

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Dominika Vidovičová

**ZÁKLADNÍ PRINCIPY A KOORDINACE
STAROBNÍCH A POZŮSTALOSTNÍCH
DŮCHODŮ PODLE NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO
PARLAMENTU A RADY (ES) Č. 883/2004, O
KOORDINACI SYSTÉMŮ SOCIÁLNÍHO
ZABEZPEČENÍ**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Kristina Koldinská, PhD.

Katedra: Pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 13. srpna 2013

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou 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

Děkuji doc. JUDr. Kristině Koldinské, PhD., vedoucí mé diplomové práce, za ochotu, cenné připomínky a čas, který mi věnovala. Zároveň děkuji svým rodičům, prarodičům a dalším členům rodiny, jakož i přátelům za veškerou podporu během mého studia.

Obsah:

Obsah:	3
Úvod	6
1. Koordinace sociálního zabezpečení v Evropské unii	9
1.1 Pojem koordinace, její vývoj a účel.....	11
1.2 Prameny koordinace sociálního zabezpečení	14
1.2.1 Nařízení 883/2004.....	15
1.2.2 Nařízení 987/2009.....	16
1.2.3 Nařízení 1231/2010.....	17
1.2.4 Dohoda mezi ES a jejími členskými státy a Švýcarskem.....	17
1.2.5 Dohoda o EHP	18
1.2.6 Rozhodnutí Správní komise.....	19
1.3 Vztah Koordinačních nařízení k dalším pramenům unijního a mezinárodního práva	19
1.3.1 Nařízení č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie	20
1.3.2 Princip rovného zacházení a občanství EU.....	22
1.3.3 Směrnice č. 2004/38/ES o volném pohybu a pobytu občanů EU.....	28
1.3.4 Bilaterální smlouvy o sociálním zabezpečení uzavřené s nečlenskými státy	30
1.4 Osobní působnost.....	32
1.5 Věcná působnost – pozitivní a negativní vymezení.....	34
2. Základní principy koordinace systémů sociálního zabezpečení	37
2.1 Princip rovného zacházení	38
2.2 Princip použití jednoho právního řádu.....	39
2.3 Princip sčítání dob pojištění.....	40
2.4 Princip exportu dávek	41
2.5 Princip stejného posuzování skutečností	42
2.6 Princip dobré spolupráce mezi orgány zabezpečující koordinaci systémů sociálního zabezpečení	43
2.6.1 Institucionální zajištění koordinace systémů sociálního zabezpečení	45
2.6.2 Elektronická výměna dat v oblasti koordinace	49
3. Určování příslušnosti k právním předpisům.....	52
3.1 Obecné pravidlo lex loci laboris	52

3.2 Výkon (souběžné) pracovní činnosti ve více členských státech.....	53
3.3 Specifické kategorie osob	54
3.4 Vysílání pracovníků.....	56
3.4.1 Agenturní zaměstnávání	62
3.5 Potvrzení o příslušnosti k právním předpisům	62
3.6 Výběr pojistného.....	64
4. Koordinace starobních a pozůstalostních důchodů	66
4.1 Podmínky pro aplikaci Koordinačních nařízeních	68
4.2 Aplikace základních principů koordinace systémů sociálního zabezpečení	69
4.3 Výpočet výše dávky.....	70
4.3.1 Národní důchod.....	71
4.3.2 Dílčí důchod.....	72
4.3.3 Pravidla proti souběhu dávek.....	73
4.3.4 Doby pojištění nebo bydlení kratší než jeden rok.....	77
4.3.5 Nový výpočet a přehodnocení dávek.....	79
4.3.6 Pravidla pro zápočet dob péče o dítě	79
4.3.7 Zvláštnosti koordinace důchodů pro úředníky.....	81
4.4 Pozůstalostní důchody	81
4.5 Doplnkové systémy důchodového pojištění	82
4.5.1 Směrnice Rady č. 98/49/ES	83
4.5.2 Návrh směrnice o přenositelnost nároků penzijního připojištění	85
4.6 Předdůchodové dávky.....	87
5. Vývoj české judikatury v oblasti koordinace starobních důchodů se zaměřením na koordinaci české a slovenské úpravy - kauzy známé jako „slovenské důchody“	91
5.1 Případ Landtová.....	94
5.2 Důsledky rozsudku ve věci Landtová.....	97
5.3 Případ Holubec	98
5.4 Případ J. S.	101
5.5 Dopady sporu o výklad česko-slovenské právní úpravy a budoucí řešení této problematiky.....	102
Závěr	109

Seznam zkratek	112
Seznam literatury a pramenů	113
Seznam příloh.....	124
Příloha I:	124
Příloha II:	125
Příloha III:	127
Abstrakt v českém jazyce	128
Abstrakt v anglickém jazyce	130
Název práce a klíčová slova v českém jazyce	132
Název práce a klíčová slova v anglickém jazyce	132

Úvod

Migrace obyvatel patří odjakživa k charakteristickým znakům lidského pokolení. Ať se obyvatelstvo přemisťovalo z důvodu klimatických podmínek, kvality půdy, politické moci ve státě či pracovním příležitostí, vždy byla migrace spojena s řadou problémů s asimilováním se na životní podmínky dané země. Pro český stát a jeho obyvatelstvo, který si za posledních padesát let své existence prošel oběma extrémy, kdy se o volném cestování po Evropě, natož celém světě, mohlo jen snít a současné situaci, kdy volnému pohybu prakticky nic nebrání, je potřeba říci, že se nacházíme době, která nemá v historii lidstva obdoby. Především společná politická vůle spojená s víceméně rostoucí ekonomikou zajišťují, že svět prochází neustále se rozvíjející globalizací. Proto je třeba reagovat na zvýšenou migraci obyvatel po celém světě. Ačkoli nejsem fanatický zastánce konceptu dnešní Evropské unie, kdy polemizování o míře svobodné vůle jednotlivých států v určitých otázkách je na denním pořádku, dle mého názoru je Evropská unie jednou z nejdokonalejších organizací, které kdy byly vytvořeny a která čerpá ze svého potenciálu adekvátním způsobem. Obyvatelům jednotlivých evropských států přináší členství v EU jedinečné výhody a možnosti, jak (téměř) neomezeně cestovat, pracovat, studovat či jen žít v jakékoliv členské zemi EU, Švýcarska a Evropského hospodářského prostoru (dále jen „EHP“). V posledních letech se také EU zaměřuje na dodržování lidských práv a svobod, což vyústilo k přijetí Listiny základních práv Evropské unie¹, která je platná od 1. prosince 2009. Dávno tedy nemluvíme pouze o ekonomickém sdružení členských zemí, ale o komplexním mezinárodním společenství, které je založeno na zásadách právního státu, hospodářsky orientované spolupráci koncentrované v jednotném vnitřním trhu, společné zahraniční a bezpečnostní politice a dodržování základních lidských práv a svobod.

V dnešní době, kdy Česká republika završuje deset let trvající členství v Evropské unii, plně neomezených možností spojených se základním principem Evropské unie – volným pohybem osob na jejím území, je potřeba zajistit, aby občané, kteří takto volného pohybu osob využijí, nebyli kráceni na svých sociálních právech. Institut, který Evropská unie zvolila pro zabezpečení rovnosti všech občanů EU tak, aby

¹ Listina základních práv Evropské unie (konsolidované znění 2012). *Úřední věstník EU*, C 326, 26. 10. 2012, s. 391 – 407. Dostupné také z WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

měli stejná práva v oblasti sociálního zabezpečení, je koordinace systémů sociálního zabezpečení jednotlivých členských států EU. Tento poměrně složitý systém koordinačních pravidel byl přijat na počátku 50. let 20. století v podobě jedněch z prvních nařízení Evropského společenství. Následně byla tato pravidla zrevidována, přičemž výsledkem dlouhodobého procesu vyjednávání se stala nařízení Rady (EHS) č. 1408/71² (dále jen „Nařízení 1408/71“) a č. 574/72³ (dále jen „Nařízení 574/72“). Pro Českou republiku začala být tato nařízení závazná ke dni vstupu do Evropské unie, tedy k 1. květnu 2004.

Od 1. května 2010 účinná koordinační nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004⁴ (dále jen „Nařízení 883/2004“) a č. 987/2009⁵ (dále jen „Nařízení 987/2009“, společně s Nařízením 883/2004 také jen „Koordinační nařízení“) upravují problematiku komplexním způsobem, jak z hlediska hmotněprávního, tak z hlediska procesněprávního. Smyslem této práce však není poskytnout komplexní pohled na koordinaci systémů sociálního zabezpečení, a to především z důvodu značného rozsahu problematiky. Zaměřila jsem se proto pouze na oblast koordinace starobních a pozůstalostních důchodů, přičemž důraz je kladen na základní principy, které se v tomto systému uplatňují, jejich aplikaci a neposlední řadě samotné poskytování dávek ve stáří a dávek pozůstalých včetně postupu jejich výpočtu. Neméně důležitou součástí kapitoly věnované koordinaci starobních a pozůstalostních důchodů je uvedení postupu (ne)koordinace doplňkových systémů důchodového pojištění.

Důležitou součástí této práce je také vymezení věcné a osobní působnosti základních koordinačních nařízení, kolizní pravidla závazného určování příslušnosti k právním předpisům, institucionální zajištění pravidel koordinace a dále promítnutí

² Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. *Úřední věstník EU*, L 149, 5. 7. 1971, s. 2 – 50. Dostupné také z WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

³ Nařízení Rady (EHS) č. 574/72 ze dne 21. března 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. *Úřední věstník EU*, L 74, 27. 3. 1972, s. 1 – 83. Dostupné také z WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. *Úřední věstník EU*, L 166/1, 30. 4. 2004, s. 1 – 123. Dostupné také z WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. *Úřední věstník EU*, L 284, 30. 10. 2009, s. 1 – 42. Dostupné také z WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) v jednotlivých kapitolách. Judikatura SDEU systém koordinace koriguje a vykládá nejednoznačné pojmy, čímž přispívá k rovné aplikaci Koordinačních nařízení.

Poslední kapitola se zabývá velmi kontroverzní soudní při mezi Ústavním soudem ČR, Nejvyšším správním soudem a SDEU. Pokusím se analyzovat vývoj české judikatury v oblasti koordinace systémů českých a slovenských starobních důchodů, známé také jako kauzy tzv. slovenských důchodů.

Tato práce vychází z právní úpravy účinné k 13. srpnu 2013.

1. Koordinace sociálního zabezpečení v Evropské unii

Evropskou unii lze charakterizovat jako hospodářské a politické společenství, které je založeno na čtyřech základních svobodách – volném pohybu osob, služeb, zboží a kapitálu⁶. Společně tyto svobody, které byly zakotveny již ve Smlouvě o založení EHS z roku 1957, vytváří společný vnitřní trh EU, jehož definice se nyní nachází v článku 26 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie⁷ (dále jen „SFEU“):

„Vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smluv.“

Pro oblast koordinace systémů sociálního zabezpečení je stěžejní svoboda volného pohybu osob, která je stavebním pilířem pro přijetí koordinačních nařízení v oblasti sociálního zabezpečení. V současné době je obsahem volného pohybu osob právo každého občana pracovat či podnikat, žít, usadit se a studovat v kterékoli členské zemi Evropské unie. Původně se však tato práva vztahovala pouze na ekonomicky aktivní osoby, bez ohledu na to, zda jsou zaměstnanci či osobami samostatně výdělečně činnými. Až v roce 1987, kdy se stal účinným Jednotný evropský akt, byla tato práva rozšířena i na studenty, důchodce a osoby žijící z nezávislých příjmů. O osobní působnosti koordinačních nařízení dále pojednává samostatná část této kapitoly.

Volný pohyb osob je uskutečněn odstraněním vnitřních hranic EU, čímž se vytváří prostor svobody a bezpečnosti uvnitř EU. Na druhé straně bylo nezbytné posílit kontrolu vnějších hranic EU, podobně jako kontrolu pobytu občanů ze zemí mimo oblast EU. Odstranění překážek pro překročení hranic, zejména vyžadování platného cestovního pasu či platného pobytového popř. pracovní víza a důsledné hraniční kontroly, mělo usnadnit legální migraci osob zejména z důvodu hledání lepších pracovních a životních podmínek.

Pro oblast koordinace starobních a pozůstalostních důchodů je primární volný pohyb pracovníků, který je podrobněji popsán v článku 45 SFEU:

⁶ Někteří právní odborníci však zastávají názor, že základních svobod EU je ve skutečnosti pět. Právo usazování (*right of establishment*) tak lze chápat dvojím způsobem. Lze je označit za zvláštní druh zásady volného pohybu poskytování služeb anebo za samostatný institut.

⁷ Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění 2012). *Úřední věstník EU*, C 326, 26. 10. 2012, s. 1 – 390. Dostupná také z WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

„1. Je zajištěn volný pohyb pracovníků v Unii.

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

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

a) ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa;

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

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

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

4. Tento článek se nepoužije pro zaměstnání ve veřejné správě.“

Tento obecný rámec volného pohybu osob vyžaduje, aby členské státy nezacházely s migrujícími pracovníky hůře než s místními pracovníky, přičemž případná diskriminace na základě státní příslušnosti představuje překážku volného pohybu osob. Zajištění volného pohybu osob tak musí být realizováno jak v oblasti pracovněprávní ochrany, tak i v oblasti sociálního zabezpečení. Článek 48 SFEU proto představuje právní základ pro přijetí Koordinačních nařízení, které migrujícím pracovníkům zajistí jejich sociální nároky v případě přemístění se do jiné členské země:

„Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem v oblasti sociálního zabezpečení taková opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu osob pracovníků; za tímto účelem vytvoří systém, který migrujícím zaměstnancům a osobám samostatně výdělečně činným, jakož i osobám na nich závislým, zajistí:

a) započtení všech dob získaných podle různých vnitrostátních právních předpisů pro účely vzniku a zachování dávky, jakož i pro výpočet jejich výše,

b) vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států.

...“

Již v primárním právu EU jsou zakotveny dva ze základních principů koordinace systémů sociálního zabezpečení, které jsou blíže uvedeny v Koordinačních nařízeních – zápočet všech dob získaných podle různých vnitrostátních předpisů pro účely vzniku a zachování nároku na dávky, jakož i pro výpočet jejich výše (princip sčítání dob pojištění) a dále pak vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států v případě přemístění se do jiné členské země (princip exportu dávek). Základním principům koordinace sociálního zabezpečení se dále věnuje kapitola 2.

Náplní této kapitoly tak bude především vznik, povaha, právní základ a působnost tohoto komplexního systému koordinace sociálního zabezpečení v EU.

1.1 Pojem koordinace, její vývoj a účel

V první řadě je potřeba osvětlit samotný pojem koordinace sociálního zabezpečení na úrovni EU. Ačkoli se s tímto pojmem setkáváme nejen v oblasti sociálního zabezpečení, jeho legální definici v primárním právu nenalezneme. Sama Evropská komise resp. Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování uvádí⁸, že jsou to společná pravidla, která chrání práva občanů v oblasti sociálního zabezpečení při pobytu v ostatních zemích EU, Islandu, Lichtenštejnsku, Norsku a Švýcarsku (dále jen „členské státy“ pokud není stanoveno jinak). Prof. Pennings podává⁹ ucelenější charakteristiku:

„Koordinační pravidla jsou pravidla, jejichž cílem je přizpůsobit jednotlivé systémy sociálního zabezpečení navzájem (podobně jako ve vztazích k jiným mezinárodním instrumentům) tak, aby řešila jednotlivé přeshraniční otázky s cílem ochránit sociální postavení migrujících pracovníků.“

Přestože se může zdát, že není příliš přínosné zabývat se takovou teoretickou otázkou, jako je definice pojmu koordinace, není tomu tak. Zodpovědět tuto otázku považuji za důležité zejména proto, že je potřeba rozlišit pojmy koordinace a harmonizace. S oběma se setkáváme v právu EU, přičemž záleží na oblasti, která je regulována. Lze však říci, že harmonizační pravidla se užívají v právu EU častěji než

⁸ Viz. WWW: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=cs&catId=850>

⁹ PENNING, Frans. *European Social Security Law*. 5. vyd. Antwerp – Oxford – Portland: Intersentia, 2010. s. 6. ISBN 978-90-5095-729-8.

pravidla koordinační. Obecně se harmonizace označuje za proces přijímání mezinárodních ustanovení, která ukládají jednotlivým státům povinnost přizpůsobit své národní právní předpisy požadavkům stanovených harmonizačními pravidly. Oproti tomu pojmem koordinace označujeme proces utváření pravidel mezinárodního práva určených k vzájemnému propojení jednotlivých národních systémů či oblastí umožňujících úpravu mezinárodních otázek tak, aby nedocházelo k nerovnému zacházení.

Neméně důležité je také osvětlit důvod, proč EU zvolila právě **metodu koordinace** pro oblast sociálního zabezpečení. Prof. Tröster k tomu uvádí¹⁰:

„Koordinace je nezbytná (...) z důvodu velkých rozdílů mezi systémy sociálního zabezpečení členských států a jejich široké škále podmínek pro vznik a trvání nároku, výše dávek, podpůrných dob a platebních postupů. Navíc tyto systémy se neustále vyvíjejí a mění.“

Z výše uvedeného vyplývá, že oblast sociálního zabezpečení je natolik specifická a citlivá (zejména s ohledem na historické a politické pozadí jednotlivých států), že by bylo prakticky nemožné jednotlivé systémy harmonizovat. Jak bylo uvedeno v úvodu, svoboda volného pohybu osob byla zakotvena již ve Smlouvě o založení EHS z roku 1957, proto bylo nutné tuto problematiku spolu se zajištěním její sociální ochrany upravit co nejdříve. První koordinační nařízení nabylo účinnosti v roce 1959¹¹. Na počátku 70. let 20. století byla přijata nová úprava, která byla platná ještě do nedávna: Nařízení 1408/71 a prováděcí Nařízení 574/72. Vzhledem k tomu, že za téměř 40 let účinnosti těchto nařízení se změnilo mnohé (nehledě na velké množství novelizací, které zneprůhlednily text nařízení), bylo nutné přijmout nařízení nová. Největším problémem však byl zřejmě fakt, že Nařízení 1408/71 obsahovalo značná omezení v jeho osobní působnosti. Na konci roku 1998 Evropská komise zveřejnila

¹⁰ TRÖSTER, Petr. *Právo sociálního zabezpečení*, 4. přeprac. a dopl. vyd., Praha: C. H. Beck, 2008, s. 68. ISBN 978-80-7400-032-4.

¹¹ Nařízení Rady (EHS) č. 3/1958 ze dne 25. září 1958 o sociálním zabezpečení migrujících pracovníků. *Úřední věstník EU*, 30, 16. 12. 1958, s. 561–596; a Nařízení Rady (EHS) č. 4/1958 ze dne 3. prosince 1958, kterým se stanoví prováděcí pravidla nařízení č. 3/1958. *Úřední věstník EU*, 30, 16. 12. 1958, s. 597–664. Vše dostupné také na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

návrh nového koordinačního nařízení¹², které mělo nahradit dosavadní právní úpravu. Jak uvádí Prof. Pennings¹³: „Účel navržení nového nařízení byl dvojitý: uvedení podstatně kratšího koordinačního instrumentu a zmodernizování dosavadních koordinačních pravidel.“

Ačkoli se od nové úpravy očekávalo, že podstatně zjednoduší a zpřehlední oblast koordinace sociálního zabezpečení, zakomponuje nové principy a zároveň rozsáhlou judikaturu SDEU, vize původního návrhu nakonec nebyla zcela naplněna a nová úprava tak zůstala za očekáváním¹⁴. Nesporně však lze říci, že Nařízení 883/2004 a prováděcí Nařízení 987/2009 znamenají v oblasti koordinace sociálního zabezpečení velký posun kupředu. Nařízení 883/2004 bylo přijato dne 29. 4. 2004¹⁵. Následně započaly přípravné práce k realizaci prováděcího nařízení. Nařízení 987/2009 bylo přijato dne 16. 9. 2009. Obě koordinační nařízení začala být účinná od 1. května 2010.

Hlavním **účelem** koordinace systémů sociálního zabezpečení je umožnit občanům EU – především migrujícím pracovníkům – využívat své základní svobody volného pohybu osob a přitom zachovat jejich sociální nároky. Jinak řečeno, Koordinační nařízení odstraňují překážky v oblasti sociálního zabezpečení tak, aby osoby na území EU mohly skutečně využívat volný pohyb osob. Pro názornou ilustraci uvádím příklad: absolvent vysoké školy, původem z České republiky, se rozhodne, že svou pracovní kariéru začne v Belgickém království, po 10 letech je přeložen do Nizozemského království a kariéru v délce 15 let ukončí v České republice, kde také požádá o starobní důchod. Pokud by se nárok a výše starobního důchodu měly vypočítat pouze na základě délky odpracovaných let (doby pojištění) na území České republiky, žadatel by nárok na dávku nezískal. Proto se budou v žádosti o přiznání starobního

¹² Návrh nařízení Rady (EHS) o koordinaci systémů sociálního zabezpečení ze dne 21. prosince 1998 COM(1998) 779. *Úřední věstník* C 038/1999, 12. 2. 1999, s. 10. Dostupný na WWW:

http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=cs

¹³ PENNING, Frans. Inclusion and Exclusion of Persons and Benefits in the New Co-ordination Regulation. In SPAVENTA, Eleanor; DOUGAN, Michael (ed.). *Social welfare and EU Law*. Oxford and Portland, Oregon: HART Publishing, 2005. s 241 – 260. ISBN 1-84113-490-2.

¹⁴ Podrobněji se k procesu přijímání a výsledku věnuje např. KOLDINSKÁ, Kristina. et al. *Sociální zabezpečení osob migrujících v EU*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 25 – 30. ISBN 978-80-7179-622-0.

¹⁵ Zajímavostí je, že se tak stalo téměř doslova v předvečer rozšíření EU dne 1. května 2004 o deset nových členských států, včetně České republiky. Tyto státy nebyly přizvány k diskuzi, natož k hlasování o něm, protože v době hlasování nebyly členy EU. Avšak dva dny po přijetí Nařízení 883/2004 se tyto státy členy EU staly a toto nařízení se pro ně stalo právně závazným.

důchodu aplikovat Koordinační nařízení podle stanovených pravidel, které jsou předmětem následujících kapitol mé práce.

K účelu Koordinačních nařízení se v podobném duchu vyjádřil také Evropský hospodářský a sociální výbor (dále jen „EHSV“) v jednom ze svých nejnovějších sdělení¹⁶:

„Obecně je smyslem koordinace režimů sociálního zabezpečení ochrana pracovníků, kteří vykonávají svou pracovní činnost ve dvou či více státech a kteří tak podléhají různým systémům sociálního zabezpečení. Za tím účelem státy podepisují smlouvy s jinými státy, které často obsahují ustanovení o rovném zacházení, výlučnosti použitelných předpisů, zachování sociálního zabezpečení původního státu a s tím souvisejících práv v případě vysílaných pracovníků, o převoditelnosti důchodů a sčítání dob, kdy bylo pojištění hrazeno v signatářských zemích úmluvy. Nařízení (ES) č. 1408/71 a nařízení (ES) č. 883/2004, které po něm následovalo, tvoří nástroje, kterými Unie stanovuje pravidla a předpisy pro provádění těchto zásad v EU a které současně představují inspiraci pro dohody se třetími zeměmi.“

Lze tedy uzavřít, že Koordinační nařízení jsou významným instrumentem EU, který umožňuje uskutečnění volného pohybu osob v oblasti sociálního zabezpečení tak, že omezuje exkluzivní právo členských států EU rozhodovat o základních prvcích jejich národního sociálního zabezpečení především co do osobního a věcného rozsahu.

1.2 Prameny koordinace sociálního zabezpečení

Prameny evropské koordinace můžeme rozdělit podle obecné teorie pramenů EU na právo primární, sekundární a subsidiární. Primární právo zahrnuje zejména zakládací smlouvy EU - SFEU a Smlouvu o Evropské unii¹⁷ (dále jen „SEU“) a dále pak pozměňovací akty EU, protokoly připojené k zakládajícím smlouvám a k pozměňujícím

¹⁶ Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Vnější rozměr koordinace sociálního zabezpečení EU COM(2012) 153 final. *Úřední věstník EU*, C 11, 15. 1. 2013, s. 71—76. Dostupné také na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

¹⁷ Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění 2012). *Úřední věstník EU*, C 326, 26. 10. 2012, s. 1 – 390. Dostupné také z WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

smlouvám a v neposlední řadě také smlouvy o přistoupení nových členských států k EU.

Sekundární právo zahrnuje jednostranné akty, pod které se podle čl. 288 SFEU řadí nařízení, směrnice, rozhodnutí, stanoviska a doporučení; dále pak smluvní akty, pod které patří mezinárodní dohody podepsané EU a některou třetí zemí nebo vnější organizací; dohody mezi členskými státy a dohody mezi institucemi EU.

Mezi právo subsidiární zařazujeme kromě judikatury SDEU také mezinárodní právo a nepsané obecné právní zásady.

Jak bylo řečeno v úvodu kapitoly 1, pro oblast koordinace sociálního zabezpečení je stěžejní ustanovení v článku 26 SFEU o fungování vnitřního trhu, článku 45 SFEU o volném pohybu pracovníků a článku 48 SFEU, kterým byl Evropský parlament a Rada zmocněny k přijetí Koordinačních nařízeních.

1.2.1 Nařízení 883/2004

Je téměř výlučným pramenem práva pro členské státy v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení. Nařízení má obecnou závaznost, bezprostřední působnost a přímou aplikovatelnost.

Nařízení se skládá z šesti hlav:

- Hlava I Obecná ustanovení – v této hlavě jsou obsaženy právní definice užívaných pojmů, dále ustanovení týkající se osobní a věcné působnosti a základní principy koordinačního práva; v neposlední řadě je zde upraven vztah mezi tímto nařízením a jinými nástroji koordinace v oblasti sociálního zabezpečení.
- Hlava II Určení použitelných právních předpisů – tato hlava se podrobněji věnuje základnímu principu koordinace – aplikovatelnosti právních předpisů pouze jednoho členského státu. Dále řeší kolizní situace, kdy migrující pracovník vykonává pracovní činnost ve dvou a více členských státech zároveň. Této problematice se věnuje blíže kapitola 3.

- Hlava III Zvláštní ustanovení o různých druzích dávek – tato hlava je dále členěna dle jednotlivých sociálních dávek. Problematice starobních a pozůstalostních důchodů se věnuje kapitola 4.
- Hlava IV Správní komise a poradní výbor – tato hlava je věnována orgánům, které byly zřízeny pro účely koordinace systémů sociálního zabezpečení v EU, jejich složení a úkolům. Mezi tyto orgány patří Správní komise, Technická komise pro zpracování údajů, Účetní komise a Poradní výbor pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Této problematice se věnuje blíže kapitola 2.6.1.
- Hlava V Různá ustanovení – v této části je mj. popsán princip spolupráce mezi jednotlivými členskými státy a jejich příslušnými pověřenými institucemi, ochrana osobních údajů, financování aj.
- Hlava VI Přejícná a závěrečná ustanovení.

1.2.2 Nařízení 987/2009

Nařízení je také nazýváno jako prováděcí. Bylo přijato téměř pět let poté, co bylo přijato Nařízení 883/2004 a nabylo účinnosti společně s Nařízením 883/2004 dne 1. května 2010. Nařízení 987/2009 upřesňuje prováděcí opatření a postupy pro realizaci koordinačních pravidel stanovených Nařízením 883/2004.

Nařízení je členěno do pěti hlav:

- Hlava I Obecná ustanovení – tato hlava v první řadě upravuje právní definice užívaných pojmů, dále obsahuje ustanovení týkající se spolupráce a výměny dat a další postupy spojené s realizací základních principů koordinačních pravidel.
- Hlava II Určení použitelnosti právních předpisů – jak již samotný název napovídá, hlavní náplní této hlavy je uplatnění kolizních pravidel především při výkonu pracovní činnosti ve více členských státech.

- Hlava III Zvláštní ustanovení o různých druzích dávek – tato nejobsáhlejší část se zabývá realizací koordinačních pravidel v rámci jednotlivých dávek upravených Nařízením 883/2004.
- Hlava IV Finanční ustanovení – tato část se zabývá především úhradou nákladů na dávky (skutečných a paušálních nákladů), dále obsahuje úpravu pro postup úhrady mezi institucemi, lhůty po uplatnění a uhrazení pohledávek, dále také zpětné vymáhání neoprávněně poskytnutých dávek, délky promlčecích dob aj.
- Hlava V Různá, přechodná a závěrečná ustanovení.

1.2.3 Nařízení 1231/2010¹⁸

Toto nařízení rozšiřuje aplikaci Koordinačních nařízení na příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahovala pouze z důvodu jejich státní příslušnosti. Jak se uvádí v bodě č. 1 preambule tohoto nařízení, rozšíření působnosti má vést k lepšímu začlenění státních příslušníků třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členského státu. Podmínkami pro udělení práv obdobných právům občanů EU jsou: 1) udělení oprávněného pobytu na území členské země a 2) tyto osoby jsou zároveň v situaci související s několika členskými státy (vyslání nebo výkon pracovní činnosti ve více členských státech).

Toto nařízení se však neaplikuje na Dánsko a Velkou Británii, která bude nadále postupovat podle bývalého nařízení (ES) č. 859/2003, které bylo nahrazeno nařízením č. 1231/2010.

1.2.4 Dohoda mezi ES a jejími členskými státy a Švýcarskem¹⁹

Tato dohoda upravuje vztah mezi EU a jejími členskými státy a Švýcarskem. Švýcarská konfederace – proslulá svým neutrálním postojem – není členem EU, avšak

¹⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti. *Úřední věstník EU*, L 344, 29. 12. 2010, s. 1—3. Dostupné také z WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

¹⁹ Dohoda mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné a Švýcarskou konfederací o volném pohybu osob. *Úřední věstník EU*, L 114, 30. 4. 2002, s. 468 - 480. Dostupná také z WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

je členskými zeměmi EU obklopena. Bylo tak pro ni nezbytné přistoupit k mnoha právním předpisům EU pomocí multilaterálních smluv.

V příloze II dohody se smluvní strany dohodly, že budou vzájemně používat koordinační pravidla EU, čímž se působnost koordinačních nařízení rozšířila i na občany Švýcarska. Do 30. 5. 2012 byla používána stará koordinační Nařízení 1408/71 a 574/72, protože se nepodařilo aktualizovat přílohu II Dohody mezi ES a jejími členskými státy a Švýcarskem. Rozhodnutím Smíšeného výboru z 31. 3. 2012²⁰ byla dohoda změněna. Proto od 1. dubna 2012 Švýcarsko přistoupilo k aplikaci Nařízení 883/2004 a 987/2009, čímž se podstatně zjednodušila celá agenda koordinace a nedochází k dvojkolejnosti právní úpravy.

1.2.5 Dohoda o EHP²¹

EHP vznikl k 1. 1. 1994 na základě dohody uzavřené mezi Evropským sdružením volného obchodu a Evropskou unií (tehdy ještě Evropským společenstvím). Členy EHP jsou Lichtenštejnsko, Norské království a Island. Dohoda rozšířila platnost čtyř základních svobod EU také na území EHP a tyto státy se mohou účastnit vnitřního trhu EU.

Součástí Dohody o EHP je mj. přistoupení k aplikaci koordinačních nařízení. Do 31. 5. 2012 se však ve vztahu k těmto státům aplikovala stará nařízení, protože se nepodařilo aktualizovat tuto dohodu ve vztahu k novým Koordinačním nařízením. Rozhodnutím Smíšeného výboru EHP ze dne 1. 7. 2011²² a s účinností od 1. června 2012 se také ve vztahu k těmto státům aplikují Nařízení 883/2004 a 987/2009.

²⁰ Rozhodnutí Smíšeného výboru č. 1/2012 zřízeného podle Dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné a Švýcarskou konfederací o volném pohybu osob, kterým se nahrazuje příloha II této dohody o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. *Úřední věstník EU*, L 21, 24. 1. 2013, s. 43. Dostupné také z WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

²¹ Dohoda o Evropském hospodářském prostoru. *Úřední věstník EU*, L 1, 3. 1. 1994, s. 572 – 605. Dostupná také z WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

²² Rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 76/2011 ze dne 1. července 2011, kterým se mění příloha VI (Sociální zabezpečení) a protokol č. 37 k Dohodě o EHP. *Úřední věstník EU*, L 262, s. 33. Dostupné také z WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

1.2.6 Rozhodnutí Správní komise

Důležitým pramenem koordinačního práva jsou rozhodnutí Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „Správní komise“), která byla zřízena při Evropské komisi čl. 71 Nařízení 883/2004. Správní komise se skládá ze zástupců vlád jednotlivých členských zemí, kterým jsou podle potřeby nápomocni odborní poradci a ze zástupců Evropské komise. Správní komise se především zabývá otázkami výkladu vyplývající z Koordinačních nařízení.²³ Co se týče právní síly jejích rozhodnutí, Prof. Penning uvádí:²⁴ „...rozhodnutí Správní komise mají významnou hodnotu v oblasti řízení administrativních postupů.“ Z judikatury SDEU vyplývá, že právní povaha a závaznost takových rozhodnutí je pouze relativní. Nepochybně lze rozhodnutí Správní komise považovat za užitečný nástroj pro instituce zabývající se sociálním zabezpečením, ovšem tato rozhodnutí nemohou tyto instituce zavazovat k určitým postupům či interpretaci Koordinačních nařízení.²⁵ Obecně však lze říci, že interpretační rozhodnutí a doporučení Správní komise jsou členskými státy respektována a její doporučené postupy dodržují, to ostatně také odpovídá základnímu principu dobré spolupráce mezi členskými státy.

