapitola v podstatné části převzata z Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 41 až 44.

<sup>353</sup> Král, R., Volný pohyb unijních pracovníků a přistěhovalců jejich rodinných příslušníků ze třetích zemí. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 47 a 48.

<sup>354</sup> Rozsudek ve věci C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm) (2011) ECR I-1177; Rozsudek ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2011) ECR I-3375.

lidských právech a základních svobodách. Článek 8 EÚLP sice zajišťuje určitou ochranu práva na rodinný život a tím pádem i případných rodin složených z občanů Unie a občanů třetích zemí mimo členské státy EU. Nicméně dle Evropského soudu pro lidská práva článek 8 nezakládá rozšíření obecných povinností smluvních států na povinnost respektovat výběr sezdaných párů na určení země jejich pobytu a dovolit cizím státním příslušníkům usadit se v této zemi.<sup>355</sup> Naopak Soudní dvůr na tuto judikaturu Evropského soudu pro lidská práva uvedl, že „...*odmítnutí tohoto členského státu povolit jeho rodinným příslušníkům, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, aby jej následovali, jej může odradit od toho, aby i nadále v tomto členském státě pobýval a může jej podnítit k tomu, aby tento členský stát opustil, aby mohl vést rodinný život v jiném členském státě nebo ve třetí zemi*“ (důraz přidán).<sup>356</sup> Vzhledem k tendencím využívat volný pohyb pracovníků či občanů EU právě k vyloučení se z vnitrostátní úpravy, je potřeba poukázat na tento související jev.

*„Jako příklad můžeme zmínit výše polemizovanou možnost přivést si do jiného členského státu své rodinné příslušníky z třetích zemí, jimž musí tento stát umožnit za relativně jednoduchých podmínek nejen jejich vstup a pobyt, ale i přístup k dalším výhodám, jež tento stát poskytuje zaměstnancům na jeho území. Naopak v případě zájmu státního příslušníka tohoto členského státu přivést si do své země rodinného příslušníka pocházejícího z nečlenského státu Evropské unie není příslušný členský stát povinen k žádné vstřícnosti a záleží víceméně pouze na jeho právních předpisech o pobytu cizinců, jakým způsobem bude zacházet s tímto rodinným příslušníkem.“*<sup>357</sup>

---

<sup>355</sup> Srov. rozsudek ESLP ze dne 28. května 1985 č. 9214/80, 9473/81, 9474/81 Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom (1985) EHRR 471, bod 68; srov. Costello, C. Metock: Free Movement and „Normal Family Life“ in the Union. *Common Market Law Review*. 46/2009, s. 590 a 591.

<sup>356</sup> Rozsudek ve věci C-127/08 Blaise Baheten Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform (2008) ECR I-06241, bod 89.

<sup>357</sup> Srov. C-64/96 a C-65/96 Land Nordrhein-Westfalen proti Kari Uecker a Vera Jacquet proti Land Nordrhein-Westfalen (1997) ECR I-03171, bod 23.

*Není tím pádem žádným tajemstvím, že se objevují tendence prolomit pravidlo evropského prvku a čistě vnitrostátních situací. Jako jednu za všechny může jmenovat stanovisko generální advokátky Sharpston k předběžné otázce v rámci sporu mezi několika samosprávnými celky Belgického království.<sup>358</sup> Uvedený spor probíhal mezi vládou Francouzského společenství a valonskou vládou, na straně jedné, a vlámskou vládou, na straně druhé, a týkal se podmínek účasti na systému pojištění sociální péče zavedeném Vlámským společenstvím, který uplatňoval kritérium bydliště na území dotčeného celku nebo na území jiného členského státu jako podmínku přiznání dávek sociálního zabezpečení, a vyloučil tak ze systému dávek osoby pracující na území dotčeného celku, které mají bydliště v jiné části příslušného státu.<sup>359</sup> Generální advokátka nejdříve ve svém stanovisku zhodnotila obecnou otázku diskriminace volného pohybu pracovníků<sup>360</sup> a poté se zabývala uplatněním těchto pravidel na vnitřní situaci vytvářející překážku pro pracovníky pocházející z jedné oblasti Belgie, aby se přesouvali za prací do jiné části tohoto státu. „Pozitivní účinky odstraňování překážek volného pohybu mezi členskými státy mohou být snadno narušeny, pokud budou samosprávné celky členských států vykonávající relevantní působnost moci vytvářet*

---

<sup>358</sup> Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 28. června 2007 ve věci C-212/06 vláda Communauté française a Gouvernement wallon proti Gouvernement flamand (2008) ECR I-1683.

<sup>359</sup> Rozsudek ve věci C-212/06 vláda Communauté française a Gouvernement wallon proti Gouvernement flamand (2008) ECR I-01683

<sup>360</sup> „Podle ustálené judikatury je cílem ustanovení Smlouvy ES týkajících se volného pohybu pracovníků usnadnit státním příslušníkům Společenství výkon všech profesních činností na celém území Společenství a zabránit přijetí opatření, která by mohla znevýhodňovat státní příslušníky Společenství, pokud by chtěli vykonávat hospodářskou činnost na území jiného členského státu. Právní předpisy, které státnímu příslušníkovi členského státu brání nebo ho odrazují od toho, aby opustil stát svého původu za účelem výkonu svého práva na volný pohyb, mohou představovat překážku takové svobody, i když jsou uplatňovány nezávisle na státní příslušnosti dotčených pracovníků.“ Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 28. června 2007 ve věci C-212/06 vláda Communauté française a Gouvernement wallon proti Gouvernement flamand (2008) ECR I-1683, body 54 a 55.

*takové překážky mezi sebou. Jelikož belgická společenství a regiony jednají jako samostatní zákonodárci v rámci svých okruhů působnosti, je jejich postavení v tomto ohledu rovnocenné postavení členského státu. Pokud by Flandry byly nezávislým členským státem Unie, byla by skutečnost, že by se osoby s bydlištěm ve Valonsku pracující ve Flandrech nemohly účastnit vlámského systému pojištění sociální péče, zjevně v rozporu se Smlouvou.<sup>361</sup> Ač se snažila poukázat ve svém stanovisku na fakt, že článek 45 SFEU (dříve 39 ES) neodkazuje výslovně pouze na přeshraniční situace, ale stanoví naopak, že „volný pohyb osob zahrnuje právo volně se pohybovat na území členských států a ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa“<sup>362</sup> a nabídla SD EU závěr, že „občané Unie se mohou dovolávat svého občanství, ve spojení se zásadou zákazu diskriminace, proti samosprávnému celku, který nepochybně vykonává auctoritas státu, aby se domohli přístupu k dávce, která podle práva Společenství má být obecně dostupná všem pracovníkům a k níž mají jiné skupiny pracovníků přístup na základě zásahu ze strany práva Společenství“,<sup>363</sup> SD EU nenásledoval tuto převratnou možnost infiltrace do vnitřních situací. Ve svém rozhodnutí setrval na premise, že „právo Společenství nelze použít na čistě vnitrostátní situace. Tomuto závěru nemůže bránit zásada občanství Unie stanovená v článku 17 ES, která podle článku 18 ES<sup>364</sup> zahrnuje zejména právo každého občana Unie volně se pohybovat a pobývat na území členských států. Občanství Unie totiž nemá za cíl rozšířit rozsah věcné působnosti Smlouvy na vnitrostátní situace, které nemají žádnou spojitost s právem Společenství.*

---

<sup>361</sup> Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 28. června 2007 ve věci C-212/06 vláda Communauté française a Gouvernement wallon proti Gouvernement flamand (2008) ECR I-01683, body 118 a 120.

<sup>362</sup> Podobně srovnej Nic Shuibhne, N. The resilience of EU market citizenship. *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 1615.

<sup>363</sup> Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 28. června 2007 ve věci C-212/06 vláda Communauté française a Gouvernement wallon proti Gouvernement flamand (2008) ECR I-01683, body 129 a 157.

<sup>364</sup> Nyní čl. 20 a čl. 21 SFEU.



*Nicméně výklad ustanovení práva Společenství může být pro vnitrostátní soud případně užitečný, včetně případů situací kvalifikovaných jako čistě vnitrostátní, zejména v případě, že by právo dotčeného členského státu ukládalo, aby byla vlastním státním příslušníkům poskytnuta stejná práva jako práva, která státní příslušník jiného členského státu vyvozuje z práva Společenství v situaci, která je uvedeným soudem považována za srovnatelnou.*<sup>365</sup>

*Opětovnou snahu o prolomení obrácené diskriminace vedla generální advokátka Sharpston v poměrně nedávném rozhodnutí ve věci Gerard Ruiz Zambrano.<sup>366</sup> Pan G. Ruiz Zambrano se svojí ženou byli občany kolumbijské příslušnosti, kteří žádali o azyl v Belgii. Manželka pana G. Ruiz Zambrana porodila v Belgii dvě děti, které získaly belgické občanství. V návaznosti na tuto událost podal pan G. Ruiz Zambrano žádost o legalizaci svého pobytu na území Belgie a následně žádost o podporu v nezaměstnanosti, přičemž se opírali o belgickou příslušnost svých dětí. Podstatou předběžných otázek podaných SD EU bylo, zda je třeba ustanovení SFEU upravující občanství Unie vykládat tak, že příbuznému v přímé vzestupné linii, který je státním příslušníkem třetího státu, na jehož výživu jsou odkázány jeho děti, kteří jsou občany Unie, je přiznáno právo pobytu v členském státě a zprošťuje ho povinnosti získat pracovní povolení v této zemi. Výše uvedený skutkový stav v mnoha ohledech připomíná rozsudek SD EU ve věci Zhu and Chen, kde však byl na rozdíl od nynějšího případu dán přeshraniční prvek tím, že paní Chen odjela porodit své dítě do jiného členského státu a při návratu do Velké Británie, kde se hodlali usadit, vykonalo jejich čerstvě narozené dítě, o které pečovali, právo volného pohybu, čímž získali jako jeho rodiče právo pobytu na území Velké Británie. V tomto případě však k žádnému přeshraničnímu pohybu*

---

<sup>365</sup> Rozsudek ve věci C-212/06 vláda Communauté française a Gouvernement wallon proti Gouvernement flamand (2008) ECR I-01683, body 38 a 39.

<sup>366</sup> Rozsudek ve věci C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEM) (2011) ECR I-1177.

nedošlo, děti pana G. Ruiz Zambrana se narodily na zemi Belgie a nikdy tento stát neopustili.

Chybějící přeshraniční prvek ve svých vyjádřeních namítali i účastníci se členské státy a Komise. Naopak generální advokátka Sharpston ve svém extenzivním stanovisku navrhla SD EU nový přístup k občanství Unie a ochraně základních práv, kdy uvedla, že „článek 18 SFEU by měl být vykládán tak, že zakazuje obrácenou diskriminaci způsobenou interakcí mezi článkem 21 SFEU a vnitrostátním právem, která zahrnuje porušení základního práva chráněného právem EU v případě, že vnitrostátním právem není poskytována alespoň rovnocenná ochrana“.<sup>367</sup> SD EU bez toho aby výslovně odmítl či přijal stanovisko generální advokátky, se zabýval pouze článkem 20 SFEU, jenž přiznává každé osobě, která má státní příslušnost členského státu, status občana Unie. V tomto kontextu dovedl, že „článek 20 SFEU brání vnitrostátním opatřením, jejichž účinkem je to, že občané Unie jsou připraveni o možnost skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejich postavení občanů Unie“ s tím, že „odepření práva na pobyt osobě, která je státním příslušníkem třetího státu, v členském státě, kde mají bydliště její děti nízkého věku, kteří jsou státními příslušníky uvedeného členského státu, a jež jsou odkázány výživou na uvedenou osobu, jakož i odmítnutí vydat této osobě pracovní povolení přitom mají takový účinek“.<sup>368</sup>

Zdálo by se, že výše uvedeným rozhodnutím došlo k určitému prolomení obrácené diskriminace ve světle základního statusu občanství Unie. Nicméně rozsudek SD EU ve věci McCarthy, který byl vydán o 2 měsíce později, se vrátil do linie původní judikatury SD EU.<sup>369</sup> Paní McCarthy byla státní příslušnicí jak Velké Británie, tak i Irsko, jež se provdala za jamajského státního příslušníka, který však neměl právo pobytu ve Velké

---

<sup>367</sup> Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 30. září 2010 ve věci C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm) ECR I-1177, bod 144.

<sup>368</sup> Rozsudek ve věci C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm) (2011) ECR I-1177, body 42 a 43.

<sup>369</sup> Srov. rozsudek ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2011) ECR I-3375.

Británii. Vzhledem ke svému irskému občanství, paní McCarthy dovozovala, že je oprávněnou osobou ve smyslu Směrnice 2004/38/ES, díky čemuž by mělo být jejímu manželovi umožněno, aby jí do tohoto členského státu následoval bez nutnosti splnění přísnějších podmínek či omezení daných vnitrostátní úpravou. SD EU nicméně popřel výše uvedenou premisu, neboť „dotyčný občan Unie, který nikdy nevyužil svého práva volného pohybu a vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, nespadá pod pojem oprávněné osoby ve smyslu Směrnice 2004/38/ES. Na toto zjištění nemůže mít vliv skutečnost, že uvedený občan má rovněž státní příslušnost jiného členského státu, než ve kterém pobývá.“<sup>370</sup> Zároveň SD EU doplnil, že paní McCarthy sice, jakožto státní příslušník alespoň jednoho členského státu, má status občana Unie a může se tedy i vůči svému členskému státu původu dovolávat práv, která s tímto statutem souvisejí, a zejména práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, avšak, na rozdíl od případu ve věci *G. Ruiz Zambrano*, dotčené vnitrostátní opatření v projednávané věci v původním řízení nemělo za následek, že by paní McCarthy měla povinnost opustit území Unie.<sup>371</sup> Výše uvedené má za následek určitou dvojkolejnost v posuzování volného pohybu občanů Unie. Ve většině případů se stále vyžaduje přeshraniční prvek a na tyto situace se uplatní Směrnice 2004/38/ES. Avšak v situaci kdy by občané Unie byli v důsledku vnitrostátního opatření zbaveni možnosti využívat části práv plynoucích z jejich statusu občana Unie, a kdy se na ně neuplatní Směrnice 2004/38/ES vzhledem k chybějící spojitosti s přeshraničním prvkem, může k vyřešení jejich výjimečné situace přispět přímo článek 20 SFEU.<sup>372</sup> „<sup>373</sup>

---

<sup>370</sup> Srov. rozsudek ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2011) ECR I-3375, body 39 až 40.

<sup>371</sup> Srov. rozsudek ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2011) ECR I-3375, body 48 a 50

<sup>372</sup> Srov. Eijken van, H., Vries de, S.A. A new route into the promised land? Being a European citizen after Ruiz Zambrano. *European Law Review*. 2011, 35(5), s. 704-721.

K dalšímu posunu v této záležitosti došlo v roce 2011, kdy byl vydán rozsudek SD EU ve věci Dereci a dalších.<sup>374</sup> Pan Murat Dereci, turecký státní příslušník, vstoupil protiprávně na území Rakouska a oženil se s rakouskou státní příslušnicí, s níž měl tři děti s rakouskou státní příslušností. Podobná situace byla i u ostatních žalobců. V případech všech žalobců byla žádost o povolení k pobytu v Rakousku zamítnuta. Všichni žalobci byli státními příslušníky třetích států, kteří chtěli žít se svými rodinnými příslušníky, občany Unie v Rakousku, kterého byli dotčení občané Unie státními příslušníky. Dotčení občané Unie nikdy nevyužili svého práva volného pohybu. Oproti rozsudku ve věci Ruiz Zambrano zde máme jednoho z rodičů občanem Unie.

Soudní dvůr nejprve potvrdil, že se na dotčenou situaci nepoužije Směrnice 2004/38/ES. „...směrnice 2004/38 se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ..., kteří je doprovázejí nebo následují. Soudní dvůr již měl příležitost konstatovat, že v souladu s gramatickým, teleologickým a systematickým výkladem tohoto ustanovení občan Unie, který nikdy nevyužil svého práva volného pohybu a vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, nespadá pod pojem „oprávněné osoby“ ..., takže se na něj tato směrnice nepoužije. Soudní dvůr rovněž konstatoval, že jelikož občan Unie nespadá pod pojem „oprávněné osoby“ ..., nespadá pod tento pojem ani jeho rodinný příslušník, neboť práva přiznaná touto směrnicí rodinným příslušníkům oprávněné osoby nejsou vlastními právy příslušející těmto rodinným příslušníkům, nýbrž právy odvozenými, získanými z důvodu jejich postavení rodinného příslušníka oprávněné osoby.“<sup>375</sup>

---

<sup>373</sup> Pasáž citována z Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 41 až 44.

<sup>374</sup> Rozsudek ve věci C-256/11 Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres (2011) ECR I-11315.

<sup>375</sup> Rozsudek ve věci C-256/11 Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres (2011) ECR I-11315, body 53 až 55.

I přes nepoužitelnost Směrnice 2004/38/ES by však mohli dotčení občané Unie uplatňovat právo na pobyt svých rodinných příslušníků v členském státě Unie na základě článku 20 SFEU v případě, že by občané Unie byli v důsledku vnitrostátního opatření zbaveni možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z tohoto statusu.<sup>376</sup> „*Toto kritérium má tedy velmi zvláštní charakter v tom, že se vztahuje na situace, v nichž navzdory tomu, že se neuplatní sekundární právo týkající se práva státních příslušníků třetích států na pobyt, nemůže být výjimečně státnímu příslušníkovi třetího státu, rodinnému příslušníkovi státního příslušníka členského státu, odepráno právo na pobyt, neboť jinak by byl popřen užitečný účinek občanství Unie, kterého posledně uvedený státní příslušník požívá.*“<sup>377</sup>

V konkrétní věci se však Soudní dvůr vůči tomuto kritériu vymezil, kdy uvedl, že „*pouhá skutečnost, že pro státního příslušníka členského státu může být žádoucí z důvodů hospodářských nebo pro zachování rodinné jednoty na území Unie, aby s ním mohli jeho rodinní příslušníci, kteří nemají státní příslušnost členského státu, pobývat na území Unie, nestačí sama o sobě k učinění závěru, že by občan Unie byl nucen opustit území Unie, kdyby takové právo nebylo přiznáno*“.<sup>378</sup> Zdá se, že Soudní dvůr zvolil pro posuzování daných situací pravidlo zbavení možnosti skutečně využívat práv občana Unie. Pro aplikaci článku 20 SFEU není podstatné přání dotčených občanů Unie na sloučení rodiny či hospodářská výhodnost společného soužití. Dá se jednoduše říci, že dokud je občan Unie schopen se o sebe či své děti postarat sám, aniž by byl zcela odkázán na pomoc a péči rodinného příslušníka, jehož odjezd ze země by způsobil, že občan Unie by neměl jiné možnosti než následovat tohoto rodinného příslušníka mimo území Unie, tak nemůže profitovat z možné aplikace článku 20 SFEU. To neznamená,

---

<sup>376</sup> Srov. rozsudek ve věci C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm) (2011) ECR I-1177, bod 42.