1.3 Vztah Koordinačních nařízení k dalším pramenům unijního a mezinárodního práva

Ačkoli jsou Koordinační nařízení téměř výlučným pramenem koordinačního práva v rámci EU, existují určité výjimky, které jsou předmětem této kapitoly. Dalšími prameny koordinace systémů sociálního zabezpečení v EU jsou nařízení č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, které může být použito v případě dávek, které jsou vyloučeny z věcné působnosti Nařízení 883/2004, dále pak směrnice č. 2004/38/ES o volném pohybu a pobytu občanů EU a dále dvoustranné mezinárodní smlouvy o sociálních nárocích uzavřené mezi členskými státy a třetími zeměmi.

²³ Blíže k úkolům Správní komise viz. kapitola 2.6.1 práce.

²⁴ PENNING, Frans. *Supra n. 9*, s. 22.

²⁵ Rozsudek SDEU C-98/80 ze dne 14. května 1981 ve věci Giuseppe Romano proti Institut national d'assurance maladie – invalidité. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

1.3.1 Nařízení č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie²⁶

V úvodu kapitoly 1 jsem již uvedla, že článek 45 SFEU, který zakotvuje volný pohyb osob v primárním právu EU, zahrnuje jak jeho zajištění z hlediska pracovněprávní ochrany, tak z hlediska sociálního zabezpečení. Právní základ pro přijetí tohoto nařízení je článek 46 SFEU, kterým byl Evropský parlament a Rada zmocněny k přijetí sekundárního právního předpisu, kterým bude zajištěn volný pohyb pracovníků v EU. Dosažení tohoto cíle zahrnuje odstranění jakékoliv diskriminace mezi pracovníky členských zemí na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky, jakož i právo těchto pracovníků volně se pohybovat uvnitř EU za účelem výkonu zaměstnání s výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností nebo veřejným zdravím.²⁷

Nařízení č. 492/2011 nahradilo nařízení č. 1612/68,²⁸ které bylo mnohokrát za svou dobu podstatně novelizováno a tak bylo z důvodu srozumitelnosti a přehlednosti kodifikováno.²⁹ Nařízení č. 492/2011, které je účinné od 16. června 2011, tak neobsahuje žádné zásadní změny.

Nařízení č. 492/2011 je předpis obecný, který má za cíl zajistit práva migrujících pracovníků na území hostitelského státu. Ač se tedy jedná o pracovněprávní předpis, jehož účel je odlišný od Koordinačních nařízení, pro oblast sociálního zabezpečení je podstatně relevantní ustanovení v článku 7 nařízení č. 492/2011:

1. 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 zaměstnaným.

2. Požívá stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci. (...)

²⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie. *Úřední věstník EU*. L 141, 27. 5. 2011, s. 1–12. Dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

²⁷ *Ibid.*, bod preambule č. 2.

²⁸ Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. *Úřední věstník EU*. L 257, 19. 10. 1968, s. 2–12. Dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

²⁹ *Ibid.*, bod preambule č. 1.

Nařízení č. 492/2011 nepodává legální definici „sociální výhody“ dle jeho článku 7, Soudní dvůr EU však v rozsudku *Cristini*³⁰ uvedl, že je to nutné chápat ve světle rovnosti nakládání za jakoukoliv sociální výhodu, ať už spojenou nebo nespojenou se zaměstnáním. Rovnost nakládání se vztahuje také na rodinné příslušníky migrujících pracovníků a také na jejich pozůstalé.³¹ Pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení je důležité, že Soudní dvůr EU v rozsudku *Schmid*³² uvedl, že ustanovení v článku 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 (v dříve platném nařízení č. 1612/68 se taktéž jednalo o článek 7 odst. 2) může být použito i pro sociální výhody, které spadají pod věcnou působnost Nařízení 883/2004.

Naopak v rozsudku *Even*³³ Soudní dvůr EU uvedl, že předčasné důchodové dávky pro válečné veterány nespádají ani pod věcnou působnost Koordinačního nařízení,³⁴ ani pod věcnou působnost nařízení č. 492/2011, protože tyto dávky nesplňují požadavek ve smyslu „sociální výhody“ dle článku 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 a potažmo smyslu celého nařízení č. 492/2011. Smyslem nařízení č. 492/2011 je ochrana migrujících pracovníků v rámci jejich pohybu po území EU. Přiznání dávky vojákům země, za kterou bojovali a utrpěli zranění během 2. světové války, jako odměna za jejich oddanost, tak nemůže být považována za sociální výhodu, když je spojena se státní příslušností a vojenskou službou pro tuto zem.³⁵

Dalším specifikem je osobní působnost nařízení č. 492/2011, které je použitelné pouze pro zaměstnané osoby, nikoli osoby samostatně výdělečně činné či osoby, které nevykonávají výdělečnou činnost, nebo uchazeči o zaměstnání. Nařízení č. 492/2011 tak chápe pojem „pracovníka“ v podstatně užším smyslu než Koordinační nařízení, která pod tento pojem zahrnují veškeré osoby, které spadají pod systém sociálního zabezpečení, tedy i výše vyloučené kategorie osob. Soudní dvůr EU také v průběhu let stanovil kritéria, kdy je určitá osoba považována za zaměstnance ve smyslu nařízení č.

³⁰ Rozsudek SDEU ze dne 30. září 1975 ve věci C-32/75 Anita Cristini proti Sociétés nationale des chemins de fer français. Dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu>

³¹ V případě *Cristini* se jednalo o uplatnění slevy na železnici pro velké rodiny.

³² Rozsudek SDEU C-310/91 ze dne 27. května 1993 ve věci Hugo Schmid proti Belgische Staat, représenté par le Minister van Sociale Voorzorg. Dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu>

³³ Rozsudek SDEU C-207/78 ze dne 31. května 1979 ve věci Státní zastupitelství proti Gilbertu Evenovi a Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS). Dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu>

³⁴ Blíže k negativnímu vymezení věcné působnosti kapitola 1.5.

³⁵ PENNING, Frans. *Supra n. 9*, s. 127.

492/2011. Na základě rozsudků *Lawrie-Blum*,³⁶ *Trojani*³⁷ nebo *Collins*³⁸ se tak za zaměstnance považuje osoba, která vykonává pracovní činnost po určitou dobu, pod vedením jiné osoby a dostává za tuto činnost odměnu. Také pracovníci, kteří jsou zaměstnání na částečný pracovní úvazek, musí být považováni za pracovníky ve smyslu nařízení č. 492/2011. Pouze pracovní činnost, která je vykonávána v tak malém rozsahu, že je pouze okrajová či pomocná, nevyhovuje požadavkům dle uvedených rozsudků.

Článek 36 odst. 2 nařízení č. 492/2011 upravuje jeho vzájemný vztah ke Koordinačním nařízením a výslovně uvádí, že nařízením č. 492/2011 nejsou dotčena opatření přijatá v souladu s článkem 48 SFEU, což je fundamentální článek, na základě kterého byla přijata Koordinační nařízení. Lze tak shrnout, že článek 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011, který obsahuje požadavek odstranění všech forem diskriminace z důvodu státní příslušnosti, je ustanovením obecným. Může tak být použito v případě, kdy je použití Koordinačních nařízení vyloučeno. Takovým případem například mohou být dávky sociální pomoci, které jsou výslovně vyloučeny z působnosti Nařízení 883/2004 na základě jeho článku 3 odst. 5.

Vzájemný vztah mezi nařízením č. 492/2011 a Koordinačními nařízeními je vztahem speciality, a proto se při posuzování nároku na dávku na určitou dávku ze systému sociálního zabezpečení primárně použijí Koordinační nařízení.

1.3.2 Princip rovného zacházení a občanství EU

Jedno z nejužitečnějších práv vyplývajících z občanství EU je právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Toto právo nalezneme v článku 21 odst. 1 SFEU, který je navíc doplněn o článek 18 SFEU a zakazuje jakoukoli formu diskriminace na základě státní příslušnosti. To však neznamená, že kterýkoliv ekonomicky neaktivní občan EU, který se rozhodne přestěhovat do Velké Británie, kde jsou štědré sociální dávky, má přístup ke všem sociálním dávkám. Právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států je omezeno touto podmínkou: občan EU

³⁶ Rozsudek SDEU C-66/85 ze dne 3. července 1986 ve věci Deborah Lawrie-Blum proti Land Baden-Württemberg. §16 a §17. Dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu>

³⁷ Rozsudek SDEU C-456/02 ze dne 7. září 2004 ve věci Michel Trojani proti Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS). §15. Dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu>

³⁸ Rozsudek SDEU C-138/02 ze dne 23. března 2004 ve věci Brian Francis Collins proti Secretary of State for Work and Pensions. §26. Dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu>

musí být buď ekonomicky aktivní, nebo musí být ekonomicky nezávislý na sociálním systému ve členském státě, ve kterém žije. Ekonomicky neaktivní občané také musí dokazovat, že mají platné zdravotní pojištění, které kryje jejich případné výdaje v zahraničí, což může být pro takové osoby problematické. Jak upozorňuje prof. Chalmers, vyloučení nemocných a chudých z migračních práv zdůrazňuje kritiku občanství EU, které je spíše kvazi-ekonomickým statutem než řádným ústavním občanstvím, které je založeno na rovnosti, solidaritě a principu univerzality.³⁹

Legálně pobývajícím migrujícím občanům a jejich rodinní příslušníci požívají v hostitelském státě právo na rovné zacházení stejně jako místní občané. Otázka využívání příspěvků ze státního sociálního systému je však citlivou otázkou hlavně ve členských státech západní Evropy, které se obecně potýkají s větším objemem migrujících osob. Některé členské státy tak podmiňují nárok na sociální dávky určitou délkou pobytu v této členské zemi nebo určitým stupněm integrace v místní společnosti. Takové podmínky se mohou jevit nepřímou diskriminací, avšak Soudní dvůr EU opakovaně uvedl, že jsou akceptovatelné, pokud jsou řádně odůvodněny a jsou za daných podmínek přiměřené.⁴⁰

Průlomový případ, kdy se Soudní dvůr EU zabýval otázkou práv vyplývajících z občanství EU, je případ *Martinez Sala*⁴¹ z roku 1998. V tomto případě španělské občance žijící v Německu byla odmítnuta žádost na přídavek na dítě, protože nemohla předložit dokument prokazující její legální pobyt v Německu. Paní Martinez Sala však prokázala, že o tento dokument požádala, ale dosud jí nebyl doručen, protože správní řízení v této věci je velmi zdlouhavé. Jak uvádí prof. Chalmers, Soudní dvůr EU tomto případě rozhodl velmi formalisticky, když uvedl, že německé úřady nemají pravomoc k vyžádání takového dokumentu, protože v ekvivalentním případě u německého občana by o takový dokument nežádaly. Obdržení této sociální dávky je totiž podmíněno pouze splněním objektivních kritérií, mezi které prokazování legálního pobytu podle německých právních předpisů nepatří.⁴² Zdůvodnění takového závěru však bylo přelomové. Soudní dvůr EU nerozhodl na základě tehdejšího platného

³⁹ CHALMERS, Damian et al. *European Union Law*. 2.vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. s. 440. ISBN: 978-0-521-12151-4.

⁴⁰ Viz. dále vývoj judikatury v oblasti rovného zacházení a přístupu k sociálním dávkám.

⁴¹ Rozsudek SDEU C- 85/96 ze dne 12. května 1998 ve věci Martinez Sala proti Freistaat Bayern. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

⁴² CHALMERS, Damien et al. *Supra n. 39*, s. 455.

koordinačního nařízení 1408/71, ani na základě nařízení č. 1612/68, o volném pohybu pracovníků uvnitř EU. Naopak svoji argumentaci založil na tom, že tato záležitost spadá pod osobní i věcnou působnost SFEU (tehdy Smlouva Evropských společenství), když je to záležitost občanství EU a aplikoval jen články 18 a 21 SFEU. Paní Martinez Sala jako občanka EU legálně žijící na území členského státu tak má nárok na rovný přístup k sociálním dávkám stejně jako místní státní příslušníci.

Další případ, který potvrdil výše uvedený rozsudek, je rozhodnutí ve věci *Grzelczyk*.⁴³ V tomto případě šlo o francouzského studenta, který studoval na univerzitě v Belgii. V průběhu celého studia pracoval jako brigádník, přičemž z odměn pokrýval své životní a studijní náklady. V závěrečném, pátém, ročníku studia, kdy již neměl čas účastnit se brigád, požádal o belgickou dávku životního minima (tzv. minimex). Soudní dvůr EU, stejně jako belgický soud, uvedl, že nelze pana Grzelczyka považovat na pracovníka ve smyslu nařízení č. 492/2011, o volném pohybu pracovníků uvnitř EU (tehdy nařízení č. 1612/68). Soudní dvůr EU však také podotkl, že pokud by se jakýkoliv belgický student ocitl ve stejné životní situaci jako pan Grzelczyk, objektivní podmínky pro přiznání nároku na dávku životního minima by splnil. Soudní dvůr EU proto rozhodoval pouze na základě článku 18 SFEU, který zakazuje jakoukoli formu diskriminace na základě státní příslušnosti, když uvedl, že pokud občan EU legálně pobývá na území některého členského státu, může se ve všech situacích, které spadají pod působnost SFEU, spolehnout na tento článek. Navíc, nic v ustanoveních SFEU nevyklučuje studenty z požívání práv vyplývajících z občanství EU. Dále Soudní dvůr EU uvedl, že přechodná nepříznivá finanční situace žadatele, který legálně pobývá na území hostitelského státu, spadá pod určitý stupeň solidarity mezi tímto migrujícím občanem EU a hostitelskou zemí a bylo by tak zjevně nepřiměřené žádost odmítnout. V závěru svého odůvodnění tak Soudní dvůr EU konstatoval, že odmítnutí žádosti o životní minimum pouze na základě státní příslušnosti zakládá diskriminaci zakázanou SFEU.

K podobnému závěru dospěl Soudní dvůr EU také v již zmíněném rozsudku *Trojani*,⁴⁴ ve kterém se ovšem zabýval otázkou, zda i migrující občan EU, který však občas vykonává krátkodobé práce, se může spolehnout na princip rovnosti obsažený

⁴³ Rozsudek SDEU C-184/99 ze dne 20. září 2001 ve věci Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

⁴⁴ Rozsudek SDEU C-456/02. *Supra* n. 37.

v článku 18 SFEU vyplývající z občanství EU. Pan Trojani byl francouzský občan, který odjel do Belgie, kde se usadil, ale nezaregistroval se zde u místně příslušného úřadu. V průběhu svého pobytu vykonával různé pomocné práce pro Armádu spásy, které takto zaměstnávala osoby, aby se lépe začlenily do místní společnosti a to v průměru kolem 30 hodin týdně, za které však obdržel především naturální plnění (jídlo, ubytování, odborné poradenství) a drobnou mzdu. Protože nedisponoval žádnými úsporami, požádal belgickou sociální správu o dávku životního minima (minimex). Jeho žádost byla odmítnuta na základě toho, že nebyl belgickým občanem a dále proto, že se na něj nevztahuje nařízení o volném pohybu pracovníků uvnitř EU (tehdy č. 1612/68, dnes č. 492/2011). K první předběžné otázce, zda může být pan Trojani považován za pracovníka ve smyslu nařízení o volném pohybu pracovníků uvnitř EU, se Soudní dvůr EU vyjádřil tak, že na základě takové pracovní činnosti, kterou pan Trojani vykonává, nelze jej považovat za pracovníka ve smyslu nařízení o volném pohybu pracovníků uvnitř EU. Druhá předběžná otázka zněla, zda pan Trojani, občan EU, na nějž se nevztahuje nařízení o volném pohybu pracovníků uvnitř EU, má právo pobytu v hostitelském členském státě pouze na základě přímé použitelnosti článku 21 SFEU. Soudní dvůr EU nejdříve shrnul dosavadní přístup k této problematice a uvedl, že právo pobytu na území členských států je každému občanovi EU přiznáno přímo na základě článku 21 odst. 1 SFEU. Toto právo však není nepodmíněné, protože je přiznáno pouze s výhradou omezení a podmínek stanovených SFEU a ustanoveními přijatými k jejímu provedení (zejména směrnice č. 2004/38/ES o volném pohybu a pobytu občanů EU). Mezi tato omezení a podmínky patří to, že členské státy mohou vyžadovat od státních příslušníků jiného členského státu, kteří chtějí využít práva pobytu na jeho území, aby měli pro sebe i pro své rodinné příslušníky uzavřeno nemocenské pojištění vůči všem rizikům v hostitelském členském státě a měli dostatečné finanční prostředky, aby se během svého pobytu nestali nepřiměřenou zátěží pro systém sociální péče tohoto státu. Tato omezení a podmínky je třeba používat v souladu s obecnými zásadami práva EU, zejména se zásadou proporcionality. Pan Trojani tak jako občan EU může využít práva pobytu na základě přímé použitelnosti článku 21 odst. 1 SFEU, avšak s určitými omezeními. Jakmile je však ověřeno, že osoba nacházející se v takovém postavení, v jakém se nachází pan Trojani, má povolení k pobytu, kterému mu bylo v mezidobí

probíhajícího řízení u Soudního dvora EU vydáno, může se tato osoba dovolávat článku 18 SFEU za tím účelem, aby jí byla přiznána dávka sociální péče, jako je *minimex*.⁴⁵

Další rozsudek *Bidar*⁴⁶ se zabýval odmítnutí žádosti francouzského vysokoškolského studenta o finanční podporu ve formě studentské půjčky určené na pokrytí jeho životních nákladů a to z důvodu, že nebyl usazen na území Spojeného království, i když tam předtím absolvoval podstatnou část svého středoškolského studia. Soudní dvůr EU musel v první řadě určit, zda finanční podpora ve formě studentské půjčky spadá pod věcnou působnost SFEU, zejména pod jeho článek 18. Soudní dvůr EU zopakoval argumentaci uvedenou v rozsudku *Martinez Sala*, že občan EU, který legálně pobývá na území hostitelského členského státu, se může dovolávat článku 18 SFEU ve všech situacích spadajících do oblasti působnosti práva EU⁴⁷ a to včetně migrujících studentů.⁴⁸ Z těchto důvodů Soudní dvůr EU uzavřel, že podpora poskytovaná ať již ve formě dotovaných půjček, nebo stipendií studentům legálně pobývajícím v hostitelském členském státě a směřující k pokrytí jejich životních nákladů, spadá do rozsahu působnosti SFEU pro účely zákazu diskriminace uvedeného v jeho článku 18 odst. 1.⁴⁹

Druhá předběžná otázka mířila na stanovení kritérií a podmínek pro udělení podpory, která má pokrývat životní náklady studentů tak, aby byly založeny na objektivně odůvodněných hlediscích nezávislých na státní příslušnosti. Britská právní norma vyžadovala, aby žadatel – student byl tři roky před prvním dnem akademického roku včetně usazen na území Spojeného království. Taková podmínka představovala nezbytné opatření pro prokázání určitého stupně integrace do společnosti tohoto státu. Ačkoli členské státy mají projevovat určitou míru solidarity při zacházení s migrujícími občany EU, mohou udělování finančními podporami omezit tak, aby se žadatelé nestali nepřiměřenou zátěží, která by mohla mít dopady celkovou úroveň sociální podpory.⁵⁰ Soudní dvůr EU také konstatoval, že dle platných vnitrostátních norem přitom bylo vyloučeno, aby cizí státní příslušník – student obdržel status usazené osoby, i když

⁴⁵ *Ibid.* §§36, 46.

⁴⁶ Rozsudek SDEU C-209/03 ze dne 15. března 2005 ve věci Dany Bidar proti London Borough of Ealing a Secretary of State for Education and Skills. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

⁴⁷ Rozsudek SDEU C-85/96, *supra n. 41*, §63.

⁴⁸ Rozsudek SDEU C-184/99, *supra n. 43*, §35.

⁴⁹ Rozsudek SDEU C-209/03, *supra n. 46*, §48.

⁵⁰ Rozsudek SDEU C-209/03, *supra n. 46*, §56.

takový státní příslušník v hostitelském státě legálně pobývá a absolvoval tam podstatnou část svého středoškolského studia, a v důsledku toho si vytvořil skutečný vztah ke společnosti tohoto státu. Z tohoto důvodu Soudní dvůr EU uzavřel, že vnitrostátní právní úprava porušuje zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti obsaženého v článku 18 SFEU.

Rozsudek *Förster*⁵¹ stanovil hranice pro posouzení „určitého stupně integrace“ v místní společnosti v případě posuzování nároku na sociální pomoc u studentů tak, aby nebyli „nepřiměřenou zátěží“ pro sociální systém. V tomto případě se jednalo o německou občanku studující v Holandsku, které byla zamítnuta žádost o stipendium na životní náklady a to z důvodu, že nebyla výdělečně činná a trvale v Holandsku nežila po dobu pěti let, tak jak to vyžaduje holandská právní úprava. Tyto podmínky se však nevztahovaly na občany holandské národnosti. Soudní dvůr EU po shrnutí dosavadní judikatury v této problematice uzavřel, že požadavek pěti let nepřetržitého trvalého pobytu na území Holandska nepředstavuje nepřiměřený požadavek pro dosažení „určitého stupně integrace“ v místní společnosti. Z tohoto důvodu Soudní dvůr EU neshledal porušení článku 18 SFEU, protože národní (diskriminační) pravidlo je řádně zdůvodněno.

Tento překvapivý rozsudek je dle mého názoru určitým krokem zpět v porovnání s rozsudkem *Bidar* ve smyslu chápání občanství EU. Pokud bude nadále s migrujícími občany EU zacházeno jinak než s místními státními příslušníky, nelze označit občanství EU za občanství v ústavněprávním slova smyslu, ale spíše jako sociálně-ekonomický statut. Pakliže občan EU – student bude chtít využít svého práva na volný pohyb a odejde studovat do zahraničí, kde si po určité době vytvoří sociální vazby, bude stupeň jeho integrace v místní společnosti v případné žádosti o sociální pomoc posuzován čistě na délce jeho pobytu v této hostitelské zemi. Naopak v případě, kdy o stejnou sociální pomoc požádá místní státní příslušník, nebude tato skutečnost posuzována vůbec.

⁵¹ Rozsudek SDEU C-158/07 ze dne 18. listopadu 2008 ve věci Jacqueline Förster proti Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

1.3.3 Směrnice č. 2004/38/ES o volném pohybu a pobytu občanů EU⁵²

Tato směrnice, jejíž právní základ tvoří článek 21 SFEU zakotvující práva občanů EU svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států a článek 46 SFEU, kterým jsou Evropský parlament a Rada zmocněny k přijetí sekundárních předpisů v oblasti volného pohybu pracovníků, stanovuje podmínky výkonu práv volného pohybu a pobytu občanů EU na území členských států, právo trvalého pobytu občanů EU včetně jejich rodinných příslušníků a také jejich omezení z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Směrnice nahradila dosavadní roztržitěnou odvětvovou právní úpravu obsaženou v několika směrnicích upravujících podmínky výkonu práv a volného pohybu osob a pobytová práva občanů EU.⁵³ Směrnice také reflektuje dosavadní vývoj judikatury SDEU v oblasti výkonu práv vyplývajících z občanství EU, je proto někdy nazývána jako „Občanská“ směrnice (*Citizenship Directive*).

Pro oblast sociálního zabezpečení je podstatný článek 24 směrnice č. 2000/38/ES, který zakotvuje rovné zacházení s občany EU, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu a to v celé oblasti působnosti SFEU. Pokud tedy občan jednoho členského státu po dobu svého legálního pobytu pobývá na území jiného členského státu, má přístup ke všem sociálním dávkám, které nejsou kryty věcnou působností Nařízení 883/2004. To vylučuje např. dávky sociální a léčebné pomoci z působnosti koordinace systémů sociálního zabezpečení v EU.⁵⁴ Právo požívat těchto sociálních nároků je však omezeno, protože členské státy nejsou povinny přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu a to na základě článku 24 odst. 2 směrnice č. 2004/38/ES. Bez tohoto omezení by výkon takového práva v počáteční fázi pobytu představoval nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.⁵⁵

⁵² Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 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. *Úřední věstník EU*, L 158, 30. 4. 2004, s. 46 – 61. Dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

⁵³ Směrnice č. 64/221/EHS, č. 68/360/EHS, č. 72/194/EHS, č. 73/148/EHS, č. 75/34/EHS, č. 75/35/EHS, č. 90/364/EHS, č. 90/365/EHS, č. 93/96/EHS. Vše dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

⁵⁴ Blíže k věcné působnosti Koordinačních nařízení viz kapitola 1.5.

⁵⁵ Směrnice č. 2004/38/ES. Bod preambule č. 10. *Supra n. 52*.

Směrnice č. 2004/38/ES pobyt občanů EU a jejich rodinných příslušníků rozlišuje na tři kategorie v závislosti na délce pobytu, ze kterých vyplývají vzestupně práva a povinnosti:

- 1) využití práva pobytu občanů EU nepřesahující tři měsíce nevyžaduje vyřízení žádných podmínek nebo formalit v hostitelském členském státu s výjimkou povinnosti být držitelem platného identifikačního průkazu či cestovního pasu;
- 2) právo pobytu po dobu delší než tři měsíce již vyžaduje, aby migrující občan EU vykonával pracovní činnost, nebo disponoval dostatečnými finančními prostředky a byl účastníkem zdravotního pojištění, kterým jsou v členském státě kryta všechna rizika, nebo byl studentem nebo účastníkem jiné odborné přípravy, který má dostatečné finanční prostředky k živobytí a je účastníkem zdravotního pojištění. Členský stát také může vyžadovat registraci migrujících občanů u příslušného úřadu;
- 3) právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají všichni občané EU, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let.

Účelem předchozích kapitol bylo objasnění vzájemného vztahu Koordinačních nařízení k dalším pramenům unijního práva. Je nepochybné, že společným cílem všech zmíněných nástrojů práva EU je princip rovnosti zacházení s migrujícími osobami, které využily svého práva na volný pohyb osob. Lze tak s ohledem na výše uvedené uzavřít, že v případě posuzování, zda došlo k porušení práva na rovné zacházení na základě státní příslušnosti, je v první řadě potřeba určit, zda případná dávka spadá pod věcnou působnost Nařízení 883/2004 a dále, zda dotčená osoba spadá pod osobní působnost Nařízení 883/2004. Pokud je toto splněno, budou bez výhrady aplikována Koordinační nařízení. Pakliže však dávku nelze považovat za dávku systémů sociálního zabezpečení dle Nařízení 883/2004, bude se aplikovat nařízení č. 492/2011, o volném pohybu osob. Toto nařízení však lze použít pouze u migrujících pracovníků, kteří aktivně vykonávají pracovní činnost. Při samotném posouzení, zda došlo k diskriminaci, se proto vyžaduje srovnání zacházení s migrujícím a místním pracovníkem. Jestli je s pracovníky zacházeno odlišně, musí být konstatovaná diskriminace na základě státní příslušnosti. Směrnice č. 2004/38/ES pak dále stanovuje podmínky pro výkon práva pohybu a pobytu na území členských států.

Porušení principu rovnosti vycházející z občanství EU může být konstatováno pouze v případech, kdy se na daný případ nevztahují ani Koordinační nařízení, ani nařízení č. 492/2011.

1.3.4 Bilaterální smlouvy o sociálním zabezpečení uzavřené s nečlenskými státy

Již před přijetím prvního koordinačního nařízení č. 3/1958⁵⁶ měly členské státy uzavřeny bilaterální smlouvy, které řešily vzájemné vypořádání sociálních nároků migrujících osob. Po účinnosti koordinačních nařízení či přistoupení státu k EU bylo tak potřeba vyřešit případný konflikt těchto koordinačních nástrojů. Článek 8 Nařízení 883/2004 závazně stanovuje aplikační přednost Koordinačních nařízení před uzavřenými bilaterálními smlouvami, které mezi sebou uzavřely členské státy. Tyto bilaterální smlouvy zůstávají v platnosti, avšak příslušné orgány je nebudou používat. Výjimku tvoří některá ustanovení bilaterálních smluv o sociálním zabezpečení, která zůstávají nadále účinná, pokud jsou pro příjemce dávek příznivější nebo pokud vycházejí ze zvláštních historických okolností a jejich účinek je časově omezený. Taková ustanovení však musejí být uvedena v příloze II Nařízení 883/2004. Není-li z objektivních důvodů možné rozšířit platnost některých těchto ustanovení na všechny osoby, na něž se toto ustanovení vztahuje, je potřeba to rovněž uvést v dané příloze. Česká republika do této přílohy zakomponovala některá ustanovení smluv uzavřených mezi Německem, Kypr, Lucemburskem, Rakouskem a Slovenskem.⁵⁷

Přijetí Koordinačních nařízení nijak neovlivnilo platnost a provádění bilaterálních smluv o sociálním zabezpečení, které uzavřely jednotlivé členské země s nečlenskými zeměmi.

Bilaterální smlouvy se dle charakteru dají rozdělit na tři skupiny:⁵⁸

- 1) proporcionální – jsou založeny na stejných principech jako Koordinační nařízení, tudíž se uplatňuje rovné zacházení s migrujícími pracovníky, dále při určování příslušnosti k právním předpisům se uplatňuje obecný princip *lex loci laboris*, který platí při posuzování vzniku, změny, zániku a výplaty dávky. U dávek, jejichž vznik

⁵⁶ Nařízení č. 3/1958. *Supra n. 11.*

⁵⁷ Blíže k problematice „česko-slovenských důchodů“ viz kapitola 5.

⁵⁸ KOLDINSKÁ, Kristina et al. *Supra n. 14*, s. 36.

je podmíněn získáním určité doby pojištění, se přihlíží i k dobám pojištění ve smluvním státě. Dávky, které jsou vypláceny do ciziny, nepodléhají žádným administrativním či správním poplatkům.

Tento typ smluv je nejčastěji užívaným typem a proto i většina smluv, které Česká republika uzavřela, je proporcionálního typu.

- 2) teritoriální – tyto smlouvy jsou založeny na principu trvalého bydliště, tudíž odpovědný k přiznání a výplatě dávky (při splnění daných zákonných požadavků) je ten stát, ve kterém má žadatel v den vzniku nároku na dávku trvalé bydliště. Tento typ smlouvy však neodpovídá požadavkům na spravedlivé zacházení a proto nejsou smlouvy tohoto typu již uzavírány.
- 3) smíšené – tento nepříliš užívaný typ smlouvy uzavřela Česká republika se Slovenskem po rozpadu společné federace. Teritoriální prvek se týká hodnocení dob pojištění. Například hodnotit doby pojištění při posuzování vzniku nároku na starobní důchod bude ten stát, ve kterém měl zaměstnavatel žadatele sídlo ke dni rozpadu federace, bez ohledu na to, ve kterém státě byla do té doby práce vykonávána nebo kde měl žadatel trvalý pobyt. Po tomto datu budou případné další doby pojištění hodnoceny proporcionálně.

Dopady této nepříliš vhodně zvolené metody v uvedené smlouvě, která zapříčinila rozkol ve výkladu s ohledem na Koordinační nařízení mezi Ústavním soudem ČR a Nejvyšším správním soudem, jsou blíže uvedeny v kapitole 5.

Pro úplnost je vhodné uvést, že Česká republika doposud uzavřela dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení s celkem 31 státy. Jako poslední byly uzavřeny smlouvy s Austrálií, která vstoupila v platnost dne 1. července 2011 a Moldávií, která vstoupila v platnost dne 1. října 2012. Zajímavým faktem je, že doposud nevstoupila v platnost nově přijatá smlouva s Ruskou federací.⁵⁹ Neméně zajímavou skutečností je

⁵⁹ Platnost původní smlouvy o sociálním zabezpečení byla ve vztahu k Ruské federaci ukončena dnem 31. 12. 2008 a ve vztahu k ostatním nástupnickým státům bývalého SSSR (Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzie, Moldávie, Kazachstán, Kyrgyzstán, Tádžikistán, Turkmenistán, Uzbekistán) dnem 22. 9. 2009. S Ukrajinou a Moldávií byly sjednány nové smlouvy, které vstoupily v platnost dne 1. 4. 2003 (Ukrajina) a dne 1. 10. 2012 (Moldávie). S Ruskou federací byla dne 8. 12. 2011 podepsána nová, moderní smlouva proporcionálního typu.

věcný obsah bilaterální vládní dohody mezi ČR a Spojenými státy americkými z roku 1968, která zajišťuje pouze vzájemnou výplatu důchodů mezi ČR a USA.⁶⁰

1.4 Osobní působnost

Rozsah osobní působnosti zaznamenal od účinnosti prvních koordinačních nařízení⁶¹ zřejmě nejdelší vývoj. V první řadě se koordinační nařízení vztahovala pouze na zaměstnance a jejich rodinné příslušníky popř. pozůstalé. Rozsah se však neustále rozšiřoval a nyní se s lehkou nadsázkou dá konstatovat, že se vztahuje prakticky na každého, kdo je účasten systémů sociálního zabezpečení v kterékoliv členské zemi EU, či EHP a Švýcarska. Dnes je tato problematika upravena především v článku 2 Nařízení 883/2004, který stanovuje, že Koordinační nařízení se vztahují na tyto kategorie osob:

- 1) státní příslušníky členských států EU, EHP a Švýcarska (dále jen „členské státy“); nebo
- 2) osoby bez státní příslušnosti a uprchlíci, pokud bydlí v některém členském státě;

příčemž tyto osoby podléhají nebo podléhaly právním předpisům jednoho nebo více členských států;

- 3) rodinné příslušníky osob, které podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států, bez ohledu na jejich státní příslušnost, a pokud tito rodinní příslušníci bydlí na území členského státu;
- 4) pozůstalé osob, kteří podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států, a to bez ohledu na jejich státní příslušnost, jsou-li jejich pozůstalí státními příslušníky členského státu nebo osobami bez státní příslušnosti nebo uprchlíky bydlícími na území členského státu;
- 5) státní příslušníky třetích zemí, na které se dosud Koordinační nařízení nevztahovala pouze z důvodu jejich příslušnosti, jakož i na jejich rodinné příslušníky a jejich pozůstalé, pokud oprávněně pobývají na území členského

⁶⁰ Blíže o bilaterálních dohodách, které uzavřela Česká republika WWW:

<http://www.cssz.cz/cz/mezinarodni-smlouvy/>

⁶¹ Blíže k historickému vývoji viz kapitola 1.1 této práce.

státu a je přítomen přeshraniční prvek⁶², což de facto znamená, že takový státní příslušník musí legálně pobývat v členské zemi⁶³ a zároveň vykonává pracovní činnost ve dvou a více členských státech.

Jak je patrné, nezáleží na tom, zda osoba je či byla ekonomicky aktivní či zda je či občanem EU. Důležitým prvkem pro aplikaci Nařízení 883/2004 je skutečnost, že taková osoba podléhá nebo podléhala právním předpisům některého členského státu bez ohledu na její státní příslušnost. Stejně důležité je, aby tato podmínka byla naplněna v případě práv rodinných příslušníků či pozůstalých, jejichž práva se odvozují od osob, které podléhají právním předpisům některého členského státu.

Na místě je také třeba osvětlit výše užívané pojmy „rodinný příslušník“, „uprchlík“ a „osoba bez státní příslušnosti“, aby bylo možné Nařízení 883/2004 správně aplikovat:

- „rodinný příslušník“ – tento termín je upraven v čl. 1 písm. i) Nařízení 883/2004, který uvádí, že je především na právním řádu členského státu, aby tento pojem upravil dle svého uvážení. V případě, že to právní předpisy členského státu neupravují, považují se za rodinné příslušníky manžel nebo manželka, nezletilé děti a nezaopatřené zletilé děti. Dále je stanoveno, že pokud právní předpisy členského státu považují osobu za rodinného příslušníka, pouze pokud žije v téže domácnosti jako pojištěná osoba nebo důchodce, poté je tato podmínka splněna, jestliže dotyčná osoba je závislá především na pojištěné osobě nebo důchodci. Tyto podmínky se užití i pro identifikaci „osob pozůstalých“;
- „uprchlík“ – čl. 1 písm. g) Nařízení 883/2004 odkazuje na čl. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků podepsané dne 28. července 1951 v Ženevě⁶⁴;

⁶² K rozšíření osobní působnosti došlo Nařízením 1231/2010 (viz. *supra n. 18*), které je účinné od 1. 1. 2011.

⁶³ Podmínky legálního pobytu nejsou stanoveny právem EU, je tudíž na jednotlivých členských zemích, jaká kritéria stanoví v rámci svých národních právních předpisů.

⁶⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb. o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků. *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 52, s. 1035 – 1049. Dostupné na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

- „osoba bez státní příslušnosti“ – čl. 1 písm. h) Nařízení 883/2004 odkazuje na čl. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti podepsané dne 28. září 1954 v New Yorku⁶⁵.

K úplnému vymezení osobní působnosti v souvislosti s aplikací Koordinačních pravidel v České republice je v Příloze XI Nařízení 883/2004 stanoveno, že v rámci České republiky se za rodinné příslušníky dle čl. 1 písm. i) Nařízení 883/2004 považují také registrovaní partneři podle definice uvedené v zákoně č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství.⁶⁶

1.5 Věcná působnost – pozitivní a negativní vymezení

Vzhledem k tomu, že národní systémy sociálního zabezpečení jsou v členských státech odlišné, bylo v Nařízení 883/2004 zvoleno řazení oblastí podle sociálních událostí (právních skutečností, které zakládají vznik nároku na dávku). Článek 3 Nařízení 883/2004 uvádí **taxativní výčet** oblastí sociálního zabezpečení, na které se vztahují koordinační pravidla, pokud jsou tyto dávky ustanoveny národními právními předpisy:

- dávky v nemoci;
- dávky v mateřství a rovnocenné otcovské dávky;
- dávky v invaliditě;
- dávky ve stáří;
- pozůstalostní dávky;
- dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání;
- pohřebné;
- dávky v nezaměstnanosti;
- předdůchodové dávky;

⁶⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2004 Sb.m.s. o sjednání Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. *Sbírka mezinárodních smluv České republiky*. 2004, částka 49, s. 10270 – 10316. Dostupné na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

⁶⁶ Zákon č. 115/2006 Sb. ze dne 26. ledna 2006 o registrovaném partnerství a změně některých souvisejících zákonů. *Sbírka zákonů České republiky*. 2006, částka 38, s. 1362 – 1374. Dostupný na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu>

- rodinné dávky.

Bližší výklad pojmu „*právní předpisy*“ nalezneme v čl. 1 písm. l) Nařízení 883/2004 a jsou to právní, správní předpisy a jiné statutární předpisy a všechna ostatní prováděcí opatření týkající se odvětví sociálního zabezpečení. Zároveň však tento článek vylučuje smluvní ujednání. Výjimku představují ujednání sloužící k plnění pojistné povinnosti vyplývající z právních předpisů zmíněných výše, nebo která byla předmětem rozhodnutí orgánů veřejné moci, a jsou proto právně závazná. Zároveň jsou to rozhodnutí, která rozšiřují oblast jejich působností, pokud dotčený členský stát učiní v tomto směru prohlášení, oznámí jej předsedovi Evropského parlamentu a předsedovi Rady a zároveň se toto prohlášení zveřejní v Úředním věstníku EU. Prof. Pennings navíc uvádí, že shodný postup se uplatní u dávek upravených v kolektivních smlouvách uzavřených mezi zaměstnanci a odbory, které slouží k provedení zákona. V takovém případě kolektivní smlouva spadá pod věcnou působnost nařízení. Pokud však nejsou splněny výše uvedené podmínky (právní závaznost, oznámení předsedům Evropského parlamentu a Rady a oznámení v Úředním věstníku EU) kolektivní smlouva pod působnost nařízení nespadá. Jedná se však o jednu z mála výjimek. Obecně kolektivní smlouvy pod působnost Nařízení 883/2004 nespadají.⁶⁷

Dále je nutné uvést, že nezáleží na tom, zda je dle národního právního předpisu dávka vedena v obecném či zvláštním systému sociálního zabezpečení, či se jedná o dávku příspěvkovou či nepříspěvkovou. Článek 3 odst. 2 Nařízení 883/2004 také uvádí, že Nařízení 883/2004 se vztahuje také na systémy týkající se povinností zaměstnavatele nebo vlastníka lodí, pokud není stanoveno jinak.

V návrhu Nařízení 883/2004 z roku 1998⁶⁸ byl výčet jednotlivých oblastí sociálního zabezpečení, které budou součástí koordinace, vymezen jako demonstrativní. Smyslem návrhu bylo pokrytí i jiných dávek např. rodičovských příspěvků, dávek ze zdravotního pojištění či odchodného, což by odpovídalo představě moderního přehledného právního předpisu. Tento návrh přes rozsáhlé diskuze v rámci

⁶⁷ PENNING, Frans. *Supra n. 9*, s. 48.

⁶⁸ Návrh Nařízení 883/2004. *Supra n. 12*.

legislativního procesu neprošel.⁶⁹ Oproti Nařízení 1408/71 došlo v Nařízení 883/2004 k rozšíření věcné působnosti pouze o předdůchodové dávky a otcovské dávky.

Konečně článek 3 odst. 3 Nařízení 883/2004 uvádí, že působnost Nařízení 883/2004 se vztahuje také na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky, které jsou blíže upraveny v článku 70 Nařízení 883/2004, který navíc vyžaduje, aby tyto dávky byly uvedeny v Příloze X Nařízení 883/2004.⁷⁰

Rozsah věcné působnosti Koordinačních nařízení je vymezen také **negativním způsobem**, a to v článku 3 odst. 5 Nařízení 883/2004, když jsou z oblasti koordinace vyloučeny:

- dávky sociální a léčebné pomoci;
- dávky obětem války a vojenských akcí nebo jejich následků;
- dávky obětem trestných činů, atentátů či teroristických útoků;
- dávky obětem škod způsobených státními činiteli při výkonu služby;
- dávky obětem, jež utrpěly znevýhodněním z politických či náboženských důvodů nebo z důvodu svého původu.

Pro doplnění ještě uvádím, že Koordinační nařízení se nevztahují na doplňkové systémy sociálního zabezpečení, například na důchodové připojištění. Tato úprava tedy zůstala za očekáváním proti původnímu návrhu Nařízení 883/2004⁷¹. Přestože se jedná o smluvní systémy, které jsou obvykle podporovány samotným státem, rozhodly se členské státy v průběhu legislativního procesu tyto systémy nezahrnout do věcné působnosti Nařízení 883/2004⁷².

⁶⁹ PENNINGGS, Frans. *Supra n. 13*, s. 50.

⁷⁰ V této příloze se uvádí, že v České republice do této kategorie patří sociální příspěvek, ten však byl s účinností od 1. 1. 2012 zrušen v rámci sociální reformy.

⁷¹ Návrh Nařízení 883/2004. *Supra n. 12*.

⁷² Blíže k doplňkovým systémům důchodového pojištění viz kapitola 4.5.

2. Základní principy koordinace systémů sociálního zabezpečení

Účelem koordinace sociálního zabezpečení je zajištění sociálních nároků migrujících osob v rámci EU, EHP a Švýcarska. Vzhledem k tomu, že sociální systémy členských států jsou velmi odlišné, je nezbytné respektovat zvláštnosti vnitrostátních právních předpisů⁷³. Byla zvolena metoda koordinace pomocí Koordinačních nařízení. Aby však sociální nároky byly zajištěny spravedlivým a nediskriminujícím způsobem, je potřeba dodržet několik základních principů, které se v koordinaci sociálního zabezpečení uplatňují.

Nejvýznamnějším principem je zásada rovného zacházení, která je průřezovým principem nejen v oblasti koordinace, ale celého unijního práva. Tento princip je uveden v článku 18 TFEU:

„V rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoliv diskriminace na základě státní příslušnosti.

Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijímat předpisy zakazující takovou diskriminaci.“

Dalšími uplatňovanými principy jsou zásada použití jednoho právního řádu, zásada sčítání dob pojištění, zásada exportu dávek a zásada stejného posuzování skutečností. Jmenované základní principy jsou náplní celé této kapitoly. V závěru je uvedena jedna další zásada, která se v nových Koordinačních nařízeních dostala do popředí a dle mého názoru je potřeba ji zdůraznit – jedná se o zásadu dobré spolupráce mezi orgány zabezpečující koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Pod tuto zásadu je zahrnuto samotné institucionální zajištění koordinace systémů sociálního zabezpečení na unijní i národní úrovni a dále také projekt elektronické výměny dat mezi těmito institucemi provádějící koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

⁷³ Nařízení 883/2004, *supra n. 4*, bod preambule č. 4.

2.1 Princip rovného zacházení

Obecnou zásadu rovného zacházení nalezneme v Nařízení 883/2004 – jako ústřední princip je zdůrazněn v několika bodech preambule a dále v jeho článku 4, který stanoví:

„Nestanoví-li toto Nařízení jinak, požívají osoby, na které se toto nařízení vztahuje, stejné dávky a mají podle právních předpisů kterékoliv členského státu stejné povinnosti jako jeho státní příslušníci.“

Princip rovného zacházení zakazuje všechny formy diskriminace z důvodu státní příslušnosti, tedy jak diskriminaci přímou i nepřímou. Ačkoli takový závěr nevyplývá přímo ze znění výše zmíněného článku, lze jej v podstatě odvodit z judikatury SDEU⁷⁴. Samotnou definici přímé a nepřímé diskriminace nelze nalézt ve výkladových ustanoveních Nařízení 883/2004 a proto je potřeba tyto pojmy hledat v jiných právních dokumentech. Například směrnice Rady č. 2000/78/ES, kterou se stanoví rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání⁷⁵ (dále jen „Rámcová směrnice o rovném zacházení“), u níž je již z názvu patrné, že je předpisem pracovněprávním, poskytuje v čl. 2 odst. 2 definici pojmů přímé a nepřímé diskriminace:

„Přímou diskriminací se rozumí, pokud se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci na základě jednoho z důvodů uvedených v článku 1.“⁷⁶

„Nepřímou diskriminací se rozumí, pokud by v důsledku zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo zvyklosti byla osoba určitého náboženského vyznání nebo víry, (...) v porovnání s jinými osobami zvýhodněna...“

Jak uvádí prof. Pennings, příkladem nepřímé diskriminace na základě státního občanství může být situace, kdy k získání určité dávky musí být žadatel rezidentem v zemi, ve které o dávku žádá. Očividně tato podmínka bude snadněji splnitelná pro státní příslušníky této země, než pro migrující osoby.⁷⁷

⁷⁴ Rozsudek SDEU C- 237/78 ze dne 12. července 1979 ve věci Caisse régionale d'assurance maladie de Lille (CRAM) proti Diamante Palermo, née Toia. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>.

⁷⁵ Směrnice Rady č. 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání. *Úřední věstník L 303*, 2. 12. 2000, s. 16 - 22. Dostupná také na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

⁷⁶ Ten uvádí výčet diskriminačních důvodů, proti kterým má uvedená směrnice bojovat: náboženské vyznání či víra, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientace.

⁷⁷ PENNING, Frans. *Supra n. 13*, s. 114.

Obecně však platí, že zákaz jakékoliv formy diskriminace není absolutní. V určitých případech může být uplatnění diskriminačního pravidla považováno za nezbytné, pokud je to potřeba k zajištění veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

Ve většině případů se však takový důvod těžko obhájí. SDEU se k této problematice několikrát vyjádřil a uvedl, že obecným kritériem je, že pravidlo či postup je nezbytné, vhodné a přiměřené k dosažení svého cíle. Soudní dvůr EU například v rozsudku *Masgio*⁷⁸ vyjádřil názor, že finanční náklady spojené s opatřeními či implementací koordinačních pravidel nezakládají objektivní podmínku ospravedlnění diskriminace.

Zmíněný příklad nepřímé diskriminace ohledně podmínky trvalého pobytu blíže upravuje článek 7 Nařízení 883/2004 zakotvující princip exportu dávek, který je ustanovením speciálním ve vztahu k článku 4 Nařízení 883/2004. Blíže o charakteru tohoto článku pojednává kapitola 2.4 této práce.

2.2 Princip použití jednoho právního řádu

Tento princip představuje závazné kolizní pravidlo pro řešení situací, kdy jsou aplikována pravidla koordinace systémů sociálního zabezpečení. Zavedení závazných pravidel pro určení aplikovaného právního řádu zabraňuje negativnímu či pozitivnímu konfliktu právních řádů. Aplikací této zásady nemůže nastat situace, kdy se na migrující osobu vztahuje více právních řádů či dokonce žádný. Cílem těchto pravidel je, aby migrující pracovník byl v jeden okamžik účasten pouze jednoho systému sociálního zabezpečení.⁷⁹ Toto určení je důležité zejména proto, že podle takto určeného právního řádu se řídí vznik nároku na dávku, její poskytování a stejně tak i její výplata. Pravidla pro určování právních předpisů jsou obecná a platí pro koordinaci všech dávek, které spadají pod věcnou příslušnost Nařízení 883/2004. V rámci Koordinačních nařízení jsou

⁷⁸ Rozsudek SDEU C-10/90 ze dne 7. března 1991 ve věci Maria Masgio proti Bundesknappschaft. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

⁷⁹ Nařízení 883/2004. *Supra n. 4*, čl. 11 odst. 1.

pravidlům určování příslušnosti právních předpisů věnovány hlava II Nařízení 883/2004 a hlava II Nařízení 987/2009.⁸⁰

2.3 Princip sčítání dob pojištění

Uplatnění tohoto velmi důležitého principu je nezbytné zejména v oblasti důchodových dávek a dávek v nemoci či mateřství. Získání této dávky ve většině sociálních systémů členských států EU vyžaduje podmínku určité minimální doby pojištění v dotčeném systému. Obzvláště v případě starobních důchodů by neuplatnění tohoto principu bránilo migrujícím pracovníkům v jejich volném pohybu po členských státech EU v rámci jejich profesní kariéry. Příkladem může být případ českého absolventa vysoké školy pracujícího postupně ve třech různých státech EU uvedený v kapitole 1.1. Pakliže by se nárok na dávku posuzoval pouze na základě doby pojištění v České republice, pojištěnec by nárok na starobní důchod nezískal, když neodpracoval, resp. nebyl účastníkem důchodového systému v ČR po stanovený počet let. Uvedený příklad slouží k objasnění celého smyslu dodržení principu sčítání dob pojištění tak, aby jednotlivé doby pojištění v rámci různých sociálních systémů v rámci EU byly posuzovány v součtu pro stanovení nároku na dávku v kompetentním státě.

Tento princip je upraven obecným způsobem v článku 6 Nařízení 883/2004, přičemž stanoví, že příslušné instituce přihlíží v nezbytné míře k získání, zachování, trvání nebo opětovnému nabytí nároku na dávky, či použitelnosti některých právních předpisů k získaným dobám pojištění, zaměstnání, samostatně výdělečné činnosti nebo bydlení, získaným podle právních předpisů kterékoli jiného členského státu, jako by byly získány podle právních předpisů, které tato instituce uplatňuje.

Vzhledem k charakteru některých dávek obsahuje hlava III – „zvláštní ustanovení o různých druzích dávek“ pravidla zachycující jisté odchylky či podrobnější úpravu. Příkladem může být právní úprava dávek ve stáří, která se nachází v článku 51 a následující Nařízení 883/2004.

⁸⁰ Blíže o určování použitelných právních předpisů kapitola 3. práce.

2.4 Princip exportu dávek

Tato zásada je zvláštním projevem zásady rovnosti, kdy se s migrujícím pracovníkem zachází stejně jako by nemigroval. Pokud mu v určitém sociálním systému členského státu vznikne nárok na dávku, výplata této dávky musí být provedena do místa, ve kterém migrující osoba bydlí v době výplaty a to i v případě, kdy se nejedná o totožný stát, ve kterém nárok na dávku vznikl. Výplata této dávky není nijak postižena úroky, správními či jinými poplatky spojenými s přeshraničním převodem peněžité dávky.

Tento princip je obsažen v článku 7 Nařízení 883/2004:

„Nestanoví-li toto nařízení jinak, peněžité dávky náležející podle právních předpisů jednoho nebo více členských států nebo podle tohoto nařízení nelze snížit, změnit, pozastavit, odejmout nebo konfiskovat z toho důvodu, že příjemce nebo jeho rodinný příslušník bydlí v jiném členském státě, ve kterém se nachází instituce odpovědná za poskytování dávek.“

Jak bylo uvedeno výše v kapitole 2.1 této práce, je tento princip ve vztahu speciality k článku 4 Nařízení 883/2004, který upravuje zásadu rovného zacházení. Vzhledem k charakteru speciality se tedy u tohoto článku nemohou uplatnit obecné výjimky pro uplatnění objektivního ospravedlnění diskriminace (ochrana veřejného pořádku, veřejného zdraví či veřejné bezpečnosti). Avšak ani tento článek není ustanovením absolutním, jelikož některá ustanovení v hlavě III Nařízení 883/2004, upravující pravidla u jednotlivých dávek, tyto výjimky z pravidla dovolují. Jednou z hlavních výjimek je omezující pravidlo u dávky v nezaměstnanosti, které uvádí, že pouze zcela nezaměstnaná osoba, která splňuje podmínky právních předpisů příslušného členského státu pro vznik nároku na dávky a která odchází do jiného členského státu s cílem hledat zaměstnání, si zachová nárok na peněžité dávky v nezaměstnanosti pouze za určitých, striktně dodržovaných podmínek.⁸¹

Lze shrnout, že až na určité výjimky podle Nařízení 883/2004 jsou všechny peněžité dávky v zásadě přenositelné.

⁸¹ Nařízení 883/2004. *Supra* n. 4, čl. 64 a 65.

2.5 Princip stejného posuzování skutečností

Tento princip, označovaný také jako princip asimilace faktů, je novým principem v Koordinačních nařízeních. Občas je označován jako součást principu rovného zacházení, avšak podle některých odborníků je natolik důležitý, že je potřeba jej chápat jako princip samostatný⁸². Tato zásada se v podstatě vyvinula na základě judikatury SDEU⁸³.

Čl. 5 Nařízení 883/2004 tak rozšiřuje zásadu rovnosti zacházení také na nakládání s dávkami, příjmy, skutečnosti nebo událostmi:

„Nestanoví-li toto nařízení jinak a s ohledem na zvláštní prováděcí předpisy, použije se toto:

- a) jsou-li podle právních předpisů příslušného členského státu pobírání dávek sociálního zabezpečení a jiného příjmu přiznávány určité právní účinky, příslušná ustanovení těchto právních předpisů se použijí také na pobírání rovnocenných dávek získaných podle právních předpisů jiného členského státu a na příjem získaný v jiném členském státě;*
- b) jsou-li podle právních předpisů příslušného členského státu právní účinky připisovány existenci některých skutečností nebo událostí, přihlíží tento členský stát k podobným skutečnostem nebo událostem, které nastaly v kterémkoli členském státě tak, jako by k nim došlo na jeho území.“*

Je však potřeba dbát na to, aby tento princip nebyl aplikován v širším smyslu na úkor jiného základního principu, konkrétně principu sčítání dob pojištění. Toto opatření bylo zahrnuto do preambule Nařízení 883/2004:

„(10) Zásada zacházení s některými skutečnostmi a událostmi, které nastaly na území jiného členského státu, jako by nastaly na území členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné, by však neměla být v rozporu se zásadou sčítání získaných dob pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydliště podle právních předpisů jiného členského státu s těmi dobami, které byly získány podle právních

⁸² Např. JORENS, Yves; OVERMEIREN VAN, Filip. General principles of coordination in Regulation 883/2004. *European Journal of Social Security*. 2009. Volume 11 – Nos. 1-2, s. 65. ISBN: 978-90-5059-972-8.; nebo KOLDINSKÁ, Kristina. *Supra n. 14*, s. 57.

⁸³ Např. rozsudky C-443/93 *Vougioukas*, C-439/88 *Paraschi*, C-290/00 *Duchon*. Vše dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu>

předpisů příslušného členského státu. Doby získané podle právních předpisů jiného členského státu by proto měly být brány v úvahu výhradně při uplatňování zásady sčítání dob.

(11) Stejné posuzování skutečností nebo událostí, které nastaly v členském státě, nemůže v žádném případě způsobit, že se jiný členský stát stane příslušným nebo jeho právní předpisy se stanou použitelnými.

(12) S ohledem na přiměřenost je třeba dbát na to, aby bylo zajištěno, že zásada stejného posuzování skutečností nebo událostí nepovede k objektivně nezduvodněným výsledkům nebo k případům souběhu dávek téhož druhu za tutéž dobu.“

Jak z výše uvedeného vyplývá, princip asimilace faktů může být uplatněn pouze tou institucí, která byla na základě ostatních základních zásad určena jako kompetentní. Zásada asimilace faktů se zabývá pouze plněním kvalifikačních podmínek v příslušném státě. Na základě tohoto principu nelze tedy určit kompetentní instituci příslušného členského státu.

Prof. Jorens však upozorňuje na fakt, že ačkoli je přijetí tohoto nového principu krokem vpřed, nadále se v určitých konkrétních otázkách vyskytují diskutabilní případy. Příkladem může být posuzování doby péče o dítě v případě přiznání nároku na dávku ve stáří. Většina členských států má systém starobních důchodů nastaven tak, že je potřeba splnit určitý počet let pojištění, aby měl pojištěnec nárok na starobní důchod. Některé státy však doby péče o dítě započítávají, jiné ne.⁸⁴

2.6 Princip dobré spolupráce mezi orgány zabezpečující koordinaci systémů sociální zabezpečení

Vedle výše zmíněných základních principů se v rámci nových Koordinačních nařízení dostala do popředí zásada, která sice již byla obsažena v Nařízení 1408/71, nebyla však považována za stěžejní. Články 84 a 84a Nařízení 1408/71 obsahovaly požadavky dobré spolupráce jako přímou komunikaci mezi jednotlivými institucemi i pojištěnci, administrativní výpomoc, zákaz odmítnutí nároků či dokumentů na základě jazyka, v jakém byly vyhotoveny, vzájemnou informační povinnost mezi pojištěnci a

⁸⁴ JORENS, Yves; OVERMEIREN VAN, Filip. *Supra n. 82*, s. 66-67.

příslušnými institucemi a v neposlední řadě také poskytování informací v přiměřené době. Realizace těchto požadavků však v praxi nefungovala tak, jak měla a od Nařízení 883/2004 se očekávalo, že tento problém vyřeší.

Jak bylo zmíněno v úvodní kapitole této práce, smyslem přijetí nových koordinačních nařízení bylo především zjednodušení systematiky, celková kodifikace a zapracování judikatury Soudního dvora EU. Proto není divu, že se zásada dobré spolupráce mezi orgány zabezpečující sociální zabezpečení nyní považuje za zásadu fundamentální. Jak uvádí prof. Jorens, je potřeba považovat tuto „staronovou“ zásadu za *conditio sine qua non* pro praktickou aplikaci ostatních základních principů. Jednotlivé zásady je nutné aplikovat v souladu s principem dobré spolupráce institucí zabezpečující koordinaci systémů sociálního zabezpečení.⁸⁵

Paradoxně však články 76 a 77 Nařízení 883/2004, které nově princip dobré spolupráce obsahují, jsou prakticky identické jako bývalá ustanovení Nařízení 1408/71. Naopak prováděcí Nařízení 987/2009 rozvíjí tento princip podstatně širším způsobem a zároveň poskytuje nové prostředky k dosažení cílů zásady dobré spolupráce mezi příslušnými institucemi. V člancích 2 a 3 Nařízení 987/2009 jsou obsaženy rozsah působnosti a pravidla výměny informací mezi institucemi navzájem i mezi dotčenými osobami. Jsou zde zakotveny obecné principy dobré správy jako např. zásada veřejné služby, elektivnosti aktivní pomoci, rychlého doručování a přístupnosti, včetně elektronické přístupnosti a zásada neprodleného poskytování či vyměňování informací.

Mezi nepostradatelnou část principu dobré spolupráce patří také účast samotné dotčené osoby v řízení ohledně vzniku, změny či zániku nároku na dávku. Článek 76 odst. 4 Nařízení 883/2004 ukládá dotčené osobě povinnost informovat a spolupracovat s příslušnou institucí k zajištění řádného provádění koordinace sociálního zabezpečení. Dotčená osoba je navíc povinna informovat příslušnou národní instituci podle svého bydliště o každé změně své rodinné a osobní situace, která ovlivňuje její právo na dávky. Porušení této povinnosti může vést k použití přiměřených opatření v souladu s vnitrostátním právem, které obdobným způsobem sankcionuje dotčené osoby ve zcela národních situacích.

Typickým příkladem pro oblast důchodových dávek je povinnost žadatele o dávku předložit příslušné instituci dokumenty dokládající zahraniční dobu pojištění –

⁸⁵ JORENS, Yves; OVERMEIREN VAN, Filip. *Supra n. 82*, s. 49.

podobným způsobem, jakým žadatel ve vnitrostátní situaci předkládá evidenční listy důchodového pojištění prokazující dobu pojištění.

Ohledně účinného fungování spolupráce mezi orgány a institucemi různých členských států byla stanovena pravidla pro použití **dialogu** a **dohodovací řízení**, kterých lze využít v případech, kdy existují pochybnosti ohledně platnosti dokumentu nebo správnosti podpůrných dokladů o postavení osoby pro účely uplatnění Koordinačních nařízení nebo v případech, kdy členské státy zaujímají rozdílná stanoviska k určení příslušnosti k právním předpisům.⁸⁶ Tato pravidla smířčích postupů byla stanovena především proto, aby v případě neshody příslušných orgánů či institucí bylo dosaženo shody v rozumné lhůtě. Smyslem je tedy ochrana migrujícího pracovníka, protože rychlost přiznání a výplata sociální dávky je často pro takového migrujícího pracovníka klíčová. V případě, že příslušné orgány nedosáhnou během dialogu shody, pokusí se Správní komise o sblížení rozdílných stanovisek v rámci dohodovacího řízení a to do šesti měsíců ode dne, kdy jí byla věc předložena.⁸⁷

2.6.1 Institucionální zajištění koordinace systémů sociálního zabezpečení

Aby byl princip dobré spolupráce efektivně aplikován a plnil funkci, kterou plnit má, bylo potřeba jednoznačným způsobem určit, které instituce v každé jednotlivé zemi budou institucionálně zajišťovat a tedy provádět samotnou koordinaci systémů sociálního zabezpečení na **národní úrovni**. Je to důležité zejména pro komunikaci mezi jednotlivými státy. Bez stanovení závazných pravidel by to bylo velmi komplikované, obzvláště v situaci, kdy institucionální struktura v jednotlivých zemích je velmi roztržštěná.

Nařízení 883/2004 v úvodních ustanovení podává výklad určitých termínů užívaných v Koordinačních nařízeních:

⁸⁶ Rozhodnutí č. A1 Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení ze dne 12. června 2009 o zřízení dialogu a dohodovacího řízení týkající se platnosti dokumentů, určení použitelných právních předpisů a poskytování dávek podle nařízení (ES) č. 883/2004. *Úředník věstník EU*, C 106, 24. 4. 2010, s. 1 – 4. Dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

⁸⁷ *Ibid.* Čl. 17-18.

- „*příslušný orgán popř. úřad*“ – čl. 1 písm. m) Nařízení 883/2004 uvádí, že se tímto rozumí u každého členského státu ministr, ministři nebo jiný pravomocný orgán příslušný pro systémy sociálního zabezpečení na celém území nebo na části území dotčeného státu.

V České republice jsou těmito úřady především Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) a Ministerstvo zdravotnictví, které vykonává pravomoc pouze v oblasti věcných dávek zdravotní péče.⁸⁸

- „*kompetentní (příslušná) instituce*“ – čl. 1 písm. q) Nařízení 883/2004 uvádí, že se tímto zpravidla rozumí instituce, u které je dotyčná osoba pojištěna v době podání žádosti o dávku, popř. instituce, u které dotyčná osobě vznikne nebo by vznikl nárok na dávky, kdyby tato osoba nebo její rodinní příslušníci měli bydliště v členském státě, ve kterém se dotyčná instituce nachází.

V České republice je touto institucí pro oblast důchodových dávek Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“).

- „*institucí místa bydliště či pobytu*“ – čl. 1 písm. r) Nařízení 883/2004 uvádí, že se tímto rozumí instituce, která je příslušná pro poskytování dávek v místě, kde dotyčná osoba bydlí či pobývá.

V České republice je touto institucí pro oblast důchodových dávek ČSSZ.

Institucí pověřenou k řešení otázek související s příslušností k právním předpisům tzn. potvrzování vyslání a udělování výjimek z příslušnosti, je ČSSZ.

Na **evropské úrovni** jsou stěžejními orgány koordinace sociálního zabezpečení samozřejmě Evropský parlament a Rada Evropské unie, které jsou jedinými evropskými

⁸⁸ Dalšími příslušnými úřady pro minoritní skupiny osob jsou Ministerstvo obrany pro dávky vyplácené vojákům z povolání, Ministerstvo vnitra pro dávky vyplácené policistům, Ministerstvo spravedlnosti pro dávky vyplácené příslušníkům vězeňské služby a Ministerstvo financí pro dávky vyplácené příslušníkům celní správy.

orgány zmocněnými k přijímání nových legislativních aktů. Neméně důležitým orgánem pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení je Evropská komise, která má výlučnou iniciační pravomoc k předkládání návrhů legislativních aktů. V neposlední řadě je to také Soudní dvůr EU, který má závaznou interpretační funkci v rámci výkladu ustanovení Koordinačních nařízení.