<sup>377</sup> Rozsudek ve věci C-256/11 Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres (2011) ECR I-11315, bod 67.

<sup>378</sup> Rozsudek ve věci C-256/11 Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres (2011) ECR I-11315, bod 68.

že by Evropská Unie neposkytovala ochranu rodinnému soužití jako takovému. Sám Soudní dvůr ve věci Dereci konstatoval, že se předkládající vnitrostátní soud bude muset při absenci aplikace článku 20 SFEU a Směrnice 2004/38/ES zabývat možnou aplikací Listiny základních práv Evropské unie (v případě, že daná situace spadá do působnosti práva Unie) nebo Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.<sup>379</sup> O nejistém výsledku v případě uplatnění článku 8 EÚLP jsem se však již zmiňovala na počátku této podkapitoly.

*„I když z výše uvedených rozhodnutí je možno vypožorovat, že SD EU nemá zatím, ač na výjimky zmíněné výše, v úmyslu rozšiřovat výklad práva Evropské unie v rámci volného pohybu pracovníků i na čistě vnitrostátní situace a stále tak dává přednost, aby tento problém byl řešen především na úrovni národní,<sup>380</sup> nelze si nevšimnout na druhé straně zjevné snahy SD EU nacházet potřebný evropský prvek i v situacích, kde by ho na první pohled nikdo nejspíše nehledal.<sup>381</sup> V tomto kontextu se musí nejteden ptát, a určití autoři tak činí, proč mají být někteří občané Unie diskriminováni jen proto, že nejsou schopni v jejich konkrétním případě dovodit nějaký i často zcela uměle vytvořený přeshraniční prvek, který by je spojoval s právem EU?<sup>382</sup>“<sup>383</sup>*

---

<sup>379</sup> Rozsudek ve věci C-256/11 Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres (2011) ECR I-11315, body 69 a 72.

<sup>380</sup> Srov. Král, R., Obrácená diskriminace v komunitárním kontextu, *Právník*, 2003 (5), s. 447 – 459.

<sup>381</sup> Srov. např. rozsudek ve věci C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of State for the Home Department (2002) ECR I-6279.

<sup>382</sup> Srov. Tryfonidou, A. In search of the aim of the EC free movement of persons provisions: Has the Court of Justice missed the point? *Common Market Law Review*. 46/2009, s. 1615-1616.

<sup>383</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 45.

Dalším recentním rozhodnutím v této oblasti je rozsudek ve věci Alopka,<sup>384</sup> ani ne tak že by přinášel překvapivé rozřešení celé dosavadní judikatury, ale spíše z pohledu aplikace Směrnice 2004/38/ES a primárního práva. Tožská státní příslušnice Alopka porodila v Lucemburku dvojčata, jejichž otcovství uznal francouzský státní příslušník. Paní Alopka žádala o možnost pobývat se svými dětmi na lucemburském území, kteří vzhledem ke svému otci byli státními příslušníky Francie, aniž by však kdy vykonali pohyb z Lucemburku.

Generální advokát Mengozzi odmítl tento případ posuzovat jakožto vnitrostátní záležitost a vzhledem k faktu, že děti pobývají na území jiném, než jehož jsou státními příslušníky, připodobnil případ k rozhodnutí ve věci Zhu a Chen. Tím dovedl aplikaci Směrnice 2004/38/ES a možnost dětí paní Alopky setrvat na území Lucemburku za předpokladu, že budou splňovat podmínky článku 7 odst. 1 Směrnice 2004/38/ES, tj. zejména budou mít dostatečné finanční prostředky, ať už je jejich původ jakýkoli (od matky, která je příslušnicí třetího státu). V této chvíli bylo potřeba posoudit možnost paní Alopky odvozovat svá práva pobytu od svých dětí unijních občanů. Vzhledem k tomu, že Směrnice 2004/38/ES zakotvuje pro rodinné příslušníky v přímé linii povinnost být osobami vyživovanými a tady byla situace opačná (matka vyživovala své děti), generální advokát vyloučil aplikaci Směrnice 2004/38/ES na paní Alopku, jelikož nespĺňuje definici rodinného příslušníka dle této směrnice. Nicméně stejně jako v Zhu a Chen nebo v případě Lida<sup>385</sup> je možno takové odvozené právo posuzovat přímo na základě článku 21 SFEU.<sup>386</sup> Konkrétní posouzení, zda jsou splněny podmínky článku 7

---

<sup>384</sup> Rozsudek ve věci C-86/12 Adzo Domenyo Alopka, Jarel Moudoulou, Eja Moudoulou proti Ministre u Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (2013) ECR (dosud nezveřejněný).

<sup>385</sup> Rozsudek ve věci C-40/11 Yoshikazu Iida proti Stadt Ulm (2012) ECR (dosud nezveřejněný).

<sup>386</sup> Stanovisko generálního advokáta Mengozziho ze dne 21. března 2013 ve věci C-86/12 Adzo Domenyo Alopka, Jarel Moudoulou, Eja Moudoulou proti Ministre u Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (2013) ECR (dosud nezveřejněný), body 41 až 45.

Směrnice 2004/38/ES a osobních poměrů dotyčných občanů (zajišťování skutečné péče) generální advokát Mengozzi navrhl přenechat předkládajícímu soudu.

Soudní dvůr došel k podobnému závěru, ač v rámci tohoto krátkého rozsudku se zdá cesta, kterou k němu došel, zbytečně kostrbatá (prvotní vyloučení aplikace Směrnice 2004/38/ES na paní Alopku, pak otázka dostatečných prostředků dětí pro účely této směrnice, následně užitečný účinek článku 21 SFEU či případný odrazující účinek článku 20 SFEU).

Zejména poslední použití jak článku 20 tak 21 SFEU budí rozpaky. Pokud by totiž případ byl posouzen jakožto obsahující přeshraniční prvek, tj. že došlo k využití svobody volného pohybu, pak by se dle mého měla situace posuzovat optikou článku 21 SFEU a jeho otázkou užitečného účinku pro možnost rodičů zůstat v hostitelském členském státě s občanem Unie. Na druhou stranu, pokud se jedná o čistě interní situaci, tj. nedošlo k výkonu volného pohybu, pak může být případ posouzen ve výjimečných situacích dle článku 20 SFEU, zda by neposkytnutí práva pobytu rodinným příslušníkům nenutilo unijního občana opustit celé území Evropské unie. Nicméně takové posouzení považují za základní podmínku posouzení případu již v jeho počátku a ne jako alternativní řešení na konci, jelikož od toho se odvíjí i možnost aplikace sekundární legislativy EU.

## *5.2. Působnost Směrnice 2004/38/ES na pobyt rodinných příslušníků v případě navrácení do členského státu původu občana Unie*

Jak vidno z výše uvedeného, Směrnice 2004/38/ES se nepoužije na právo pobytu rodinného příslušníka občana Unie, který nevykonal právo volného pohybu. V tomto kontextu nás musí napadnout otázka, co lze pokládat za výkon práva volného pohybu či pobytu tak, aby se na příslušný případ použila Směrnice 2004/38/ES a tím pádem měl občan Unie právo na pobyt rodinného příslušníka v daném členském státě s tímto občanem Unie.



U volného pohybu pracovníků do jiného členského státu za prací tato otázka větších problémů pravděpodobně nečiní. Pracovník se přemísťuje za prací do jiného členského státu, v kterém bude za tímto účelem pobývat a do kterého s ním přichází i jeho rodinný příslušník.

Existuje však nějaký časový minimální limit, který musí pracovník strávit v jiném členském státě z důvodu svého zaměstnání, aby se na něj vztahovalo právo dané Směrnicí 2004/38/ES co se týče pobytu rodinných příslušníků? V oblasti sociálních dávek a práva rovného zacházení toto právo má migrující pracovník okamžitě, není tudíž potřeba, aby v hostitelském členském státě pracovník odvedl práci po určitou dobu, aby se na něj tyto výhody vztahovaly.<sup>387</sup> Stejně se bude nahlížet i v situaci práva rodinných příslušníků, tj. nebude vyžadován žádný minimální pobyt pracovníka v hostitelském členském státě, aby se k němu mohl připojit jeho rodinný příslušník a v tomto členském státě s ním pobývat.<sup>388</sup> Takový závěr i vyplývá ze samotného ustanovení článků 6 odst. 2 a 7 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES.

Směrnice sama používá dvou termínů při pobytu rodinného příslušníka v hostitelském členském státě, a to, že občana Unie doprovází do hostitelského členského státu nebo následují. Je tedy zřejmé, že Směrnice 2004/38/ES sama počítá s tím, že rodinný příslušník může za občanem Unie dorazit později nebo s ním jet přímo, aniž by stanovila jakékoli tzv. zkušební období. Směrnice 2004/38/ES se uplatní i na ekonomicky neaktivní občany Unie. V jejich případě je tedy situace stejná, dokud mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné finanční prostředky a zdravotní pojištění, mohou tito rodinní příslušníci pobývat s občanem Unie v hostitelském členském státě. Jejich pobyt je odvozen od pobytu občana Unie a tudíž i jejich pobyt

---

<sup>387</sup> Srov. článek 24 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>388</sup> Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 12. prosince 2013 ve věci C-456/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti O a ve věci C-457/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti S (dosud nerozhodnuto), bod 110.

obecně končí s koncem pobytu občana Unie v hostitelském členském státě, vyjma možnosti zachování pobytu rodinných příslušníků v některých případech.<sup>389</sup>

Nicméně dle judikatury Soudního dvora má stejně tak občan Unie možnost se dovolat práv daných předpisy Evropské Unie i vůči vlastnímu členskému státu, do něž se občan Unie navrácí po vykonání práva volného pohybu v jiném členském státě.<sup>390</sup> Otázkou je jakých předpisů práva Evropské unie. Může se občan Unie a/nebo jeho rodinný příslušník dovolávat v případě navrácení do domovského členského státu občana Unie aplikace Směrnice 2004/38/ES, když tato směrnice se obecně vztahuje na „*všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ... ,kteří je doprovázejí nebo následují*“ (důraz přidán)?<sup>391</sup>

Osobně z tohoto ustanovení vylučuji aplikaci Směrnice 2004/38/ES na případy zpětného navrácení do domovského členského státu. Směrnice 2004/38/ES by měla primárně usnadňovat pohyb a pobyt občanů v hostitelských členských státech a za tím účelem nastavit podmínky dob trvání pro získání práva trvalého pobytu, práva rovného zacházení v porovnání se státními příslušníky tohoto členského státu, atd. Taková potřeba nám de facto při navrácení do svého domovského členského státu odpadá. Občan Unie nepotřebuje ve svém domovském státě řešit délku svého pobytu, jelikož o žádný trvalý pobyt nežádá a na dávky má nárok většinou už ze samé podstaty své státní příslušnosti k tomuto státu.

Jediné kde je otázka působnosti Směrnice 2004/38/ES relevantní je právě otázka možnosti pobytu jejich rodinných příslušníků, kteří zejména sami nejsou občany Unie. Sám Soudní dvůr v případě McCarthy ve svých recentních ustanoveních potvrdil znění

---

<sup>389</sup> Srov. článek 12 a 13 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>390</sup> Rozsudek ve věci C-370/90 R. v. Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of the State for the Home Department (1992) ECR I-4265, body 19 až 21. V tomto konkrétním případě šlo o práci občana Unie v rozmezí dvou let v jiném členském státě.

<sup>391</sup> Čl. 3 odst. 1 Směrnice 2004/38/ES.

Směrnice 2004/38/ES a uvedl, že se uplatní pouze v případě pohybu občanů Unie do jiného členského státu, než jeho jsou příslušníky.<sup>392</sup> Je pravdou, že v těchto případech se jednalo o vnitrostátní situace a tudíž byla aplikace Směrnice 2004/38/ES vyloučena právě z důvodu chybějícího pohybu a nezabýval se tak otázkou potřebného směru pohybu. Nicméně aplikaci Směrnice 2004/38/ES v případě navrácení se do členského státu původu striktně vyloučila AG Sharpston ve svém odůvodněném stanovisku ve věci O a S z prosince 2013.<sup>393</sup>

Jsem si vědoma případů Singh či Eind, kde Soudní dvůr neměl problém dovození aplikace práva Evropské unie v případě jejich navrácení do domovských členských států. Nicméně sekundární předpisy, na které se tyto případy částečně odvolávaly a jež byly ve svých příslušných ustanoveních právě nahrazeny Směrnicí 2004/38/ES žádné takové omezení aplikace neobsahovaly. Navíc byly tyto případy zejména řešeny otázkou obecné aplikace práva Evropské unie jako takového, zejména ustanoveními Smluv.

Stejně tak v našem případě, pokud se neaplikuje Směrnice 2004/38/ES neznamená to vyloučení z aplikace práva Evropské unie, ale bude se nadále postupovat podle primárního práva, u občanů Unie dle článku 21 SFEU. Je však otázkou, zda na takový závěr přistoupí Soudní dvůr či na základě kontinuity své rozhodovací praxe v rozhodnutích typu Eind a Singh dovodí aplikaci Směrnice 2004/38/ES, neboť jak už uvedl „...pokud jde o směrnici 2004/38, která změnila nařízení č. 1612/68 a zrušila dřívější směrnice o volném pohybu osob ..., je cílem směrnice 2004/38 zejména to, „aby se právo volného pohybu a pobytu všech občanů Unie [...] posílilo“, takže občanům Unie nemůže na základě této směrnice příslušet méně práv než na základě aktů

---

<sup>392</sup> Srov. rozsudek ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2011) ECR I-3375, body 32 a 37; rozsudek ve věci C-256/11 Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres (2011) ECR I-11315, body 56 a 58.

<sup>393</sup> Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 12. prosince 2013 ve věci C-456/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti O a ve věci C-457/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti S (dosud nerozhodnuto), body 74 až 83.

*sekundárního práva, které mění nebo zrušuje*“.<sup>394</sup> Stejně tak se zdá, že k aplikaci Směrnice 2004/38/ES se přiklonila i generální advokátka Kokott ve věci McCarthy: „...není vyloučeno, že se směrnice 2004/38 někdy použije i vůči zemi původu občana Unie, je-li dána souvislost s právem Unie. Podle ustálené judikatury se práva Unie může dovolávat například občan Unie, který využil svého práva volného pohybu a chce se vrátit do své země původu.“<sup>395</sup>

Ať už bude případ navrácení občanů Unie do jejich domovského členského státu po vykonání práva volného pohybu posuzován optikou Směrnice 2004/38/ES nebo na základě Smluv, otázkou zůstává, zda v těchto případech existuje nějaký časový limit, po který musí pracovník či ekonomicky neaktivní občan Unie pobývat v hostitelském členském státě, aby se mohl dovolávat práva pobytu svého rodinného příslušníka vůči vlastnímu členskému státu.

Pokud by takový limit nebyl nastaven, lze si představit, že by se občan Unie chtěl dovolávat daného práva i poté co by vykonal své právo volného pohybu jako turista v jiném členském státě (tj. příjemce služeb) nebo by vyjel za prací do jiného členského státu, avšak vykonával by tuto činnost např. v rozmezí pouhého týdne či dvou a poté se navrátil zpět do svého členského státu, ať již z jakýchkoli důvodů. Směrnice 2004/38/ES sice umožňuje nepřiznat práva přiznané Směrnicí 2004/38/ES v případě zneužití práv nebo podvodu, nicméně je jasné, že jejich prokázání je více než obtížné. „Soudní dvůr sám dosud nepotvrdil žádný případ možného zneužití práv či podvodu jiného než případný účelový sňatek“.<sup>396</sup>

---

<sup>394</sup> Rozsudek ve věci C-127/08 Blaise Baheten Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform (2008) ECR I-06241, bod 59.

<sup>395</sup> Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 25. listopadu 2010 ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2011) ECR I-3375, bod 29.

<sup>396</sup> Craig, P., Búrca de, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. fifth edition, New York: Oxford University Press, 2011, s. 751.

Na tyto limity míří i recentní předběžné otázky podané nizozemským soudem.<sup>397</sup> Za prvé se tyto předběžné otázky dotazují, zda rodinný příslušník může z unijního práva vyvodit právo pobytu v situaci, kdy občan Unie pobývá ve svém členském státě původu, avšak pracuje či dojíždí za prací do hostitelského členského státu. Za druhé se předběžné otázky vztahují na situaci navrácení do členského státu původu poté, co občan Unie pobýval v jiném členském státě jakožto příjemce služeb.

*„...je podmínkou toho, aby po návratu občana Unie do členského státu, jehož je státním příslušníkem, náleželo jeho rodinnému příslušníkovi, který je státním příslušníkem třetí země, právo pobytu v tomto členském státě, skutečnost, aby měl pobyt občana Unie v jiném členském státě určitou minimální dobu trvání?*

*V případě kladné odpovědi: je možné tuto podmínku splnit i v případě, kdy se nejednalo o nepřerušovaný pobyt, nýbrž o pobyt s určitou četností, jako například každý týden během víkendu nebo formou pravidelných návštěv?*

*Zaniknou případné nároky rodinného příslušníka, který je státním příslušníkem třetí země, na právo pobytu vycházející z unijního práva, jestliže mezi návratem občana Unie do členského státu, jehož je státním příslušníkem, a připojením se v tomto členském státě jeho rodinného příslušníka, který je státním příslušníkem třetí země, uplynulo značné časové období?«<sup>398</sup>*

Je možno obecně předpokládat tři typy závěrů, jaké by mohl Soudní dvůr přijmout. Za prvé, Soudní dvůr dovodí, že se na tyto situace Směrnice 2004/38/ES vůbec nevztahuje, neboť nepokrývá situace, kdy občan Unie sice využívá svobody volného pohybu v jiném členském státě, avšak se svým rodinným příslušníkem nadále pobývá ve svém domovském členském státě a bude posuzovat tyto situace z pohledu

---

<sup>397</sup> C-456/12: Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Nizozemsko) dne 10. října 2012 — Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a O; C-457/12 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Nizozemsko) dne 10. října 2012 — S a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel.

<sup>398</sup> C-456/12: Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Nizozemsko) dne 10. října 2012 — Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a O, otázky 2 až 4.

primárního práva. Úplné vyloučení aplikace práva Evropské unie nepředpokádám, jelikož v těchto případech skutečně došlo k přeshraničnímu pohybu občanů Unie. Za druhé, Soudní dvůr dovodí, že se na tyto případy Směrnice 2004/38/ES vztahuje a zároveň určí minimální časové období, které je vyžadováno pro pobyt v hostitelském členském státě s tím, že buď bude rozlišovat mezi pracovníky a ekonomicky neaktivními občany Unie nebo ne. Za třetí Soudní dvůr konstatuje aplikaci Směrnice 2004/38/ES i na tyto případy a to bez jakéhokoliv časového omezení.

Osobně předpokládám v případě první předběžné otázky afirmativní odpověď. V případě předběžných otázek týkající se pracovníků Evropská unie dlouhodobě podporuje svobody volného pohybu. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr neměl problém přiznat právo pobytu rodinnému příslušníku pracovníka, který se vracel do svého domovského členského státu, v němž nadále žádnou skutečnou a efektivní činnost nevykonával, lze si představit, že Soudní dvůr nebude mít větších obtíží dovodit takové právo i v případě, kdy občan Unie vykonává svobodu volného pohybu pracovníků v hostitelském členském státě, avšak pobývá ve svém domovském státě, kde s ním pobývá i státní příslušník třetí země.<sup>399</sup> V případě Nizozemska je takový způsob života vcelku běžný jev.

Je možné si představit proti-tvrzení, dle něhož je primárním účelem Směrnice 2004/38/ES usnadnit volný pohyb do jiného členského státu, což v tomto případě k žádnému zhoršení nedochází. Na druhou stranu na základě rozsudku ve věci Carpenter si lze představit myšlenkový pochod, jakým by se Soudní dvůr mohl ubírat.<sup>400</sup> Při extrémní interpretaci práva volného pohybu by se dalo tvrdit, že v podstatě každý odjezd a následný návrat pracovníka za prací do jiného členského státu představuje výkon tohoto práva a za analogické aplikace rozhodnutí ve věcech Singh a

---

<sup>399</sup> Rozsudek ve věci C-291/05 Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie proti R. N. G. Eind (2007) ECR I-10719.

<sup>400</sup> Rozsudek ve věci C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of state for the Home Department (2002) ECR I-6279.

Eind by bylo toto právo občanu Unie a odvozeně jeho rodinnému příslušníkovi přiznáno.<sup>401</sup>

Co se týče druhé předběžné otázky týkající se návratu do domovského členského státu po vykonání volného pohybu občana Unie, jakožto příjemce služeb v jiném členském státě předpokládám třetí variantu řešení. Osobně bych se možná klonila k druhé variantě. Vzhledem k tomu, že Směrnice sama rozděluje pobyt občanů Unie do tří časových období, o skutečném výkonu volného pohybu a pobytu občanů Unie, od kdy je možno přiznat právo pobytu i jejich rodinným příslušníkům při návratu do domovského členského státu, by se dalo hovořit od pobytu po dobu delší než tři měsíce. V období do tří měsíců pobytu nemá občan Unie právo na sociální pomoc hostitelského členského státu, aby se předešlo dávkové turistice. Analogicky by se dalo použít pravidlo, že při návratu do svého domovského členského státu musel občan Unie pobývat v jiném členském státě po dobu alespoň tří měsíců, aby nedocházelo k extrémním situacím, že občan Unie vyjede na víkendový pobyt do jiného členského státu a při svém návratu se bude dovolávat aplikace práva Evropské unie na sebe a svého rodinného příslušníka.

Generální advokátka Sharpston se ve svém odůvodněném stanovisku přiklonila ke kombinaci první a třetí varianty řešení. Sice vyloučila při návratu do domovského členského státu aplikaci Směrnice 2004/38/ES, avšak zároveň uvedla, že těmto unijním občanům se nemůže dostat horšího zacházení než by měli v hostitelském členském státě a tudíž Směrnice 2004/38/ES nepřímo stanovuje minimální standard zacházení.<sup>402</sup>

Následně dospěla k závěru, že není možné požadovat určitou minimální dobu pobytu pro zakotvení práva volného pobytu v domovském členském státě. Místo toho

---

<sup>401</sup> Rozsudek ve věci C-370/90 R. v. Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of the State for the Home Department (1992) ECR I-4265; rozsudek ve věci C-291/05 Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie proti R. N. G. Eind (2007) ECR I-10719.

<sup>402</sup> Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 12 prosince 2013 ve věci C-456/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti O a ve věci C-457/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti S (dosud nerozhodnuto), body 91 a 95.

však navrhuje tříprvkový test, který má prokázat, zda by v případě nepovolení práva pobytu byl unijní občan odrazován od tohoto zpětného výkonu volného pohybu či naopak nucen k přestěhování do jiného členského státu. Tento test se skládá z posouzení (i) rodinné vazby rodinného příslušníka s občanem Unie, (ii) výkonu práva volného pohybu občana Unie, a (iii) příčinné souvislosti mezi pobytem státního příslušníka třetí země a výkonem práv volného pohybu občana Unie.<sup>403</sup> V takovém případě se oddělí situace občanů Unie, kteří využijí svého práva volného pohybu jako recipienti služeb v rámci dovolené v jiném členském státě od takového využívání svobod volného pohybu, které je činí závislými na pomoci rodinných příslušníků, neboť bez nich by mohli být od výkonu volného pohybu odrazeni. *„Skutečnost, že služba by mohla být o mnoho příjemnější, pokud by byla využívána s rodinným příslušníkem, sama o sobě pro založení omezení práva volného pohybu nestačí, protože tato úvaha není v rámci důvodů, které občany Unie vedou k překročení hranic za účelem využití služby (například jídlo v obzvláště pěkné restauraci), místo toho, aby zůstali a učinili tak v členském státě své státní příslušnosti a svého pobytu, zásadní.“*<sup>404</sup>

Ač jsem již vyjádřila pochybnost nad možným závěrem Soudního dvora ohledně (ne)aplikace Směrnice 2004/38/ES, naopak předpokládám, že navržený test k určení práva pobytu v domovském členském státě pro rodinné příslušníky by mohl Soudní dvůr přijmout. Zejména vzhledem k faktu, že konečné posouzení příčinné souvislosti vždy ponechá na předkládacím soudě, kterému určí, aby ad hoc důkladně posoudil konkrétní situaci občana Unie a jeho rodinného příslušníka.

---

<sup>403</sup> Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 12 prosince 2013 ve věci C-456/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti O a ve věci C-457/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti S (dosud nerozhodnuto), bod 122.

<sup>404</sup> Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 12 prosince 2013 ve věci C-456/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti O a ve věci C-457/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti S (dosud nerozhodnuto), bod 130.



### III. VYMEZENÍ POJMU PRACOVNÍKA

#### 1.1. *Volný pohyb pracovníků v. volný pohyb ekonomicky neaktivních osob*

Při zabývání se svobodou volného pohybu není možné opominout občanství Unie a jeho vliv na vývoj judikatury Soudního dvora. Občanství Unie přineslo určité vodítko v případech, kdy dotyčná osoba není v jiném členském státě ekonomicky činná, přesto však v konkrétním případě potřebuje poskytnutí určitých úlev či pomoci ze strany tohoto hostitelského státu. Jedním z prvních důležitých rozhodnutí v této oblasti je zajisté případ paní Martínez Sala.<sup>405</sup>

Paní María Martínez Sala, španělská státní příslušnice, měla bydliště v Německu. V průběhu let zde vykonávala různé závislé činnosti. Od té doby pobírala dávky sociální podpory vyplácené městem Norimberk. V roce 1993, paní Martínez Sala si požádala o příspěvek na výchovu svého dítěte, které se v průběhu tohoto měsíce narodilo. Tato žádost ji byla zamítnuta s odůvodněním, že žadatelka nemá ani německou státní příslušnost ani není držitelkou povolení k pobytu. Dle Soudního dvora nebylo těžké dovodit, že tento příspěvek spadá pod rozsah Smluv *ratione materiae* a pokud by byla pracovníkem, tak by se na ni vztahoval i *ratione personae*. Nicméně posouzení, zda si paní Martínez Sala ponechala status pracovníka, bylo necháno dle zvážení konkrétních okolností na národním předkládacím soudu. Komise však tvrdila, že, i kdyby paní Martínez Sala nebyla pracovníkem, uplatňoval se na ni stále i osobní rozsah Smluv vzhledem k nedávno zavedenému občanství Unie.<sup>406</sup> Tento v té době přelomový názor přijal i Soudní dvůr. Dle Soudního dvora se na paní Martínez Sala „jakožto na státní příslušnici členského státu legálně pobývajících na území jiného

---

<sup>405</sup> Rozsudek ve věci C-85/96, María Martínez Sala proti Freistaat Bayern [1998] ECR I-2691.

<sup>406</sup> Rozsudek ve věci C-85/96, María Martínez Sala proti Freistaat Bayern [1998] ECR I-2691, bod 59.

*členského státu vztahuje osobní působnost ustanovení Smlouvy o občanství Unie. ...občan Evropské unie, který stejně jako navrhovatelka v původním řízení legálně pobývá na území hostitelského členského státu, se může dovolávat článku 6 Smlouvy [čl. 18 SFEU] ve všech případech spadajících do věcné působnosti práva Společenství, a to i tehdy, kdy tento členský stát otálí nebo odmítá přiznat dávku, která je poskytována každé osobě s legálním pobytem na území tohoto státu, s odůvodněním, že nemá doklad, který se nevyžaduje od vlastních příslušníků tohoto státu a jehož vystavení může být zpožděno nebo odmítnuto správními orgány tohoto státu“.*<sup>407</sup>

Po zakotvení unijního občanství se můžeme dnešní optikou opět podívat na výše zmíněný rozsudek ve věci paní Levin.<sup>408 409</sup> Paní Levin při žádosti o udělení pobytu v Nizozemsku poukazovala na fakt, že má pro sebe a svého manžela dostatečné finanční prostředky. V době 80. let však taková skutečnost nestačila pro její podřazení pod některou svobodu volného pohybu, aby mohla těžit z práva volného pohybu a pobytu na území hostitelského členského státu. Je zřejmé, že v dnešní době by si paní Levin již nemusela hledat zaměstnání na 8 hodin týdně a dovolávat se svého zařazení pod pracovníka využívající svobodu volného pohybu pracovníků, aby získala právo pobytu v Nizozemsku. Již fundamentální status občana Unie ji takové právo může přinést.

Když se zamyslíme nad tímto případem, automaticky nás napadá myšlenka, zda nedochází k určitému zastření konkrétních svobod volného pohybu. Je v dnešní době stále potřeba dělit mezi ekonomicky aktivními jedinci, když ve svém důsledku se všichni nachází v postavení občana Unie? Dochází k vývoji, kdy ubývá nutnost ekonomické činnosti jakožto předpokladu pro evropsko-právní ochranu jednotlivců,

---

<sup>407</sup> Rozsudek ve věci C-85/96, María Martínez Sala proti Freistaat Bayern [1998] ECR I-2691, body 61 a 63.

<sup>408</sup> Rozsudek ve věci 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982) ECR 1035.

<sup>409</sup> Viz. Kapitola II, 1.

kteří se pohybují či pobývají v jiných členských státech, než jejichž jsou státními příslušníky.<sup>410</sup>

V tomto ohledu je zajímavá analýza vývoje judikatury v oblasti pohybu studentů<sup>411</sup>. Student představuje typický případ neekonomicky činné osoby, která se však může v rámci studia v hostitelském státě ocitnout ve finanční tísní. Je však tento hostitelský stát povinen poskytnout takové osobě pomoc? V těchto rozhodnutích si Soudní dvůr pohrává s pojmem fundamentální status občanství Unie. „*Status občana Unie je totiž určen k tomu, být základním statusem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat, bez ohledu na jejich státní příslušnosti a s výhradou výjimek výslovně stanovených v tomto ohledu, stejného právního zacházení.*“<sup>412</sup>

Co však znamená ten několikrát Soudním dvorem slavnostně citovaný fundamentální status občana Unie? Je tedy pouhé občanství Unie dostatečným k tomu, aby mi bylo zajištěno rovné zacházení jako s jiným občanem hostitelského členského státu, aniž bych musela splnit jakékoliv požadavky daného státu? Postupem času dospěl Soudní dvůr k pojmu existence určitého stupně integrity na základě délky pobytu v hostitelském členském státě pro přiznání benefitů poskytovaných příslušných

---

<sup>410</sup> Srov. Nic Shuibhne, N. The resilience of EU market citizenship. *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 1597.

<sup>411</sup> Rozsudek ve věci 293/83 Françoise Gravier v. City of Liège (1985) ECR 593; rozsudek ve věci 39/86 Sylvie Lair v. Universität Hannover (1988) ECR 3161; rozsudek ve věci 197/86, Steven Malcolm Brown v. The Secretary of State for Scotland (1988) ECR 3205; rozsudek ve věci C-184/99 Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (2001) ECR I-6193; rozsudek ve věci C-209/03 The Queen, on the application of Dany Bidar proti London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills (2005) ECR I-2119; rozsudek ve věci C-11/06 a C-12/06 Rhiannon Morgan proti Bezirksregierung Köln (C-11/06) and Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren (C-12/06) (2007) ECR I-9161.

<sup>412</sup> Např. Rozsudek ve věci C-184/99 Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (2001) ECR I-6193, bod 31.

hostitelským členským státem.<sup>413</sup> Na tento princip navázala Směrnice 2004/38/ES, o čemž bude pojednáno dále.

Jak vidno, tak jako vesměs každé právo není bezbřehé, i právo občanů Unie má své limity a podmínky, které musí jednotlivci splnit, aby se na ně mohlo aplikovat právo unijní. Když vzpomeneme na případ paní Levin je to právě ta finanční nezávislost, kterou by i dnešní občané Unie museli splňovat, aby se mohli svobodně zabydlet v jiném členském státě, než z kterého pochází. I po zakotvení občanství Unie je tak pro mnohé jednotlivce stále výhodnější podřazení pod pracovníka, neboť mu to skýtá mnohá práva a nižší požadavky na jeho osobu oproti ekonomicky neaktivním občanům Unie.

### *1.1. Právo rovného zacházení občanů Unie*

Dle článku 24 Směrnice 2004/38/ES požívají občané Unie, kteří pobývají na území hostitelského členského státu v oblasti působnosti Smluv stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu.

V souvislosti se zásadou rovného zacházení nalezneme v článku 24 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES i specifikaci dvou dávek poskytovaných členskými státy, sociální pomoc a vyživovací podpora při studiu. Pracovníci v hostitelských členských státech jsou oprávněni požívat práva na rovné zacházení a tudíž i těchto dávek okamžitě od dne vstupu na území hostitelského členského státu. Žádná předchozí doba pobytu v hostitelském členském státě není v jejich případě požadována. Opačná situace je u ekonomicky neaktivních občanů Unie.

---

<sup>413</sup> Rozsudek ve věci C-209/03 *The Queen, on the application of Dany Bidar proti London Borough of Ealing and Secretary of State for Education and Skills* (2005) ECR I-2119, body 56 až 59; Rozsudek ve věci C-11/06 a C-12/06 *Rhiannon Morgan proti Bezirksregierung Köln* (C-11/06) and *Iris Bucher v Landrat des Kreises Düren* (C-12/06) (2007) ECR I-9161, body 43 a 44.

### *1.1.1. Nárok na sociální pomoc*

Hostitelský členský stát není povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu občana Unie na jeho území. Jedná se o omezení tzv. dávkové turistiky, kdy by občané Unie přijeli do hostitelského členského státu a bez dalších vazeb s tímto hostitelským členským státem od něj okamžitě začali pobírat dávky sociální pomoci. Tímto způsobem by mohli procestovat všech 28 členských států EU.

Na druhou stranu 3 měsíce není evidentně dlouhá doba. V tomto ohledu musíme upozornit na lehkou nejasnost Směrnice 2004/38/ES. Po dobu prvních tří měsíců, kdy je občan Unie v podstatě vnímán, jako turista nemůže po něm hostitelský členský stát nic vyžadovat vyjma identifikačního průkazu. Zároveň tento občan nemá nárok na sociální pomoc hostitelského členského státu. Pokud má občan Unie zájem setrvat v hostitelském členském státě po dobu delší než tři měsíců, je povinen prokázat, že má pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestal zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.<sup>414</sup> Zároveň však po uplynutí těchto prvních třech měsících pobytu už má občan Unie nárok na sociální pomoc hostitelského členského státu.

Zde spatřujeme určitý rozpor, kdy občan Unie musí na jednu stranu prokazovat, že se po dobu svého pobytu nestane zátěží pro systém sociální pomoci, ale zároveň v podstatě v momentě, kdy tuto skutečnost prokazuje, již má nárok na sociální pomoc hostitelského členského státu.<sup>415</sup>

Je pravda, že dle článku 14 Směrnice 2004/38/ES náleží právo pobytu občanovi Unie a jeho rodinným příslušníkům, dokud splňují podmínky pro svůj pobyt, tj. mají dostatečné finanční prostředky, aby se nestali nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Stejně tak však vyhoštění ze země nesmí být

---

<sup>414</sup> Srov. čl. 7 odst. 1 písm. b) Směrnice 2004/38/ES.

<sup>415</sup> K prokazování skutečností dochází při registraci občana Unie, ke které může dojít nejdříve po třech měsících po příjezdu občana Unie do hostitelského členského státu.

automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci hostitelského členského státu občanem Unie nebo jeho rodinnými příslušníky.<sup>416</sup> Dle preambule Směrnice 2004/38/ES by měl hostitelský členský stát posoudit, zda se nejedná o dočasné potíže a zohlednit délku pobytu občana Unie, jeho osobní poměry a objem poskytované pomoci.<sup>417</sup>

Pro dobrání se nějakého relevantního závěru bychom si tedy nejdříve potřebovali osvětlit co je vůbec sociální pomocí, co znamená nepřiměřená zátěž pro systém sociální pomoci a jaké časové období se rovná dočasným potížím.