Nicméně nejdůležitějším orgánem koordinace sociálního zabezpečení, který byl vytvořen výlučně pro tyto otázky v rámci EU, je Správní komise, jejíž rozhodnutí jako důležitý pramen koordinačního práva EU byla zmíněna již v kapitole 1.2.6. Mezi její úkoly podle článku 72 Nařízení 883/2004 patří:

- zabývat se všemi právními a výkladovými otázkami vyplývající z Koordinačních nařízení, aniž je dotčeno právo příslušných úřadů, institucí a dotčených osob účastnit se řízení a obracet se na soudy stanovené právními předpisy členských států, Koordinačními nařízeními nebo zakládajícími smlouvami EU;
- podpora výměny zkušeností a nejlepších správních postupů mezi členskými státy a jejich příslušnými orgány;
- posílení a rozvoj spolupráce mezi členskými státy a jejich institucemi v otázkách sociálního zabezpečení, mimo jiné za účelem přihlížení k jednotlivým otázkám týkající se některých kategorií osob;
- uskutečňování akcí přeshraniční spolupráce v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení;
- předkládat Evropské komisi návrhy týkající se koordinace systémů sociálního zabezpečení s cílem zlepšovat a modernizace práva EU vypracováním dalších nařízení nebo prostřednictvím jiných nástrojů stanovených zakládajícími smlouvami;
- plnění dalších funkcí, ke kterým je podle Koordinačních nařízeních příslušná.

Správní komise může také zřizovat pracovní a studijní skupiny pro zvláštní otázky, včetně skupin zřízených ad hoc.⁸⁹

⁸⁹ Stanovy Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení při Evropské komisi ze dne 16. června 2010, čl. 6. *Úřední věstník EU*, C 213, 6. 8. 2010, s. 20 – 25. Dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

Dále se při Správní komisi zřídila Technická komise pro zpracování údajů (dále jen „Technická komise“), která Správní komisi navrhuje obecné používání pravidel pro fungování služeb zpracování údajů, zejména o bezpečnosti a používání norem. Dále podává zprávy a odůvodněná stanoviska před přijetím rozhodnutí Správní komise ohledně využívání nových technologií.⁹⁰ Metody fungování a složení Technické komise dále stanovuje rozhodnutí Správní komise č. H2.⁹¹

Dalším speciálním orgánem, zřízeným výlučně pro potřeby koordinace systémů sociálního zabezpečení, je Účetní komise, která především ověřuje způsoby určování a výpočtu průměrných ročních nákladů předkládaných členskými státy (jedná se zejména a náklady na proplácení zdravotnické péče v členských státech). Dále shromažďuje nezbytné údaje a provádí výpočty požadované ke stanovení ročních stavů pohledávek každého členského státu a podává Správní komisi pravidelnou zprávu o provádění Koordinačních nařízení, zejména pokud jde o finanční hledisko.⁹² Složení a pracovní metody Účetní komise dále stanovuje rozhodnutí Správní komise č. H4.⁹³

Posledním zvláštním orgánem je Poradní výbor pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „Poradní výbor“), který byl zřízen článkem 75 Nařízení 883/2004. Jak jeho název uvádí, jedná se o orgán, jehož cílem je přezkoumávání obecných i zásadních otázek a problémů vyplývajících z provádění Koordinačních nařízení se zaměřením na zvláštní kategorie osob. Poradní výbor je také oprávněn zaujímat stanoviska k záležitostem určeným pro Správní komisi a formulovat návrhy na jakékoli revize předpisů týkající se koordinačního práva. Složení Poradního výboru je odlišné od ostatních zvláštních orgánů koordinace systémů sociálního zabezpečení. Jeho členy jsou za každý členský stát zástupci vlády, odborových

⁹⁰ Nařízení č. 883/2004. *Supra n. 4*, čl. 73.

⁹¹ Rozhodnutí č. H2 Správní komise pro koordinace systémů sociálního zabezpečení ze dne 12. června 2009 o metodách fungování a složení technické komise pro zpracování dat Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení. *Úřední věstník EU*, C 106, 24. 4. 2010, s. 17 – 20. Dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

⁹² Nařízení č. 883/2004. *Supra n. 4*, čl. 74.

⁹³ Rozhodnutí č. H4 Správní komise pro koordinace systémů sociálního zabezpečení ze dne 22. prosince 2009 o složení a pracovních metodách účetní komise při Správní komisi pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení. *Úřední věstník EU*, C 107, 27. 4. 2010, s. 3 – 5. Dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

organizací a organizací zaměstnavatelů. Pracovní metody a fungování dále upravuje jeho jednací řád.⁹⁴

2.6.2 Elektronická výměna dat v oblasti koordinace

Mezi úkoly Správní komise patří mimo jiné podle článku 72 písm. d) Nařízení 883/2004 podpora využívání nových technologií za účelem usnadnění volného pohybu osob, zejména modernizace postupů výměny informací a přizpůsobování informačního toku mezi institucemi výměnou elektronickými prostředky. Elektronickou výměnu dat tak lze označit za jednu z nejdůležitějších součástí principu dobré spolupráce mezi institucemi v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení. V této části práce stručně nastíním, jak elektronická výměna dat funguje.

Projekt elektronické výměny dat v oblasti koordinace je označen jako EESSI (*Electronic Exchange of Social Security Information*). Tento systém výměny informací je nově zakotven v Koordinačních nařízeních v článku 78 Nařízení 883/2004. Jedná se o projekt plné elektronizace výměny dat mezi institucemi sociálního zabezpečení a povinnou elektronizaci veškerých procesů. Systém má především zajistit, aby téměř výlučně docházelo ke komunikaci v rámci příslušných institucí výhradně elektronickou formou tak, aby se minimalizovalo užívání papírových dokumentů a navíc, aby veškeré informace v rámci tohoto systému byly kdykoli a kterékoli příslušné instituci k dispozici. Výhodami užívání tohoto systému má být především rychlejší vyřizování žádostí, výpočet a vyplácení dávek. Vzhledem k technické náročnosti tohoto projektu bylo stanoveno přechodné období v délce 24 měsíců ode dne vstupu Nařízení 883/2004 a 987/2009 v platnost, tedy od 1. 5. 2010.⁹⁵ Protože se však zavádění EESSI významně opozdilo, využila Správní komise svého práva stanoveného v článku 95 odst. 1 Nařízení 987/2009 a rozhodla o prodloužení přechodného období do 30. 4. 2014.⁹⁶ Projekt EESSI byl měl plně fungovat od 1. 5. 2014. Nicméně Technická komise pro zpracování údajů již připravuje návrh k schválení Správní komisi, který má přechodné období prodloužit

⁹⁴ Jednací řád Poradního výboru pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení z 22. října 2010. *Úřední věstník EU*, C 330, 8. 12. 2010, s. 3 – 5. Dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

⁹⁵ Nařízení č. 987/2009. *Supra n. 5*, čl. 95 odst. 1.

⁹⁶ Rozhodnutí č. E3 ze dne 19. října 2011 o přechodném období definovaném v článku 95 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, *Úřední věstník EU*, C 12, 14. 1. 2012, s. 6 - 7. Dostupné také na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

o další nejméně dva roky a to zejména z technických důvodů dodaného systému pro projekt EESSI.

V rámci výměny dat je také potřeba zajistit dostatečnou ochranu osobních údajů. Článek 77 Nařízení 883/2004 nařizuje národním institucím, provádějícím elektronickou výměnu dat, nakládat s osobními údaji tak, jak to vyžaduje národní právní úprava. Článek 77 Nařízení 883/2004 mj. uvádí: „Každé sdělení orgánu přijímajícího členského státu, jakož i ukládání, změna a zničení údajů poskytnutých uvedeným členským státem podléhá právním předpisům přijímajícího členského státu o ochraně údajů.“ V rámci České republiky se tedy výměna osobních dat řídí zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.⁹⁷

Podle článku 4 Nařízení 987/2009 jsou v rámci elektronické výměny používány dokumenty, včetně strukturovaných elektronických dokumentů tzv. SEDy, jejichž strukturu, obsah, formát a podmínky užívání stanoví Správní komise. Do doby úplného fungování systému EESSI budou SEDy užívány v tištěné podobě. Dle definice uvedené v článku 1 odst. 2 písm. d) Nařízení 987/2009 je SED strukturovaný dokument ve formátu navrženém pro elektronickou výměnu informací mezi členskými státy a navíc, každý SED je rozdělen do skupin podle sektoru, kterého se týkají. Označení SEDu se skládá z písmene odvozeného od anglického sektoru a trojmístného čísla. Například SED s označením P5000 označuje dokument, kterým si jednotlivé instituce předávají informace o délce pojištění v případě žádosti o důchodovou dávku.⁹⁸

Každý členský stát vstupuje do systému EESSI přes tzv. přístupové místo (*access point*), který se skládá z národní a mezinárodní části. Přístupovým místem rozumíme subjekt, který vykonává funkce elektronického kontaktního místa.⁹⁹ Každý členský stát může mít těchto přístupových míst více a to podle oblastí sociálního zabezpečení. V České republice byly zřízeny celkem tři přístupová místa, která jsou

⁹⁷ Zákon č. 101/2000 Sb. ze dne 4. dubna 2000, o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 32, s. 1521 – 1532. Dostupný také na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu>.

⁹⁸ Tento SED je dostupný na WWW:

<https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp?FormPrincipal: idcl=FormPrincipal: id3&FormPrincipal SUBMIT=1&id=fdeb3bdb-f19f-407e-b317-53a9dad68eb4&javax.faces.ViewState=r00ABXVyABNbTGphdmEubGFuZy5PYmplY3Q7kM5YnxBzKWwCAAB4cAAAAAN0AAExcHQAKy9qc3AvZXh0ZW5zaW9uL3dhaS9uYXZpZ2F0aW9uL2NvbnRhaW5lci5qc3A=>

⁹⁹ Nařízení 987/2009. *Supra n. 5*, čl. 1 odst. 2 písm. a).

zároveň styčnými orgány, což jsou národní instituce, které zajišťující koordinaci systémů sociálního zabezpečení:¹⁰⁰

- 1) **ČSSZ** – styčný orgán ČR pro oblast peněžitých dávek v nemoci a mateřství, důchodů a peněžitých dávek v případě pracovních úrazů a nemocí z povolání;
- 2) **MPSV** – styčný orgán ČR pro oblast dávek státní sociální podpory a dávek v nezaměstnanosti;
- 3) **Centrum mezistátních úhrad** (dále jen „CMU“)¹⁰¹ – styčný orgán ČR pro oblast zdravotní péče.

Jednotlivá přístupová místa jsou napojena na síť sTESTA, což je zabezpečená neveřejná síť provozovaná EU pro národní orgány. Tato síť umožňuje zabezpečenou komunikaci mezi jednotlivými národními přístupovými místy. Pro úplnost je ještě potřeba osvětlit pojem *master directory*, který označuje veřejně přístupný adresář všech institucí, které provádějí koordinaci systémů sociálního zabezpečení dle Koordinačních nařízení.

Pro lepší ilustraci této problematiky je schéma projektu EESSI uvedeno v Příloze I této práce.

¹⁰⁰ Institucionálnímu zajištění koordinace sociálního zabezpečení se blíže věnuje kapitola 2.6.1 této práce.

¹⁰¹ CMU je sdružením právnických osob (českých veřejných zdravotních pojišťoven). Blíže k funkci a úkolům CMU WWW: <http://www.cmu.cz>

3. Určování příslušnosti k právním předpisům

Pravidla určování tzv. kompetentního státu, tedy státu, jehož právní řád se bude aplikovat, mají výlučnou a závaznou povahu. Nemůže se tak stát, že dojde ke změně určení příslušnosti k právním předpisům jen proto, že podmínky pro přiznání určité dávky jsou příznivější ve státě, ve kterém má osoba bydliště, než ve státě, jehož právní řád se aplikuje, protože tam žadatel vykonává pracovní činnost. Tento postup byl potvrzen v rozsudku *Molenaar*.¹⁰² Případ se týkal manželů žijících ve Francii, avšak pracujících v Německu, kde byli také účastni dobrovolného nemocenského pojištění. Podle německých právních předpisů museli manželé přispívat do systému pojištění na péči, avšak zároveň jim příslušná německá instituce odmítla vyplatit dávky z tohoto pojištění, neboť tyto dávky se poskytují pouze osobám, které v Německu bydlí a nejsou ani exportovatelné. SDEU ve svém rozsudku uvedl, že Německo je oprávněno vyžadovat příspěvky do výše uvedeného systému, zároveň je však povinno dávky z tohoto systému vyplácet.

System níže uvedených kolizních pravidel, který závazně určuje příslušnost k právním předpisům, lze označit za vyčerpávající a jednotný.¹⁰³ Lze jej použít na veškeré možné praktické situace při koordinaci nejen starobních a pozůstalostních důchodů.

3.1 Obecné pravidlo *lex loci laboris*

V prvé řadě je potřeba objasnit, kdo se v dané členské zemi účastní důchodového systému. Okruh pojištěných osob není závazně určen Koordinačními nařízeními, nýbrž národními předpisy. V České republice jsou v §5 zákona č. 155/1995 o důchodovém pojištění¹⁰⁴ taxativně vymezeny osoby, které se důchodového pojištění účastní. Účast v systému důchodového pojištění však nesmí být podmíněna

¹⁰² Rozsudek SDEU C-160/96 ze dne 5. března 1998 ve věci Manfred Molenaar a Barbara Fath-Molenaar proti Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

¹⁰³ Např. rozsudek SDEU ve věci *Fitzwilliam* C-202/97 (§20), *Kits van Heijningen* C-2/89 (§12) nebo *Kuusijärvi* C-275/96. Vše dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu>

¹⁰⁴ Zákon č. 155/1995 Sb. ze dne 30. června 1995 o důchodovém pojištění. *Sbírka zákonů České republiky*. 1995, částka 41, s. 1986 – 2011. Dostupný také na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu>

požadavkem bydliště v dané zemi. Článek 11 odst. 3 písm. a) Nařízení 883/2004 představuje obecné pravidlo použití právního řádu členského státu, kde osoba zaměstnaná nebo samostatně výdělečně činná skutečně vykonává pracovní činnost (pravidlo *lex loci laboris*). Není tedy podstatné, kde osoba bydlí, jakou má státní příslušnost, kde má sídlo její zaměstnavatel, či právní řád členského státu, podle kterého byla pracovní smlouva uzavřena. Aplikací tohoto základního pravidla je zaručeno, že požadavek na rovné zacházení s migrujícími pracovníky založené článkem 45 SFEU bude naplněn. Prof. Pennings,¹⁰⁵ podobně jako doc. Koldinská¹⁰⁶ zdůrazňují, že toto pravidlo také zabráňuje sociálnímu dumpingu, kdy zaměstnavatelé nejsou nadále motivováni zaměstnávat zahraniční pracovníky jen proto, že představují levnou pracovní sílu.

3.2 Výkon (souběžné) pracovní činnosti ve více členských státech

Jak bylo řečeno výše, princip *lex loci laboris* je pravidlem obecným, jsou však situace, kdy uplatnění tohoto principu není možné. Takovým případem může být situace, kdy je pracovní činnost vykonávána zaměstnancem či osobou samostatně výdělečně činnou zároveň ve dvou a více členských státech. Komplikací může být navíc i to, že migrující pracovník je v jednom státě zaměstnán a ve druhém je osobou samostatně výdělečně činnou. Závazná pravidla pro určení příslušnosti právních předpisů u souběžného výkonu práce ve více členských státech najdeme v článku 13 Nařízení 883/2004, která jsou doplněna články 14 až 16 Nařízení 987/2009. Prakticky mohou nastat tři odlišné situace. Za prvé se může jednat o zaměstnance, který vykonává souběžně více zaměstnání ve více státech. V takovém případě se bude aplikovat právní řád státu, ve kterém takový zaměstnanec zároveň bydlí a v případě, že je zaměstnanec zaměstnán ve více státech, ale ani v jednom se nenachází jeho bydliště, zaměstnanec podléhá právnímu řádu toho státu, kde vykonává podstatnou část své činnosti.

V případě, že osoba samostatně výdělečně činná vykonává souběžně pracovní činnost ve více státech, primárně se aplikuje stejné pravidlo jako u zaměstnance. Bude aplikován právní řád státu, ve kterém taková osoba bydlí a zároveň tam vykonává

¹⁰⁵ PENNINGGS, Frans. *Supra n. 9*, s. 72.

¹⁰⁶ KOLDINSKÁ, Kristina et al. *Supra n. 14*, s. 66.

podstatnou část své činnosti. V případě, že nebydlí ani v jednom státě, ve kterém je činná, budou aplikovány právní předpisy státu, ve kterém se nachází střed zájmů této osoby.

Co představuje pojem „podstatná“ část pracovní činnosti upravuje článek 14 odst. 8 Prováděcího nařízení. Příslušná instituce zohlední, jak velký podíl pracovní činnosti s ohledem na pracovní dobu nebo odměnu (u osoby samostatně výdělečně činné se zohledňuje obrat, pracovní doba, počet poskytnutých služeb nebo příjem) je vykonáván v jednotlivých zemích. Má se za to, že pokud podíl podle uvedených kritérií nepřesahuje 25% v rámci celkového hodnocení, podstatná část pracovní činnosti v tomto státě vykonávána není. Odlišným způsobem je osvětlen pojem „střed zájmů“. Článek 14 odst. 9 Prováděcího Nařízení uvádí, že je potřeba vzít v úvahu veškerá kritéria profesní činnosti samostatně výdělečné činnosti, zejména pak místo, kde se nachází stálé a trvalé místo podnikání takové osoby, obvyklá povaha nebo doba trvání vykonávaných činností, počet poskytnutých služeb a záměr osoby vyplývající ze všech takových okolností.

3.3 Specifické kategorie osob

Článek 11 odst. 3 Nařízení 883/2004 obsahuje nejen obecné pravidlo určování příslušnosti k právním předpisům, upravuje také závazná pravidla pro specifická povolání či případy:

- na **úředníka** se vztahují právní předpisy členského státu, kterému podléhá správní orgán, který jej zaměstnává;
- na osobu pobírající **dávky v nezaměstnanosti** se vztahují právní předpisy členského státu, ve kterém má tato osoba bydliště (*lex domicilia*);
- na osobu odvedenou nebo znovu povolovanou k **vojenské nebo civilní službě** se vztahují právní předpisy podle státu, který ji povolal;
- na tzv. **neaktivní osoby** (např. rentiéři) se vztahují právní předpisy členského státu, ve kterém má taková osoba bydliště;
- na osoby vykonávající činnost na **námořní lodi** se vztahují právní předpisy členského státu, pod jehož vlajkou loď pluje.

Nově byl do Nařízení 883/2004 vložen¹⁰⁷ odst. 5 v článku 11, který upravuje určení příslušného právního řádu u **letové posádky a posádky palubních průvodčích v oblasti osobní a nákladní letové dopravy** podle pravidla mateřského letiště ve smyslu přílohy III nařízení (EHS) č. 3922/91.¹⁰⁸

Článek 15 Nařízení 883/2004 zavádí pro **smluvní zaměstnance EU** ojedinělou možnost zvolit si, zda se na ně budou vztahovat právní předpisy členského státu, v němž jsou zaměstnáni, právní předpisy členského státu, které se na ně vztahovaly naposledy, nebo právní předpisy členského státu, jehož jsou státními příslušníky, pokud jde o jiná ustanovení než ta, která se týkají rodinných přídatků, jejichž poskytování se řídí systémem vztahujícím se na tyto zaměstnance. Tohoto práva však mohou využít jen jednou, přičemž účinky nastávají dnem nástupu do zaměstnání.

Nařízení 883/2004 ve svém článku 16 také umožňuje uzavření **dohody** mezi dvěma či více členskými státy, popř. jejich příslušnými orgány či subjekty, v zájmu určitých osob nebo skupiny osob, která by závazně určovala jiný příslušný právní řád, než který by byl za běžné situace aplikován podle pravidel uvedených v hlavě II Nařízení 883/2004.¹⁰⁹ Takovým příkladem může být prodloužení jinak maximální doby vyslání v délce 24 měsíců a to zejména vzhledem ke specifickým znalostem či dovednostem vyslané osoby. Nicméně ve většině členských států jsou takové dohody uzavírány nejdéle na dobu pěti let. Dohoda může mít i retroaktivní účinky, důležitým kritériem je zájem osoby, kvůli které je dohoda uzavírána.¹¹⁰

Dalším speciální ustanovení se nachází v článku 14 Nařízení 883/2004, které určuje právní řád u pracovníka, který vykonává pracovní činnost v členském státě, ve kterém existuje pouze systém **dobrovolného pojištění**. V takovém případě se použijí analogicky pravidla uvedená v člancích 11 až 13 Nařízení 883/2004.

¹⁰⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 465/2012 ze dne 22. května 2012, kterým se mění nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004. *Úřední věstník EU*, L 149, 8. 6. 2012, s. 4 – 10. Dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁰⁸ „Místo, které provozovatel určí členu posádky, v němž člen posádky obvykle začíná a končí dobu služby nebo sérii dob služby a v němž provozovatel za normálních okolností není odpovědný za ubytování dotyčného členu posádky.“

¹⁰⁹ Více o možnosti udělení výjimky v ČR na WWW: <http://www.cssz.cz/cz/evropska-unie/urceni-statu-pojisteni/urceni-statu-pojisteni-dle-novy-ch-narizeni-883-2004-a-987-2009/vyjimky.htm>.

¹¹⁰ Rozsudek SDEU C 101/83 ze dne 17. května 1984 ve věci Raad van Arbeid proti P. B. Brusse. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

3.4 Vysílání pracovníků

Nejčastěji užívaným speciálním pravidlem pro určování příslušnosti k právním předpisům je institut vysílání pracovníků. Právní základ se nachází v článku 12 Nařízení 883/2004. Tento institut byl zaveden k usnadnění volného pohybu u těch pracovníků, kteří budou pracovní činnost vykonávat v jiném členském státě po relativně krátkou dobu. Jedná se o ulehčení zejména administrativní náročnosti „přesunu“ takového pracovníka, která mnohdy migrující pracovníky či jejich zaměstnavatele odrazuje. Jinými slovy, účelem je zabránění správním komplikacím, které by pro pracovníky, zaměstnavatele a instituce sociálního zabezpečení vyplynuly z použití obecného pravidla uvedeného v článku 11 odst. 3 písm. a) Nařízení 883/2004 zakotvující pravidlo *lex loci laboris*, pokud je zaměstnání v jiném členském státě, než je stát, v němž má podnik sídlo nebo provozovnu, nebo stát, v němž samostatně výdělečná osoba obvykle provozuje svou činnost krátkodobého charakteru.¹¹¹

Tento institut umožňuje zachování aplikace právního řádu, který se na migrujícího pracovníka vztahoval před okamžikem vyslání (nejčastěji tedy místo bydliště). Podmínky pro uplatnění výjimky z obecného pravidla *lex loci laboris*, čímž dojde k zachování původní příslušnosti k právním předpisům při vyslání zaměstnance do jiného členského státu, jsou následující:

1) *Zaměstnanec je vyslán do jiného členského státu, aby tam konal práci jménem jeho zaměstnavatele.*

Výklad této podmínky podává Rozhodnutí Správní komise č. A2.¹¹² Podmínkou zůstává kontinuální přímý vztah mezi zaměstnavatelem a jeho zaměstnancem. Aspektů, ke kterým je potřeba přihlídnout k zachování přímé vazby tak, že je nepochybné, že zaměstnanec nadále podléhá zaměstnavateli, je několik. Jedná se o následující:

- pracovní poměr mezi vyslaným zaměstnancem a vysílajícím zaměstnavatelem musí trvat po celou dobu vyslání se všemi právy a povinnostmi z tohoto vztahu vyplývajícími;

¹¹¹ Rozhodnutí č. A2 Správní komise pro koordinace systémů sociálního zabezpečení ze dne 12. června 2009 o výkladu článku 12 nařízení (ES) č. 883/2004 o právních předpisech platných pro vyslané pracovníky a samostatně výdělečné osoby dočasně pracující mimo příslušný stát. *Úřední věstník EU*, C 106, 24. 4. 2010, s. 5 – 8. Dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

¹¹² *Ibid.*

- vyslaný zaměstnanec vykonává po celou dobu vyslání činnost pro vysílajícího zaměstnavatele;
- zaměstnanec je po celou dobu vyslání odměňován pouze vysílajícím zaměstnavatelem (aniž jsou dotčeny případné dohody mezi zaměstnavatelem ve vysílacím státě a podnikem ve státě zaměstnání ohledně vyplácení pracovníků);
- pravomoc ukončit s vyslaným zaměstnancem pracovní poměr, či upravit obsah pracovní činnosti má pouze vysílající zaměstnavatel;
- odpovědnost za práci vyslaného zaměstnance nese vysílající zaměstnavatel;
- nesmí být současně uzavřen pracovní poměr s přijímajícím podnikem, ke kterému je zaměstnanec vyslán.¹¹³

Rozhodnutí Správní komise č. A2 také naopak uvádí situace, kdy se institut vyslání neuplatní nebo se přestane uplatňovat: a) pokud podnik, do něhož byl pracovník vyslán, poskytne tohoto pracovníka k dispozici podniku v členském státě, v němž má sídlo; b) pokud je pracovník vyslaný do členského státu poskytnut k dispozici podniku se sídlem v jiném členském státě; c) pokud je pracovník přijat do zaměstnání v jednom členském státě za účelem jeho vyslání podnikem se sídlem v druhém členském státě do podniku ve třetím členském státě.¹¹⁴

V rozsudku *Herbosch Kiere*¹¹⁵ Soudní dvůr EU dále stanovil, že pokud stát vyslání potvrdí existenci přímé vazby mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, je tato skutečnost závazná i pro členský stát, kam byl zaměstnanec vyslán. Taková skutečnost je mimo jiné zárukou, že se u vyslaného zaměstnance bude aplikovat jediný právní řád, čímž je také dodržen princip právní jistoty.

2) Zaměstnavatel běžně vykonává svou činnost ve státě, kde pracovník, určený k vyslání, pracuje.

Touto podmínkou tak lze zabránit situaci, aby si kupříkladu nizozemská společnost založila pobočku v Rumunsku, kde by využila možnosti nízkých sociálních odvodů za místní zaměstnance. Měla by tam pouze fiktivní sídlo, ale prakticky by stále

¹¹³ *Ibid.* Čl. 1 odst. 3.

¹¹⁴ *Ibid.* Čl. 4.

¹¹⁵ Rozsudek SDEU C-2/05 ze dne 26. ledna 2006 ve věci *Rijksdienst voor Sociale Zekerheid proti Herbosch Kiere NV*. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

existovala v Nizozemí. V takovém případě nelze aplikovat institut vyslání. Podmínka „běžného a podstatného“ výkonu činnosti upřesnil rozsudek *Fitzwilliam*,¹¹⁶ kde SDEU uvedl, že pouze takový podnik či společnost, která skutečně sídlí ve členském státě, kde je vykována běžná pracovní činnost zaměstnance, je oprávněna k užití institutu vyslání podle článku 12 odst. 1 Nařízení 883/2004. Příslušná instituce členského státu vyslání je z tohoto důvodu povinna zkoumat všechna relevantní kritéria charakterizující činnost takového podniku. Mezi taková kritéria patří například skutečnost, kde má podnik či společnost sídlo a správní ústředí; počet zaměstnanců, kteří zajišťují administrativní podporu a samotný chod společnosti v místě, kde podnik sídlí; místa, kde jsou vyslaní pracovníci najímáni; místa, kde se uzavírá většina smluv se zákazníky nebo obrat během dostatečně typického období v každém dotčeném členském státě a počtu smluv uzavřených ve vysílajícím státě.¹¹⁷ Naopak povaha a obsah pracovní činnosti zaměstnance není v tomto případě rozhodující, spíše důležité je kritérium výkonu podstatné činnosti v zemi vyslání. Článek 14 odst. 2 prováděcího Nařízení 987/2009 definuje použitý slovní obrat „jenž zde běžně vykonává své činnosti“ jako situaci, kdy zaměstnavatel, který obvykle vykonává podstatné činnosti jiné než čistě vnitřní řídicí činnosti na území členského státu, v němž je usazený, se zohledněním veškerých kritérií, která charakterizují činnosti vykonávané dotyčným podnikem. Taková příslušná kritéria musí odpovídat konkrétní charakteristice každého zaměstnavatele a skutečné povaze vykonávaných činností.

3) Zaměstnanec vykonává pracovní činnost jako zaměstnanec, přičemž spadá pod právní řád vysílajícího státu.

Článek 14 odst. 1 Nařízení 987/2009 blíže uvádí, že „osoba, která jako zaměstnanec provozuje v členském státě činnost jménem zaměstnavatele, jenž zde běžně vykonává své činnosti, a která je tímto zaměstnavatelem vyslána do jiného členského státu“ zahrnuje osobu, která byla zaměstnána s cílem vyslání do jiného členského státu, pokud se na tuto dotyčnou osobu bezprostředně před zahájením jejího zaměstnání již vztahují právní předpisy členského státu, ve kterém je usazen její zaměstnavatel. Rozhodnutí Správní komise č. A2 dále podává interpretační vodítko ke

¹¹⁶ Rozsudek SDEU C-202/97 ze dne 10. února 2000 ve věci *Fitzwilliam Executive Search Ltd* proti Bestuur van het Landelijk institut sociale verzekeringen. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

¹¹⁷ Rozhodnutí Správní komise č. A2. *Supra n. 111*. Čl. 1 odst. 5.

splnění požadavku uvedeného slovy „bezprostředně před zahájením (...) zaměstnání“. Za takovou skutečnost lze považovat situaci, kdy pracovník podléhá právním předpisům členského státu, v němž sídlí jeho zaměstnavatel po dobu alespoň jednoho měsíce. Nicméně, ani kratší období automaticky nevyklučuje splnění této podmínky, je však potřeba dalšího individuálního posouzení s přihlédnutím ke všem ostatním faktorům.¹¹⁸

Institut vyslání může být taktéž použit u zaměstnance, který je vyslán podnikem ve vysílajícím státě do podniku ve státě zaměstnání a je rovněž vyslán do jednoho nebo několika jiných podniků v tomtéž státě zaměstnání, pokud však pracovník stále vykonává svou práci pro podnik, který jej vyslal. Může tomu tak být zejména v případech, kdy podnik vyšle pracovníka do členského státu, aby zde vykonával práci postupně nebo současně ve dvou nebo několika podnicích v tomtéž státě. Zásadním a rozhodujícím prvkem je skutečnost, že je práce vykonávána jménem vysílajícího podniku.¹¹⁹

4) Zaměstnanec není vyslán do jiného členského státu jen proto, aby nahradil jinou osobu.

V původním Nařízení 1408/71 se uvádělo, že osoba nesmí být vyslána do jiného členského státu jen proto, aby nahradila jinou osobu, které skončila doba jejího vyslání. Nařízení 883/2004 již neobsahuje dovětek „které skončila doba jejího vyslání“, čímž se stěžuje možnost náhrady zaměstnance jinou osobou.¹²⁰

5) Zaměstnanec bude vykonávat pracovní činnost po dobu maximálně 24 měsíců.

S Nařízením 883/2004 byla délka maximální doby vyslání byla prodloužena na 24 měsíců, když v původním Nařízení 1408/71 byla doba vyslání jen poloviční s tím, že „vzhledem k nepředvídatelným okolnostem doba vykonávané práce původně předpokládané době prodlouží a její trvání překročí 12 měsíců, nadále se použijí právní předpisy prvního členského státu až do dokončení této práce za předpokladu, že příslušný úřad státu, na jehož území byl pracovník vyslán, nebo subjekt určený tímto úřadem k tomu dá souhlas; o tento souhlas je nutno požádat před uplynutím původního dvanáctiměsíčního období. Souhlas však nelze udělit pro období překračující 12

¹¹⁸ Rozhodnutí Správní komise č. A2. *Supra n. 111*. Čl. 1 odst. 4.

¹¹⁹ Rozhodnutí Správní komise č. A2. *Supra n. 111*, čl. 3 písm. a).

¹²⁰ PENNING, Frans. *Supra n. 9*, s. 101.

měsíců.¹²¹ Nařízení 883/2004 tedy již neumožňuje prodloužení délky vyslání. Pokud však dojde k neočekávanému prodloužení pracovní činnosti, vyslaná osoba začne po překročení maximální délky 24 měsíců podléhat právním předpisům členského státu, na jehož území je práce vykonávána. To znamená, že se začne aplikovat obecné pravidlo *lex loci laboris*.

Otázkou zůstává, jak zabránit situaci, aby vyslaná osoba poté, co skončí její maximální doba vyslání, byla okamžitě opětovně vyslána stejným podnikem či společností do stejného členského státu. Koordinační nařízení žádná taková omezení neuvádějí. Avšak Rozhodnutí Správní komise č. A2 k tomuto uvádí: „*Po skončení období vyslání pracovníka nebude povoleno žádné nové období vyslání pro téhož pracovníka, též podnik a tentýž členský stát po nejméně dobu dvou měsíců od skončení předchozího období vyslání.*“¹²² Je však možné povolit výjimky, avšak jen ve zvláštních případech. Takové omezení však platí jen pro výše uvedený případ, kdy společnost vyšle stejného zaměstnance do stejného podniku ve stejném členském státě, aby tam vykonával činnost jeho jménem tak, jak v předchozím vyslání. Pakliže stejná společnost vyšle stejného zaměstnance avšak do jiného členského státu okamžitě po skončení jedné doby vyslání, začne platit nové období vyslání ve smyslu článku 12 odst. 1 Nařízení 883/2004.