Některými z těchto otázek se zabýval v současné době Soudní dvůr ve věci Brey.<sup>418</sup> Pan Peter Brey, německý státní příslušník, se se svojí manželkou v březnu 2011 odstěhoval do Rakouska. Panu Breyovi byla zamítnuta žádost o vyrovnávací příspěvek v rámci svého důchodu. Předběžnou otázkou se předkládací soud ptal, zda je třeba považovat vyrovnávací příspěvek za dávku sociální pomoci ve smyslu Směrnice 2004/38/ES. Dne 29. května 2013 vydal generální advokát Wahl k případu své stanovisko.<sup>419</sup>

Pojem sociální pomoc se objevuje i v nařízení č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, podle něhož se toto nařízení na sociální pomoc nevztahuje.<sup>420</sup> Je tedy otázkou, zda je třeba vykládat Směrnici 2004/38/ES jednotně, čímž pádem pokud by vyrovnávací příspěvek netvořil sociální pomoc dle nařízení 883/2004, nemohl by tvořit ani sociální pomoc dle Směrnice 2004/38/ES. Druhou možností je odlišit pojem

---

<sup>416</sup> Čl. 14 odst. 3 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>417</sup> Bod 16 preambule Směrnice 2004/38/ES.

<sup>418</sup> Věc C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey, žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Oberster Gerichtshof (Rakousko) dne 19. března 2012; *Úř. věst. C 165, 9.6.2012, s. 12–12.*

<sup>419</sup> Stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný).

<sup>420</sup> Čl. 3 odst. 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení; *Úř. věst. L 166, 30.4.2004, s. 1–123.*

sociální pomoc dle Směrnice 2004/38/ES od pojmu sociální pomoc dle nařízení 883/2004. Dle rakouského zákonodárce pojem sociální pomoc ve Směrnici 2004/38/ES zahrnuje podporu ze strany členského státu ve formě životního minima poskytovanou prostřednictvím povinného daňového systému, bez ohledu na existenci právního nároku nebo konkrétního rizika.<sup>421</sup>

Generální advokát Wahl ve svém stanovisku nejprve připomněl, že Směrnice 2004/38/ES pojem sociální pomoc nedefinuje, tudíž jeho výklad přísluší Soudnímu dvoru.<sup>422</sup> *„Analýza směrnice 2004/38 ukazuje, že jedno z jejích ustanovení – čl. 8 odst. 4 – spojuje pojem „sociální pomoc“ s pojmem „sociální zabezpečení“. Podle uvedeného ustanovení částka považovaná za „dostatečné prostředky“ pro účely čl. 7 odst. 1 písm. b) nesmí být vyšší než minimum, při jehož nedosažení mají státní příslušníci hostitelského členského státu nárok na sociální pomoc, a není-li toto kritérium stanoveno, nesmí být vyšší než minimální důchod ze sociálního zabezpečení vyplácený hostitelským členským státem. V takové situaci se místo sociální pomoci použije minimální důchod ze sociálního zabezpečení jako odkaz, a v důsledku toho také pro určení, zda má občan Unie dostatečné prostředky. Pro účely určení, zda má konkrétní občan Unie právo pobytu v jiném členském státě, se pojmy „sociální pomoc“ a „sociální zabezpečení“ do jisté míry překrývají.“<sup>423</sup>*

Dle generálního advokáta Wahla je účelem stanovení podmínek pro pobyt občanů Unie zabránit hospodářsky nečinným občanům využívat systém sociální pomoci hostitelského členského státu k financování svého živobytí.<sup>424</sup> Co se týče definice

---

<sup>421</sup> Stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 22.

<sup>422</sup> Stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 31.

<sup>423</sup> Stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 37.

<sup>424</sup> Stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 38.

pojmu sociální pomoci, „s ohledem na cíle směrnice se zdá, že se jedná o dávky, na které občan Unie nepřispíval a které jsou financovány ze státního rozpočtu“.<sup>425</sup> Generální advokát Wahl dochází k prvnímu závěru, že „(i) pojem „sociální pomoc“ použitý ve směrnici 2004/38 je v souladu s jejím cílem určen k omezení práva občanů Unie na volný pohyb, a to prostřednictvím ochrany státního rozpočtu členského státu; (ii) uvedený pojem není nezbytně spojen s dalšími unijními předpisy; a (iii) uvedený pojem je podle všeho úmyslně nepřesný“.<sup>426</sup>

Soudní dvůr se zabýval pojmem sociální pomoci již dříve v rozsudku ve věci Chakroun, který se však týkal směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny a ne Směrnice 2004/38/ES.<sup>427</sup> Dle Soudního dvora v tomto rozsudku musí být „pojem „sociální pomoc“ ... totiž vykládán tak, že označuje pomoc, která vyrovnává nedostatek stálých a pravidelných finančních příjmů, a nikoli pomoc, která by umožňovala uspokojit mimořádné nebo nepředvídané potřeby“.<sup>428</sup>

Generální advokát se připojuje k této definici i v případě sociální pomoci dle Směrnice 2004/38/ES a dále uvádí, že „pojem „sociální pomoc“ odkazuje na pomoc poskytovanou orgány veřejné správy – ať na celostátní, regionální či místní úrovni – která kompenzuje nedostatek stálých a pravidelných finančních příjmů, a nikoli na pomoc v případě mimořádných nebo nepředvídaných potřeb“.<sup>429</sup> „...vzhledem k tomu, že má kompenzovat nedostatek stálých a pravidelných finančních příjmů, a nikoli

---

<sup>425</sup> Stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 41.

<sup>426</sup> Stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 44.

<sup>427</sup> Rozsudek ve věci C-578/08 Rhimou Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken (2010) ECR I-01839; Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, *Úř. věst. L 251, 3.10.2003, s. 12–18.*

<sup>428</sup> Rozsudek ve věci C-578/08 Rhimou Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken (2010) ECR I-01839, bod 49.

<sup>429</sup> Stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 68.



*pomáhat v případě mimořádných nebo nepředvídaných potřeb, musí být vyrovnávací příspěvek považován za „sociální pomoc“ ...“ (podle Směrnice 2004/38/ES).<sup>430</sup>*

Nad rámec předběžné otázky se generální advokát Wahl zabýval další výše vnesenou problematikou v kontextu nároku na sociální pomoc hostitelského členského státu, a to zda vyplácení vyrovnávacího příspěvku může představovat nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci. „...ztrátu práva pobytu nemůže odůvodnit jakákoli zátěž, ale pouze zátěž, která dostatečně brání řádnému fungování systému sociální pomoci hostitelského členského státu. Členský stát totiž musí nést jistý stupeň finanční solidarity mezi státními příslušníky hostitelského členského státu a státními příslušníky dalších členských států.“<sup>431</sup>

*„Podle směrnice 2004/38 se zdá oprávněné, aby členský stát chránil vlastní systém sociální pomoci proti hospodářsky nečinným občanům Unie, kteří dosud nezískali právo trvalého pobytu. Nicméně ... pravidla, která podmiňují právo pobytu nevyužitím systému sociální pomoci hostitelského členského státu, a která nestanoví individuální posouzení hospodářské kapacity občana Unie, jsou neslučitelná s čl. 8 odst. 4 a čl. 14 odst. 3 uvedené směrnice. Pouhá žádost o sociální pomoc nemůže sama o sobě být nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci členského státu a vést ke ztrátě práva pobytu...“<sup>432</sup>*

Ze stanoviska generálního advokáta Wahla vyplývá, že pouhá žádost o sociální pomoc nemůže sama o sobě být nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu a vést např. ke ztrátě práva pobytu. Totéž se týká i menších dávek vyplacených jednorázově. Jiná situace ale již nastává v případě opakovaných dávek, u kterých není jasné, jak dlouho budou vypláceny, resp. není zde

---

<sup>430</sup> Stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 71.

<sup>431</sup> Stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 76.

<sup>432</sup> Stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 81.

velká perspektiva zlepšení finanční situace oprávněného z dávky, a to zejména tehdy, pokud žadatel nemůže prokázat žádné předchozí vazby k hostitelskému členskému státu, které by takové vyplácení odůvodnily.<sup>433</sup>

Z výše uvedeného stanoviska generálního advokáta Wahla ve věci Brey se můžeme dobrat návrhu řešení dvou otázek spojených s pojmem sociální pomoci, tj. co vlastně pojem sociální pomoci znamená a co představuje nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

Následně se s těmito otázkami pokusil vypořádat i Soudní dvůr v nedávno vydaném rozhodnutí ze září 2013. V rámci předběžné otázky se Soudní dvůr vypořádával s tvrzením Komise, že vyrovnávací příspěvek představuje zvláštní nepřispěvkovou dávku dle nařízení 883/2004 a tím pádem jej nelze považovat za dávku sociální pomoci dle Směrnice 2004/38. Podle tvrzení Komise dávky sociální pomoci dle Směrnice 2004/38/ES jsou dávky, které zároveň nespádají do nařízení 883/2004, jelikož sociální pomoc ve smyslu Směrnice 2004/38/ES zahrnuje lékařskou a bezplatnou pomoc, která je výslovně vyloučena z působnosti nařízení 883/2004.<sup>434</sup> Jinými slovy, pokud tato dávka nespadá pod pojem sociální pomoci dle Směrnice 2004/38/ES ale pouze pod nařízení 883/2004, nemůže žádost o její poskytnutí vést členské státy k dojmu, že se tím žadatel může stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci tohoto státu, když její poskytnutí na systém sociální pomoci nedopadá. Hostitelský členský stát tak nemůže tvrdit, že žadatel nespĺňuje základní podmínku ke svému pobytu na jeho po dobu delší tří měsíců, tj. že se stal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci tohoto státu.

S tímto tvrzením Komise se Soudní dvůr neztotožnil. Za prvé, Soudní dvůr uvedl, že vyrovnávací příspěvek představuje zvláštní nepřispěvkovou dávku, která spadá do působnosti nařízení 883/2004. V tomto ohledu se Soudní dvůr nedostal do rozporu

---

<sup>433</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 88.

<sup>434</sup> Srov. rozsudek ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 48.

s tvrzením Komise. Soudní dvůr nicméně dále připomněl, že cílem nařízení 883/2004 není určit hmotněprávní podmínky pro existenci nároku na dávku, to je v kompetenci členských států a příslušné nařízení má pouze koordinovat rozdílné systémy sociálního zabezpečení.<sup>435</sup> Členské státy samy si tak mohou stanovit podmínky pro jejich poskytnutí. Nicméně i tyto podmínky nastavené členskými státy nesmějí být v rozporu s unijním právem.

To, že dávka spadá do působnosti nařízení 883/2004 však samo o sobě nevylučuje její podřazení pod ustanovení Směrnice 2004/38/ES. Soudní dvůr dal za pravdu vládám členských států, které tvrdily, že sledované cíle obou předpisů se liší. „...*ačkoli cílem nařízení č. 883/2004 je zajistit občanům Unie, kteří využili práva na volný pohyb pracovníků, zachování práva na určité dávky sociálního zabezpečení přiznané členským státem jejich původu, směrnice 2004/38 umožňuje hostitelskému členskému státu uložit občanům Unie, pokud nemají nebo již nemají postavení pracovníka, legitimní omezení ohledně sociálních dávek, aby se nestali nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci tohoto členského státu.*“<sup>436</sup>

Dle Soudního dvora tak nelze pojem systém sociální pomoci dle Směrnice 2004/38/ES omezit na dávky sociální pomoci, které nespádají do působnosti Nařízení 883/2004. Nicméně na závěr Soudní dvůr dovodil, že automatické vyloučení ekonomicky neaktivních občanů Unie z pobírání této dávky, a to i po uplynutí prvních tří měsíců pobytu v hostitelském členském státě, je v rozporu s unijním právem, zejména Směrnicí 2004/38/ES. „...*pouhá skutečnost, že státní příslušník členského státu pobírá dávku sociální pomoci, nepostačuje k prokázání, že představuje nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. ...přísluší předkládajícímu soudu, ..., aby určil, zejména v ohledu na uvedené skutečnosti, zda*

---

<sup>435</sup> Srov. rozsudek ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 41.

<sup>436</sup> Rozsudek ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 57.

*může poskytnutí dávky, ..., představovat nepřiměřenou zátěž pro vnitrostátní systém sociální pomoci.*<sup>437</sup>

Soudní dvůr se tak stejně jako generální advokát přiklonil k faktickému posouzení konkrétní situace, kdy sama žádost o příslušnou dávku (sociální pomoci) nemůže vést k závěru, že se jejím přiznáním žadatel stane nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci. Vždy musí příslušné orgány hostitelského členského státu posoudit celkovou situaci žadatele, výši a pravidelnost příjmů, období, po kterou by mohla být dávka vyplácena a zátěž, kterou by poskytnutí dávky způsobilo pro celý systém sociální pomoci.<sup>438</sup>

Celkově z tohoto případu můžeme učinit dva závěry. Za prvé, příslušná sociální dávka může spadat jak do působnosti nařízení 883/2004, tak pod pojem sociální pomoci uvedený ve Směrnici 2004/38/ES. Za druhé, žádost o dávku sociální pomoci nestačí ke skutečnosti, že občan Unie představuje nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci a jelikož tak nesplňuje základní podmínku ke svému pobytu delšímu než tři měsíce na území členského státu, hostitelský členský stát by mu nemusel přiznat právo pobytu.

Na první pohled se může zdát, že se trochu výkladem Směrnice 2004/38/ES točíme v kruhu, když členský stát nemůže nepovolit pobyt občanovi Unie, který si zároveň žádá o dávku sociální pomoci, ačkoliv základní podmínkou pro jeho pobyt na tomto území je, že má dostatečné finanční prostředky, aby se právě nestal zátěží pro systém sociální pomoci tohoto státu a takové dávky nemusel žádat. Jelikož, když se budeme řídit rady Soudního dvora, je zřejmé, že při posouzení konkrétní žádosti těžko dospějeme k závěru, že poskytnutí dávky právě této osobě způsobí kolaps veřejných financí hostitelského členského státu. Na druhou stranu při větším počtu takových žádostí, to může představovat neblahou zátěž pro celý systém sociální pomoci daného

---

<sup>437</sup> Rozsudek ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), body 75 a 79.

<sup>438</sup> Srov. rozsudek ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný), body 77 a 78.

členského státu. Zároveň však z výše uvedeného rozsudku si dovolím dovozovat, že v případě žádosti ekonomicky neaktivního občana Unie o pobyt delší než tři měsíce na území hostitelského členského státu, kdy tento občan zároveň žádá o dávku sociální pomoci a po posouzení jeho situace je zjevné, že nemá žádných jiných sebemenších příjmů ani úspor a vzhledem k jeho osobě lze důvodně předpokládat, že by šlo o dlouhodobě poskytovanou dávku, tak by hostitelský členský stát měl být oprávněn nepovolit pobyt takového občana Unie, jelikož již představuje „nepřiměřenou“ zátěž pro vnitrostátní systém sociální pomoci. V opačném případě, pokud by členský stát ani v této situaci nemohl dojít k závěru nepřiměřené zátěže, sama základní podmínka pobytu, tj. dostatečné finanční prostředky, ztrácí své opodstatnění a její zakotvení ve Směrnici 2004/38/ES by bylo obsoletní.

Je třeba zde připomenout, že u pracovníků se žádné omezení ve smyslu prvních tří měsíců pobytu neuplatní. Pracovníci mají nárok na sociální pomoc hostitelského členského státu od počátku. Jiná situace je u uchazečů o práci, kteří nemají naopak nárok na sociální pomoc po celou dobu jejich hledání práce v hostitelském členském státě. Na druhou stranu některé výhody poskytované uchazečům o práci v hostitelském členském státě nespádají pod systém sociální pomoci ve smyslu Směrnice 2004/38/ES, jak bylo pojednáno výše,<sup>439</sup> a tudíž i migrující uchazeči o práci se mohou těchto benefitů dovolávat. Z celého konceptu sociální pomoci jak uvedeno v případě Brey dovozují, že je stále výhodnější mít či ponechat si status pracovníka, jelikož zde nedochází k případnému posuzování dostatečných finančních prostředků a otázky nepřiměřené zátěže pro systém sociální pomoci. Lze tak vyjádřit předpoklad, že se budeme nadále setkávat se snahou občanů Unie podřadit se pod volný pohyb pracovníků či osob samostatně výdělečně činných, tak jak možno pozorovat v případech spojených s vyživovací podporou při studiu.

---

<sup>439</sup> Viz. Kapitola II, 1.5.

### 1.1.2. Vyživovací podpora při studiu

Další výjimku z práva rovného zacházení občanů Unie představuje vyživovací podpora při studiu, kterou nejsou členské státy povinny přiznat před nabytím práva trvalého pobytu, tj. povětšinou před dovršením pěti let pobytu v hostitelském členském státě. Někteří autoři z textu článku 24 odst. 2 Směrnice vyvozují, že členské státy nemusejí vůbec přiznávat vyživovací podporu migrujícím studentům, jelikož tato dávka nespadá do působnosti unijního práva.<sup>440</sup> Takový obecný závěr původně i přijal Soudní dvůr v rozsudcích Lair<sup>441</sup> a Brown<sup>442</sup>. S postupem času však Soudní dvůr obrátil a uvedl, že „tento vývoj práva Společenství je potvrzen článkem 24 směrnice 2004/38/ES, který stanoví ve svém odstavci 1, že každý občan Unie pobývajícím na území jiného členského státu požívá na základě této směrnice rovného zacházení „v oblasti působnosti Smlouvy“.... Jelikož zákonodárce Společenství v odstavci 2 téhož článku upřesnil obsah odstavce 1 tím, že stanovil, že členský stát může, co se týče osob jiných než zaměstnanci, samostatně výdělečné osoby, osoby, které si zachovávají tento status, nebo jejich rodinných příslušníků, omezit udělování podpor na životní náklady ve formě stipendií nebo půjček pro studenty, kteří nenabýli právo trvalého pobytu, má zákonodárce Společenství za to, že udělení takových podpor je záležitostí, která podle uvedeného odstavce 1 tohoto článku spadá nyní do oblasti působnosti Smlouvy“.<sup>443</sup>

---

<sup>440</sup> Srov. Borgmann-Prebil, Y. The Rule of Reason in European Citizenship. *European Law Journal*. Vol. 14, 3/2008, s. 331.

<sup>441</sup> Srov. rozsudek ve věci 39/86 Sylvie Lair v. Universität Hannover (1988) ECR 3161, bod 15.

<sup>442</sup> Srov. rozsudek ve věci 197/86 Brown v. Secretary of State for Scotland (1988) ECR 3202, bod 18.

<sup>443</sup> Rozsudek ve věci C-209/03 The Queen (on the application of Danny Bidar) proti London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills (2005) ECR I-2110, bod 43.

Vyživovací podporou při studiu se rozumí stipendium nebo půjčky na studium. Podmínka pěti let se opět neuplatní v případě pracovníků, kteří mají na tuto dávku nárok od samého počátku.<sup>444</sup>

Stejně tak nemusí splňovat podmínku trvalého pobytu občané Unie, kteří si ponechávají status pracovníka.<sup>445</sup> „*Stanovení poměrně dlouhé doby pro získání vyživovací podpory při studiu by mohlo vést k tendenci občanů Unie zamýšlejících studovat v jiném členském státě získat zde nejprve postavení pracovníka a obdržet tím okamžité právo na vyživovací grant při zahájení studia.*<sup>446</sup> *Takový postup v určitém ohledu i nabízí sama Směrnice 2004/38/ES kdy umožňuje občanům Unie ponechat si postavení zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné v případě, kdy zahájí odbornou přípravu. Nicméně zachování postavení pracovníka není bezvýjimečné, jelikož zahájená odborná příprava se musí vztahovat k jeho předchozímu zaměstnání.*<sup>447</sup> *SD EU sice dovodil, že dotyčná osoba nemusí být v pracovním poměru těsně před či v průběhu studia a třebaže fixní minimální doba zaměstnání nemůže být požadována státem, nestačí však zde pouhé pojítka mezi dřívějším zaměstnáním a následným studiem, ale obsah příslušného zaměstnání nesmí být pouze okrajovým k hlavnímu účelu studia.*<sup>448</sup> „<sup>449</sup>

---

<sup>444</sup> Čl. 24 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>445</sup> Čl. 7 odst. 7 Směrnice 2004/38/ES.

<sup>446</sup> V tomto ohledu srovnej rozsudek C-413/01 Franca Ninni-Orasche v. Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst (2003) ECR I-13217, kdy za pracovníka může být považována i osoba, která vykonávala v hostitelském členském státě dočasnou práci v rozmezí pouhých dvou a půl měsíců v poměru k celkovému trvání jejího pobytu v tomto státě, tak dlouho dokud její činnost představovala skutečnou a efektivní práci.

<sup>447</sup> Srov. čl. 7 odst. 3 písm. d) Směrnice 2004/38/ES.

<sup>448</sup> Rozsudek ve věci 197/86 Steven Malcolm Brown v. The Secretary of State for Scotland (1988) ECR 3205.

<sup>449</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 34 a 35.

Zda takový postup může představovat zneužití systému sociální pomoci hostitelského členského státu se v nedávné době zabýval Soudní dvůr v rozhodnutí ve věci L.N.<sup>450</sup> Pan N. vstoupil na území Dánska, kde mu bylo nabídnuto zaměstnání na plný úvazek. Před vstupem na území Dánska požádal o přijetí na obchodní školu v Dánsku. Po příjezdu do Dánska a nástupu do zaměstnání požádal o poskytnutí podpory na vzdělávání. Po zahájení studia, podal výpověď a následně vykonával jiné zaměstnání na částečný pracovní úvazek. Podpora na vzdělávání mu byla zamítnuta, jelikož se dle Dánska změnilo jeho postavení pracovníka na postavení studenta z důvodu, že dotyčná osoba na území Dánska vstoupila z prvotního důvodu vzdělání.

Dle některých autorů, aby jednotlivec spadl pod aplikaci evropského práva v oblasti ekonomických svobod, musí být splněn tzv. test propojených faktorů, (i) musí dojít k přeshraničnímu pohybu, (ii) výkon ekonomické činnosti, a (iii) překážka k výkonu přeshraničnímu pohybu. Tyto tři faktory se nejen uplatní kumulativně, ale je mezi nimi i časové propojení takového druhu, že využití přeshraničního pohybu musí být učiněno za účelem výkonu ekonomické aktivity v hostitelském členském státě.<sup>451</sup> „*Pouze osoba, která je zaměstnána v členském státě jiném než její členský stát původu poté (a jako jeho důvod) co vykonala své právo pohybu do jiného členského státu za účelem výkonu zaměstnání v tomto členském státě, tak její situace by se měla podřadit po ekonomické*

---

<sup>450</sup> Rozsudek ve věci C-46/12 L. N. proti Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte (2013) ECR (dosud nezveřejněný).

<sup>451</sup> Srov. Tryfonidou, A. In search of the aim of the EC free movement of persons provisions: Has the Court of Justice missed the point? *Common Market Law Review*. 46/2009, s. 1591 až 1620. Takový test autorka odvozuje z judikatury jako je např. rozsudek ve věci C-293/03 Gregorio My proti Office national des pensions (ONP) (2004) ECR I-12013; nebo rozsudek ve věci C-112/91 Hans Werner v. Finanzamt Aachen-Innenstadt (1993) ECR I-429, ale dle mého pohledu trochu naráží na např. již výše uvedené rozhodnutí ve věci 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982) ECR 1035, kde Soudní dvůr takovou časovou souslednost vyloženě nevyžadoval. Autorka dále poukazem na následný vývoj dochází k závěru, že Soudní dvůr přehodnotil svůj dosavadní přístup.



svobody vnitřního trhu.“<sup>452</sup> „Jakmile je příslušný pohyb identifikován, tak následující otázka by se měla ptát na důvod takto vykonaného pohybu. To nám determinuje, které ustanovení Smluv má být použito a Soudní dvůr se může poté zapojit do ověřování, zda zde došlo k porušení tohoto ustanovení.“<sup>453</sup> Zdá se, že Soudní dvůr takto nabízený test nedodrží.

Soudní dvůr nejdříve ve věci L.N. připomněl, že výjimku ze zásady rovného zacházení dle článku 24 Směrnice 2004/38/ES je třeba vykládat striktně a v souladu s ustanoveními Smlouvy a že „omezená výše odměny, původ prostředků pro tuto odměnu, více či méně vysoká produktivita dotyčné osoby či skutečnost, že odpracuje jen omezený počet hodin týdně, nevylučují, aby byla dotyčná osoba uznána jako „pracovník ve smyslu článku 45 SFEU“.<sup>454</sup>

„V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že definice pojmu „pracovník“ ve smyslu článku 45 SFEU vyjadřuje požadavek, inherentní samotné zásadě volného pohybu pracovníků, že výhody, které unijní právo přiznává na základě této svobody, mohou uplatnit pouze osoby, které zaměstnání skutečně vykonávají nebo chtějí vážně vykonávat. Neznamená však, že by využití této svobody mohlo podléhat cílům sledovaným státním příslušníkem členského státu, když žádá o vstup a pobyt na území hostitelského členského státu, pokud v posledně uvedeném státě vykonává nebo chce vykonávat skutečnou a efektivní činnost. Jakmile je tato podmínka splněna, úmysly, které mohly pracovníka vést k tomu, aby v dotyčném členském státě hledal práci, jsou bezvýznamné a nesmějí být zohledněny.“<sup>455</sup>

---

<sup>452</sup> Tryfonidou, A. In search of the aim of the EC free movement of persons provisions: Has the Court of Justice missed the point? *Common Market Law Review*. 46/2009, s. 1598.

<sup>453</sup> Tryfonidou, A. In search of the aim of the EC free movement of persons provisions: Has the Court of Justice missed the point? *Common Market Law Review*. 46/2009, s. 1620.

<sup>454</sup> Rozsudek ve věci C-46/12 L. N. proti Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte (2013) ECR (dosud nezveřejněný), body 33 a 41.

<sup>455</sup> Rozsudek ve věci C-46/12 L. N. proti Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 47.

Soudní dvůr tak navázal na svou předešlou linii rozhodnutí ve věcích Levin a Ninni-Orasche, kdy nám připomíná, že úmysly a faktory ovlivňující pracovníka v hledání zaměstnání v hostitelském členském státě jsou irelevantní. Na druhou stranu sám přiznává, že výhody dané pracovníkům mohou uplatnit jen osoby, které zaměstnání skutečně vykonávají nebo chtějí vážně vykonávat. Co si však máme pod tímto pojmem představit, když ani fakt, že osoba se запиše na školu v zahraničí, po svém příjezdu do země si najde práci, dá se říci „na prázdniny“ a následně si požádá o vyživovací podporu při studiu, nevede k závěru možného zneužití práv. V tomto ohledu by mě zajímalo, zda a jakým způsobem může nějaká osoba naplnit článek 35 Směrnice 2004/38/ES ohledně zneužití práv či nenaplnit podmínku skutečného výkonu zaměstnání.<sup>456</sup>

Soudní dvůr se sice obrací na předkládací soud, aby posoudil veškeré faktické prvky případu a dospěl k názoru, zda dotyčná osoba je či není pracovníkem. *„Analýza všech skutečností, které charakterizují pracovní poměr pro účely posouzení, zda zaměstnání vykonávané p. N. před a po zahájení jeho studia mělo skutečnou a efektivní povahu, a tudíž zda měl postavení pracovníka, tedy spadá do pravomoci předkládajícího soudu. Pouze předkládající soud totiž přímo zná skutkové okolnosti v původním řízení a skutečnosti charakterizující pracovní poměry žalobce v původním řízení, a v důsledku toho má nejlepší předpoklady k provedení nezbytných ověření.“*<sup>457</sup>

Avšak vzhledem k samému závěru učiněného Soudním dvorem a pokynu, aby předkládací soud vycházel *„z objektivních kritérií a posuzoval globálně všechny okolnosti věci týkající se jak povahy dotyčných činností, tak předmětného pracovního*

---

<sup>456</sup> Čl. 35 Směrnice 2004/38/ES:

*„Členské státy mohou přijmout potřebná opatření k odepření, pozastavení nebo odnětí jakéhokoliv práva přiznaného touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu, například účelových sňatků. Veškerá taková opatření musí být přiměřená a spojená s procesními zárukami stanovenými v člancích 30 a 31.“*

<sup>457</sup> Rozsudek ve věci C-46/12 L. N. proti Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 44.

*poměru*“, se dá říci, že tato otázka byla v podstatě zodpovězena již samotným Soudním dvorem.<sup>458</sup>

V tomto kontextu se musím zamyslet, zda celá konstrukce článku 24 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES je zcela šťastně řešena. Na jednu stranu je dána podmínka trvalého pobytu pro získání vyživovací podpory při studiu, na druhou stranu je možno tuto podmínku v podstatě jednoduše obejít. Je pravda, že se buď musí předešlé zaměstnání vztahovat k následnému studiu, anebo si musí pracovník přivydělávat při studiu. Nicméně když se zamyslím nad celým smyslem, který stojí v pozadí, trochu se tento koncept vymyká své podstatě. Je pochopitelné, že ve chvíli, kdy pracovník přispívá do systému členského státu, ten mu na oplátku pomůže v těžších chvílích.<sup>459</sup>

Stejně tak je srozumitelné, že pokud student se po nějaké době studia v cizí zemi ocitne ve finanční tísní, hostitelský členský stát vzhledem k nastavené solidaritě mezi členskými státy a občanstvím Unie mu též pomůže, avšak může přitom vyžadovat, aby došlo v mezidobí ke skutečnému poutu mezi hostitelským členským státem a občanem Unie.<sup>460</sup> Nicméně ve chvíli, kdy se v této situaci ocitne osoba, která pracuje v hostitelském členském státě po dobu cca dvou měsíců a přesto je jí poté umožněno obejít podmínku pěti let pobytu pro získání vyživovací podpory při studiu, musím se

---

<sup>458</sup> Rozsudek ve věci C-46/12 L. N. proti Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 43.

<sup>459</sup> Někteří autoři však poukazují na to, že tato idea v otázce vyživovací podpory při studiu nefunguje. Nárok na tuto dávku nepředstavuje *quid pro quo* za pracovníkův ekonomický příspěvek. Pracovníci tuto dávku mohou čistě obdržet z důvodu, že jsou unijními občany. Občané, kteří splňují podmínky pro pobyt v jiném členském státě, mají mít nárok na tuto dávku stejně jako pracovníci vykonávající zde efektivní pracovní činnost. Srov. Mei van der, A.P. Union Citizenship and the Legality of Durational Residence Requirements for Entitlement to Student Financial Aid. *Maastricht Journal*. Vol. 16, 4/2009, s. 488.

<sup>460</sup> Srov. např. rozsudek ve věci C-184/99 Rudy Grzelcyk proti Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignes-Louvain-la-Neuve (CPAS) (2001) ECR I-6193; srov. Witte, F. Who funds the mobile students? Shedding some light on the normative assumptions underlying EU free movement law : Commission v. Netherlands. *Common Market Law Review*. Vol. 50, 1/2013, s. 207.

ptát, zda takto přísně nastavená podmínka neztrácí v praxi smysl a není pro studenty, kteří nejsou z různých důvodů schopni si „ponechat“ status pracovníka, příliš tvrdou.

Ač u „jenom“ studentů chápou potřebu vytvoření pouta s hostitelským členským státem, dovolím se ptát, zda toto pouto nemůže být vytvořeno v kratším časovém běhu. Vždy bude záležet na konkrétním případě. Pokud je již nutné postupovat čistě časový test k prokázání takového pouta, jaký je důvod pro nastavení tří či dokonce pětileté lhůty?<sup>461</sup>

*„Tuto lhůtu se snažila prolomit v poměrně nedávné době před SD EU paní J. Förster, již bylo orgány hostitelského členského státu odmítnuto poskytnutí finanční pomoci na pokrytí nákladů studia, jelikož si nejen nezachovala postavení pracovníka, ani nesplňovala požadavek legálního pobytu v hostitelském státě po nepřetržitou dobu pěti let.<sup>462</sup> I když generální advokát Mazák ve svém stanovisku vyjádřil přesvědčení, že doba pěti let nepřetržitého pobytu by měla být brána jako krajní mez a ve spojení se zásadou proporcionality musí být „vyloučeno, aby členský stát upíral takové stipendium, o které se jedná v původním řízení, hospodářsky nečinnému studentovi z jiného členského státu, který již tři roky legálně pobývá na území hostitelského členského státu, pouze z důvodu, že uvedený student nepobýval v hostitelském členském státu po dobu pěti let před zahájením dotčeného studijního období, pokud ostatní skutečnosti, které mají být studentem prokázány vhodnými prostředky, ukazují podstatný stupeň integrace do společnosti hostitelského členského státu“, SD EU setrval na době*

---

<sup>461</sup> Srov. Mei van der, A.P. Union Citizenship and the Legality of Durational Residence Requirements for Entitlement to Student Financial Aid. *Maastricht Journal*. Vol. 16, 4/2009, s. 491.

<sup>462</sup> Rozsudek ve věci C-158/07, Jacqueline Förster proti Hoofddirectie van de Informatie Beheer Grep (2008) ECR I-08507.

*pěti let nepřetržitého pobytu jakožto slučitelné podmínky k prokázání dostatečného stupně integrace v hostitelské zemi.*“<sup>463</sup>

V tomto rozsudku se zdá, že Soudní dvůr se odvrátil od svého dosavadního pokynu, aby národní soudy analyzovaly konkrétní případy v oblasti volného pohybu na ad hoc bázi a zda jsou požadované podmínky nezbytné k sledovanému účelu. Je možné, že se Soudní dvůr rozhodl učinit krok zpět ve své pro-občanské politice a přijmout striktně nastavené limity dané unijními zákonodárci?<sup>464</sup>

Jsem si vědoma značné administrativní zátěže, která by dopadala na národní orgány, kdyby musely každý případ posuzovat jednotlivě v případně osobního přístupu. Nicméně bych se osobně přiklonila k návrhu, že členské státy si ponechají možnost nastavit časovou vyvratitelnou podmínku délky pobytu, nicméně zároveň umožní migrujícím občanům prokázat jejich dostatečně vytvořený vztah s hostitelským členským státem i jinými způsoby.<sup>465</sup> Je mi zřejmé, že používám vágní termíny, které by nejspíše vyvolaly další předběžné otázky k Soudnímu dvoru co to je dostatečně vytvořený vztah, atd. Osobně se však přikláním k radši dalšímu výkladu pojmů Soudním dvorem v mezích práva EU než umožňování praxe obcházení národních požadavků a využívání výhod unijního práva proti jejich původnímu účelu, která akorát ve svém důsledku může vést až k legislativní odvetě členských států v Radě EU.

Při analýze vyživovací podpory při studiu nás musí napadnout druhá otázka v této záležitosti a tj. co všechno vlastně spadá pod vyživovací podporu při studiu. Sama

---

<sup>463</sup> Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 34 a 35.

<sup>464</sup> Srov. Mei van der, A.P. Union Citizenship and the Legality of Durational Residence Requirements for Entitlement to Student Financial Aid. *Maastricht Journal*. Vol. 19, 4/2009, s. 478 až 479.

<sup>465</sup> Srov. Mei van der, A.P. Union Citizenship and the Legality of Durational Residence Requirements for Entitlement to Student Financial Aid. *Maastricht Journal*. Vol. 19, 4/2009, s. 495

Směrnice 2004/38/ES zmiňuje pouze stipendium či půjčky. V nedávné přímé žalobě Komise proti Rakouské republice se Soudní dvůr zabýval otázkou zlevněného jízdného pro studenty.<sup>466</sup> Rakouská republika navázala přiznání zlevněného jízdného pouze studentům, kterým jsou poskytovány rodinné přídatky v Rakousku. Dle Rakouské republiky toto zlevněné jízdné představovalo rodinnou dávku, kterou nepobírali automaticky všichni rakouští studenti, ale její poskytování záviselo na skutečnosti, že rodiče mají povinnost zabezpečit potřeby studenta.