Nařízení 883/2004 taktéž mlčí o případných krátkodobých přerušeních doby vyslání v případě nemoci či dovolené. Rozhodnutí Správní komise č. A2 jen stručně uvádí, že krátkodobé přerušení činnosti pracovníka pro podnik ve státě zaměstnání z jakéhokoliv důvodu nevede k přerušení období vyslání.¹²³ Co se však považuje za „krátkodobé přerušení“, není objasněno. Krátkodobé přerušení, ať již z jakéhokoli důvodu, však zcela jistě nezakládá automatické prodloužení maximální doby vyslání přesahující 24 měsíců. Takovou situaci lze však řešit již zmíněným udělením individuální výjimky ve smyslu článku 16 Nařízení 884/2004.

Nejen zaměstnanec, ale i **osoba provozující samostatně výdělečnou činnost** může sama sebe „vyslat“ do jiného členského státu. Jakkoli se to může zdát nelogické, Nařízení 883/2004 nepoužívá termín vyslání jako právní pojem, nýbrž jako zvláštní

¹²¹ Nařízení č. 1408/71. *Supra n. 2*, čl. 14 odst. 1 písm. a) ii).

¹²² Rozhodnutí Správní komise č. A2. *Supra n. 111*, čl. 3 písm. c).

¹²³ Rozhodnutí Správní komise č. A2. *Supra n. 111*, čl. 3 písm. b).

situaci, která umožňuje migrujícím pracovníkům aplikaci právního řádu vysílaného státu a tím ztraktivnění volného pohybu osob v rámci EU. Článek 12 odst. 2 Nařízení 883/2004 zní: „*Na osobu, která obvykle provozuje samostatnou výdělečnou činnost v jednom členském státě a odejde do jiného státu a provozuje tam podobnou činnost, se nadále vztahují právní předpisy prvního členského státu, nepřesahuje-li očekávané trvání této činnosti 24 měsíců.*“

Obdobně jako u podmínek vysílání zaměstnanců se u takové osoby vyžaduje, aby činnost nepřesáhla délku 24 měsíců. Prodloužení vyslání tedy není možné.¹²⁴ Na rozdíl od zaměstnance jsou však podmínky vyslání přísnější v tom smyslu, že osoba musí ve státě vyslání vykonávat samostatnou výdělečnou činnost, kterou obvykle provozuje na území, v němž je usazená. Prováděcí nařízení ve svém čl. 14 odst. 3 objasňuje, že se takovou osobou rozumí osoba, která provozuje svou činnost již nějakou dobu před datem (nejméně dva měsíce, lze povolit i kratší období, je však nutné takovou situaci individuálně posoudit),¹²⁵ kdy si přeje využít institut vyslání a v členském státě, kde je usazena, musí během jakéhokoli období dočasné činnosti v jiném členském státě nadále splňovat nezbytné předpoklady pro výkon své činnosti tak, aby byla schopna v této činnosti po svém návratu pokračovat. Mezi takové předpoklady patří například: využívání kancelářských prostor, platba daní, registrace v profesních orgánech či obchodní komoře, dispozice profesním průkazem či přidělení čísla plátce DPH.¹²⁶

Dalším podmínkou je, že vyslaná osoba vykonává v členském státě vyslání „podobnou činnost“ jako ve státě, ve kterém je usazena. Kritériem k posouzení, zda je činnost obdobná, je skutečná povaha činnosti spíše než její případné označení za zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost jiným členským státem.¹²⁷

V případě splnění výše uvedených podmínek se příslušnost k právním předpisům nemění a pracovník tak nadále podléhá právním předpisům toho členského státu, kterým podléhal před vysláním. Nic ovšem nebrání tomu, aby u pracovníka, který

¹²⁴ Lze však udělit individuální výjimku, podobně jako u vyslaného zaměstnance, a to základě čl. 16 Nařízení 883/2004.

¹²⁵ Rozhodnutí Správní komise č. A2. *Supra n. 11*, čl. 2.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Nařízení 987/2009. *Supra n. 5*, čl. 14 odst. 4.

sice splňuje podmínky vyslání uvedené v článku 12 odst. 1 či článku 12 odst. 2 Nařízení 883/2004, došlo k určení právních předpisů na základě obecných pravidel určování. Jedná se tedy o fakultativní možnost, nikoli povinnost. Platí to i pro osoby provozující samostatně výdělečnou činnost.

3.4.1 Agenturní zaměstnávání

Agentury práce představují jednu z možností zprostředkování zaměstnávání. Agentura práce dočasně „pronajímá“ svého zaměstnance jinému zaměstnavateli a to za smlouvenou úplatu. Příslušný zaměstnanec tedy nadále zůstává zaměstnancem agentury práce, avšak pracovní úkoly mu ukládá zaměstnavatel, který uzavřel s agenturou práce příslušnou smlouvu.¹²⁸ Rozsudek *Manpower*¹²⁹ definitivně potvrdil, že rovněž agentury práce mohou využít institutu vyslání a to i v případě, kdy vyslaný zaměstnanec nikdy nepracoval ve vysílajícím státě. V daném případě se jednalo o zaměstnance francouzské agentury práce Manpower, který byl na tři dny vyslán do německé společnosti, avšak během této krátké doby vyslání utrpěl pracovní úraz, který si vyžádal lékařské ošetření. Otázkou bylo, kdo má hradit vzniklé lékařské výlohy, zda německá společnost či francouzská agentura práce. Soudní dvůr EU uvedl, že institut vyslání se může vztahovat i na vyslané pracovníky agentury práce, avšak za určitých podmínek: 1) agentura práce musí běžně vykonávat svou činnost ve vysílajícím členském státě – agentura musí mít vazbu ke státu, v němž má sídlo a v daném druhu činnosti obvykle působí a nabízí své služby i v rámci tohoto domovského státu; a 2) mezi agenturou práce a vyslaným zaměstnancem musí existovat přímý vztah, jak bylo popsáno v předchozí kapitole 3.4.

3.5 Potvrzení o příslušnosti k právním předpisům

Žádost o potvrzení k příslušnosti k právním předpisům je potřeba podat u místně příslušné správě sociálního zabezpečení, avšak pouze v případech, kdy bude aplikováno jiné než obecné pravidlo *lex loci laboris*. O potvrzení k příslušnosti k právním

¹²⁸ Blíže k vysílání zaměstnanců v rámci agenturního zaměstnávání například ŠTEFKO, Martin. *Vysílání zaměstnanců do zahraničí*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 243 a násl. ISBN: 978-80-7400-110-9.

¹²⁹ Rozsudek SDEU C-35/70 ze dne 17. prosince 1970 ve věci S.A.R.L. Manpower proti Caisse primase d'assurance maladie de Strasbourg. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>.

předpisům tak musí žádat vyslaní zaměstnanci či osoby samostatně výdělečně činné, smluvní zaměstnanci EU, úředníci, osoby zaměstnané na palubě lodí, členové letecké posádky a posádky palubních průvodčích v oblasti osobní a nákladní letecké dopravy, osoby vykonávající souběžnou pracovní činnost ve více členských státech a osoby, kterým byla udělena výjimka na základě článku 16 Nařízení 883/2004. Jako osvědčení, že se na migrujícího pracovníka nevztahuje obecné pravidlo *lex loci laboris*, slouží potvrzení A1 – „Potvrzení o právní příslušnosti k právním předpisům sociálního zabezpečení, které se vztahuje na jeho držitele“ (dříve se jednalo o formulář E 101¹³⁰). Je zřejmé, že jeho funkcí je prokázání, že migrující pracovník podléhá právním předpisům jiného členského státu, než ve kterém vykonává pracovní činnost. Takový pracovník pak není účastníkem sociálního zabezpečení ve státě, ve kterém je pracovní činnost konána.

Představme si však situaci, kdy například vyslaný pracovník o potvrzení o příslušnosti k právním předpisům nepožádá, protože již dopředu ví, že pracovní činnost ve vyslaném státě nepřesáhne dva měsíce. Článek 12 Nařízení 883/2004 totiž nepožaduje, aby vyslaný pracovník o potvrzení žádal. Nejedná se tak o nutnou podmínku institutu vyslání. Nicméně prokazování skutečnosti, že vyslaný migrující pracovník není subjektem sociálního zabezpečení ve členské zemi, ve které je pracovní činnost vykonávána, je podstatně jednodušší, pakliže potvrzením disponuje.

Další praktický problém, který může při vyslání nastat, je, že členský stát, ve kterém vyslaný pracovník vykonává pracovní činnost, má pochybnosti, zda jsou podmínky vyslání splněny. Otázka tedy zní, zda je hostitelský stát vázán potvrzením o příslušnosti k právním předpisům vydaným jiným členským státem a případně, zda hostitelský stát může prohlásit potvrzení o právním předpisům za nezávazné, pokud je přesvědčen, že bylo vydáno na základě chybných skutečností. Touto otázkou se mimo jiné zabýval Soudní dvůr EU v již citovaném rozsudku *Fitzwilliam*,¹³¹ kde jasně vyslovil, že vysílající stát je odpovědný za posuzování podmínek vyslání, jeho vydání a

¹³⁰ Dle zveřejněných informací na webových stránkách ČSSZ zůstává platné osvědčení E 101, které bylo vystaveno v souladu s nařízením č. 1408/71 a č. 574/72, jejichž platnost (tj. doba, na kterou byly vystaveny) přesahuje do doby účinnosti nových Koordinačních nařízení, nadále platné i po 1. 5. 2010, a to za předpokladu, že nedošlo ke změně skutečností, na základě kterých byly vystaveny. Více na WWW: <http://www.cssz.cz/cz/evropska-unie/urceni-statu-pojisteni/urceni-statu-pojisteni-dle-novych-narizeni-883-2004-a-987-2009/platnost-vystavenych-e101-a-e102-prechodne-obdobi.htm>

¹³¹ Rozsudek SDEU C-202/97. *Supra n. 116*. §59.

tudíž i jeho správnost. Stejný závěr vyplývá i ze základního principu koordinace – principu dobré spolupráce. Jakmile je potvrzení o příslušnosti k právním předpisům vydáno, zakládá tak domněnku závaznosti pro ostatní členské státy. Z toho také vyplývá, že jen ten členský stát, respektive jeho příslušný úřad, může potvrzení prohlásit za neplatné nebo jej zrušit. Nicméně pokud hostitelský stát má důvodné pochybnosti o správnosti potvrzení, požádá vysílající stát o opětovné posouzení, zda jsou splněny podmínky vyslání. Takový závěr vyplývá i z článku 5 odst. 1 Nařízení 987/2009, který obecně upravuje právní sílu dokumentů vydaných v jiném členském státě, když zcela jasně uvádí, že dokumenty vydané institucí členského státu prokazující postavení osoby pro účely Koordinačních nařízení uzná příslušná instituce jiného členského státu, pokud nebyly zrušeny nebo prohlášeny za neplatné členským státem, který je vydal. Čtvrtý odstavce stejného článku také pamatuje na situaci, kdy nebylo dosaženo shody mezi dotčenými institucemi. Národní soud hostitelského státu totiž nemůže prohlásit takové potvrzení o příslušnosti k právním předpisům za neplatné, protože by to odporovalo principu národní suverenity členských států a principu dobré spolupráce.¹³² Správní komise se pokusí o sblížení rozdílných stanovisek dotčených orgánů a to do šesti měsíců ode dne, kdy jí byla věc předložena.

3.6 Výběr pojistného

V úvodu této kapitoly jsem uvedla, že pravidla určování tzv. kompetentního státu mají výlučnou a závaznou povahu. Podle těchto pravidel je stanoven jediný právní řád toho státu, který je považován za kompetentní. Na základě tohoto právního řádu se posuzuje vznik, změna, zánik nároku na dávku, pravidla pro její poskytování i její vyplácení. Jak uvádí doc. Koldinská, nemůže nastat situace, aby byl migrující pracovník nemocensky pojištěn v jednom členském státě a důchodově v jiném.¹³³ Závazné určení jednoho právního řádu se tak aplikuje na všechna odvětví sociálního zabezpečení krytá Koordinačními nařízeními. Jedinou výjimkou jsou systémy dobrovolného či opčního pojištění.¹³⁴ Pro výběr pojistného to znamená, že zaměstnavatel nebo sama osoba samostatně výdělečně činná odvádí do systémů sociálního zabezpečení kompetentního státu tolik, kolik stanoví jeho právní předpisy. Komplikovanější situace nastává při

¹³² Takový závěr byl vysloven Soudním dvorem EU v rozsudku C-2/05 *Herbosch Kiere*. *Supra n. 115*.

¹³³ KOLDINSKÁ, Kristina et al. *Supra n. 14*, s. 64.

¹³⁴ Blíže o doplňkových systémech důchodového pojištění viz kapitola 4.5.

souběhu pracovní činnosti nezávisle na tom, zda se jedná o souběh dvou zaměstnání, dvou samostatně vykonávaných pracovních činností nebo jejich kombinací. Jediným možným a spravedlivým řešením je, že všichni zaměstnavatelé nebo samostatně výdělečné osoby odvádějí pojistné pouze do kompetentního státu. Ačkoli to je více administrativně i časově náročné, v dnešní době, kdy zahraniční (SEPA) převod mezi bankami netrvá déle než dva dny, nelze takové opatření považovat za nepřiměřené. Navíc Provděcí nařízení ve svém článku 21 přímo zakotvuje povinnost zaměstnavatele platit odvody, jako kdyby měl sídlo nebo místo podnikání v příslušném (kompetentním) státě. Je však možné, aby zaměstnavatel uzavřel dohodu se zaměstnancem o tom, že zaměstnanec bude plnit povinnosti zaměstnavatele týkající se odvodů jeho jménem, aniž jsou dotčeny základní povinnosti zaměstnavatele. V takovém případě je však zaměstnavatel povinen uzavření takové dohody oznámit příslušné kompetentní instituci.

4. Koordinace starobních a pozůstalostních důchodů

Starobní a pozůstalostní důchody jsou upraveny společně v hlavě III kapitole 5. Nařízení 883/2004 a dále jsou doplněny o ustanovení obsažená v hlavě III kapitole 4. Nařízení 987/2009. Ačkoli se jedná o dávky, které vznikají na základě odlišných sociálních událostí, jsou zařazeny pod jednu kapitolu proto, že přiznání těchto dávek je řešeno podobným způsobem. Společným rysem obou dávek je to, že jsou označeny jako dlouhodobé. Proto je více než u ostatních dávek nutné důsledně uplatnit zásadu sčítání dob pojištění. Obecně se dá říci, že smyslem těchto dávek je nahrazení pracovního příjmu, který zanikne v důsledku dosažení důchodového věku nebo smrti živitele rodiny, kterému vznikl nárok na starobní důchod. Protože se však jedná o citelnou položku každého státního rozpočtu, rozhodli se národní zákonodárci přistoupit k určitým opatřením, které kladou důraz na zodpovědnost jednotlivců a také reagují na demografické změny v evropských zemích. Mezi taková opatření patří prodlužování věkové hranice pro uplatnění nároku na důchod, která souvisí jednak s dlouhodobým trendem prodlužování lidského života a zvyšující kvality lékařské péče a jednak se současným negativním trendem stárnutí obyvatelstva. Počet aktivních obyvatel stagnuje, což je způsobeno mimo jiné nízkou porodností, a lidí v důchodovém věku přibývá. O tom, že demografická situace v evropských zemích začíná být vážným tématem k diskuzi, popřípadě regulaci, svědčí i dokument Evropské komise Bílá kniha – Agenda pro přiměřené, udržitelné a spolehlivé důchody¹³⁵ z roku 2012. Tento dokument podrobně analyzuje změny ve složení obyvatelstva EU. Zabývá se především trendem dlouhověkosti ve spojení s odchodem silných populačních ročníků do důchodu, které budou mít v EU dalekosáhlé dopady na hospodářství a rozpočet. Dokument obsahuje poměrně podrobné statistiky, prokazující tento soudobý trend, které lze shrnout následovně: ve srovnání s rokem 2010 se do roku 2060 předpokládá prodloužení naděje dožití u mužů o 7,9 let a u žen o 6,5 let. Pokud tedy ženy a muži, jelikož žijí déle, nezůstanou déle v pracovním procesu a nezvýší-li se jejich důchodové úspory, nelze tak zaručit přiměřenost důchodů, neboť požadované navýšení výdajů by se stalo neudržitelným.

¹³⁵ Evropská komise. Bílá kniha: Agenda pro přiměřené, udržitelné a spolehlivé důchody COM/2012/055 final. 16. 2. 2012. Dostupný na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

Navíc výše uvedené negativní jevy budou snižovat růstový potenciál hospodářství a vyvolávat tlaky na veřejné finance. Pesimistické vyhlídky navíc dále prohlubuje stávající finanční a hospodářská krize, respektive stagnace růstu hospodářství. Co je však důležité – Evropská komise tímto dokumentem zdůraznila význam komplexního řešení důchodových otázek a optimalizaci společného postupu napříč oblastmi jednotlivých politik. Evropská komise přišla s návrhy, jak s negativním trendem stárnutí populace v EU bojovat a členské státy by se měly těmito doporučeními řídit. Jedná se zejména o nutnost pokračovat, popřípadě urgentně zahájit důchodové reformy, které zahrnují například postupné zvyšování důchodového věku, včetně jeho sjednocení mezi muži a ženami, omezení přístupu k režimům předčasného odchodu do důchodu, podpora delšího pracovního života spočívající především v celoživotním vzdělávání a podpora rozvoje doplňkových důchodových systémů s cílem zvýšit důchodové příjmy. Posledně jmenované opatření zavádění více-pilířových systémů důchodového pojištění je předmětem kapitoly 4.5.

Evropská unie nemá pravomoc v oblasti vlastního stanovení struktury důchodových systémů v členských zemích, může však upravit otázky, které ovlivňují fungování vnitřního trhu (zejména volný pohyb osob) s cílem odstranit veškeré překážky při jeho realizaci (rovnost zacházení) a zajistit dostatečnou ochranu práv pracovníků. Nejde však pouze o závazné právní předpisy EU, zejména nařízení a směrnice. Stále větší důležitost a důraz jsou kladeny na prameny soft law, které například kodifikují osvědčené postupy a doporučení.

Úspěch důchodových reforem v členských státech je tudíž hlavním rozhodujícím faktorem pro hladké fungování hospodářské a měnové unie, který ovlivní schopnost EU splnit dva z pěti cílů v rámci strategie Evropa 2020¹³⁶ – zvýšení míry zaměstnanosti na 75 % a snížení alespoň o 20 milionů počet lidí ohrožených chudobou. Evropská unie si taktéž uvědomuje finanční zátěž, která je s důchodovými reformami spojena a tak prostřednictvím finančních nástrojů – fondů – mohou členské státy či zaměstnavatelé, nestátní neziskové organizace, vzdělávací, výzkumné a poradenské instituce získávat finanční podporu pro realizaci reforem. Jedním z nejvýznamnějších fondů je Evropský sociální fond, jehož cílem je rozvíjení zaměstnanosti, snižování nezaměstnanosti,

¹³⁶ Sdělení Evropské komise: Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění COM(2010) 2020 final. 3. 3. 2010. Dostupný na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

podpora sociálního začleňování osob a rovných příležitostí se zaměřením na rozvoj trhu práce a lidských zdrojů.¹³⁷

4.1 Podmínky pro aplikaci Koordinačních nařízení

Jak již bylo uvedeno, koordinace systémů sociálního zabezpečení, včetně dávek ve stáří, se od 1. července 2013 aplikuje v celkem 32 státech.¹³⁸ Aby však k samotné koordinaci starobních a pozůstalostních důchodů, resp. k výpočtu výše dávky, mohlo dojít, je potřeba splnit kumulativně několik podmínek:

- v konkrétní situaci je přítomen cizí prvek, tj. že relevantní skutečnosti v dané situaci se nestaly v jednom členském státě (zejména v situaci, kdy žadatel byl účasten důchodového pojištění v minimálně dvou členských státech);
- příslušný žadatel o dávku spadá pod osobní působnost Nařízení 883/2004;¹³⁹
- příslušná situace spadá pod věcnou působnost Nařízení 883/2004.¹⁴⁰

Kritérium nutné přítomnosti cizího prvku bylo potvrzeno především v rozsudku *Petit*.¹⁴¹ Žadatelka belgické národnosti, která v Belgii pracovala po celou dobu své profesní kariéry, žádala uplatnění nediskriminačních opatření zakotvených v Koordinačních nařízeních. SDEU však uvedl, že žadatelka o dávku nemůže požadovat po příslušné instituci, která sociální dávku vyplácí, aby uplatňovala příslušná pravidla v souladu s koordinačními zásadami v případě, kdy veškeré aktivity žadatelky jsou omezeny pouze na jeden členský stát EU (jedná se čistě o vnitrostátní situaci).

¹³⁷ Dále o Evropském sociálním fondu v ČR WWW: <http://www.esfcr.cz/>

¹³⁸ *Členské státy EU*: Belgie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Chorvatsko, Itálie, Irsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko, Švédsko, Velká Británie; *EHP*: Norsko, Island, Lichtenštejnsko; *Švýcarsko*

¹³⁹ Blíže k této podmínce viz kapitola 1.4 práce.

¹⁴⁰ Blíže k této podmínce viz kapitola 1.5 práce.

¹⁴¹ Rozsudek SDEU C-153/91 ze dne 22. září 1992 ve věci Camille Petit proti Office national des pensions. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>.

Žadatelka podala žalobu k belgickému soudu řešící pracovní záležitosti ve francouzském jazyce. Žaloba byla odmítnuta, když národní předpisy pro takové situace požadují, aby žaloba byla podána pouze holandsky, což dle žadatelky odporuje nediskriminačním ustanovením v Koordinačních nařízeních.

4.2 Aplikace základních principů koordinace systémů sociálního zabezpečení

Aplikace základních principů u dlouhodobých dávek je nesmírně důležitá zejména proto, že důchodové systémy v jednotlivých zemích jsou značně rozdílné. Základní principy slouží také jako interpretační vodítko v případech, kdy kompetentní instituce rozhodující o nároku na dávku dojde k nejednoznačným závěrům.

K plné aplikaci základních principů koordinace dochází v případě, kdy byl žadatel o dávku v průběhu svého profesního života účasten důchodového pojištění v minimálně dvou členských státech. Částečně se základní principy koordinace budou aplikovat v případě, kdy žadatel o dávku byl sice celý svůj život účasten pouze jediného důchodového systému v některé členské zemi, avšak rozhodl se žít v jiné zemi, než která mu dávku vyplácí. V takovém případě vystupují do popředí spíše základní principy rovného zacházení a exportu dávek.

Jak však již bylo osvětleno v kapitole 2.3 této práce, nejdůležitějším pravidlem pro koordinaci starobních důchodů je princip sčítání dob pojištění obsažený v článku 6 Nařízení 883/2004. Pokud by se jednotlivé doby pojištění, popř. bydlení (v závislosti na důchodovém systému) v jednotlivých členských státech nebraly v úvahu v celkovém součtu, žadatel o starobní dávku by patrně nárok na důchod nezískal, protože se ve většině členských zemí uplatňuje systém závislý na době pojištění (tzv. bismarckovský model),¹⁴² jejíž délka se navíc v dnešní době neustále zvyšuje. Tento princip se aplikuje ve fázi vzniku nároku na dávku, jeho zachování či obnovení, ne však v případě samotného výpočtu dávky.

Článek 51 Nařízení 883/2004, který blíže upravuje zásadu sčítání dob pojištění, však obsahuje určité omezení této zásady ve prospěch žadatele. Jestliže národní předpisy podmiňují poskytování některých dávek získáním dob pojištění u zvláštních činností vykonávaných zaměstnancem nebo osobou samostatně výdělečně činnou nebo v povolání, na které se vztahuje zvláštní systém pro určité osoby, přihlíží pak příslušná národní instituce k dobám získaným podle právních předpisů jiných členských států pouze v případě, že byly získány v rámci odpovídajícího systému, nebo pokud tomu tak není, ve stejném povolání, případně ve stejné činnosti vykonávané takovými osobami.

¹⁴² Druhým nejvíce užívaným systémem je systém univerzální, který poskytuje dávky všem osobám, které v dané zemi bydlí. Tento model se uplatňuje ve skandinávských zemích nebo Nizozemí.

Pokud by ani po přihlédnutí k takto získaným dobám dotyčná osoba podmínky pro pobírání dávek nesplnila, berou se tyto doby v úvahu podle obecného systému.

4.3 Výpočet výše dávky

Starobní a pozůstalostní důchody se řadí svých charakterem mezi dávky dlouhodobé a proto je potřeba zvolit vhodnou metodu výpočtu těchto dávek tak, aby rozdělení nákladů mezi jednotlivé členské země bylo spravedlivé. Z tohoto důvodu nebyla zvolena metoda založená na integračním principu, která je spíše vhodná pro dávky krátkodobé. Tato metoda je zjednodušeně řečeno založena na tom, že určitý stát vyplácí dávku i za doby pojištění vzniklé ve druhém státě, ve kterém byla osoba účastna sociálního pojištění. V případě důchodů by se jednalo o neúměrné finanční zatížení takového státu, ve kterém žadatel požádal o vyplácení dávky ve stáří, nehledě na to, že výše důchodů v jednotlivých zemích je velmi rozdílná. Proto byla v rámci koordinace starobních a pozůstalostních důchodů zvolena výpočtová metoda dílčích důchodových dávek, která je v tomto ohledu pro jednotlivé státy i samotného žadatele spravedlivější. Každý stát, ve kterém byl žadatel po dobu své profesní kariéry účasten důchodového pojištění a zároveň splnil podmínky nároku na dávku výhradně podle vnitrostátního předpisu, musí provést dvojí výpočet dávky na základě článku 52 Nařízení 883/2004 – výpočet národního důchodu a výpočet důchodu dílčího.

Než však dojde k samotnému výpočtu dávky, je potřeba posoudit, zda byly splněny podmínky pro přiznání nároku na důchod podle národních právních předpisů, ve kterém žadatel o dávku žádá. Koordinační nařízení v tomto ohledu neobsahují žádná ustanovení upravující podmínky vzniku nároku na důchod, je to záležitost vnitrostátní právní úpravy v jednotlivých členských státech. Podmínky přiznání nároku ve členských státech se liší v závislosti na tom, zda se jedná o systém důchodového pojištění univerzální či bismarckovský, které byly zmíněny v předchozí kapitole 4.2. Další rozdíl lze najít ve stanovení důchodového věku. Tuto rozdílnost ilustruje tabulka v Příloze II, která uvádí aktuální věk odchodu do důchodu v jednotlivých členských zemích v roce 2012. Z tabulky je patrné, že průměrný důchodový věk v členských zemích je stanoven na 65 let pro muže i ženy. Výjimku tvoří Německo, Island, Norsko a Švédsko, ve kterých je důchodový věk stanoven na 67 let. Naopak ve většině zemí střední a východní Evropy (včetně ČR) se do důchodu odchází dříve, kolem 60. roku.

Ovšem i v těchto zemích probíhají důchodové reformy, které na demografické změny reagují.

Dalšími faktory, které se liší v každé zemi, je potřebná délka pojištění a samotná metoda výpočtu.

4.3.1 Národní důchod

K výpočtu tzv. národního (*solo*) důchodu (Nařízení 883/2004 užívá termín „nezávislá dávka“) dochází pouze v případě, že žadatel splnil podmínky nároku na dávku výhradně podle vnitrostátního práva. Tento výpočet se provádí zejména proto, aby se předešlo ojedinělým situacím, kdy takto vypočtený důchod převyšuje výši dílčího důchodu. Podle článku 52 odst. 1 písm. a) Nařízení 883/2004 musí příslušná instituce provést výpočet národního důchodu výhradně podle národních předpisů, bez přihlídnutí k dobám pojištění v jiném členském státě.

Příslušná národní instituce poté také provede výpočet dílčího důchodu (viz kapitola 4.3.2), jednotlivé částky porovná a žadateli přizná částku, která je vyšší.

Příklad č. 1:

Migrující pracovník české národnosti dosáhl v roce 2013 důchodového věku. Během své pracovní kariéry pracoval 3 roky v Německu a 33 let v České republice. ČSSZ provede výpočet národního důchodu, protože požadovaná doba pojištění u žadatelů, kteří dosáhnou důchodového věku v roce 2013, činí 29 let.¹⁴³ Naopak německá příslušná instituce tento výpočet neprovede, když německé právní předpisy vyžadují alespoň 5 let účasti v důchodovém pojištění.

Příklad č. 2:

V členské zemi, kde výše nároku na důchodovou dávku proporcionálně stoupá o určité procento za každý rok pojištění (např. 1,5% za rok), bude výše národního důchodu činit 15% výše plného národního důchodu v případě, že osoba byla účastníkem důchodového pojištění po dobu 10 let.

¹⁴³ Zákon č. 155/1995, o důchodovém pojištění. *Supra n. 104*, § 29 odst. 1 písm. e).

4.3.2 Dílčí důchod

V případě, že lze přiznat nárok na důchod jen s přihlédnutím k dobám pojištění v ostatních členských státech, užije příslušná instituce metodu dílčího důchodu (Nařízení 883/2004 používá pojem „poměrná dávka“), která se skládá ze dvou částí – výpočtu teoretické a dílčí částky důchodu.

V první řadě se provede výpočet teoretické výše důchodu zvlášť pro každou členskou zemi, ve které byl žadatel účasten důchodového pojištění. Jako teoretickou výši dávky (TV) označujeme částku, kterou by osoba získala, kdyby celkovou dobu pojištění splnila v příslušném členském státě. Následně se stanoví skutečná výše dávky (SD), která poměrně odpovídá dobám splněným v daném členském státě podle vzorce:

$$SD = TV \times \frac{\text{doba pojištění v tomto členském státě}}{\text{celková doba pojištění ve všech členských státech}}$$

Příklad:

Občan české národnosti pracoval 25 let v České republice, 5 let v Německu, 10 let v Rakousku. V roce 2013, kdy dosáhl důchodového věku, si v České republice požádá o starobní důchod. Vzhledem k tomu, že podle zákona o důchodovém pojištění nesplňuje požadavek minimální doby pojištění v délce 29 let, neprovede ČSSZ výpočet národního důchodu. Místo toho provede pouze výpočet dílčího důchodu na základě celkového součtu dob pojištění tj. 40 let. Výše dílčího důchodu v České republice bude odpovídat $\frac{5}{8}$ -z částky, kterou by žadatel získal dle českých právních předpisů za 40 let pojištění.

Stejným způsobem provede výpočet dílčího důchodu německá $\left(\frac{1}{8}\right)$ i rakouská $\left(\frac{2}{8}\right)$ příslušná instituce. Žadatel bude příjemcem tří dílčích důchodů, které odpovídají poměrné délce pojištění v dané členské zemi.

Nařízení 883/2004 obsahuje také ustanovení chránící ty migrující pracovníky, kteří za svůj profesní život pracovali ve více členských státech a díky tomu pobírají více samostatných důchodů od těchto států, ve kterých byli za tu dobu pojištění. Článek 58 Nařízení 883/2004 požaduje, aby v případě, že žadatel pobírá dílčí důchod v členském

státě, ve kterém zároveň i bydlí a výše důchodu nedosahuje obecně stanoveného národního minima,¹⁴⁴ je v takovém případě nezbytné, aby příslušná národní instituce takovému žadateli přiznala doplatek k dorovnání výše minimální částky. Pro doplnění uvádím, že v České republice je minimální výše důchodu v roce 2013 stanovena na 3.100,- Kč.¹⁴⁵

4.3.3 Pravidla proti souběhu dávek

Pravidla proti souběhu dávek patří mezi nejsložitější ustanovení v Koordinačních nařízeních. Jako souběh dávek označujeme situaci, kdy určitá osoba pobírá více dávek nebo pobírá dávky a zároveň určitý příjem. Pobírání některých dávek současně je vyloučeno už z účelu jejich kompenzace – například pobírání dávky v nemoci a dávky v mateřství současně. Nežádoucím stavem je také situace, kdy osoba pobírá starobní důchod, avšak nadále je výdělečně činná. Je potřeba najít rovnováhu mezi tím, aby migrující pracovník nebyl zbaven svých práv vyplývajících ze sociálního zabezpečení a volného pohybu osob, a zároveň zabránit tomu, aby osoba nepobírala dávky stejného druhu. Aktuální znění ustanovení v Nařízení 883/2004 byla do značné míry ovlivněna rozsudkem *Petroni*,¹⁴⁶ který článek 46 odst. 3 ve starém Nařízení 1408/71 označil za neplatný. Tento článek požadoval po každém státu, aby v případě, že celkový součet všech důchodů v jednotlivých zemích převyšoval nejvyšší teoretickou částku důchodu, kterou taková instituce v průběhu stanovení skutečné výše důchodu vypočetla, musel poté zkrátit skutečnou výši dávku. Podle SDEU není možné, aby právo EU zasahovalo do práv nabytých výhradně na základě vnitrostátních právních předpisů. Takový výklad by byl v rozporu se smyslem a cíly koordinačních nařízeních, potažmo volného pohybu osob garantovaného primárním právem EU. Je tudíž na národních předpisech, aby stanovily pravidla proti souběhu.

¹⁴⁴ Čl. 58 Nařízení 883/2004 užívá pojem „minimální dávka“. Rozsudky SDEU C-132/96 *Stinco* a C-30/04 *Koschitzki* tento pojem upřesnily, tak, že se tím rozumí „vnitrostátními předpisy obecně stanovené minimum“.

¹⁴⁵ Dle §33 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, se český starobní důchod skládá ze dvou složek: základní výměry ve fixní výši 2.330,- Kč a procentuální výměry ve výši 1,5% z výpočtového základu za každý rok pojištění, min. však 770,- Kč.

¹⁴⁶ Rozsudek SDEU C-24/75 ze dne 21. října 1975 ve věci Teresa a Silvana Petroni proti Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS), Bruxelles. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu/>

Pravidla předcházení souběhu v oblasti starobních a pozůstalostních důchodů se v současné době nachází v člancích 53 – 56 Nařízení 883/2004. Cílem těchto ustanovení je omezení národních pravidel proti souběhu dávek. Článek 53 odst. 1 Nařízení 883/2004 označuje za souběh dávek stejného druhu situaci, kdy jsou poskytovány dávky v invaliditě, ve stáří a pozůstalostní dávky stejné osobě na základě jejich získaných dob pojištění nebo bydlení. Pokud souběh dávek nevyhovuje této definici, jedná se o souběh dávek různého druhu. Dalším negativním jevem je situace, kdy osoba pobírá určitou dávku a zároveň pobírá jiný příjem.

V případě souběhu dávek stejného nebo různého druhu nebo jiného příjmu se uplatní následující obecná pravidla a to podle článku 53 odst. 3 Nařízení 883/2004:

- kompetentní instituce přihlíží k dávkám nebo příjmům získaných v jiném členském státě pouze pokud právní předpisy, které uplatňuje, stanoví, že se přihlíží k dávkám nebo příjmům získaných v zahraničí;
- k dávkám nebo příjmům se přihlíží před srážkou daně, příspěvků na sociální zabezpečení a jiných poplatků, pokud národní předpisy nestanoví opak (při krácení se vychází z hrubé výše dávky);
- nepřihlíží se k výši dávek získaných podle právních předpisů jiného členského státu na základě dobrovolného (i pokračujícího) pojištění;
- pokud určitý členský stát používá pravidla předcházení souběhu proto, že dotyčná osoba pobírá dávky stejného nebo různého druhu podle právních předpisů jiného členského státu nebo příjem získaný v jiných členských státech, lze náležitější dávku snížit pouze o výši těchto dávek nebo tohoto příjmu.

Pravidla proti souběhu dávek stejného druhu jsou uvedena v článku 54 Nařízení 883/2004, který zejména zakazuje používání národních pravidel předcházení souběhu v případě dílčích důchodových dávek, což v důsledku znamená, že se tato národní pravidla použijí pouze na tzv. národní důchody a pouze tehdy, pokud je dotčená dávka:

- dávkou, jejíž výše nezávisí na délce pojištění nebo bydlení; nebo
- dávkou, jejíž výše je vypočtena na základě započtené doby považované za získanou mezi dnem vzniku sociální události a pozdějším dnem, která je v souběhu:

- s dávkou stejného druhu, nebyla-li uzavřena dohoda mezi dvěma nebo více členskými státy zajišťující, že tatáž započtená doba nebude vzata v úvahu více než jednou; nebo
- s dávkou, jejíž výše nezávisí na délce pojištění nebo bydlení.

Pravidla proti souběhu dávek různého druhu nebo jiného příjmu jsou upravena v článku 55 Nařízení 883/2004. V první řadě toto ustanovení vyžaduje po příslušné instituci, aby v situaci, kdy jsou aplikována národní pravidla proti souběhu, byla výše dávky, která by tak aplikací těchto pravidel nebyla vyplacena, vydělena počtem dávek podrobených snížení či odebrání a každá část takto rozdělené dávky bude odečtena od původní výše.

Příklad:

Zaměstnanec je oprávněn k pobírání starobního důchodu ve výši 1000€ a pozůstalostního důchodu ve výši 500€. Národní pravidlo předcházení souběhu uvádí, že tyto dávky nemohou být souběžně pobírány s dávkou v nezaměstnanosti, která činí 800€. Kdyby pravidla proti souběhu podle Nařízení 883/2004 nebyla aplikována, pak by výše starobního důchodu činila 200€ a pozůstalostního důchod by nebyl přiznán vůbec. V případě aplikace koordinačního pravidla proti souběhu v článku 55 Nařízení 883/2004 bude dávka v nezaměstnanosti rozdělena počtem pobíraných důchodových dávek (tedy dvěma) a polovina dávky v nezaměstnanosti bude odečtena od obou důchodů zvlášť. Zaměstnanec tak bude pobírat starobní důchod ve výši 600€, pozůstalostní důchod ve výši 100€ a dávku v nezaměstnanosti ve výši 800€.

Příslušná instituce nepoužije rozdělení uvedené výše pro výpočet dílčího důchodu, pokud uplatňované právní předpisy stanoví, že pro výpočet části jejich výše, která je určena jako funkce poměru mezi dobami pojištění nebo bydlení, mají být vzaty v úvahu dávky různého druhu nebo jiné příjmy.

V nedávném rozsudku *Wencel*¹⁴⁷ se Soudní dvůr EU zabýval několika velmi zajímavými otázkami týkajícími se souběhu starobního a pozůstalostního důchodu. Paní Wencel, polské občance, byl přiznán starobní důchod pouze na základě odpracovaných dob pojištění v Polsku. Po smrti jejího manžela, kterému byl přiznán invalidní důchod na základě německých dob pojištění, byl paní Wencel přiznán pozůstalostní důchod. Paní Wencel měla zároveň dvě obvyklá místa bydliště, protože často navštěvovala manžela v Německu, kde dokonce byla přihlášena k pobytu, ale také zároveň pobývala v Polsku s dalšími členy rodiny. Předmětem sporu bylo rozhodnutí polské příslušné instituce provádějící starobní dávky, která paní Wencel zrušila výplatu starobního důchodu z důvodu, že pobírala zároveň pozůstalostní důchod a také měla dvě obvyklá místa bydliště. Zároveň byla paní Wencel vyzvána k navrácení neoprávněně vyplácených dávek ve stáří za poslední tři roky.

V první řadě se Soudní dvůr EU vyjádřil k otázce, zda pojištěnec může mít dvě místa obvyklého bydliště. Takové tvrzení Soudní dvůr EU odmítl z hlediska toho, že pojem bydliště je užíván jako hraniční ukazatel v nejasných případech a navíc zdůraznil, že se dle ustálené judikatury jedná o místo, v němž se nachází střed zájmů. Navíc článek 11 Prováděcího nařízení obsahuje další pomocné ukazatele v případě, kdy existují rozdílná stanoviska institucí dvou a více členských států, jako délka a nepřetržitost přítomnosti na území členských států a osobní situace pojištěnce (rodinná situace a její rodinné vazby, daňová rezidentura atd.). Z tohoto vyplývá, že i když pojištěnec bydlí ve více členských státech, stále jsou tu hlediska, která mohou být brána v úvahu tak, aby bylo bezpečně určeno bydliště pojištěnce pro potřeby posuzování vzniku, změny a zániku nároku na dávku.

Druhá otázka se týkala údajného souběhu dávek stejného druhu dle článku 10 Nařízení 883/2004¹⁴⁸ – dávky ve stáří a dávky pozůstalostní. Soudní dvůr EU zhodnotil předkládané skutečnosti a uzavřel, že se nejedná o souběh dávek stejného druhu, protože dávky vznikly na základě dob pojištění v různých členských státech. Polský starobní důchod byl paní Wencel přiznán pouze na základě polských dob pojištění,

¹⁴⁷ Rozsudek SDEU C-589/10 ze dne 16. května 2013 ve věci Janina Wencel proti Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

¹⁴⁸ Čl. 10 Nařízení č. 883/2004 zní: „Není-li stanoveno jinak, toto nařízení nepřiznává ani nezachovává nárok na několik dávek stejného druhu za jedno a totéž období povinného pojištění.“

protože v Německu nikdy nepracovala, kdežto nárok na pozůstalostní důchod vznikl na základě dob pojištění odpracovaných jejím manželem v Německu.

Třetí otázka se týkala rozhodnutí polské příslušné instituce provádějící starobní dávky, která paní Wencel zrušila výplatu starobního důchodu a navíc ji vyzvala k navrácení neoprávněně vyplácených dávek za poslední tři roky. Soudní dvůr EU uvedl, že není možné zrušit vyplácení důchodu se zpětnou účinností pouze z důvodu, že je paní Wencel vyplácen německý pozůstalostní důchod. Polský starobní důchod však může být snížen do výše německých dávek na základě případného polského pravidla zakazující souběh dávek, které však nesmí být v rozporu s SFEU.¹⁴⁹

4.3.4 Doby pojištění nebo bydlení kratší než jeden rok

V úvodu kapitoly 4.3 jsem uvedla, že v rámci koordinace starobních a pozůstalostních důchodů se zásadně uplatňuje výpočet dílčí důchodové dávky. Nařízení 883/2004 přesto umožňuje jednu výjimku z tohoto pravidla. Článek 57 Nařízení 883/2004 umožňuje příslušné národní instituci, aby neposkytovala nárok na důchodovou dávku v případě, kdy žadatel nebyl v místním důchodovém systému pojištěn déle než jeden rok. Většina důchodových systémů totiž nezakládá přiznání nároku na dávku podle národních předpisů, pokud pracovník nebyl účasten důchodového pojištění déle než rok. Pokud ovšem v nějakém členském státě je nárok na důchod odvozován již na základě účasti po dobu několika měsíců, pak příslušná národní instituce musí provést výpočet dílčího důchodu bez ohledu na článek 57 Nařízení 883/2004.

Aplikace článku 57 Nařízení 883/2004 zabrání tomu, aby migrující pracovník ztratil svá důchodová práva a navíc, aby se proces přiznání nároku na dílčí dávku příliš nekomplikoval, budou všechny ostatní příslušné národní instituce, které budou požádány o výpočet dílčího důchodu, povinny dobu pojištění kratší než jeden rok započítat do dob pojištění v jejich systému při výpočtu teoretické výše dávky, nikoli však pro výši dílčího důchodu.

¹⁴⁹ Je potřeba porovnat, zda takové pravidlo nezvýhodňuje příjemce dávek v porovnání s osobou, v jejíž situaci není dán cizí prvek, a v případě, že se zjistí takové znevýhodnění, musí být takové pravidlo objektivně odůvodněno a musí být přiměřené cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem.

Příklad:

Pracovník, který se zabýval sezónními pracemi, každý druhý rok odjel na pár měsíců do jiné členské země, kde byl účastníkem důchodového pojištění. V žádosti o důchod uvedl, že za svůj profesní život pracoval celkem 11 měsíců v Itálii, 9 měsíců ve Španělsku, 7 měsíců ve Francii, 18 let (216 měsíců) v České republice a 12 let (144 měsíců) na Slovensku. Podle pravidla uvedeného výše, Česká republika a Slovensko stanoví teoretickou výši dávky za celkovou dobu pojištění tj. 387 měsíců.

$$\text{Výpočet dílčího důchodu v České republice (SD)} = TV \times \frac{216}{360}.$$

$$\text{Výpočet dílčího důchodu na Slovensku (SD)} = TV \times \frac{144}{360}.$$

Rozsudek ve věci *K. D. Chuck*¹⁵⁰ podal vysvětlení, jak zacházet s dobami pojištění kratší než jeden rok při výpočtu starobního důchodu. Pan Chuck, britský občan, pracoval a bydlel v letech 1972 až 1977 v Holandsku. Během této doby také 9 měsíců žil v Dánsku, kde odváděl pojistné do sociálního systému. Od roku 1978 pan Chuck žije ve Spojených státech amerických. Po dosažení důchodového věku pan Chuck zažádal o starobní důchod u příslušné holandské instituce provádějící výplatu starobních důchodů (dále jen „SVB“). SVB panu Chuckovi přiznala nárok na starobní důchod, avšak pouze na základě dob pojištění v Holandsku. SVB odmítla zohlednit pojistné na sociální zabezpečení, které K. D. Chuck uhradil v Dánsku a to z důvodu, že v době podání své žádosti o důchod neměl bydliště v členském státě a proto nelze uplatňovat článek 57 Nařízení 883/2004.

Soudní dvůr EU uvedl, že na základě znění článku 57, který nevyžaduje po žadateli, aby byl v době podání žádosti rezidentem členského státu, a k dosažení cílů, které si Koordinační nařízení kladou, je SVB povinna započít i doby pojištění v jiném členském státě, i když žadatel o dávku nemá bydliště na území některého členského státu. Soudní dvůr EU dále zdůraznil, že smyslem Koordinačních nařízení je zmírnění negativních účinků, které by výkon svobody pohybu pracovníků mohl mít na nároky pracovníků a jejich rodinných příslušníků na dávky sociálního zabezpečení, zejména pokud jde o pracovní život migrujících pracovníků, kteří hradili pojistné do různých

¹⁵⁰ Rozsudek SDEU C-331/06 ze dne 3. dubna 2008 ve věci *K. D. Chuck* proti Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank. Dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu>

systemů sociálního zabezpečení, a poskytuje tedy pracovníkům právní jistotu, že si podobně jako pracovník, který neuplatnil své právo na svobodu pohybu v rámci EU, zachovají nároky na důchod vyplývající z pojistného, které hradili do důchodových systémů. Soudní dvůr EU ještě v závěru dodal, Holandsko nemá povinnost vyplácet starobních důchod na území třetího státu, v tomto případě do Spojených států amerických, protože takový požadavek nevyplývá ani z principu exportu dávek ani ze smyslu Koordinačních nařízení.

4.3.5 Nový výpočet a přehodnocení dávek

Nařízení 883/2004 také ve svém článku 59 pamatuje na situace, kdy se metoda stanovení výše dávek nebo pravidla pro výpočet dávek podle národních právních předpisů změni nebo pokud dojde k významné změně osobní situace dotyčné osoby, která by podle uvedených právních předpisů vedla k úpravě výše dávky. Je proto nutné provést nový výpočet dílčího popř. národního důchodu podle aktuálních právních předpisů daného členského státu. Avšak tento postup se neuplatní v případě, pokud jsou dávky členského státu upraveny určitým procentem nebo paušální částkou z důvodu zvýšení životních nákladů nebo změn příjmu nebo z jiných důvodů (typickým příkladem v České republice je každoroční zvyšování základní částky důchodu z důvodu reflexe zvyšující se inflace a dalších faktorů). V takovém případě se dané zvýšení použije přímo na důchodové dávky bez nutnosti provádět nový výpočet.

4.3.6 Pravidla pro zápočet dob péče o dítě

Tato pravidla jsou v rámci koordinace systémů sociálního zabezpečení v rámci EU pravidly novými a znění článku 44 Nařízení 987/2009 bylo do nových Koordinačních nařízení zapracováno především na základě rozsudků SDEU *Kauer*¹⁵¹ a *Elsen*.¹⁵² Cílem je zabránit nerovnému postavení migrujících pracovníků, kteří po určitou dobu pečovali o dítě, protože některé národní právní předpisy započítávají tuto

¹⁵¹ Rozsudek SDEU C-28/00 ze dne 7. února 2002 ve věci Liselotte Kauer proti Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu/>

¹⁵² Rozsudek SDEU C-135/99 ze dne 23. listopadu 2002 ve věci Ursula Elsen proti Bundesversicherungsanstalt für Angestellte. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu/>

dobu péče do celkové doby pojištění, která zakládá nárok na důchod, popřípadě takové osobě vzniká nárok na doplatek k důchodu. SDEU v rozsudku *Kauer* vyslovil zásadu, že pokud vnitrostátní právní úprava bezpodmínečně akceptuje doby získané na vlastním území, zatímco uznání doby péče strávené v jiném členském státě podmiňuje dodatečnými podmínkami, vytváří se tím nerovné zacházení mezi občany EU, kteří využili svého základního práva – volného pohybu osob uvnitř EU.

Článek 44 odst. 2 Nařízení 987/2009 přikazuje národní instituci, která je příslušná k rozhodování o nároku na dávku (podle pravidel určování příslušnosti k právním předpisům v hlavě II Nařízení 883/2004), aby přihlížela k dobám péče o dítě, i když nevznikly na jejím vlastním území. V okamžiku, kdy se však na takovou osobu začnou vztahovat právní předpisy jiného členského státu především z důvodu výkonu pracovní činnosti, příslušnost k zápočtu dob péče o dítě státem určeným podle článku 44 Nařízení 987/2009 tím končí.

Pro doplnění uvádím, že v České republice se podle §12 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, doba osobní péče o dítě do věku čtyř let považuje za náhradní dobu pojištění po 31. prosinci 1995, avšak podmínkou pro to, aby se tato doba účasti na důchodovém pojištění hodnotila jako náhradní, je, že byla získána na území České republiky a že doba trvala alespoň jeden rok. Po 31. prosinci 2011 je podmínkou pro to, aby se doba péče o dítě hodnotila jako náhradní doba pojištění, aby pojištěnec po dobu trvání této účasti byl v České republice účasten důchodového pojištění z jiného důvodu, nemocenského pojištění nebo zdravotního pojištění nebo, bydlel-li v České republice, jako poživatel důchodu nebo rodinný příslušník odvozoval své nároky ze zdravotního pojištění v jiném členském státě Evropské unie.

Příklad:

Paní AB byla zaměstnána a pojištěna ve státě X, avšak bydlela ve státě Y. V roce 2010 se jí narodilo dítě, o které pečovala v místě bydliště. Rok poté ukončila pracovní poměr ve státě X. Od roku 2013 byla zaměstnána a pojištěna ve státě Z. Podle právních předpisů státu X se započítává doba péče o dítě v délce 4 let, avšak ve státě Z pouze v délce 1 roku. Podle článku 44 Nařízení 987/2009 započte stát X dobu péče o dítě pouze v rozsahu 3 let.

4.3.7 Zvláštnosti koordinace důchodů pro úředníky

Zvláštnosti úpravy pro státní zaměstnance, resp. úředníky, nacházíme v řadě ustanovení Koordinačních nařízeních. V mnoha členských státech jsou státní zaměstnanci zařazeni do odlišných sociálních systémů, se kterými jsou spojeny různé odchylky od obecných systémů, přičemž většina takových systémů je založena na tzv. kariérním systému garantujícímu politickou nezávislost a profesionalitu veřejné správy.¹⁵³ Ostatně článek 1 písm. e) Nařízení 883/2004 uvádí, že zvláštním systémem pro úředníky se rozumí systém sociálního zabezpečení, který se liší od obecného systému sociálního zabezpečení vztahující se na zaměstnané osoby v dotyčném státě a do kterého přímo spadají všechny kategorie státních úředníků. Pouze národní předpisy určují, kdo je považován za úředníka v případě aplikace Koordinačních nařízeních.¹⁵⁴

Článek 60 Nařízení 883/2004 uvádí, že pokud národní právní předpisy podmiňují získání, ukončení, zachování nebo obnovení nároku na dávky v rámci takového zvláštního systému pro úředníky získáním všech dob pojištění v rámci jednoho nebo více zvláštních systémů pro úředníky v tomto státě, přihlíží příslušná národní instituce pouze k těmto dobám. Pokud však žadatel (úředník) nesplňuje s přihlédnutím pouze k těmto dobám pojištění podmínky pro pobírání dávek, přihlédně se k těmto dobám v rámci obecného systému v členském státě.

4.4 Pozůstalostní důchody

Tento zvláštní druh sociálních dávek je zařazen do hlavy III kapitoly 5. Nařízení 883/2004 především proto, že se nárok na dávku pro pozůstalé odvozuje od nároku zemřelého na starobní důchod. Smrt živitele je v tomto případě sociální událostí zakládající nárok na dávku po splnění daných podmínek pro přiznání. K samotnému výpočtu dávky, pokud by zemřelý měl v okamžiku smrti nárok na starobní důchod, dochází stejným způsobem, podle stejné metody výpočtu uvedené výše, jako kdyby příslušná instituce posuzovala žádost na starobní důchod. Pouze národní předpisy určují, kdo má po zesnulém nárok na dávku a samotné podmínky pro výplatu dávky.

¹⁵³ Blíže k veřejné službě např. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 491 - 511. ISBN: 978-80-7400-049-2.

¹⁵⁴ Nařízení 883/2004. Supra n. 4, čl. 1 písm. d).

V České republice se rozlišuje mezi dávkami pro manžela či manželku zesnulého (vdovský/vdovecký důchod)¹⁵⁵ a dávkou pro nezaopatřené potomky zesnulého (sirotčí důchod).¹⁵⁶ Zde poukazují na skutečnost, že český právní předpis nepovažuje za pozůstalého registrovaného partnera ani partnera, který žil s pozůstalým ve společné domácnosti, což dle mého názoru nekoresponduje s požadavky moderní společnosti v právním státě.

Dávka pro pozůstalé musí být vyplacena bez jakéhokoli omezení, změn nebo odkladů bez ohledu na to, zda pozůstalé osoby bydlí ve stejném státě jako zesnulá osoba.

4.5 Doplnkové systémy důchodového pojištění

Jak již bylo řečeno v úvodu této kapitoly, počet ekonomicky aktivních osob stagnuje, avšak počet osob v důchodovém věku stoupá. Téměř všechny členské státy byly nuceny přijmout určitá opatření spojená s demografickým stárnutím. Většina přijatých či připravovaných reforem v členských státech počítá se zvyšováním počtu systémů penzijního pojištění. Základní sociální systémy důchodového pojištění (v České republice je od 1. 1. 2013 takový systém označován jako důchodový systém prvního pilíře, který je systémem průběžného financování, kdy důchody jsou financovány z aktuálního výnosu pojistného, které lidé platí ze mzdy a podnikatelé ze zisku), do kterých každá ekonomicky aktivní osoba přispívá po celou dobu své pracovní kariéry, tak přestávají být jediným způsobem, jakým je osoba v důchodovém věku finančně zajištěna. Doplnkové, povětšinou dobrovolné systémy důchodového pojištění, v České republice nově známé také jako druhý a třetí pilíř důchodového systému, umožňují ekonomicky aktivním osobám spořit si na důchod více, než ukládá zákonné důchodové pojištění. V budoucnu, kdy bude v České republice potřeba splnit minimální dobu pojištění v délce až 35 let a hranice důchodového věku bude nadále stoupat, se jedná o zajímavou alternativu k zákonnému pojištění ať již proto, že tyto systémy jsou spravovány soukromými pojišťovнами či institucemi, či proto, že především penzijní připojištění (v České republice nově od 1. 1. 2013 označováno jako doplnkové penzijní

¹⁵⁵ Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. *Supra n. 104.* §§49 – 51.

¹⁵⁶ Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. *Supra n. 104.* §§ 52 – 53.

spoření),¹⁵⁷ které je řazeno pod třetí pilíř důchodového systému, existuje nezávisle na zákonném pojištění a neovlivňují jej faktory jako ekonomická aktivita osoby či dosažení určitého věku. V neposlední řadě je také důležité zmínit, že se nedá z ekonomického hlediska odhadnout, jak vysoké důchodové dávky budou za 30 – 40 let. Osoba, která si bude po dobu svého profesního života aktivně spořit do doplňkových systémů důchodového pojištění, potom nebude závislá na zákonné důchodové dávce.

Shrňme tedy, že v České republice pod doplňkové systémy důchodového pojištění patří třetí pilíř důchodového systému, fungující již od roku 1994, který se skládá z pojištěncem určené placené částky, která je doplněna státním příspěvkem. Nově je zřízen také druhý pilíř důchodového systému, zavedený v rámci důchodové reformy od 1. 1. 2013 spočívající v celoživotním důchodovém spoření a skládající se z 3% vyměřovacího základu, o který je snížena sazba v rámci odvodu do prvního pilíře důchodového systému a 2% vyměřovacího základu, který pojištěnec platí ze svého.¹⁵⁸

Jak však ji bylo uvedeno výše v kapitole 1.5, doplňkové systémy důchodového systému **něspadají** pod věcnou příslušnost Nařízení 883/2004. Nezbytné je zajistit, aby pravidla organizace těchto doplňkových systémů nepředstavovaly překážky ve volném pohybu pracovníků v tom smyslu, že snižují jejich příležitosti k nabytí dostatečných nároků na důchodovou dávku na konci kariéry a omezují flexibilitu a elektivnost trhu práce. Přestože rozhodnutí změnit zaměstnání je určováno mnoha činiteli, je zřejmé, že možná ztráta podstatné části nároků na penzijním připojištění značně sníží ochotu pracovníka zaměstnání změnit.

4.5.1 Směrnice Rady č. 98/49/ES

Ačkoli tedy doplňkové systémy nespadají pod oblast koordinace systémů sociálního zabezpečení, bylo nutné přijmout opatření, kterými se nároky z těchto systémů zabezpečí natolik, aby nepředstavovaly překážku mobility pracovníků. Vzhledem k neexistenci společného právního rámce pro přenositelnost nároků na

¹⁵⁷ Zákon č. 427/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011 o doplňkovém penzijním spoření. *Sbírka zákonů České republiky*. 2011, částka 149, s. 5624 – 5690. Dostupný také na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu>

¹⁵⁸ Zákon č. 426/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011 o důchodovém spoření. *Sbírka zákonů České republiky*. 2011, částka 149, s. 5586 – 5623. Dostupný také na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu>

penzijní připojištění představuje přijetí směrnice Rady č. 98/49/ES o ochraně nároků zaměstnanců a samostatně výdělečně činných osob, kteří se pohybují ve Společenství, na penzijním připojištění¹⁵⁹ (dále jen „směrnice č. 98/49/ES“) určitý krok vpřed. Jejím cílem je především zaručení práva na rovné zacházení s osobami, které se pohybují z jedné členské země do druhé a které jsou účastníky doplňkových systémů důchodového pojištění. Ochrana se týká nároku na důchod na základě dobrovolných i povinných systémů penzijního připojištění, které nejsou upraveny Nařízením 883/2004. Směrnice č. 98/49/ES definuje v článku 3 písm. a) penzijní připojištění jako: „*starobní důchod a invalidní a pozůstalostní důchod, pokud je upravují předpisy o systémech penzijního připojištění zřízených podle vnitrostátních prvních předpisů a zvyklostí, které mají doplňovat nebo nahrazovat dávky poskytované zákonnými systémy sociálního zabezpečení pro stejné pojistné události*“. Dále směrnice č. 98/49/ES definuje pojem „systém penzijního připojištění“, kterým je jakýkoli profesní systém zřízený podle vnitrostátních právních předpisů a zvyklostí, jako jsou smlouva o skupinovém pojištění nebo soustava přerozdělování pojistného uzavřená v jednom nebo několika odvětvích nebo oblastech podnikání (*pay-as-you-go*), systém průběžného financování, fondový systém nebo přislíbený důchod zaručený rezervami podniků na důchodovém zabezpečení nebo jakákoli společná nebo srovnatelná úprava, která má poskytovat doplňkové platby zaměstnancům nebo osobám samostatně výdělečně činným.¹⁶⁰

Patrně nejdůležitějším ustanovením směrnice č. 98/49/ES je článek 4, který je ustanovením o rovném zacházení při zachování nároků na důchod. Členským státům je nařízeno, aby přijaly nezbytná opatření tak, aby zajistily zachování nabytých nároků na důchod pro účastníky systému penzijního připojištění a to ve stejném rozsahu jako pro účastníky, kteří zůstávají ve stejném členském státě. To znamená, že pojištěné osobě, která opustí jeden členský stát, ve kterém je účastna penzijního připojištění, aby pracovala ve druhém členském státě, musí být zachovány veškeré nabyté nároky na důchod v rámci penzijního připojištění. Dále je směrnicí č. 98/49/ES stanoveno, že výplata dávky bude uskutečněna i do zahraničí, tzn. platba není omezena pouze na území kompetentního státu. Jedinou výjimku představují vyslaní pracovníci ve smyslu

¹⁵⁹ Směrnice Rady č. 98/49/ES ze dne 29. června 1998 o ochraně nároků zaměstnanců a samostatně výdělečně činných osob, kteří se pohybují ve Společenství, na penzijním připojištění. *Úřední věstník EU*, L 209, 25. 7. 1998, s. 46 - 49. Dostupná také na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

¹⁶⁰ *Ibid.* Čl. 3 písm. b).

článku 12 Nařízení 883/2004,¹⁶¹ kterým trvá účast na penzijním připojištění v původním členském státě. Vyslání pracovník, příp. jeho zaměstnavatel, je pak osvobozen od povinnosti hradit příspěvky do systémů penzijního připojištění ve státě, do kterého byl pracovník vyslán.

4.5.2 Návrh směrnice o přenositelnost nároků penzijního připojištění¹⁶²

Důvodová zpráva k tomuto návrhu směrnice uvádí, že neexistence společného právního rámce pro přenositelnost nároků na penzijní připojištění zůstává překážkou volného pohybu pracovníků a profesní mobility obecně i uvnitř členských států i přes přijatou směrnici č. 98/49/ES. Hlavním cílem navrhované směrnice je stanovení společných zásad umožňujících zlepšit výkon práva volného pohybu jako základní svobody EU a fungování vnitřního trhu, což jsou zásady, které jsou součástí úpravy systémů penzijního připojištění probíhajících v členských státech. Dalším cílem navrhované směrnice je snížení negativního dopadu nedostatku aplikace pravidel stanovených Koordinačními nařízeními. Návrh stanovuje minimální požadavky pro nabytí a zachování nároků na penzijní připojištění tak, aby cíle bylo dosaženo. Styčnými pilíři směrnice by mělo být stanovení minimálních standardů pro nabytí nároku na penzijní připojištění, spravedlivé zacházení s odloženými nároky na důchod a postupné zvyšování přenositelnosti důchodových nároků. Návrh směrnice například stanovil maximálně pětiletou lhůtu pro přiznání nezrušitelného nároku na důchod (v případě systémů, které takovou lhůtu uplatňují). Lhůtu by však nebylo možné uplatňovat, pokud účastník systému penzijního připojištění dovršil věku 25 let. Dále návrh počítal s tím, že pokud zaměstnanec ještě nenabyl nezrušitelných důchodových nároků v době, kdy je ukončen jeho pracovní poměr, pak by mu všechny dosavadní příspěvky nebo jejich odpovídající hodnota – pokud nese investiční riziko – měly být

¹⁶¹ Čl. 12 Nařízení 883/2004 umožňuje zachování původní příslušnosti k právním předpisům v případě krátkodobé změny státu výkonu práce, kdy zaměstnavatel svému zaměstnanci určí, že po dobu max. 24 měsíců bude pro něho pracovat v jiném členském státě. Viz kapitola 3.4.

¹⁶² Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady z 20. 10. 2005 o zlepšení přenositelnosti nároků na penzijní připojištění COM(2005) 507 v konečném znění. Dostupný na WWW: <http://ec.europa.eu/prelex>

vyplaceny.¹⁶³ Navrhovaná směrnice by se vztahovala na všechny systémy penzijního připojištění zřízených podle vnitrostátních právních předpisů a zvyklostí, které pracovníkům nabízejí penzijní připojištění, jako jsou smlouvy o skupinovém pojištění, systémy průběžného financování sjednané pro některou profesi či odvětví, fondové systémy nebo přislíbené důchody zaručené rezervami podniků na důchodovém zabezpečení a kolektivní nebo jakékoli jiné srovnatelné úpravy.¹⁶⁴

Návrh směrnice však dosud nebyl přijat i přes nesčetná jednání s členskými státy EU. Od svého počátku byl totiž blokován na hlasování Evropské Rady, avšak během předsednictví Kypru¹⁶⁵ a Irska¹⁶⁶ jednání významně pokročila a byl nalezen kompromis. Důvodem předchozího odmítnutí byl zřejmě požadavek na spravedlivé zacházení s odloženými nároky na důchod, podobně jako požadavky na postupné zvyšování přenositelnosti důchodových nároků, které byly zřejmě pro některé členské státy EU nepřijatelné.¹⁶⁷

Nicméně v současné době je v Evropském parlamentu projednáván poměrně rozsáhlý pozměňovací návrh směrnice o přenositelnosti nároků na penzijní připojištění,¹⁶⁸ který již prošel prvním čtením v rámci legislativního procesu EU. Dle vyjádření zpravodajky pozměňovacího návrhu Rii Oomen-Ruijten je již návrh směrnice v přijatelném stavu, že lze očekávat přijetí ještě v rámci tohoto volebního období končící v květnu 2014.¹⁶⁹

Odůvodnění návrhu směrnice opět zdůrazňuje nutnost přijetí této směrnice z důvodu zajištění volného pohybu osob, přičemž toto zvláštní opatření je navrženo tak,

¹⁶³ Evropský parlament. Přenositelnost nároků na penzijní připojištění v rámci EU: Tisková zpráva.

Brusel: 20. června 2007 [online]. Dostupný na WWW:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20070615IPR07896&language=CS>

¹⁶⁴ Návrh směrnice o zlepšení přenositelnosti nároků na penzijním připojištění. *Supra n. 162*, bod preambule č. 9.

¹⁶⁵ Předsednictví v době od 1. 7. 2012 do 31. 12. 2012, blíže WWW: <http://www.cy2012.eu/>

¹⁶⁶ Předsednictví v době od 1. 1. 2013 do 30. 6. 2013, blíže WWW: <http://eu2013.ie/>

¹⁶⁷ PENNING, Frans. *Supra n. 9*, s. 196.