Soudní dvůr se nejdříve zabýval otázkou působnosti práva Evropské unie. „...Soudní dvůr již konstatováním, že přístup ke vzdělání spadá do oblasti působnosti unijního práva, upřesnil, že unijní právo se vztahuje na vnitrostátní podpory poskytované studentům za účelem pokrytí životních nákladů, na sociální dávky stanovené vnitrostátním nepříspěvkovým systémem a na tzv. „čekací“ příspěvky stanovené vnitrostátní právní úpravou určené mladým nezaměstnaným při hledání prvního zaměstnání“.<sup>467</sup> Zlevněné jízdné představuje nerovné zacházení občanů Unie, neboť, ať nerakouští studenti nejsou na první pohled diskriminováni z důvodu státní příslušnosti, je zřejmé, že rakouští studenti mohou takto nastavenou podmínku splnit snadněji.<sup>468</sup> Nicméně se musel Soudní dvůr ještě před odsouzením Rakouské republiky zabývat otázkou, zda zlevněné jízdné nespadá pod výjimku v článku 24 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES.

Soudní dvůr nejprve připomněl, že výjimky ze zásady rovného zacházení je třeba vykládat restriktivně. Co se týče samotného zlevněného jízdného, SD EU uvedl, že „i když tedy, ..., platí, že zlevněné jízdné přiznané dotčeným studentům představuje vyživovací podporu, která je jim poskytována, výjimka ze zásady rovného zacházení

---

<sup>466</sup> Rozsudek ve věci C-75/11 Evropská Komise proti Rakouské republice (2012) ECR (dosud nezveřejněný).

<sup>467</sup> Rozsudek ve věci C-75/11 Evropská Komise proti Rakouské republice (2012) ECR (dosud nezveřejněný), bod 42.

<sup>468</sup> Srov. rozsudek ve věci C-75/11 Evropská Komise proti Rakouské republice (2012) ECR (dosud nezveřejněný), bod 50.

stanovená čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 se vztahuje pouze na vyživovací podporu při studiu, „jíž se rozumí stipendia nebo půjčky na studium“.<sup>469</sup> Pro nás je tedy podstatný závěr, že pod vyživovací podporu při studiu nespádají veškeré výhody poskytované členskými státy studentům v dané zemi, ale pouze restriktivně vykládaná stipendia a půjčky při studiu.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že hostitelský členský stát může odmítnout přiznat vyživovací podporu při studiu občanovi Unie před dosažením trvalého pobytu v tomto členském státě, avšak pouze pokud tento občan Unie nemá či si neponechává status pracovníka a pouze pokud dotčenými vyživovacími podporami při studiu jsou restriktivně vykládaná stipendia a půjčky na studia. Pro pracovníky tedy takové omezení neplatí. Nicméně ani tak neznamená, že hostitelský členský stát nemůže poskytnutí vyživovací podpory při studiu podmínit nediskriminačními podmínkami, které jsou způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle hostitelského členského státu a nepřekračují meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné.<sup>470</sup>

Soudní dvůr v kontextu vyživovacích podpor při studiu dovedl, že představují sociální výhodu ve smyslu čl. 7 odst. 2 Nařízení č. 492/2011.<sup>471</sup> Dochází k míšení vyživovacích podpor při studiu a práva rovného zacházení dle Směrnice 2004/38/ES a sociálních výhod dle Nařízení 492/2011. Článek 7 odst. 2 Nařízení 492/2011 „je ve specifické oblasti poskytování sociálních výhod zvláštním výrazem pravidla rovného zacházení zakotveného v čl. 45 odst. 2 SFEU a musí být vykládán stejně jako toto

---

<sup>469</sup> Rozsudek ve věci C-75/11 Evropská Komise proti Rakouské republice (2012) ECR (dosud nezveřejněný), bod 55.

<sup>470</sup> Srov. rozsudek ve věci C-20/12 Elodie Giersch a další proti État du Grand-Duché de Luxembourg (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 46.

<sup>471</sup> Rozsudek ve věci C-20/12 Elodie Giersch a další proti État du Grand-Duché de Luxembourg (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 38; rozsudek ve věci C-46/12 L. N. proti Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 50.

*posledně uvedené ustanovení*“.<sup>472</sup> Stejně tak představuje článek 7 odst. 2 Nařízení 492/2011 určitý *lex specialis* oproti obecně zakotvené zásadě rovného zacházení všech občanů Unie na území hostitelských členských států, pracovník, který je příslušníkem jiného členského státu, požívá na území hostitelského členského státu stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.

Stejně tak financování studia poskytované hostitelským členským státem dětem pracovníků pro migrujícího pracovníka představuje sociální výhodu ve smyslu článku 7 odst. 2 Nařízení 492/2011, pokud tento migrující pracovník poskytuje dítěti obživu. Rodinní příslušníci pracovníka jsou potom nepřímými adresáty rovného zacházení přiznávaného tomuto migrujícímu pracovníkovi.

Jak již uvedeno výše samo podřazení vyživovací podpory pod sociální výhodu dle článku 7 odst. 2 Nařízení 492/2011 neznamená, že by členský stát nemohl její přiznání podmínit nějakými podmínkami. V případě Giersch se Soudní dvůr zabýval požadavkem Lucemburského velkovévodství, aby příslušní studenti měli bydliště v Lucembursku. Soudní dvůr dospěl k závěru, že *„podmínka bydliště ... je vhodná k dosažení cíle směřujícího k podpoře vysokoškolského studia a k výraznému zvýšení podílu osob s vysokoškolským vzděláním s bydlištěm v Lucembursku“*, nicméně nesplňuje test proporcionality, *„jelikož brání zohlednění jiných prvků, které mohou odrážet skutečný stupeň vazby žadatele o uvedenou finanční podporu ke společnosti nebo pracovnímu trhu dotčeného členského státu“*.<sup>473</sup> V konkrétním případě se jednalo o skutečnost, kdy jeden z rodičů dotčených studentů, který nadále poskytoval studentovi výživu, byl příhraničním pracovníkem, který v Lucemburském velkovévodství pracoval již po značnou dobu.

---

<sup>472</sup> Srov. rozsudek ve věci C-20/12 Elodie Giersch a další proti État du Grand-Duché de Luxembourg (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 35.

<sup>473</sup> Rozsudek ve věci C-20/12 Elodie Giersch a další proti État du Grand-Duché de Luxembourg (2013) ECR (dosud nezveřejněný), bod 68 a 83.



## 2. *Volný pohyb pracovníků v. volný pohyb služeb a svoboda usazování*

Oba články 45 SFEU (volný pohyb pracovníků) a 49 SFEU (svoboda usazování) vyžadují rovnocenné zacházení s osobami, které primárně usazeny v jednom členském státě, využívají jejich práva volného pohybu. Rozdíl mezi nimi je ve formě využití tohoto práva, tj. zda se jedná o osoby zaměstnané či samostatně výdělečně činné. SFEU (ani dřívější Smlouva o založení Evropského společenství) pojem pracovník ani pojem samostatně výdělečná osoba neupravuje. Ne vždy je tak zcela jasné rozhraní mezi těmito dvěma svobodami. Jako vodítko při vyjasnění výše uvedených pojmů slouží zejména judikatura SD EU.<sup>474</sup> „Činnost vykonávaná jednotlivcem mimo vtaň podřízenosti spadá pod samostatně výdělečné činnosti ve smyslu článku 52 Smlouvy“ [49 SFEU].<sup>475</sup>

Musím si klást otázku, zda je vůbec potřeba činit v praxi rozdíl mezi pracovníky a osobami samostatně výdělečně činnými. Na obě skupiny osob dopadá zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, právo rovného zacházení s tuzemskými osobami ve stejném postavení a na obě skupiny osob se aplikuje Směrnice 2004/38/ES, kdy obě skupiny oproti ekonomicky neaktivním občanům Unie požívají určitých výhod navíc. Na druhou stranu pouze na migrující pracovníky se použije Nařízení 492/2011. Podstatným důvodem pro rozlišování těchto dvou kategorií osob nalezneme v tzv. přechodných ustanoveních při přístupu nových členských států k Evropské unii, po které mohou stávající členské státy uplatňovat národní opatření nebo opatření, která vyplývají z dvoustranných dohod, upravující přístup státních příslušníků z nově přistoupivších států na jejich trhy práce. Tato přechodná opatření se nevztahují na

---

<sup>474</sup> Srov. Rozsudek ve věci C-268/99 Aldona Malgorzata Jany and Others v. Staatssecretaris van Justitie (2001) ECR I-08615; Rozsudek ve věci 66/85 Lawrie Blum v. Land Baden-Wurttemberg (1986) ECR 2121.

<sup>475</sup> Rozsudek ve věci C-268/99 Aldona Malgorzata Jany and Others v. Staatssecretaris van Justitie (2001) ECR I-08615, bod 34.

samostatně výdělečně činné osoby, turisty, studenty a další ekonomicky nezávislé osoby.

V rámci svobody usazování se SD EU zabýval též překryvem s další svobodou v oblasti volného pohybu, tj. s volným pohybem služeb. Významným rozhodnutím v této oblasti je rozhodnutí SD EU ve věci Gebhard<sup>476</sup>, které vyjasnilo dělicí hledisko mezi volným pohybem služeb a svobodou usazování. Dle rozhodnutí ve věci Gebhard „...*dočasný charakter poskytování služeb, ..., musí být posuzován v závislosti na své délce trvání, četnosti, pravidelnosti a nepřetržitosti; ... na státního příslušníka členského státu, který vykonává trvale a nepřetržitě profesní činnost v jiném členském státě, kde se ze sídla obrací mj. i na státní příslušníky tohoto státu, se vztahují ustanovení kapitoly týkající se práva usazování, a nikoliv kapitoly týkající se služeb*“ (důraz přidán).

Praktický důsledek dělení mezi svobodou usazování a volným pohybem služeb ukazuje směrnice 2006/123/ES.<sup>477</sup> Při volném pohybu služeb by měl dotýčný poskytovatel být co nejméně zatěžován podmínkami hostitelského členského státu. Oproti tomu při zájmu o trvalé usazení v jiném členském státě může být osoba samostatně výdělečně činná podrobena nediskriminačnímu povolovacímu řízení a následně je podrobena právnímu řádu hostitelského členského státu. S tím též souvisí širě možností ospravedlnit omezení těchto svobod v hostitelských členských státech. „*Zatímco omezení svobody usazování mohou být odůvodněna vcelku širokou škálou možných naléhavých důvodů obecného zájmu, omezení volného pohybu služeb je podrobena úzce definované kategorii možných ospravedlnění*“.<sup>478</sup>

Definicí služeb si SD EU v minulosti (zejména před zakotvením občanství Unie)

---

<sup>476</sup> Rozsudek ve věci C-55/94, Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (1995) ECR I-4165.

<sup>477</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, *Úř. věst. L 376, 27.12.2006, s. 36—68.*

<sup>478</sup> O'Leary, S. Free Movement of Persons and Services. In Craig, P., Búrca de, G. *The Evolution of EU Law*. second edition, Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 512.

párkrát vypomohl v případech, kdy by prokázání jiné svobody volného pohybu bylo velmi obtížné. Jedním ze stěžejních příkladů je rozhodnutí ve věci Cowan<sup>479</sup>, kde cizinec pobývající v jiném členském státě jako turista byl definován za příjemce služeb.

---

<sup>479</sup> Rozsudek ve věci 186/87 Ian William Cowan v. Trésor public (1989) ECR 195.

## ZÁVĚR

V úvodu své disertační práce jsem si v rámci cílů položila dvě základní výzkumné otázky. Po analýze vybrané judikatury, příslušné literatury a utřídění si vlastního pohledu výše v práci samé bych ráda prostřednictvím tohoto závěru uvedla souhrnné závěry na položené výzkumné otázky. Dá se říci, že na obě výzkumné otázky/tvrzení je možno odpovědět jednoduchým „ano i ne“.

*Existuje v oblasti volného pohybu pracovníků prostor pro obdobnou judikaturu „Keck“, s níž a jejím následným vývojem se setkáváme v oblasti volného pohybu zboží?*

V rámci příslušné kapitoly jsem se pokusila o analogii s judikaturou v oblasti volného pohybu zboží, která nejprve identifikovala opatření s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení volného pohybu zboží (ORUKO), následně dovodila možnost ospravedlnění skrz kategorické požadavky, posléze zúžila okruh ORUKO vyjmutím způsobu prodeje a dále v nedávné judikatuře se zabývala otázkou zpětného vrácení části způsobů prodeje pod ORUKO v případě bránění přístupu na trh.

Zdá se, že i oblast volného pohybu pracovníků vykročila na začátku podobným směrem, avšak k rozsudku obdobnému „Keck“ už nedošla. Můžeme vidět návrhy generálních advokátů v jejich odůvodněných stanoviscích k dělení mezi bráněním přístupu na trh a podmínkami samého výkonu práce v hostitelském členském státě.

Ve svém důsledku by takové dělení znamenalo, že tam kde jednotlivec není omezován v přístupu ke své činnosti, ale pouze musí snášet určitá nediskriminační omezení v jeho výkonu této činnosti, nejedná se o zakázaná nediskriminační opatření a tato pravidla nespádají pod omezení volného pohybu pracovníků.

Nicméně jak poukázáno na příkladu některých následných (recentních) rozhodnutí Soudní dvůr nepřijal tento návrh. Jak jsem již uvedla výše v oblasti volného pohybu pracovníků (osob) jsme pravděpodobně stále v tzv. pre-keckovské fázi, kdy k posouzení

omezení volného pohybu postačí, že konkrétní opatření (jednání) je schopno odradit od využití práva volného pohybu či ho učinit méně přitažlivým, aniž bychom striktně oddělovali znemožnění přístupu na pracovní trh hostitelského členského státu od ztížení činnosti v něm vykonávané.

Takový postoj způsobuje z mého pohledu největší potíže v otázce svěřených pravomocí vzhledem k tomu, že pokud v podstatě veškeré opatření může odrazovat od vykonání volného pohybu pracovníků, tak budou členské státy nuceny v podstatě harmonizovat svojí legislativu ve všech aspektech zaměstnání na jejich území. Je zřejmé, že ne veškeré opatření členského státu by muselo být ve svém konečném důsledku změněno díky možnosti ospravedlnění a projití testem proporcionality. Nicméně zastávám názor, že je třeba nastavit určité dělicí kritérium již u otázky překážek samých a vyloučit tak neustálé složité posuzování každé nastalé situace.

Na druhou stranu jsem si vědoma, že pouhé dělení mezi přístupem na trh a výkonem práce samé může v praxi činit potíže, neboť ad absurdum veškeré pracovní podmínky mohou mít minimální vliv na přístup jednotlivce na pracovní trh hostitelského členského státu. V takovém ohledu by muselo dojít k nastavení určitého de minimis pravidla, které však Soudní dvůr prozatím odmítá.

Bude zajímavé sledovat, zda postupem doby a možná i s ohledem na recentní (politické a ekonomické) události v některých členských státech dojde k nějakému nastavení dělicích kritérií u volného pohybu pracovníků, ač už půjde o otázku přístupu na trh či ne.

*Neustále se vyvíjející proobčanská judikatura Soudního dvora Evropské unie vede ke snížení hodnoty pojmu pracovníka EU.*

Při negativním vymezení pojmu pracovníka jsem si na počátku položila otázku, zda je v dnešní době ještě nutné dělit mezi pracovníkem EU a občanem Unie, když stejně dochází k jejich překryvu. V této souvislosti jsem v úvodu své práce nastolila tvrzení, že

neustále se vyvíjející proobčanská judikatura Soudního dvora Evropské unie vede ke snížení hodnoty pojmu pracovníka EU.

Odpověď je opět trochu dvojaká. Od počátku vzniku občanství Unie můžeme sledovat snahu Soudního dvora o zakotvení pojmu fundamentální status v souvislosti s občany Unie. Nicméně, i když občanství Unie představuje fundamentální status a občané Unie spadají do působnosti Smluv na rozdíl od volného pohybu pracovníků postupem času Soudní dvůr uznal potřebu vytvoření určitého pouta mezi konkrétním občanem Unie a hostitelským členským státem.

Nicméně, i když členské státy nastavily vcelku přísná časová období pro vytvoření takového pouta a Soudní dvůr na nich v počátku setrval, na recentním rozhodnutí Soudního dvora můžeme sledovat tendenci k možnému „obcházení“ těchto pravidel zachováváním si statusu pracovníka.

Dá se říci, že vztah mezi ekonomicky činnými a neekonomicky činnými občany Unie je klasifikován přirovnáním k neustálému ping-pongu mezi Soudním dvorem a členskými státy.

Krásný příklad nám přináší skupina uchazečů o práci. Na počátku Soudní dvůr dovodil vzhledem k účelu a effet utile základních svobod, že uchazeči o práci spadají pod pojem pracovníka. Nicméně je zřejmé, že s rozšiřováním Evropské unie a možným rostoucím problémem dávkové turistiky uchazeči o práci nemohou požívat všech výhod, jakých od počátku požívají pracovníci EU skutečně zaměstnaní v hostitelském členském státě. Avšak ač členské státy omezily nárokovatelnost sociální pomoci uchazeči o práci, Soudní dvůr kontroval sdělením, že za dávky sociální pomoci nelze považovat finanční dávky, které jsou nezávisle na své kvalifikaci ve vnitrostátním právu určeny k tomu, aby zjednodušily přístup na trh práce.

Jako závěr ke svému počátečnímu tvrzení mohu uvést, že pojem pracovníka neztrácí na své relevanci a aktuálnosti, protože v některých aspektech (např. dávkách, podmínky pobytu) je stále výhodnější subsumpce pod tento pojem. Na druhou stranu vzhledem k recentní judikatuře Soudního dvora dochází k faktickému upozadování

rozlišení mezi pracovníky a ostatními občany Unie, protože je možno vcelku jednoduchými cestami se pod tento pojem zařadit. Určitým nabobtnáváním kdo je ještě pracovníkem EU tak dochází k de facto oslabení tohoto pojmu.

Zejména vzhledem k recentním již několikrát zmíněným událostem v některých členských státech lze zejména v této otázce vidět pomyslný zvednutý prst směrem k Lucemburku.

#### *Ostatní poznání:*

V rámci svého bádání a zpracování disertační práce jsem u jednotlivých kapitol a podkapitol dospěla k různým poznáním, z nichž některá představuji níže.