¹⁶⁸ Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. června 2007 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení přenositelnosti nároků na penzijní připojištění COM(2005)0507 – C6 0331/2005 – 2005/0214 (COD). Dostupné na WWW:

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/p6_ta\(2007\)0269_/p6_ta\(2007\)0269_cs.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/p6_ta(2007)0269_/p6_ta(2007)0269_cs.pdf)

¹⁶⁹ Jednání Výboru pro zaměstnanost a sociální věci v Evropském parlamentu z 8. července 2013.

Dostupný na WWW:

http://europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/oj/942/942170/942170cs.pdf

aby bylo možné přihlédnout k podstatě, zvláštnostem a k rozdílnosti systémů penzijního připojištění v jednotlivých členských státech.¹⁷⁰ Směrnice se nadále nebude vztahovat na individuální způsoby důchodového zabezpečení bez účasti zaměstnavatele, ani na invalidní a pozůstalostní důchody. Evropská rada a Evropská komise navrhuje přijmout tuto směrnici na základě článku 46 SFEU, tak, aby směrnice dopadala na vnitřní i vnější přeshraniční mobilitu pracovníků. Dále je nově navrhováno, aby lhůta pro přiznání nezadatelného nároku v systémech penzijního připojištění nepřekročila dobu tří let z původně navrhovaných pěti let, přičemž v žádném případě nelze tuto lhůtu uplatnit u účastníků, kteří dovršili 21 let (původně 25 let).¹⁷¹ Pozměňovací návrh dále jasněji definuje spravedlivé zacházení s odloženými nároky na důchod, když vyžaduje, aby členské státy přijaly taková opatření nutná k zajištění rovného zacházení, aby se hodnota odložených nároků na důchod odcházejících pracovníků vyvíjela stejným způsobem jako hodnota nároků aktivních a také aby hodnota odložených nároků byla upravena podle výše inflace, výše platů, aktuálních důchodových dávek nebo výnosnosti aktiv z jejich systémů penzijního připojištění.¹⁷² Dále návrh počítá s kratší transpoziční dobou v délce pěti let místo původně navrhovaných sedmi let.

Do doby přijetí pozměňovacího návrhu tak zůstává problematika penzijního připojištění v rámci EU částečně neřešena.

4.6 Předdůchodové dávky

Tato peněžitá dávka byla zahrnuta do koordinace systémů sociálního zabezpečení přijetím nového Nařízení 883/2004, přestože pokusy o zahrnutí do věcné působnosti koordinačních nařízeních byly již před jeho přijetím v rámci pokusů o novelizaci Nařízení 1408/71.¹⁷³ Dávka je určena starším občanům, kteří ještě nedosáhli důchodového věku a jsou nezaměstnaní a zároveň mají potíže se zajištěním nového

¹⁷⁰ Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. června 2007. *Supra n. 168*, bod preambule č. 3.

¹⁷¹ *Ibid.* čl. 4 písm. b).

¹⁷² *Ibid.* čl. 5 odst. 2.

¹⁷³ Návrh Evropské komise o změně nařízení č. 1408/71 z 18. června 1980 COM(80) 312 final. *Úřední věstník EU*, C 169, 9. 7. 1980, s. 22 – 25; nebo návrh Evropské komise o změně nařízení č. 1408/71 z 10. ledna 1996 COM(95) 735. *Úřední věstník EU*, C 62, 1. 3. 1996, s. 14 – 16. Vše dostupné na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

zaměstnání. Cílem dávky je nahradit příjem, avšak nelze ji považovat za dávku v nezaměstnanosti a to zejména vzhledem ke svému charakteru, protože obě dávky jsou financovány z jiného systému. Navíc u předdůchodové dávky jsou většinou stanoveny striktní podmínky v národních předpisech. Vzhledem k evropskému trendu důchodových reforem, které spočívají mimo jiné ve zvyšování důchodového věku, jak bylo nastíněno v úvodu kapitoly 4, je více než na místě, že je tato dávka do působnosti Koordinačních nařízení zahrnuta.

Ačkoli jsou předdůchodové dávky zařazeny do Nařízení 883/2004 samostatně, mimo kapitolu zabývající se starobními a pozůstalostními důchody, je dle mého názoru důležité je zmínit v rámci této práce, když úzce souvisí s pobíráním starobních důchodů. Preambule Nařízení 883/2004 hovoří o nutnosti zařazení této dávky do působnosti koordinace systémů sociálního zabezpečení zejména z důvodu zajištění rovného zacházení i možnosti vývozu těchto dávek, jakož i přiznávání rodinných a zdravotních dávek dotčeným osobám. Zároveň však poukazuje na fakt, že tyto dávky nejsou přítomny ve všech systémech členských států, spíše naopak, lze však s postupem času očekávat, že členské státy k tomuto zařazení do sociálních systémů přistoupí v nejbližších letech. Vzhledem k této situaci se u těchto dávek neuplatní pravidlo o sčítání dob pojištění.

Nařízení 883/2004 charakterizuje předdůchodovou dávku takto:

„... [se] rozumí veškeré peněžité dávky kromě dávky v nezaměstnanosti nebo při předčasném odchodu do důchodu, poskytované od určitého věku pracovníkům, kteří zkrátily, ukončili nebo pozastavili svou výdělečnou činnost, do věku, ve kterém jim vznikne nárok na starobní důchod nebo důchod při předčasném odchodu do důchodu, jehož obdržení nevyžaduje, aby dotčená osoba byla k dispozici službám zaměstnanosti dotčeného státu...“¹⁷⁴

Definice pojmu je vymezena nejprve negativním způsobem a uvádí, že se v žádném případě nemůže jednat o dávku v nezaměstnanosti, ani o předčasný starobní důchod. Posouzení, zda je určitá dávka dle národních předpisů považována za předdůchodovou dávku ve smyslu Nařízení 883/2004, ač může být označena jakkoli jinak, náleží v případě nejasností SDEU, avšak v současné době neexistuje k tomuto tématu žádný relevantní rozsudek.

¹⁷⁴ Nařízení 883/2004. *Supra n. 4*, čl. 1 písm. x).

Z pozitivního vymezení vyplývá, že se jedná o dávku peněžitou, která vzniká pracovníkovi, který dosáhl důchodového věku, včetně předčasného důchodového věku a zároveň nevykonává pracovní činnost.

Jediný článek, který předdůchodové dávky blíže upravuje, je článek 66 Nařízení 883/2004, který uvádí, že „pokud příslušné [národní] předpisy podmiňují nárok na předdůchodové dávky získáním dob pojištění, zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, nepoužije se článek 6.“ To znamená, že obecná pravidla pro sčítání dob pojištění se u těchto dávek neaplikují. Členské státy, ve kterých je tato dávka poskytována, nejsou povinny vzít v úvahu zahraniční doby pojištění. Takové omezení může vyvolávat pochybnosti o nepřímé diskriminaci, když zcela jasným způsobem protěžuje příslušníky členského státu, ve kterém je tato dávka poskytována. Bod č. 33 preambule Nařízení 883/2004 však takové diskriminační pravidlo ospravedlňuje skutečností, že předdůchodové dávky jsou poskytovány v systémech sociálního zabezpečení jen v několika málo členských státech.¹⁷⁵ Otázkou zůstává, zda se jedná o důvod dostačující. Prof. Verschueren zastává názor, že ospravedlnění není dostatečné, avšak bude především na SDEU, jaký postoj zaujme k tomuto ustanovení.¹⁷⁶ Další základní zásady koordinace, včetně exportu dávek, se aplikují bez omezení. Navíc, poživatel takové dávky se může spolehnout na přiznávání jiných dávek jako dávek v nemoci či rodinných dávek v souladu s Nařízením 883/2004, a to zejména z důvodu zařazení systému předdůchodových dávek do oblasti působnosti Koordinačních nařízení.¹⁷⁷

Pro doplnění uvádím, že v rámci důchodové reformy platné od 1. 1. 2013 byla v České republice předdůchodová dávka nově zavedena v rámci třetího pilíře důchodového systému. Jedná se o dávku z doplňkového důchodového spoření, která umožňuje osobám ve věku blízkém důchodovému (nejdříve 5 let před dosažením věku, který zakládá nárok na starobní důchod podle §32 zákona č. 155/1995, o důchodovém

¹⁷⁵ K 1. 7. 2012 dle informací zveřejněných na webových stránkách MISSOC (Mutual Information System on Social Protection / Social Security), systémem založeným v roce 1990 pod záštitou Evropské komise, jsou předdůchodové dávky poskytovány v Lotyšsku, Estonsku, Belgii, Dánsku a Lucembursku. Více na WWW:

<http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>

¹⁷⁶ VERSCHUEREN, Herwig. Regulation 883/2004 and Invalidity and Old-age pensions. *European Journal of Social Security*. 2009. Volume 11 – Nos. 1-2, s. 150. ISBN: 978-90-5059-972-8.

¹⁷⁷ Nařízení 883/2004. *Supra n. 4*. Bod preambule č. 33.

pojištění) zajistit si příjem finančních prostředků jinak, než žádostí o předčasný důchod. Taková osoba má nárok mimo jiné na výplatu starobní penze na určenou dobu,¹⁷⁸ jak zní právní termín předdůchodové dávky. Další podmínkou pro výplatu dávky je trvání spořicí doby v délce nejméně 60 kalendářních měsíců.

Avšak vzhledem k tomu, že jsem v předchozí kapitole 4.5 objasnila, že druhý a třetí českého důchodového systému jsou považovány za systémy doplňkové, nemůže být tato dávka v rámci koordinace sociálního zabezpečení považována za předdůchodovou dávku ve smyslu Koordinačních nařízení.

¹⁷⁸ Zákon č. 427/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011, o doplňkovém penzijním spoření. *Sbírka zákonů České republiky*. 2011, částka 149, s. 5624 – 5690, § 19. Dostupný také na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

5. Vývoj české judikatury v oblasti koordinace starobních důchodů se zaměřením na koordinaci české a slovenské úpravy - kauzy známé jako „slovenské důchody“

Po rozpadu a následném rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky na dva samostatné státy na přelomu roku 1992 a 1993 se nástupnické státy rozhodly uzavřít mezinárodní smlouvu s cílem koordinovat různé aspekty týkající se dávek sociálního zabezpečení osob majících vztah k oběma státům¹⁷⁹ (dále jen „Česko-slovenská smlouva“), přičemž tato smlouva se vztahuje na důchodové zabezpečení, nemocenské pojištění, státní sociální dávky a dávky a služby sociální péče. Tato bilaterální smlouva obsahuje především kolizní normy určující používání právních předpisů zejména v otázkách odpovědnosti za nároky vyplývající z účasti na sociálním systému zaniklé federace. Co se týče osobní působnosti smlouvy, bylo stanoveno, že smlouva se vztahuje na všechny občany obou smluvních států včetně jejich rodinných příslušníků. Smlouva se v oblasti nároků z důchodového a nemocenského pojištění také vztahuje na uprchlíky, na občany třetích států a osoby bez státního občanství, kteří podléhali právním předpisům smluvního státu, případně na jejich rodinné příslušníky.

V otázce používání právních předpisů ohledně účasti na důchodovém pojištění výdělečně činných osob byl stanoven princip *lex loci laboris* a tudíž se řídí právními předpisy smluvního státu, na jehož území je výdělečná činnost vykonávána. Jako rozhodující kritérium pro určení použitelnosti právního řádu a orgánu příslušného v otázce získaných dob pojištění pro přiznání všech dávek bylo zvoleno kritérium státu sídla zaměstnavatele v okamžiku rozdělení, tj. ke dni 31. prosince 1992, nebo naposledy před tímto dnem. Na základě tohoto ustanovení se tak doby pojištění považují za doby toho smluvního státu, na jehož území měl zaměstnavatel pojištěné osoby sídlo v době rozdělení.¹⁸⁰ Takto určené závazky přešly na ČR v souladu s článkem 4 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské

¹⁷⁹ Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 228/1993 Sb. ze dne 29. října 1992, o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení. *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 55, s. 1111 – 1115. Dostupné také na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

¹⁸⁰ *Ibid.*, čl. 20.

Federativní Republiky¹⁸¹ a článkem 4 Smlouvy mezi ČR a SR o společném postupu při dělení majetku,¹⁸² kterou bylo toto vypořádání v rámci dělení majetku prohlášeno za ukončené a která pro oblast sociálních věcí na Česko-slovenskou smlouvu přímo odkazuje.

Po vstupu České a Slovenské republiky do EU se v souladu s článkem 7 Nařízení 1408/71 (dnes článek 8 Nařízení 883/2004) Česko-slovenská smlouva přestala používat a nahradila ji Koordinační nařízení, ovšem na základě výjimky vložené do přílohy III Nařízení 1408/71 (dnes příloha II Nařízení 883/2004) zůstává článek 20 Česko-slovenské smlouvy použitelný.¹⁸³ Jádrem kauz ohledně „slovenských důchodů“ tak spočívá v tom, že při uplatnění výše uvedeného pravidla v článku 20 Česko-slovenské smlouvy, čeští státní příslušníci, kteří před rozdělením ČSFR pracovali pro zaměstnavatele se sídlem na území Slovenské republiky, podléhají právním předpisům a pravomoci orgánů sociálního zabezpečení této země. Prakticky to znamená, že českým občanům, kteří ke dni 31. 12. 1992 byli zaměstnáni u zaměstnavatele sídlícímu k tomuto dni na území dnešní Slovenské republiky, budou doby zaměstnání ve společném státě do 31. 12. 1992 (tzv. „federální doby“) hodnoceny pouze podle právních předpisů Slovenské republiky, třebaže nikdy na tomto území nepracovali či nežili. Vlivem rozdílného ekonomického a legislativního obou států však byl finanční statut osob, kterých se toto kritérium dotklo, horší, než kdyby federální doby byly zhodnoceny dle právních předpisů České republiky. Čeští občané žijící v České republice, kteří z tohoto důvodu pobírali slovenské dávky ve stáří (a které byly objektivně nižší než české dávky), se proto začali obracet na české správní soudy s požadavkem o zhodnocení federálních dob podle předpisů ČR. Soudy však nároky odmítaly z důvodu absence právní úpravy. MPSV a ČSSZ sice vyhovovaly některým požadavkům ve výjimečných případech v rámci ustanovení o odstraňování tvrdostí

¹⁸¹ Ústavní zákon č. 4/1993 Sb. ze dne 15. prosince 1992, o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 3, s. 33 – 34. Dostupné také na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

¹⁸² Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 63/2000 Sb. m. s. ze dne 24. listopadu 1999, o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o společném postupu při dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a o jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku. *Sbírka mezinárodních smluv České republiky*. 2000, částka 32, s. 1106 – 1107. Dostupné také na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

¹⁸³ Blíže k ustanovením mezinárodních bilaterálních smluv, která zůstávají nedotčena Koordinačními nařízeními kapitola 1.3.4.

(recipročně podle čl. 26 Česko-slovenské smlouvy nebo jednostranně, pouze ČR, podle §4 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení),¹⁸⁴ takové případy se však nedaly považovat za obecně vyjádřený kompenzační princip.¹⁸⁵ Nicméně tato okolnost vedla k několika sporům, které daly vzniknout ustálené judikatuře Ústavního soudu ČR,¹⁸⁶ která českým státním příslušníkům podléhající slovenskému režimu přiznávala nárok na vyrovnávací příspěvek vyplácený českými orgány, který kryje případný rozdíl mezi slovenskou dávkou a dávkou, na kterou by měli nárok, kdyby se na ně vztahoval český režim. Především v nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. ledna 2005 Ústavní soud ČR vyslovil pravidlo, že tento nárok vzniká na základě článku 30 Listiny základních práv a svobod České republiky, který upravuje právo na přiměřené zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele:¹⁸⁷

„pokud občan splňuje všechny zákonné podmínky pro vznik nároku na důchod i bez existence [Česko – slovenské] Smlouvy a tento nárok by byl vyšší než nárok podle Smlouvy, je věcí nositele českého důchodového pojištění, aby zabezpečil pobírání důchodové dávky v takové výši, která odpovídá vyššímu nároku podle vnitrostátních předpisů, a rozhodl o dorovnání výše důchodu pobíraného od druhé smluvní strany do zákonného nároku podle českých právních předpisů, přičemž bude tudíž respektovat částku důchodu pobíraného v souladu se Smlouvou od druhé smluvní strany tak, aby nedošlo k duplicitnímu pobírání dvou důchodů stejného typu přiznaných ze stejného důvodu od dvou různých nositelů pojištění (...). Tento postup odpovídá obecně chápané spravedlnosti tak, jak vyplývá z materiálního pojetí právního státu.“

V praxi formulovaná doktrína o tzv. dorovnání fungovala tak, že se výše důchodu ze SR a ČR, pobíraného v souladu s Česko-slovenskou smlouvou se porovnála

¹⁸⁴ Zákon č. 582/1991 Sb. ze dne 17. prosince 1991 o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. *Sbírka zákonů České republiky*. 1991. částka 111, s. 2890 - 2920. Dostupný na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>

¹⁸⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona ze dne 16. ledna 2013, kterým se mění zákon č. 155/1995, Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=905&CT1=0>

¹⁸⁶ Zejména nálezy Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 228/06, II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04, Pl. ÚS 4/06. Vše dostupné na WWW: <http://www.nalus.usoud.cz>. Seznam ústavních stížností zabývajících se česko-slovenskými důchody je uveden v Příloze III práce.

¹⁸⁷ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. ledna 2005. Dostupný na WWW: <http://nalus.usoud.cz/>.

s důchodem, který by osobě náležel, pokud by federální doba byla hodnocena jako česká, a pokud byl rozdíl kladný, osobě se vyplácel. Na základě doktríny pak příslušné orgány sociálního zabezpečení dorovnání přiznávaly, ovšem pouze českým občanům s trvalým pobytem v ČR a pouze v případech, když nárok na českou a slovenskou dávku ve stáří vznikl před vstupem ČR do EU dne 1. 5. 2010. Osobám, kterým nárok na dílčí starobní důchod vznikl po 30. dubnu 2004, byly žádosti o dorovnání zamítány, především s ohledem na podmínku českého státního občanství a bydliště na území ČR, které je ustanovením diskriminačním a proto je neslučitelné s evropským právem. Konkrétně článek 4 Nařízení 883/2004, zaměřený na rovnost zacházení, vycházející z článků 18 a 45 SFEU, zakazuje jakoukoli formu diskriminace v oblasti volného pohybu pracovníků.

Právě zmíněný „přídavek“ konstruovaný judikaturou Ústavního soudu se stal předmětem níže uvedených sporů, přičemž jádro této problematiky je zaměřeno na otázku, zda se vůbec na takto specifický případ rozpadu ČSFR mají aplikovat Koordinační nařízení a zda se získané doby pojištění před rozpadem federace dají považovat za doby získané v zahraničí.

5.1 Příklad Landtová

Tento ojedinělý případ, který vyústil až k rozhodnutí Soudního dvoru EU, rozpoutal emotivní spor mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem ČR. Paní Landtová, česká státní příslušnice s trvalým bydlištěm na území České republiky, pracovala od roku 1964 do 31. prosince 1992 na území bývalé ČSFR. Po rozdělení tohoto státní celku pracovala do 31. srpna 1993 na území Slovenské republiky a poté, od 1. září 1993, kdy se přistěhovala na území České republiky, tam také pracovala až do věku stanoveného pro odchod do důchodu. V roce 2006 přiznala ČSSZ paní Landtové dílčí starobní důchod pokrývající dobu pojištění od 31. srpna 1993, tedy od data, od něž pracovala na českém území. ČSSZ v rozhodnutí výslovně odmítla přiznat vyrovnávací příspěvek s ohledem na aplikaci Koordinačních nařízení. Výpočet dílčího starobního důchodu tak byl stanoven pouze na základě užití kritéria výpočtu podle článku 20

Česko-slovenské smlouvy.¹⁸⁸ Paní Landtová s přiznanou výši dílčí dávky nesouhlasila a podala proto odvolání. O podaném odvolání Městský soud v Praze rozhodl tak, že rozhodnutí ČSSZ zrušil a nařídil, aby se ČSSZ při výpočtu dílčího důchodu držela konstantní judikatury Ústavního soudu ČR a paní Landtové vyrovnávací příspěvek přiznala. Proti tomuto rozsudku podala ČSSZ kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, přičemž poukázala především na to, že přiznání příspěvku odporuje základní unijní zásadě zákazu diskriminace, vyjádřené v zakládajících smlouvách EU a dále odkazovala na tehdejší platné koordinační Nařízení 1408/71. Nejvyšší správní soud se s argumenty předkládanými ČSSZ ztotožnil, a proto kasační stížnosti vyhověl a rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil. Městský soud v Praze však v novém rozhodnutí zopakoval svoji argumentaci v předchozím rozhodnutí a výklad Nejvyššího správního soudu odmítl. ČSSZ znovu podala kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, přičemž zastávala stejné stanovisko jako v prvně podané kasační stížnosti. Na základě výše uvedeného se Nejvyšší správní soud rozhodl pro přerušování řízení a předložil SDEU dvě předběžné otázky.¹⁸⁹

První otázka se týkala slučitelnosti výše zmíněné judikatury Ústavního soudu ČR s Nařízením 1408/71. Podle Nejvyššího správního soudu je přiznání vyrovnávacího příspěvku důsledkem dvojího zohlednění téže doby pojištění ve smyslu zakázaném článkem 46 odst. 2 Nařízení 1408/71 (nyní článek 52 Nařízení 883/2004). V rozsudku ze dne 22. 6. 2011 se Soudní dvůr EU k této otázce vyjádřil¹⁹⁰ tak, že se v zásadě nejedná o přiznání souběžné dávky ani o dvojí zohlednění jedné a téže doby pojištění, nýbrž pouze o odstranění objektivně zjištěného rozdílu mezi dávkami různého původu a proto pravidlo vytvořené Ústavním soudem ČR není v rozporu s právem EU.

Druhá otázka směřovala k tomu, zda doktrína ohledně přiznávání dorovnaní vytvořená judikaturou Ústavního soudu ČR nevede k diskriminaci neslučitelné s článkem 12 ES (nyní článek 45 SFEU), jakož i s článkem 3 odst. 1 (nyní články 4 a 8 Nařízení 883/2004) ve spojení s článkem 10 Nařízení 1408/71 (nyní články 5 a 7 Nařízení 883/2004). Na základě předložených tvrzení SDEU dovedl, že přiznání

¹⁸⁸ Článek 20 Česko-slovenské smlouvy byl vložen do Přílohy č. III A Nařízení 1408/71 a Přílohy č. II Nařízení 883/2004.

¹⁸⁹ Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 3 Ads 130/2008-107 ze dne 23. září 2009. Dostupné na WWW: <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch>.

¹⁹⁰ Rozsudek SDEU C-399/09 ze dne 22. června 2011 ve věci Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu/>.

dorovnání bylo podmíněno dvěma požadavky – českou státní příslušností a trvalým bydlištěm na území ČR, což nepochybně diskriminuje příslušníky jiných členských států ve srovnání s českými státními příslušníky. Podmínka české státní příslušnosti je přímo diskriminačním opatřením, které odporuje rovnosti zacházení v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení, protože zajištění rovnosti osob vyžaduje odstranění veškeré diskriminace z vnitrostátních předpisů.¹⁹¹ Podmínku bydliště na území ČR Soudní dvůr EU označil za nepřímou diskriminaci a poukázal především na rozsudek *Cellozzi*, který definoval nepřímou diskriminaci podmínku jako podmínku vnitrostátního práva, která se sice uplatní nezávisle na státní příslušnosti, avšak dotýká se především nebo ve velké většině migrujících pracovníků, jakož i podmínku, která by mohla působit zejména v neprospěch migrujících pracovníků.¹⁹² Jinými slovy, jedná se o podmínku, která je snáze splnitelná pro české státní příslušníky než příslušníky jiných zemí.

K důsledkům konstatování diskriminace Soudní dvůr EU poukázal na rozsudek *Terhoeve*,¹⁹³ kde Soudní dvůr EU vyslovil zásadu „...*jakmile je konstatována diskriminace, která je v rozporu s právem EU, a dokud nebyla přijata opatření k obnovení rovného zacházení, lze dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že osobám patřícím do znevýhodněné kategorie jsou přiznány stejné výhody, jako jsou ty, jichž využívají osoby patřící do zvýhodněné kategorie*“.¹⁹⁴ Z toho vyplývá, že pravidlo konstituované Ústavním soudem ČR ohledně nároku na vyrovnávací příspěvek pro české občany, který kryje případný rozdíl mezi slovenskou dávkou a dávkou, na kterou by měli nárok, kdyby se na ně vztahoval český režim, se nepovažuje za pravidlo porušující právo EU, ovšem jen do té míry, pokud na tento příspěvek budou mít nárok všichni občané EU, ne jen čeští státní příslušníci.

Na základě výše zmíněného rozsudku *Landtová*, přestala ČSSZ přiznávat vyrovnávací příspěvek, k čemuž ji vedla obava, že by o tento příspěvek začali žádat i jiní než čeští občané, což by mělo nepříznivé dopady na státní rozpočet.

¹⁹¹ *Ibid.* §§ 42-43.

¹⁹² Rozsudek SDEU C-332/05 ze dne 18. ledna 2007 ve věci Aldo Celozzi proti Innungskrankenkasse Baden-Württemberg. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu>

¹⁹³ Rozsudek SDEU C-18/95 ze dne 26. ledna 1999 ve věci F. C. Terhoeve proti Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland, §50. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu/>.

¹⁹⁴ Rozsudek SDEU C-399/09. *Supra n. 190*, §51.

5.2 Důsledky rozsudku ve věci Landtová

V návaznosti na rozhodnutí Soudního dvora EU Nejvyšší správní soud ve vlastním rozhodnutí ve věci Landtová č.j. 3 Ads 130/2008-204 ze dne 25. 8. 2011 rozhodl tak, že diskriminační pravidlo konstituované Ústavním soudem ČR v dané věci neuplatní, poté co zjistil, že pravidlo nebylo dosud při posuzování nároků na dávky ve stáří vzniklých po 30. 4. 2004 používáno a nejsou zde žádné osoby, které by z něj měly prospěch. Rozhodnutí tak představuje opatření, které obnovuje rovné zacházení, neboť zvýhodnění v podobě dorovnání českého důchodu nepřiznal občanu členského státu EU, tedy ani občance ČR paní Landtové. K takovému závěru došel Nejvyšší správní soud zejména proto, že pravidlo o dorovnání bylo uplatňováno na základě precedenční závaznosti nálezů Ústavního soudu ČR. Ústavní soud ČR si tak učinil úsudek o otázkách evropského práva, které nebyly *acte claire* ani *acte éclairé*, čímž se dostal do rozporu s vlastní judikaturou.¹⁹⁵ V návaznosti na toto rozhodnutí rozhodly krajské soudy v obdobných věcech tak, že žaloby zamítaly.

Rozsudek Soudního dvora EU vyvolal také silné emoce v médiích. Ačkoli jiné rozsudky týkající se českých občanů či České republiky u Soudního dvora EU nejsou příliš citovány, tento rozsudek vyvolal až davovou hysterii, protože se začalo uvádět, že Česká republika bude slovenským důchodcům vyplácet miliardy korun, přičemž českým důchodcům se z tohoto důvodu nebudou zvyšovat penze.¹⁹⁶

V reakci na rozsudek Soudního dvora EU přijal Parlament České republiky dne 6. 11. 2011 zákon č. 428/2011 Sb.¹⁹⁷, kterým byl v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, doplněn nový § 106a tohoto znění, jenž nabyl účinnosti 28. 12. 2011:

¹⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 130/2008-204 ze dne 25. 8. 2011 ve věci M. L. proti České správě sociálního zabezpečení. §§70-71, 78. Dostupný online na WWW: <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch>

¹⁹⁶ Např. DRCHAL, Václav. Česku hrozí, že bude platit desítky miliard slovenským penzistům. *Lidové noviny*, 13. července 2011. Dostupné online na WWW: http://www.lidovky.cz/cesku-hrozi-ze-bude-platit-desitky-miliard-slovenskym-penzistum-pyk-zpravy-domov.aspx?c=A110712_214920_In_domov_mc ; nebo ČTK. Hrozba české pokladně: Slovenští důchodci mohou žádat miliardy za práci z dob federace. *Hospodářské noviny*, 13. července 2011. Dostupné online na WWW: <http://zpravy.ihned.cz/c1-52290450-hrozba-ceske-pokladne-slovensti-duchodci-mohou-zadat-miliardy-za-praci-z-dob-federace>

¹⁹⁷ Zákon č. 428/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření. Sbírka zákonů ČR. 2011, částka 149, s. 5691 – 5721. Dostupný na WWW: <http://aplikace.mvcr.cz>

„§106a - Hodnocení některých dob za období před rokem 1993

Za doby důchodového zabezpečení získané před 1. lednem 1993 podle československých právních předpisů, které se podle Smlouvy mezi Českou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. října 1992 považují za doby důchodového zabezpečení nebo pojištění Slovenské republiky, nelze přiznat ani zvýšit důchod z českého důchodového pojištění (zabezpečení) a ani nelze s přihlédnutím k těmto dobám poskytnout vyrovnání, dorovnání, příplatky a obdobná plnění k důchodu nebo jeho části nebo poskytovaná místo důchodu nebo jeho části; k těmto dobám lze v souladu s čl. 4 ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní republiky, přihlédnout pouze za podmínek a v rozsahu stanoveném touto smlouvou nebo tímto zákonem (§61).“

Tato úprava však měla platit *pro futuro*, když v přechodných ustanoveních zákona č. 428/2011 Sb. zákonodárce uvedl, že opatření učiněná přede dnem účinnosti zákona zůstávají nedotčena a přiznané vyrovnávací příspěvky byly ponechány ve výši, v jaké náležely po vyúčtování zálohové výplaty za rok 2011 bez dalších změn souvisejících s valorizacemi důchodů obou států případně kurzovými vlivy po dobu, pokud bude trvat nárok na důchod (jedná se o dorovnání přiznaná k důchodům, na něž vznikl nárok před vstupem České republiky do Evropské unie).

5.3 Případ Holubec

Tento případ, skutkově obdobný, který Nejvyšší správní soud řešil téměř souběžně s případem paní Landtové, byl z důvodu podání předběžné otázky k SDEU přerušen. Po vydání rozsudku *Landtová* Soudním dvorem EU Nejvyšší správní soud vydal rozsudek ve věci č. j. 6 Ads 52/2009-88 ze dne 31. 8. 2011, ve kterém kasační stížnost stěžovatele Karla Holubce zamítl s argumentací totožnou jako ve věci paní Landtové, tedy s odvoláním na výsledek řízení o předběžné otázce C-399/09. Proti tomuto rozsudku podal pan Holubec ústavní stížnost, ve které namítal, že se cítí být dotčen v základním právu na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle článku 30 Listiny základních práv a svobod, v základním právu plynoucím z principu rovnosti a zákazu diskriminace dle článku 1 a článku 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a

v základním právu na soudní a jinou právní ochranu dle článku 36 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 31. ledna 2012 sp. zn. Pl. ÚS 5/12 rozhodl tak, že vyslovil svůj nesouhlas s názorem Soudního dvora EU v rozsudku *Landtová* a v důsledku také zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 52/2009-88 ze dne 31. 8. 2011. Ústavní soud ČR nadále setrval na svém názoru vyjádřeném v předchozích rozhodnutích, a proto je ČSSZ nadále povinna českým občanů vyplácet vyrovnávací přírůvek k úhrnu jejich důlčího starobního důchodu přiznaného českým nositelem pojištění a důlčího starobního důchodu přiznaného slovenským nositelem pojištění, a to do výše předpokládaného důchodu, který by jim byl přiznán, pokud by všechny doby pojištění z doby společného státu byly počítány jako doby české.

V nálezu Ústavní soud ČR nejdříve shrnul dosavadní judikaturu v oblasti vzájemných vztahů práva ČR a unijního práva a zdůraznil deklarované principy eurovstřícnosti, dvojí vázanosti transformovaného evropského práva a zejména principu ochrany základních práv. Ústavní soud ČR pak po elaboraci článku 20 odst. 1 Československé smlouvy ve smyslu Koordinačních nařízení konstatoval, že nelze v případě pana Holubce aplikovat Koordinační nařízení, neboť zde chybí cizí prvek nutný k jejich aplikaci. Ústavní soud ČR především zdůraznil,¹⁹⁸ že: „*doba zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky v době existence společného československého státu přitom (...) nelze zpětně považovat za dobu zaměstnání v cizině.*“

Ústavní soud ČR tak dovodil, že všichni čeští občané mají právo na stejné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení s ohledem na odpracované roky do 31. prosince 1992 bez ohledu na místo výkonu práce a sídlo zaměstnavatele v bývalém Československu. Na tuto problematiku nelze vztáhnout evropské předpisy, protože Soudní dvůr EU nesprávně posoudil předmětnou situaci a neodlišil právní poměry plynoucí z rozpadu státu s jednotným systémem sociálního zabezpečení, od právních poměrů plynoucích pro oblast sociálního zabezpečení z volného pohybu osob v EU. Ústavní soud ČR tak označil rozsudek *Landtová*: „...*za exces unijního orgánu, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy*

¹⁹⁸ Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. ledna 2012. Dostupné na WWW: <http://nalus.usoud.cz/>

na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu *ultra vires*“.¹⁹⁹

Dále Ústavní soud ČR poukázal na svá předchozí rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 405/02, III. ÚS 252/04, Pl. ÚS 4/06 a I. ÚS 1375/07 a shrnul, že bývalý společný stát charakterizoval jednotný systém důchodového pojištění a proto bylo z hlediska tehdejšího práva právně irelevantní, ve které části československého státu byl občan zaměstnán, resp. kde měl sídlo jeho zaměstnavatel. Skutečnost, že byla uzavřena Československá smlouva, nemůže být na újmu českému občanovi ve výši jeho důchodových nároků, byť byl zaměstnán ke dni rozdělení ČSFR na Slovensku.²⁰⁰

Ústavní soud ČR se dále pozastavil nad procesním pochybením Soudního dvora EU, když se neseznámil s kritizovanou judikaturou Ústavního soudu ČR, přičemž zdůraznil, že podmínkou poskytování vyrovnávacího příspěvku je pouze české státní občanství, nikoli trvalý pobyt na území České republiky.