- Ač je snaha o unijní termín pracovník EU, tak vágnost některých podmínek způsobuje, že se faktická situace bude v různých členských státech lišit.
- Článek 7 Směrnice 2004/38/ES sice představuje základní požadavky pro pobyt občanů Unie na území hostitelského členského státu. V případě zachování práv pobytu rodinných příslušníků z důvodu dokončení studia v hostitelském členském státě po odjezdu občana Unie se však tento článek neuplatní. Na druhou stranu nemohou tyto rodinní příslušníci bez splnění podmínek článku 7 Směrnice 2004/38/ES dosáhnout na trvalý pobyt.
- V poslední době můžeme vnímat tendenci Soudního dvora k ústupu řešení skrze nepřímou diskriminaci ve prospěch nediskriminačního omezení (restrikcí).
- Osobně vnímám rozdíl mezi výjimkami a překážkami volného pohybu pracovníků, tzv. exemptions a exceptions.
- Při neaplikaci Směrnice 2004/38/ES je rozdíl v aplikaci článku 20 SFEU (effet utile) a článku 21 SFEU (odrazující účinek).
- Směrnice 2004/38/ES by se dle mého neměla aplikovat na zpětný pohyb občanů Unie do svých domovských členských států.
- Některé ustanovení ve Směrnici 2004/38/ES budí nejasnosti při jejich aplikaci. Například občan Unie musí na jednu stranu prokazovat, že se po dobu svého pobytu

nestane zátěží pro systém sociální pomoci, ale zároveň v podstatě v momentě, kdy tuto skutečnost prokazuje, již má nárok na sociální pomoc hostitelského členského státu.



## SEZNAM ZKRATEK

ES	Evropské společenství
EU / Unie	Evropská unie
Komise	Evropská Komise – orgán EU
Lisabonská smlouva	Smlouva měnící stávající zakládající smlouvy EU (tj. Smlouvu o EU a Smlouvu o založení ES); vstup v platnost 1.12.2009
Maastrichtská smlouva	Smlouva o Evropské Unii; vstup v platnost 1.11.1993
Nařízení 492/2011	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie
SD EU / Soudní dvůr	Soudní dvůr Evropské Unie (dříve Evropský soudní dvůr)
SEHS	Smlouva o Evropském hospodářském společenství
SES	Smlouva o Evropském společenství
SEU	Smlouva o Evropské Unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské Unie
Směrnice 2004/38/ES	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úřední věstník L 158, 30.4.2004, s. 77)

## SEZNAM POUŽITÉ JUDIKATURY

- 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration (1963) ECR 1 (en)
- 75/63 Hoekstra v. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten (1964) ECR 177 (en)
- 15/69 Württembergische Milchverwertung-Südmilch AG v. Salvatore Ugliola (1969) ECR 363 (en)
- 152/73 Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost (1974) ECR 153 (en)
- 167/73 Komise v. Francouzská republika (1974) ECR 359 (en)
- 8/74 Procureur du Roi v. Dassonville (1974) ECR 837 (en)
- 36/74 B.N.O. Walrave and L.J.N. Koch v. Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie and Federación Española Ciclismo (1974) ECR 1405 (en)
- 41/74 Yvonne van Duyn v. Home Office (1974) ECR 1337 (en)
- 32/75 Anita Cristini v. Société nationale des chemins de fer français (1975) ECR 1085 (en)
- 48/75 Procureur du Roi v. Royer (1976) ECR 497 (en)
- 118/75 Lynne Watson a Alessandro Belmann (1976) ECR 1185 (en)
- 63/76 Vito Inzirillo v. Caisse d'allocations familiales de l'arrondissement de Lyon (1976) ECR 2057 (en)
- 120/78 Rewe Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (1979) ECR 649 (en)
- 207/78 Criminal proceedings against Gilbert Even and Office national des pensions pour travailleurs salariés (1979) ECR 2019 (en)
- 53/81 Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982) ECR 1035 (en)

- 115/81 a 116/81 Rezugia Adoui v. Belgickému státu a ville de Liège a Dominique Cornuaille v. Belgický stát (1982) ECR 1665 (en)
- 249/83 Vera Hoeckx v. Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, Kalmthout (1985) ECR 973 (en)
- 267/83 Aissatou Diatta v. Land Berlin (1985) ECR 567 (en)
- 293/83 Françoise Gravier v. City of Liège (1985) ECR 593 (en)
- 59/85 Netherlands v. Ann Florence Reed (1986) ECR 1283 (en)
- 66/85 Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg (1986) ECR 2121 (en)
- 139/85 R. H. Kempf v. Staatssecretaris van Justitie (1986) ECR 1741 (en)
- 225/85 Komise v. Italská republika (1987) ECR 2625 (en)
- 316/85 Centre public d'aide sociale de Courcelles v. Marie-Christine Lebon (1987) ECR 2811 (en)
- 352/85 Bond van Adverteeders v. Netherlands (1988) ECR 2085 (en)
- 39/86 Sylvie Lair v. Universität Hannover (1988) ECR 3161 (en)
- 197/86 Steven Malcolm Brown v. The Secretary of State for Scotland (1988) ECR 3205 (en)
- 186/87 Ian William Cowan v. Trésor public (1989) ECR 195 (en)
- 196/87 Udo Steymann v. Staatssecretaris van Justitie (1988) ECR 6159 (en)
- 344/87 I. Bettray v. Staatssecretaris van Justicie (1989) ECR 1621 (en)
- C-379/87 Anita Groener v. The Minister for Education and the City of Dublin Vocational Education Committee (1989) ECR 3967 (en)
- C-288/89 Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda a další v. Commissariaat voor de Media (1991) ECR I-04007 (en)
- C-292/89 The Queen v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen (1991) ECR I-745 (en)

- C-357/89 V. J. M. Raulin v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen (1992) ECR I-1027 (en)
- C-370/90 R. v. Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of the State for the Home Department (1992) ECR I-4265 (en)
- C-112/91 Hans Werner v. Finanzamt Aachen-Innenstadt (1993) ECR I-429 (en)
- C-267/91 a C-268/91 Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard (1993) ECR I-6097 (en)
- C-19/92 Kraus v. Land Baden-Württemberg (1993) ECR I-1663 (en)
- C-419/92 Ingetraut Scholz v. Opera Universitaria di Cagliari a Cinzia Porcedda (1994) ECR I-00505 (en)
- C-279/93 Finanzamt Köln-Altstadt v. Roland Schumacker (1995) ECR I-225 (en)
- C-384/93 Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 26. ledna 1995 ve věci C-384/93 Alpine Investments BV v. Minister van Financien (1995) ECR I-1141 (en)
- C-412/93 Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 24. listopadu 1994 ve věci C-412/93 Société d'importation Edouard Leclerc-Siplec v. TF1 Publicité SA a M6 Publicité SA (1995) ECR I-00179 (en)
- C-415/93 Stanovisko generálního advokáta Lenze ze dne 20. září 1995 ve věci C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921 (en)
- C-415/93 Union Royale Belge des Societes de football association and others v. Bosman and others (1995) ECR I-4921 (en)
- C-473/93 Komise v. Luxembourg (1996) ECR I-3207 (en)
- C-7/94 Landesamt für Ausbildungsförderung Nodrhein-Westfalen v. Lubor Gaal (1996) ECR I-1031 (en)

- C-55/94 Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (1995) ECR I-04165 (en)
- C-173/94 Komise v. Belgický stát (1996) ECR I-3265 (en)
- C-214/94 Ingrid Boukhalfa v. Bundesrepublik Deutschland (1996) ECR I-02253 (en)
- C-237/94 John O'Flynn v. Adjudication Officer (1996) ECR I-2617 (en)
- C-290/94 Komise v. Řecká republika (1996) ECR I-3285 (en)
- C-18/95 F.C. Terhoeve v. Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland (1999) ECR I-345 (en)
- C-398/95 Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiotikon Grafeion v. Ypourgos Ergasias (1997) ECR I-03091 (en)
- C-15/96 Kalliope Schöning-Kougebetopoulou v. Freie und Hansestadt Hamburg (1998) I-47 (en)
- C-64/96 a C-65/96 Land Nordrhein-Westfalen v. Kari Uecker a Vera Jacquet proti Land Nordrhein-Westfalen (1997) ECR I-03171 (en)
- C-85/96 María Martínez Sala proti Freistaat Bayern (1998) ECR I-2691 (čj)
- C-190/98 Volker Graf v. Fizmozer Maschinenbau GmbH (2000) ECR I-493 (en)
- C-281/98 Roman Angonese v. Cassa di Riparmo di Bolzano Spa (2000) ECR I-4139 (en)
- C-411/98 Angelo Ferlini v. Centre Hospitalier de Luxembourg (2000) ECR I-08081 (en)
- C-43/99 Ghislain Leclere and Alina Deaconescu v. Caisse nationale des prestations familiales (2001) ECR I-4265 (en)
- C-184/99 Rudy Grzelcyk proti Centre Public d'Aide Sociale d'Ottignes-Louvain-la-Neuve (CPAS) (2001) ECR I-6193 (čj)

- C-268/99 Aldona Malgorzata Jany and Others v. Staatssecretaris van Justitie (2001) ECR I-08615 (en)
- C-413/99 Baumbast a R proti Secretary of State for the Home Department (2002) ECR I-07091 (čj)
- C-60/00 Mary Carpenter proti Secretary of state for the Home Department (2002) ECR I-6279 (čj)
- C-188/00 Bülent Kurz, né Yüce v. Land Baden-Württemberg (2002) ECR I-10691 (en)
- C-438/00 Deutscher Handballbund eV v. Maros Kolpak (2003) ECR I-04135 (en)
- C-243/01 Trestní řízení proti Piergiorgio Gambelli a dalším (2003) ECR I-13031 (čj)
- C-387/01 Harald Weigel and Ingrid Weigel v. Finanzlandesdirektion für Vorarlberg (2004) ECR I-04981 (en)
- C-413/01 Franca Ninni-Orasche v. Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst (2003) I-13217 (en)
- C-463/01 Komise proti Německo (2004) ECR I-11705 (čj)
- C-138/02 Brian Francis Collins proti Secretary of State for Work and Pensions (2004) ECR I-2703 (čj)
- C-148/02 Carlos Garcia Avello proti Belgický stát (2003) ECR I-11613 (čj)
- C-262/02 Stanovisko generálního advokáta Tizzana ze dne 11. března 2004 ve věci C-262/02 Komise proti Francii (2004) ECR I-6569 a C-429/02 Bacardi France SAS proti Télévision Française TF1 SA a dalším (2004) ECR I-6613
- C-309/02 Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. a S. Spitz KG proti Land Baden-Württemberg (2004) ECR I-11763 (čj)
- C-456/02 Michel Trojani v. CPAS (2004) ECR I-7573 (čj)

- C-209/03 The Queen (on the application of Danny Bidar) proti London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills (2005) ECR I-2110 (čj)
- C-265/03 Igor Simutenkov proti Ministerio de Educación y Cultura a Real Federación Española de Fútbol (2005) ECR I-02579 (čj)
- C-278/03 Komise proti Italské republice (2005) ECR I-03747 (čj)
- C-293/03 Gregorio My proti Office national des pensions (ONP) (2004) ECR I-12013 (čj)
- C-109/04 Karl Robert Kranemann proti Spolkové země Severní Porýní-Vestfálsko (2005) ECR I-2433 (čj)
- C-258/04 Office national de l'emploi proti Ioannis Ioannidis (2005) ECR I-08275 (čj)
- C-110/05 Komise proti Italské republice (2009) ECR I-00519 (čj)
- C-291/05 Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie proti R. N. G. Eind (2007) ECR I-10719 (čj)
- C-438/05 Stanovisko generálního advokáta Madura ze dne 23. května 2007 ve věci C-438/05 International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union proti Viking Line ABP a OÜ Viking Line Eesti (2007) ECR I-10779 (čj)
- C-438/05 International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union proti Viking Line ABP a OÜ Viking Line Eesti (2007) ECR I-10779 (čj)
- C-11/06 a C-12/06 Rhiannon Morgan proti Bezirksregierung Köln a Iris Bucher proti Landrat des Kreises Düren (2007) ECR I-9161 (čj)
- C-212/06 Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 28. června 2007 ve věci C-212/06 vláda Communauté française a Gouvernement wallon proti Gouvernement flamand (2008) ECR I-1683 (čj)

- C-212/06 Vlada Communauté française a Gouvernement wallon proti Gouvernement flamand (2008) ECR I-01683 (čj)
- C-294/06 The Queen, na žádost: Ezgi Pažit a další proti Secretary of State for the Home Department (2008) ECR I-00203 (čj)
- C-527/06 Renneberg proti Staatssecretaris van Financien (2008) ECR I-7735 (čj)
- C-33/07 Ministerul Administrației și Internelor - Direcția Generală de Pașapoarte București proti Gheorghe Jipa (2008) ECR I-05157 (čj)
- C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International Ltd proti Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (2009) ECR I-07633 (čj)
- C-158/07 Jacqueline Förster proti Hoofddirectie van de Informatie Beheer Grep (2008) ECR I-08507 (čj)
- C-171/07 a C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes a další (C-171/07) a Helga Neumann-Seiwert (C-172/07) proti Saarland a Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales (2009) ECR I-04171 (čj)
- C-22/08 a 23/08 Athanasios Vatsouras (C-22/08) a Josif Koupatantze (C-23/08) proti Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900 (2009) ECR I- 4585 (čj)
- C-127/08 Blaise Baheten Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform (2008) ECR I-06241 (čj)
- C-310/08 London Borough of Harrow proti Nimco Hassan Ibrahim a Secretary of State for the Home Department (2010) ECR I-01065 (čj)
- C-325/08 Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 16. července 2009 ve věci C-325/08 Olympique Lyonnais SASP proti Olivier Bernard (2010) ECR I-02177 (čj)



- C-325/08 Olympique Lyonnais SASP proti Olivier Bernard (2010) ECR I-02177 (čj)
- C-384/08 Attanasio Group Srl proti Comune di Carbognano (2010) I-02055 (čj)
- C-480/08 Maria Tetxteira proti London Borough of Lambeth a Secretary of State for the Home Department (2010) ECR I-01107 (čj)
- C-578/08 Rhimou Chakroun proti Minister van Buitenlandse Zaken (2010) ECR I-01839 (čj)
- C-14/09 Hava Genc proti Land Berlín (2010) ECR I-00931 (čj)
- C-34/09 Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 30. září 2010 ve věci C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm) (2011) ECR I-1177 (čj)
- C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm) (2011) ECR I-1177 (čj)
- C-137/09 Marc Michel Josemans proti Burgemeester van Maastricht (2010) ECR I-13019 (čj)
- C-379/09 Maurits Casteels proti British Airways plc. (2011) ECR I-01379 (čj)
- C-434/09 Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne ze dne 25. listopadu 2010 ve věci C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2010) ECR I-03375 (čj)
- C-434/09 Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department (2010) ECR I-03375 (čj)
- C-384/10 Jan Voogsgeerd proti Navimer SA (2011) ECR (dosud nezveřejněný) (čj)
- C-40/11 Yoshikazu Iida proti Stadt Ulm (2012) ECR (dosud nezveřejněný) (čj)
- C-75/11 Komise proti Rakouské republice (2012) ECR (dosud nezveřejněný) (čj)

- C-256/11 Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres (2011) ECR I-11315 (čj)
- C-529/11 Olaitan Ajoke Alarape, Olukayode Azeez Tijani proti Secretary of State for the Home Department (2013) ECR (dosud nezveřejněný) (čj)
- C-20/12 Elodie Giersch a další proti État du Grand-Duché de Luxembourg (2013) ECR (dosud nezveřejněný) (čj)
- C-46/12 L. N. proti Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte (2013) ECR (dosud nezveřejněný) (čj)
- C-86/12 Stanovisko generálního advokáta Mengozziho ze dne 21. března 2013 ve věci C-86/12 Adzo Domenyo Alopka, Jarel Moudoulou, Eja Moudoulou proti Ministre u Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (2013) ECR (dosud nezveřejněný) (čj)
- C-86/12 Adzo Domenyo Alopka, Jarel Moudoulou, Eja Moudoulou proti Ministre u Travail, de l'Emploi et de l'Immigration (2013) ECR (dosud nezveřejněný) (čj)
- C-140/12 Stanovisko generálního advokáta Wahla ze dne 29. května 2013 ve věci C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný) (čj)
- C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt proti Peter Brey (2013) ECR (dosud nezveřejněný) (čj)
- C-456/12 Stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 12 prosince 2013 ve věci C-456/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti O a ve věci C-457/12 Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti S (dosud nerozhodnuto) (čj)
- C-456/12 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Nizozemsko) dne 10. října 2012 — Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a O; C-457/12 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná

Raad van State (Nizozemsko) dne 10. října 2012 — S a Minister voor  
Immigratie, Integratie en Asiel (čj)

9214/80, 9473/81, 9474/81 (ESLP) ze dne 28. května 1985 ve věci Abdulaziz,  
Cabales and Balkandali v. United Kingdom (1985) EHRR  
471 (en)

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Barnard, C. *EC Employment Law*. third edition, New York: Oxford University Press, 2006, 936 s., ISBN-13: 978-0199280032

Barnard, C. *EU Employment Law*. fourth edition, New York: Oxford University Press, 2012, 900 s., ISBN-13: 978-0199692927

Barnard, C. *The substantive law of the EU: the four freedoms*. third edition, New York: Oxford University Press, 2010, 752 s., ISBN-13: 978-0199562244

Barnard, C. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. fourth edition, Oxford: Oxford University Press, 2013, 784 s., ISBN-13: 978-0199670765

Bobek M., Bříza P., Komárek J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Vydání 1. Praha: C.H.Beck, 2011, 606 s., ISBN: 9788074003776

Borgmann-Prebil, Y. The Rule of Reason in European Citizenship. *European Law Journal*. Vol. 14, 3/2008, s. 328 – 350

Chalmers, D. *European Union Law: Cases and Materials*. second edition, New York: Cambridge University Press, 2010, 1049 s., ISBN: 9780521121514

Costello, C. Metock: Free Movement and „Normal Family Life“ in the Union. *Common Market Law Review*. 46/2009, s. 587 - 662

Craig, P., Búrca de, G. *EU Law: Text, Cases and Materials*. fourth edition, New York: Oxford University Press, 2007, 1200 s., ISBN-13: 978-0199273898

Craig, P., Búrca de, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. fifth edition, New York: Oxford University Press, 2011, 1304 s. ISBN-13: 978-0199576999

Eijken van, H., Vries de, S.A. A new route into the promised land? Being a European citizen after Ruiz Zambrano. *European Law Review*. 2011, 35(5), s. 704-721

Hilson, C. The Unpatriotism of the Economic Constitution? Right to Free Movement and their Impact on National and European Identity. *European Law Journal*. Vol. 14, 2/2008, s. 186 - 202

Horspool, M., Humphreys, M., *European Union Law*. sixth edition, Oxford: Oxford University Press, 2010, 720 s., ISBN-13: 978-0199575343

Karel, P. a Pikna, B. Volný pohyb osob v rámci jednotného vnitřního trhu. *Evropské a mezinárodní právo*. roč. 7, č.5/1998

Král, R., Obrácená diskriminace v komunitárním kontextu, *Právník*, 2003 (5), s. 447 – 459

Král, R. Volný pohyb unijních pracovníků a přistěhovalců jejich rodinných příslušníků ze třetích zemí. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 47 - 57

Kunertová, T. Cameron v FT o volném pohybu pracovníků, Euroskop, 29.11.2013, <https://www.euroskop.cz/46/23272/clanek/cameron-v-ft-o-volnem-pohybu-pracovniku/>.

Kunertová, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora Evropské Unie. In Král R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 17 - 46

Kunertová, T. a Kvočáková, L. Přechodná omezení volného pohybu pracovníků EU. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 11 - 16

Kvočáková, L. Volný pohyb pracovníků v kontextu koordinace systémů sociálního zabezpečení. In Král, R. a kol. *Volný pohyb pracovníků v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: PF UK, nakl. Vodnář, 2012, s. 87 - 118

Lenaerts, K., Van Nuffel, P. *European Union Law*. third edition, Sweet & Maxwell, Thomson Reuters, 2011, 1344 s., ISBN-13: 978-1847037435

Lindholm, J. Case C-325/08, *Olympique Lyonnais SASP v. Olivier Bernard and Newcastle United UFC*. *Common Market Law Review*. 47/2010, s.1187 - 1197

Martin, D. A Big Step Forward for Union Citizens but a Step Backwards for Legal Coherence. *European Journal of Migration and Law*. 4/2002, s. 136 - 144

Mathisen, G. Consistency and Coherence as Conditions for Justification of Member State Measures Restricting Free Movement. *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 1021 – 1048

Mei van der, A.P. Union Citizenship and the Legality of Durational Residence Requirements for Entitlement to Student Financial Aid. *Maastricht Journal*. Vol. 16, 4/2009, s. 477 - 496

O'Leary, S. Free Movement of Persons and Services. In Craig, P., Búrca de, G. *The Evolution of EU Law*. second edition, Oxford: Oxford University Press, 2011, 990 s., ISBN-13: 978-0199592968

Pijetlovic, K. Another classic of EU sports jurisprudence: Legal implications of *Olympique Lyonnais SASP v Olivier Bernard and Newcastle UFC (C-325/08)*. *European Law Review*. 35/2010, s. 857 - 868

Shuibhne Nic, N. The resilience of EU market citizenship. *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 1597 - 1628

Snell, J. The notion of market access: a concept or a slogan? *Common Market Law Review*. 47/2010, s. 432 – 472

Spaventa, E. *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in their Constitutional Context*. Netherlands: Kluwer Law International, 2007, 156 s., ISBN: 9789041124708

Spaventa, E. Seeing the wood despite the trees? On the scope of Union citizenship and its constitutional effects. *Common Market Law Review*. 45/2008, s. 13 - 45

Starup, P., Elsmore, M.J. Taking a Logical or Giant Step Forward? Comment on Ibrahim and Teixeira. *European Law Review*. 35/2010, s. 571 - 587

Strumia, F. Remedying the Inequalities of Economic Citizenship in Europe: Cohesion Policy and the Negative Right to Move. *European Law Journal*. Vol. 17, 6/2011, s. 725 - 743

Tichý, L. a kol. *Dokumenty ke studiu Evropského práva*. 3. přepracované vydání, Praha, Linde, 2006, 907 s., ISBN: 8072015737

Thym, D. EU Migration Policy and its Constitutional Rationale: a Cosmopolitan Outlook. *Common Market Law Review*. 50/2013, s. 709 - 736

Tobler, C., Beglinger, J. *Essential EU Law in Charts*. second edition, Budapest: HVG-ORAC Publishing House Ltd., 2012, 323 s., ISBN: 9789632580869

Tomášek, M., Týč, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, 496 s., ISBN: 9788087576533

Tryfonidou, A. In search of the aim of the EC free movement of persons provisions: Has the Court of Justice missed the point? *Common Market Law Review*. 46/2009, s. 1591 - 1620

Vavrečková, J. a kol. Migrace odborníků do zahraničí a potřeba kvalifikovaných pracovních sil. *VÚPSV*. (příloha č. 5), 2006

Verschueren, H. „Do National Activation Measures Stand the Test of European Law on the Free Movement of Workers and Jobseekers?“. *European Journal of Migration and Law*. 2010, č. 12, s. 81 – 103

Volný pohyb osob v rozšířené EU, Informace z Evropy, Řada A-Evropská unie, č.4(102), 2004

Weiss, F., Wooldridge, F. *Free Movement of Persons within the European Community*. second edition, Netherlands: Kluwer Law International, 2007, 234 s., ISBN: 9789041125453

Witte, F. Who funds the mobile students? Shedding some light on the normative assumptions underlying EU free movement law : Commission v. Netherlands. *Common Market Law Review*. Vol. 50, 1/2013, s. 203 - 215

Wollenschläger, F. A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration. *European Law Journal*. Vol. 17, 1/2011, s. 1 - 34



## OSTATNÍ POUŽITÉ DOKUMENTY

Agreement establishing an Association between the European Economic Community and Turkey and the Additional Protocol

*OJ C 113, 24.12.1973, p. 1–80*

Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part - Protocol 1 on the establishment of a coal and steel contact group - Protocol 2 on mutual administrative assistance for the correct application of customs legislation - Final Act - Exchanges of letters - Minutes of signing

*OJ L 327, 28.11.1997, p. 1–69; čl. 24*

Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, and Ukraine - Protocol on mutual assistance between authorities in customs matters - Final Act - Joint Declarations - Exchange of Letters in relation to the establishment of companies - Declaration of the French Government

*OJ L 49, 19.2.1998, p. 3–46*

Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Tunisia, of the other part - Protocol No 1 on the arrangements applying to imports into the Community of agricultural products originating in Tunisia - Protocol No 2 on the arrangement applying to imports into the Community of fishery products originating in Tunisia - Protocol No 3 on the arrangements applying to imports into Tunisia of agricultural products originating in the Community - Protocol No 4 concerning the definition of originating products and methods of administrative cooperation - Protocol No 5 on mutual assistance in customs matters between the administrative authorities - Joint Declarations – Declarations

*OJ L 97, 30.3.1998, p. 2–183*

Agreement on the European Economic Area - Final Act - Joint Declarations - Declarations by the Governments of the Member States of the Community and the EFTA States - Arrangements - Agreed Minutes - Declarations by one or several of the

Contracting Parties of the Agreement on the European Economic Area

*OJL 1, 3.1.1994, p. 3–522*

Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons - Final Act - Joint Declarations - Information relating to the entry into force of the seven Agreements with the Swiss Confederation in the sectors free movement of persons, air and land transport, public procurement, scientific and technological cooperation, mutual recognition in relation to conformity assessment, and trade in agricultural products

*OJL 114, 30.4.2002, p. 6–72*

IP/13/475, European Commission, Press release, Brusel, 30.5.2013, „Social security benefits: Commission refers UK to Court for incorrect application of EU social security safeguards“

KOM(2002)694 v konečném znění; Sdělení Komise ze dne 11.12.2002 – „Free movement of workers – achieving the full benefits and potential“

KOM/2006/48 v konečném znění; Zpráva o působení přechodných ustanovení stanovených ve smlouvě o přistoupení z roku 2003 (období od 1. května 2004 do 30. dubna 2006)

KOM(2008)0765 v konečném znění; Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Dopad volného pohybu pracovníků v kontextu rozšíření EU - Zpráva o první fázi (1. ledna 2007 – 31. prosince 2008) přechodných ustanovení stanovených ve smlouvě o přistoupení z roku 2005, požadovaná podle přechodného ustanovení stanoveného ve smlouvě o přistoupení z roku 2003

KOM(2008)0840 v konečném znění; Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států

KOM(2010)373 v konečném znění; Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 13.7.2010: Potvrzení volného pohybu pracovníků: práva a hlavní vývojové změny

Listina základních práv Evropské unie, 2012/C 326/02

*Úřední věstník C 326, 26/10/2012 s. 391 - 407*

Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství

*Úřední věstník L 257, 19.10.1968, s. 2-12*

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení

*Úřední věstník L 166, 30.4.2004, s. 1—123*

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I)

*Úřední věstník L 177, 4.7.2008, s. 6—16*

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

*Úřední věstník L 141, 27.5.2011, s. 1—12*

OJ C-72/2 "Freedom of movement of workers and access to employment in the public service of Member States - Commission action in respect of the application of Article 48(4) of the EEC-Treaty" ze dne 18.03.1988

Parlamentní otázka E-2844/06, Otázka k písemnému zodpovězení, kterou položila Jana Bobošíková Komisi

*Úřední věstník C 328 ze dne 30.12.2006*

Prováděcí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009

*Úřední věstník L 284, 30.10.2009, s. 1—42*

Příloha V: Seznam uvedený v článku 24 aktu o přistoupení: Česká republika, 1. Volný pohyb osob

Příloha k usnesení vlády České Republiky ze dne 10. dubna 2013 č. 241, Plán legislativních prací vlády na rok 2013 (aktualizované znění z dubna 2013), s. 16

Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 8.2.2006

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny

*Úřední věstník L 251, 3.10.2003, s. 12—18*

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS

*Úřední věstník L 158, 30.4.2004, s. 77-123*

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu

*Úřední věstník L 376, 27.12.2006, s. 36—68*

Smlouva mezi Belgickým královstvím, Bulharskou republikou, Českou republikou, Dánským královstvím, Spolkovou republikou Německo, Estonskou republikou, Irskem, Řeckou republikou, Španělským královstvím, Francouzskou republikou, Italskou republikou, Kyperskou republikou, Lotyšskou republikou, Litevskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím, Maďarskou republikou, Republikou Malta, Nizozemským královstvím, Rakouskou republikou, Polskou republikou, Portugalskou republikou, Rumunskem, Republikou Slovinsko, Slovenskou republikou, Finskou republikou, Švédským královstvím, Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku (členskými státy Evropské unie) a Chorvatskou republikou o přistoupení Chorvatské republiky k Evropské unii, Příloha V, Hlava 2. Volný pohyb osob (maximální sedmileté období)

*Úřední věstník L 112, 24.4.2012, s. 67*

Úmluva o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Konsolidované znění)  
*Úřední věstník C 334, 30.12.2005, s. 1—27*

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, v platném znění

## **RESUMÉ (shrnutí):**

### **POJEM PRACOVNÍKA V EVROPSKÉM PRÁVU**

Účelem mé disertační práce je analýza pojmu pracovníka v unijním smyslu. Od svých studií na Univerzitě Karlově a následně na Univerzitě Maastricht jsem se vždy zabývala vnitřním trhem a volným pohybem pracovníků zvláště. Tím pádem zvolit téma své disertační práce mi nečinilo příliš potíží.

Práce je rozdělena do tří hlavních kapitol, každá z nich zabývající se různými aspekty pojmu pracovníka. První kapitola je úvodní a definuje příslušnou unijní legislativu, kontext v rámci vnitřního trhu a nezbytný přeshraniční prvek.

Druhá kapitola se zabývá pozitivním vymezením pojmu pracovník. Práce je koncipována jako analýza příslušných prvků definice, jako např. doba, subordinace, odměna, *ratione personae* v užším smyslu a otázkou uchazečů o práci. Za druhé se disertační práce zabývá otázkou proč je vůbec definice pracovníka podstatná, jakými právy jsou pracovníci nadáni.

Jelikož žádné právo není bezvýjimečné a bez příslušných limitů, třetí část kapitoly se zabývá limity práv pracovníků, jejich volného pohybu.

Jedna z hlavních podkapitol pozitivního vymezení se snaží nalézt odpověď na výzkumnou otázku, zda obdobný přístup jak v judikatuře Keck existuje jako kritérium pro definici překážek volného pohybu pracovníků. V oblasti volného pohybu zboží Soudní dvůr Evropské unie přijal dělicí kritérium, co by mělo být podřazeno pod opatření mající rovnocenný účinek kvantitativnímu omezení a co je ponecháno na regulaci členských států.

V tomto ohledu se může jeden ptát, zda podobný přístup nemůže být použit i v ostatních oblastech volného pohybu EU. Tato otázka je prozatím nezodpovězena. V oblasti volného pohybu pracovníků generální advokát AG Lenz ve věci Bosman navrhl tzv. princip přístupu na trh. Dle tohoto pravidla *“analogií může jeden zvážit načrtnutí*

*rozdílu mezi opatřeními, které regulují přístup k pracovní činnosti a opatření, která jsou zaměřena více na výkon této činnosti“.* Účelem této podkapitoly je analýza, zda Soudní dvůr následoval tento návrh ve svých následných rozhodnutích.

Pátá část této kapitoly zkoumá možné ospravedlnění jakýkoliv překážek volného pohybu pracovníků. Poslední část kapitoly adresuje problém rodinných příslušníků pracovníků EU.

Volný pohyb pracovníků by nebyl kompletní bez možnosti jejich rodinných příslušníků, aby je následovali do hostitelského členského státu. V tomto ohledu je analyzován fenomén obrácené diskriminace a použitelnosti Směrnice 2004/38/ES.

Třetí kapitola se zabývá negativním vymezením pojmu pracovník. Kapitola je rozdělena na dvě části zabývající se vymezením vůči občanům Unie a svobodě usazování. První kapitola se zabývá otázkou sociální pomoci a vyživovací podpory při studiu.

V souvislosti se Směrnicí 2004/38/ES nejsou členské státy povinny přiznat občanům Unie vyživovací podporu při studiu před získáním práva na trvalý pobyt. Toto omezení se netýká pracovníků, osob samostatně výdělečně činných, osob, kteří si ponechávají tento status a jejich rodinných příslušníků.

Ústřední podkapitola se zabývá vzrůstající tendencí unijních občanů přestěhovat se do hostitelského členského státu za studiem při ponechání si statusu pracovníka a tím pádem si nárokovat vyživovací podporu při studiu od počátku svých studií. V jakém případě může být tato praxe považována za zneužití práv dle Směrnice 2004/38/ES?

Závěry jsou uvedeny v poslední kapitole disertační práce. Hlavním účelem disertační práce je odpovědět dvě výzkumné otázky upřesněny v úvodu. Jak bylo ukázáno, recentní vývoj v některých členských státech může mít též ve svém důsledku dopad na volný pohyb pracovníků.

**KLÍČOVÁ SLOVA:** pracovník EU, volný pohyb pracovníků, občané EU, Evropská unie, Směrnice 2004/38/ES, obdobný přístup k judikatuře Keck, sociální pomoc, vyživovací podpora při studiu

## **SUMMARY:**

### **THE CONCEPT OF WORKER IN THE EUROPEAN LAW**

The purpose of my Dissertation thesis is to analyze the concept of a worker in its Union sense. As of my studies at the Charles University and subsequent Maastricht University I have always concerned on the Internal Market, and the free movement of workers especially. Therefore, I have not experienced great difficulties to set a theme for my Dissertation thesis.

The thesis is composed of three main chapters, each of them dealing with different aspects of the concept of worker. Chapter One is introductory and defines respective Union legislation, the context in the Internal Market and the necessary European element.

The second chapter focuses on the positive delimitation of the term worker. It consists of analyzes of the respective aspects of the definition, such as time limit, subordination, remuneration, *ratione personae* in a strict sense, and the question of job-seekers. Secondly, the thesis regards the issue why the definition of a worker is relevant, the rights workers are entitled to.

As any law is not unconditional and without certain limits, the third part of the chapter deals with the limits to the rights of workers, their free movement.

One of the core sections of the positive part tries to find an answer on the research question whether any “Keck-like” principle exists as a criterion for defining obstacles to the free movement of workers. Within the field of free movement of goods, the Court of Justice of the EU (CJEU) adopted a borderline what may be subsumed under the measures having an effect equivalent to quantitative restrictions and what may be left on Member States to regulate. In this regard, one may ask whether a same estoppel may be used in other fields of free movement rights in the EU. Such question is so far unsettled. In the field of free movement of workers, the AG Lenz in Bosman case has suggested a



so-called “market access principle”. According to it “*by analogy in this respect (i.e. to goods), one might consider drawing a distinction between measures which regulate access to occupational activity and measures which are directed more to the exercise of that activity*”.

The aim of the section is to analyze whether the CJEU has steadily followed the envisaged structure in its subsequent rulings.

Fifth part therein examines the possible justification of any hurdles towards the free movement rights of workers. The final part of the chapter addresses the issue of family members of workers. The free movement right of workers would not be complete without a possibility of their family members to join them in the host Member State. In this regard, the phenomenon of the reverse discrimination and applicability of Directive 2004/38/EC is analyzed.

Chapter three focuses on the negative delimitation of the concept of worker. The chapter is subdivided into two parts concerning the delimitation towards Union citizens and freedom of establishment. The first section illustrates the question of social assistance and maintenance aid for studies.

In accordance with the Directive 2004/38/EC, the Member States are not obliged to grant the Union citizen the maintenance aid for studies prior the acquisition of the right of residence permit. Such entitlement does not concern workers, self-employed persons, persons who retain such status and members of their families. The core chapter deals with the growing tendency of Union citizens to move to the host Member States to study while retaining the status of a worker and thus claim the maintenance aid for studies as of the commencement of their studies. In what way can this practice be considered as an abuse of right under the Directive 2004/38/EC?

Conclusions are drawn in the final chapter of the thesis. The main aim of the thesis is to answer the two research questions determined in the introduction. As has been shown the recent development in certain Member States might have an impact on the free movement rights of workers as well.

**KEY WORDS:** worker of the EU, free movement of workers, European Union, citizens of the EU, Directive 2004/38/EC, Keck-like approach, social assistance, maintenance aid for studies