Závěrem je třeba také dodat, že Ústavní soud ČR vyslovil *obiter dictum* k nové zákonné úpravě §106a zákona č. 428/2011 Sb., která byla přijata jako reakce na rozsudek Soudního dvora EU ve věci Landtová a vyhlásil ji za obsoletní, byť v projednávané věci nebyla výslovně použita a stěžovatel platnost tohoto ustanovení nezpochybňoval. Dle Ústavního soudu ČR však k vyslovení obsolentnosti dojít muselo, protože účel přijaté právní úpravy odpadl a tím zanikla i samotná právní úprava.

Na základě uvedeného nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/12 vydala ČSSZ rozhodnutí, ve kterém panu Holubcovi přiznala identickou částku dílčího starobního důchodu, jakou mu přiznala před nálezem Ústavního soudu ČR, neboť jeho nárok na český starobní důchod nebyl vyšší, nýbrž nižší než úhrn českého dílčího a slovenského starobního důchodu. ČSSZ také dovodila, že snad nebylo úmyslem Ústavního soudu ČR stěžovatele poškodit a snížit mu jeho dílčí starobní důchod tak, aby v úhrnu pobíral právě výši českého starobního důchodu, ačkoli by i takový závěr bylo možno z nálezu v důsledku vyloučení aplikace Nařízení 1408/71 dovozovat.

¹⁹⁹ *Ibid.* část VII, s. 10 nálezu.

²⁰⁰ *Ibid.* část VIII, s. 12-13 nálezu.

5.4 Případ J. S.

Ačkoli by se mohlo zdát, že nálezem Ústavního soudu ČR ve věci Holubec bude celá kauza slovenských důchodů ukončena, Nejvyšší správní soud se i přes výše zmíněný nálezh rozhodl, že řízení o kasační stížnosti v následujícím, skutkově obdobném případě, přeruší a věc znovu předloží Soudnímu dvoru EU k posouzení celé situace. Tím se již tak vyhocená situace mezi nejvyššími soudními autoritami přiostrčila a bylo zjevné, že Nejvyšší správní soud s nálezem Ústavního soudu ČR nesouhlasil.

Nejvyšší správní soud v usnesení č.j. 6 Ads 18/2012 – 92 ze dne 9. května 2012 předložil Soudnímu dvoru EU celkem tři otázky. V odůvodnění podání Nejvyšší správní soud zdůraznil, že za situace, kdy Ústavní soud ČR označil předchozí rozhodnutí Soudního dvora EU za postup *ultra vires*, a to na základě výkladu Nařízení 1408/71, který přijal, aniž umožnil Soudnímu dvoru EU se k nastolené otázce vyjádřit, je povinen podat předběžnou otázku v souladu s článkem 267 SFEU²⁰¹, protože momentálně v ČR neexistuje jednotný výklad práva EU, který nebyl explicitně Soudním dvorem EU posouzen.²⁰²

Znění první i druhé otázky jsou téměř totožné jako v předkládaných předběžných otázkách ve věci Landtová. V první otázce se Nejvyšší správní soud tázal, zda se na předkládaný případ, resp. na žadatelku J. S., vztahují Koordinační nařízení. Druhá otázka se týkala posouzení okolností poskytování vyrovnávacího příspěvku a jeho případné diskriminace. Třetí otázka mířila na vymezení vzájemného vztahu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu ČR. Nejvyšší správní soud se konkrétně tázal, zda je soud nejvyšší instance v oblasti správního soudnictví vázán právním posouzením Ústavního soudu ČR, pokud se zdá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem EU, jak bylo vyloženo Soudním dvorem EU.

K rozhodnutí v té věci však nedošlo, když dne 27. května 2012 vydal Soudní dvůr EU usnesení o vyškrtnutí věci z rejstříku Soudního dvora EU, protože Nejvyšší správní soud svou žádost o posouzení předběžné otázky vzal zpět. ČSSZ se totiž s žadatelkou J. S. dohodla na přiznání dorovnávacího příspěvku.

²⁰¹ Čl. 267 SFEU zní: „Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se: a) výkladu Smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie...“

²⁰² Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ads 18/2012 – 92 ze dne 9. května 2012 mezi JUDr. J. S. a ČSSZ. §§35, 39.

Dostupné na WWW: <http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch>

Ačkoli cílem této práce není analýza ústavněprávních otázek, považuji za problematické, že celý spor ohledně slovenských důchodů narušuje princip právní jistoty v České republice. Obě soudní autority zastávají naprosto odlišný názor na věc, a pokud by nedošlo k smírnému řešení mezi žalobkyní a žalovanou, můžeme jen spekulovat, jak by Soudní dvůr EU o položených předběžných otázkách rozhodl. S největší pravděpodobností by Soudní dvůr EU zopakoval svou argumentaci uvedenou v rozsudku *Landtová*. K otázce třetí ohledně závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu ČR by pak nemohl rozhodnout jinak, než že vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ČR jsou právně závazná pro všechny osoby a orgány v souladu s článkem 89 odst. 2 Ústavy České republiky, přičemž závaznost je vykládána nejen jako přímá a není-li respektována, je z ní dovozována odpovědnost. Pokud však bude mít Nejvyšší správní soud pochybnosti o souladu takového rozhodnutí s právem EU, je tak povinen předložit předběžnou otázku k posouzení Soudnímu dvoru EU v souladu s článkem 267 SFEU.

Po takovém rozhodnutí by pravděpodobně následovalo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které by vyrovnávací příspěvek odmítl žalobkyni J. S. přiznat, načež by jistě následovala ústavní stížnost, o které by Ústavní soud ČR rozhodl stejně jako ve věci pana Holubce.

Je možná škoda, že Soudní dvůr EU podruhé nerozhodl o problematice slovenských důchodů zejména proto, že Ústavní soud ČR by byl nucen své rozhodnutí podstatně přesvědčivěji zdůvodnit než v nálezu Holubec, který vykazuje jisté nesrovnalosti ve skutkovém stavu a vyvolává pochybnosti o řádné a přesvědčivé argumentaci.

5.5 Dopady sporu o výklad česko-slovenské právní úpravy a budoucí řešení této problematiky

Výše uvedený nálezn Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/12 Sb., jímž Ústavní soud ČR označil rozsudek *Landtová* za postup *ultra vires*, lze vykládat dvěma způsoby, podobně jako se rozdělila právní obec v interpretaci tohoto nálezu. Kritici tohoto rozhodnutí upozorňují především na to, že Ústavní soud ČR chtěl mít především konečné slovo v řešení této problematiky a navíc se "cítil" dotčen. Soudní dvůr EU totiž odmítl jeho písemné vyjádření Ústavního soudu ČR v řízení o předběžné otázce ve věci

Landtová s odůvodněním, že Ústavní soud ČR není účastníkem řízení.²⁰³ Nepochybně však rozhodnutí Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/12 je rozhodnutím přelomovým na evropském kontinentu. Nikdy předtím žádný nejvyšší národní soud neoznačil rozhodnutí Soudního dvora EU za *ultra vires*, i když k tomu měl naposledy příležitost německý Spolkový ústavní soud v rozhodnutí *Mangold*,²⁰⁴ kde ústavní soud posuzoval vztah evropského a národního práva co do přímého horizontálního účinku pracovněprávní směrnice. Německý Spolkový ústavní soud již dříve zavedl v roce 1974 doktrínu *Solange I*.²⁰⁵, kde uvedl, že SRN bude akceptovat evropské právo, dokud (*solange*) nezasahuje do identity ústavního řádu členského státu a nenahrazuje tak ústavu a jen stát může umožnit přenos kompetencí ze státu na EU (a ne naopak). Jinak řečeno, dokud nebude unijní právo samo o sobě obsahovat odpovídající katalog základních práv, neuplatní se jeho přednost před národním právem v případě, že unijní úprava bude odporovat základním právům zakotvených v německé ústavě. Z tohoto důvodu si vyhradil právo přezkumu unijních norem s německou ústavou, pokud by příslušná unijní úprava mohla narušit základní ústavně zaručená práva německých občanů. V roce 1986 však Spolkový ústavní soud svůj názor změnil a v rozsudku *Solange II*.²⁰⁶ judikoval, že stupeň ochrany základních práv na evropské úrovni je už srovnatelný s úrovní německou, přičemž dokud tento stav potrvá, Spolkový ústavní soud nemá důvod přezkoumávat slučitelnost unijních norem se německou ústavou a omezovat tak jejich aplikaci v Německu. Může se ale stát, že pokud se ochrana základních práv v EU sníží, vrátí se k doktríně *Solange I*.²⁰⁷

²⁰³ Blíže KOMÁREK, Jan. Playing with Matches: The Czech Constitutional declares a Judgment of the Court of Justice of the EU *Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions XVII. *European Constitutional Law Review*. 2012. Vol. 8, no. 2, s. 323 – 327. ISSN: 1744-5515; nebo ZBÍRAL, Robert. Czech Constitutional Court, judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12. *Common Market Law Review*. 2012. Vol. 49, no. 4. ISSN: 0165 – 0750.

²⁰⁴ Rozsudek SDEU C-144/04 ze dne 22. listopadu 2005 ve věci Werner Mangold proti Rüdiger Helm. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu/>.

²⁰⁵ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 29. května 1974 č.j. 2 BvL 52/71, BVerfGE 37, 271. Dostupné na WWW: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html>

²⁰⁶ Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 22. října 1986 č.j. 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339. Dostupné na WWW: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html>

²⁰⁷ Dále k judikatuře německého Spolkového ústavního soudu např. PAPIER, Hans-Jürgen. Nové vystřízlivění Evropy: Lisabonská smlouva. *Bulletin Občanského institutu*. 2008, č. 200, s. 6 [online]. Text byl přednesen na Humboldtově univerzitě v Berlíně dne 21. února 2008. Dostupné na <http://www.obcinst.cz/nove-vystrizliveni-evropy-lisabonska-smlouva/>

Mnozí si však nadále kladou otázku, jak řešit situaci případného rozporu evropské normy a národního ústavního práva. Bývalý generální advokát SDEU Miguel Maduro v dnes již legendární komentáři k rozhodování Spolkového ústavního soudu ohledně ústavněprávních otázek uvedl: „*Karlsruhe je takový pes, který štěká, ale nekousne...*“²⁰⁸, přičemž tehdy nikdo nepředpokládal, že by se někdo jiný než Spolkový ústavní soud k této otázce dovolil vyjádřit. A tak od roku 1964, kdy byl vydán rozsudek *Costa*²⁰⁹, který deklaroval princip nadřazenosti evropského práva, se ústavní soudy pouze předháněly v hrozbách, avšak nikdo se neodvážil princip prolomit. Je však pravdou, že i Ústavní soud ČR vytvořil určitou paralelu k doktríně Solange I. a Solange II. ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04, jinak známý jako *Cukerné kvóty III. "Potud, pokud"*, kde vymezil základní hlediska posuzování vztahu Ústavy ČR a evropského úprava, když uvedl, „...*současný standard ochrany základních práv uvnitř Společenství nezavdává podle Ústavního soudu žádné příčiny se domnívat, že tento standard ochrany základních práv skrze uplatňování principů z nich plynoucí má nižší kvalitu než ochrana poskytovaná v České republice, resp. že standard ochrany se výrazně liší od ochrany doposud poskytované ve vnitrostátním prostředí Ústavním soudem.*“²¹⁰

Naopak zastánci rozhodnutí Ústavního soudu ČR ve věci Holubec vítají, že se jako vrcholný strážce ústavnosti a zachování lidských práv a svobod se zastal českých důchodců, kteří mají doplatit na to, že se tehdejší zákonodárci rozhodli řešit komplikovanou situaci dělení česko-slovenské federace v oblasti sociálního zabezpečení ne příliš šťastným způsobem a označil rozsudek *Landtová* za „exces unijního orgánu“, jelikož situace, které se týká je natolik lokální a specifická, že Soudní dvůr EU nemůže takovou delikátní problematiku posoudit objektivně. Navíc již nálezech sp. zn. Pl. ÚS 19/08 a Pl. ÚS 29/09 Ústavní soud ČR potvrdil, že jako vrcholný ochránce české ústavnosti může judikovat rozhodnutí evropských orgánů *ultra vires*. Pokud by totiž evropské instituce vykládaly nebo rozvíjely unijní právo takovým způsobem, který by ohrožoval základy materiálně chápané ústavnosti a podstatné

²⁰⁸ MADURO, Miguel Poiars. *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*. In WALKER, Neil (ed.). *Sovereignty in Transition*. Oxford, Hart Publishing, 2003, s. 501-537. ISBN: 978-1841133379.

²⁰⁹ Rozsudek SDEU C-6/64 ze dne 15. července 1964 ve věci Flaminio Costa proti E.N.E.L. Dostupný na WWW: <http://curia.europa.eu/>.

²¹⁰ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006. Dostupné na WWW: <http://nalus.usoud.cz/>

náležitosti demokratického právního státu, které jsou v souladu s Ústavou ČR chápány jako nedotknutelné, jak to vyžaduje článek 9 odst. 2 Ústavy, potom by takové právní akty nemohly být v České republice závazné. Ústavní soud také zdůraznil, že případné akty EU bude přezkoumávat, zda se pravomoc evropských institucí pohybuje v mezích, které jim byly poskytnuty a to jako *ultima ratio*.²¹¹

Problémem je však jistá vágnost odůvodnění Ústavního soudu ČR, která se opírá o odlišnost právních poměrů plynoucích z rozpadu státu od právních poměrů vyplývajících z volného pohybu osob v EU. Soudní dvůr EU však nemohl ignorovat fakt, že ustanovení článku 20 Česko-slovenské smlouvy je zahrnuto do přílohy III A Nařízení 1408/71, resp. přílohy II Nařízení 883/2004, které obsahují ustanovení mezinárodních smluv, které zůstávají v platnosti i po přijetí Koordinačních nařízení. Navíc Ústavní soud ČR se pozastavil nad procesní stránkou řízení a vyjádřil svou pochybnost o dodržení jeho práva na spravedlivý proces, neboť nebyl účastníkem řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem EU ve věci Landtová a ani nebyl požádán o poskytnutí svého vyjádření.²¹²

*"Nadto Ústavní soud upozorňuje i na deficiency týkající se kautel spravedlivého procesu v řízení před ESD ve věci sp. zn. C-399/09. Přestože Ústavní soud jakožto soudní orgán ochrany ústavnosti České republiky nebyl účastníkem řízení o předběžné otázce před ESD a přestože ani nebyl ESD požádán o poskytnutí svého vyjádření, poskytl mu doplňující informace a argumentaci pro řízení ve věci sp. zn. C-399/09 (...). Ústavní soud vyslovil v předmětném vyjádření očekávání, že alespoň pro zachování zdání objektivit se ESD seznámí i s argumenty respektujícími judikaturu Ústavního soudu a ústavní identitu České republiky (...). Podáním ze dne 25. 3. 2011 vedoucí oddělení soudní kanceláře ESD na základě pokynu předsedy čtvrtého senátu ESD předmětné vyjádření Ústavnímu soudu vrátil zpět s odůvodněním, dle kterého "dle zavedených zvyklostí si členové ESD nevyměňují korespondenci s třetími osobami ohledně věcí, které jsou ESD předloženy". Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že ESD institutu *amici curiae*²¹³ v řízení o předběžných otázkách pravidelně využívá, a to*

²¹¹ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 20/09 ze dne 14. září 2010. Dostupné na WWW: <http://nalus.usoud.cz/>

²¹² Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/12. *Supra n. 198*, část VII. nálezu.

²¹³ Institut anglosaského právního systému, který označuje osobu, která není stranou sporu, ale dobrovolně nabídne soudu informaci o svém právním nebo jiném pohledu na projednávaný případ. WWW: http://www.law.cornell.edu/wex/amicus_curiae

zejména ve vztahu k Evropské komisi (...) nelze tak hodnotit konstatování ESD, dle něhož v předmětné kauze představoval Ústavní soud "třetí osobu", jinak, než jako opuštění principu *audiatur et altera pars*".²¹⁴

K tomuto lze snad jen dodat, že Protokol č. 3 o Statutu Soudního dvora Evropské unie, resp. Jednací řád Soudního dvora²¹⁵ taxativně uvádí, kdo je účastníkem řízení o žádosti o předběžné otázce a ústavní soud, pokud není předkládajícím soudem, mezi účastníky není.

V důsledku rozhodnutí ve věci *Holubec sp. zn. Pl. ÚS 5/12* by tak celá soudní soustava a především příslušné orgány sociálního zabezpečení neměly brát v potaz rozsudek *Landtová*, což je poměrně kontroverzní krok, o jehož případných důsledcích, popř. sankcích pro Českou republiku, můžeme jen spekulovat. Neméně kontroverzní je také postup vlády ČR v rámci řízení u Soudního dvora EU, která sama ve svém vyjádření uvedla, že judikatura Ústavního soudu ČR ve věci česko-slovenských důchodů porušuje unijní normy.²¹⁶

Dále je potřeba zdůraznit, že ani postup Nejvyššího správního soudu nebyl úplně bezproblémový, když se odmítl řídit rozhodnutím Ústavního soudu ČR a podal znovu předběžnou otázku téměř identického znění k posouzení Soudnímu dvoru EU, čímž přiostrčil dlouhodobý spor mezi těmito dvěma soudními autoritami. Jak jsem již uvedla, k druhému rozhodnutí ve věci „slovenských důchodů“ u Soudního dvora EU nedošlo, protože Nejvyšší správní soud svou žádost vzal zpět poté, co došlo ke smírnému řešení mezi žadatelkou J. S. a ČSSZ.

Důvodem je patrně schválení vládního návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění z 23. ledna 2013,²¹⁷

²¹⁴ Právní zásada pocházející z římského práva, která znamená, že v soudním řízení nikdo nesmí být odsouzen bez slyšení, v němž má možnost odpovědět na vznesenou obžalobu. K tomuto například nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 41/94 ze dne 29. 11. 1994.

²¹⁵ Jednací řád Soudního dvora, *Úřední věstník EU*. L 265, 29. 9. 2012, s. 1 – 42. Dostupný na WWW: <http://eur-lex.europa.eu>

²¹⁶ Stanovisko generálního advokáta Pedra Cruz Villalóna přednesené dne 3. března 2011 ve věci C-399/09 Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení, §3. Dostupné na WWW: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=84224&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=486601>

²¹⁷ Vládní návrh změny zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů včetně důvodové zprávy. Dostupný na WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=905&CT1=0>.

kterým se vkládá ustanovení o dorovnávacím přídávku, který bude vyplácen lidem, kteří pobírají český i slovenský starobní důchod, přičemž tato dávka se neváže na české státní občanství, avšak přiznání je vázáno na dvě základní podmínky. V první řadě držitelé tohoto přídávku museli získat nejméně 25 let pojištění před rozdělením společného česko-slovenského státu a poté alespoň 1 rok důchodového pojištění před rokem 1996 v České republice, kdy ještě platil federální zákon o sociálním pojištění. Podle druhé podmínky tento přídavek bude vyplácen spolu s českým starobním důchodem a to stejným způsobem, jakým lidé dostávají důchod v současné době. Splněním těchto dvou podmínek je vymezen okruh případů, ve kterých je dána dostatečně bezprostřední vazba žadatele na Českou republiku jakožto nástupnický stát ČSFR.²¹⁸

Navrhovaná právní úprava vyrovnávací příspěvek charakterizuje jako dávku samostatnou v rámci systému důchodového pojištění, jejíž nárok bude neoddělitelně spojen s nárokem na důchod. Dorovnání je koncipováno jako rozdíl mezi vyšší starobního důchodu, jaká by pojištěnci náležela, pokud by doby důchodového pojištění získané před 1. lednem 1993 v důchodovém systému ČSFR byly přičteny k dobám důchodového pojištění získaných podle předpisů ČR po 31. 12. 1992 („hypotetická výše“ důchodu, do které se dorovná) a úhrnem starobního důchodu náležejícího z důchodového pojištění Slovenské republiky přepočteného na českou měnu a starobního důchodu náležejícího z důchodového pojištění České republiky. Výpočet hypotetické výše českého důchodu se přitom provádí standardním způsobem s tím, že doby důchodového pojištění získané před 1. lednem 1993 v důchodovém systému ČSFR se považují za české doby pojištění. V případech, kdy žadatel získal doby pojištění v jiném státě, bude se postupovat dle výpočtu důchodu, popř. i národního důchodu, který je založený striktně na českých dobách pojištění.

Přiznávání nároku na dorovnání by mělo být účinné až od účinnosti navrhované změny zákona, nebude tedy vypláceno zpětně. Jak dále vyplývá z tiskové zprávy MPSV, na dorovnávací přídavek bude mít nárok až deset tisíc lidí, přičemž celkové

²¹⁸ *Ibid.*

náklady byly stanoveny na 3,8 miliardy korun českých, které budou financovány převážně z rozpočtu MPSV²¹⁹.

Návrh, který byl předkládán jako sněmovní tisk č. 905, byl dne 17. července 2013 schválen v Poslanecké sněmovně. Projednávání tisku v Senátu bylo zařazeno na konec srpna. Předpokládá se, že i v horní komoře bude návrh přijat.

²¹⁹ MPSV. Müllerová: Lidé s tzv. česko-slovenskými důchody získají vyrovnání: Tisková zpráva. Praha: 16. ledna 2013 [online]. Dostupná na WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/14373/TZ_170113a.pdf

Závěr

Vstupem do Evropské unie začala Česká republika aplikovat systém závazných koordinačních pravidel v oblasti sociálního zabezpečení obsažených v Koordinačních nařízeních. Do té doby uzavírala ČR jen dvoustranné mezinárodní smlouvy, které zahrnovaly různé aspekty týkající se systémů sociálního zabezpečení. Nejednalo se však o komplexní právní úpravu, protože dvoustranné mezinárodní smlouvy většinou řešily jen určitou oblast sociálního zabezpečení. Úprava podmínek byla roztržštěná a pro každou smluvní zemi existoval jiný systém koordinačních pravidel.

Avšak ani původní koordinační nařízení se zprvu nevztahovala na všechny migrující osoby na území EU a ne na všechny oblasti sociálního zabezpečení. Koordinační nařízení prošla během šedesátiletého vývoje obrovskými změnami, který zejména ovlivňovalo rozhodování SDEU a proto v dnešní době můžeme říct, že jsou skutečně komplexním právním systémem, který pokrývá (téměř) všechny sociální události, které mohou v životě člověka nastat. Dávno také neplatí, že koordinační nařízení se vztahují pouze u ekonomicky aktivní osoby. Toto omezení po dlouhou dobu představovalo překážku ve volném pohybu osob. Dnes již také nezáleží na tom, jestli je osoba občanem EU. Stěžejní pro uplatňování koordinačních pravidel je účast v systému sociálního zabezpečení ve členském státu a ne státní příslušnost nebo výkon pracovní činnosti.

Otázka přístupu k sociálním dávkám byla a stále je citlivou otázkou ve všech členských státech. Některé, především západní členské státy, se obávaly negativního fenoménu „sociální turistiky“ po velkém rozšíření EU o deset nových zemí v roce 2004, který se však ukázal jako neoprávněný. V současné době se však stále častěji mluví o sociální turistice romské komunity z Bulharska a Rumunska. Začínají se již objevovat první zprávy o tom, že západní členské země začnou uplatňovat přísnější pravidla pro získání sociální podpory a nároku na sociální dávku, která se však budou muset vztahovat na všechny žadatele, ne jen na migrující osoby.

Samotné stanovení podmínek pro získání nároku na dávku je stále ve výlučné kompetenci jednotlivých členských států. Především z tohoto důvodu byla zvolena metoda koordinace a ne harmonizace. Na základě koordinačních pravidel jsou tak stanovena závazná pravidla, která jednotlivé systémy sociálního zabezpečení členských

propojují tak, aby migrující osoba nebyla krácena na svých sociálních právech jen proto, že využila svého práva na volný pohyb v rámci území EU.

Soudobá koordinační nařízení jsou postavena na osvědčených principech, které obsahovala již předchozí koordinační nařízení. Princip rovného zacházení je stále vedoucím principem a zároveň fundamentální zásadou celého práva EU. U dlouhodobých dávek sociálního zabezpečení, jako jsou starobní a pozůstalostní důchody, nicméně vyvstává do popředí princip sčítání dob pojištění. Ve většině členských zemí jsou tyto dlouhodobé dávky podmíněny získáním poměrně dlouhé doby pojištění v délce kolem třiceti let. Pakliže by se doby pojištění v jednotlivých členských zemích u migrujícího pracovníka nesčítaly, bylo by prakticky nemožné dosáhnout na získání nároku na starobní důchod. Do popředí také vystoupila zásada dobré spolupráce, která je předpokladem k ambicióznímu projektu elektronické výměny dat v systémech sociálního zabezpečení. Ten má podstatně zjednodušit výměnu dat mezi kompetentními institucemi, což má především urychlit proces posuzování vzniku nároku na dávku. Už tak administrativně náročný proces také klade důraz na osobní odpovědnost migrujícího pracovníka, který má zejména povinnost doložit potřebné dokumenty prokazující jeho nárok na dávku a dále povinnost informovat kompetentní instituci o veškerých změnách těch skutečností, které mohou ovlivnit posuzování vzniku, změny nebo zániku nároku na dávku. Co však vypadá na papíře jako přelomový nápad, který má zejména zajistit, že žadatel obdrží dávku v přiměřené době, není už tak snadné realizovat. Když zvážíme, že s elektronickou výměnou dat se počítá od roku 2009, kdy bylo přijato Prováděcí nařízení, a do dnešní doby nebyl tento projekt spuštěn, je to na pováženou. Členským zemím již v té době muselo být jasné, že takový projekt bude vyžadovat vysokou technickou zdatnost.

Všechny základní zásady koordinace systémů sociálního zabezpečení slouží také jako interpretační vodítko v případě nejednoznačného výkladu jednotlivých ustanovení. Přispívají také k právní jistotě, když se migrující pracovník může spolehnout na to, že jeho nárok na dávku bude zachován a může tak být v hostitelské zemi uplatněn.

V celém textu práce jsou hojně zmiňována rozhodnutí SDEU, která měla významnou roli ve formování koordinace systémů sociálního zabezpečení v podobě, jaká je dnes. Je to také výborný případ toho, jak moderní unijní právo funguje a reaguje na podněty vyplývající z reálných situací.

Avšak i v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení jsou určité limity, které stále představují překážky ve volném pohybu. Jedná se doplňkové systémy důchodového pojištění, které nespádají pod věcnou působnost koordinačních nařízení. Ačkoli byl rozsah věcné působnosti nových koordinačních nařízení rozšířen o předdůchodové dávky a otcovské dávky, dobrovolné systémy sociálního pojištění zahrnuté nebyly. V současné době ve většině členských zemí probíhají důchodové reformy, které reagují na současnou demografickou situaci týkající se stárnutí obyvatelstva a dosahování vysokého věku dožití. Za současného stavu nelze totiž zaručit přiměřenost a udržitelnost výše důchodových dávek. Nedílnou součástí reformy je proto vytváření vícepilířových systémů důchodového pojištění, kdy se klade větší důraz na osobní odpovědnost pojištěnce, který by si měl v zájmu dosažení přiměřeného příjmu po odchodu do důchodu zajistit účast v doplňkových systémech důchodového spoření. Nicméně zvýšená odkázanost na doplňkové důchodové systémy by mohla vést k situaci, kdy osoby při svém přestěhování do jiné země ztratí značnou část svých důchodových nároků. Jejich zákonné nároky sociálního zabezpečení jsou sice zajištěny koordinačními nařízeními, avšak (povětšinou) soukromé systémy do oblasti působnosti koordinačních nařízení nespádají.

Evropská komise tuto problematiku jistě nepodceňuje, avšak dle mého názoru zatím postupuje jen malými kroky vpřed. Svou roli v tomto samozřejmě hraje přístup jednotlivých členských zemí k této problematice, které rozsah působnosti koordinačních nařízení nechtěly rozšířit. V současné době se však zdá, že i členské státy si uvědomují závažnost situace a proto lze doufat, že změna koordinačních nařízení v oblasti svého věcného rozsahu přijde v nejbližších letech.

Seznam zkratek

Nařízení 883/2004	nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení
Nařízení 987/2009	nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení
Nařízení 1408/71	nařízení Rady (EHS) č. 1408/7, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství
Nařízení 574/72	nařízení Rady (EHS) č. 574/72, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství
Koordinační nařízení	Nařízení 883/2004 a Nařízení 987/2009
členské státy	členské státy EU, EHP a Švýcarska
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
EESSI	elektronická výměna dat v systémech sociálního zabezpečení (Electronic Exchange of Social Security Information)
EHP	Evropský hospodářský prostor
EHSV	Evropský hospodářský a sociální výbor
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Správní komise	Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení

Seznam literatury a pramenů

A. Právní předpisy – právo EU a právo mezinárodní

1. Listina základních práv Evropské unie (konsolidované znění 2012). *Úřední věstník EU*, C 326, 26. 10. 2012, s. 391 – 407.
2. Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. *Úřední věstník EU*, L 149, 5. 7. 1971, s. 2 – 50.
3. Nařízení Rady (EHS) č. 574/72 ze dne 21. března 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. *Úřední věstník EU*, L 74, 27. 3. 1972, s. 1 – 83.
4. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. *Úřední věstník EU*, L 166/1, 30. 4. 2004, s. 1 – 123.
5. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. *Úřední věstník EU*, L 284, 30. 10. 2009, s. 1 – 42.
6. Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění 2012). *Úřední věstník EU*, C 326, 26. 10. 2012, s. 1 – 390.
7. Nařízení Rady (EHS) č. 3/1958, o sociálním zabezpečení migrujících pracovníků. *Úřední věstník EU*, 30, 16. 12. 1958, s. 561–596.
8. Nařízení Rady (EHS) č. 4/1958, kterým se stanoví prováděcí pravidla nařízení č. 3/1958. *Úřední věstník EU*, 30, 16. 12. 1958, s. 597–664.
9. Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění 2012). *Úřední věstník EU*, C 326, 26. 10. 2012, s. 1 – 390.
10. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti. *Úřední věstník EU*, L 344, 29. 12. 2010, s. 1–3.
11. Dohoda mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné a Švýcarskou konfederací o volném pohybu osob. *Úřední věstník EU*, L 114, 30. 4. 2002, s. 468 - 480.

12. Rozhodnutí Smíšeného výboru č. 1/2012 zřízeného podle Dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné a Švýcarskou konfederací o volném pohybu osob, kterým se nahrazuje příloha II této dohody o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. *Úřední věstník EU*, L 21, 24. 1. 2013, s. 43.
13. Dohoda o Evropském hospodářském prostoru. *Úřední věstník EU*, L 1, 3. 1. 1994, s. 572 – 605.
14. Rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 76/2011 ze dne 1. 7. 2011, kterým se mění příloha VI (Sociální zabezpečení) a protokol 37 k Dohodě o EHP. *Úřední věstník EU*, L 262, s. 33.
15. Směrnice Rady č. 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání. *Úřední věstník L 303*, 2. 12. 2000, s. 16 - 22.
16. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 465/2012 ze dne 22. května 2012, kterým se mění nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004. *Úřední věstník EU*, L 149, 8. 6. 2012, s. 4 – 10.
17. Rozhodnutí č. E3 ze dne 19. října 2011 o přechodném období definovaném v článku 95 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, *Úřední věstník EU*, C 12, 14. 1. 2012, s. 6 - 7.
18. Směrnice Rady č. 98/49/ES ze dne 29. června 1998 o ochraně nároků zaměstnanců a samostatně výdělečně činných osob, kteří se pohybují ve Společenství, na penzijním připojištění. *Úřední věstník EU*, L 209, 25. 7. 1998, s. 46 - 49.
19. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie. *Úřední věstník EU*, L 141, 27. 5. 2011, s. 1—12.
20. Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 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. *Úřední věstník EU*, L 158, 30. 4. 2004, s. 46 – 61.
21. Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. *Úřední věstník EU*, L 257, 19. 10. 1968, s. 2 – 12.

B. Právní předpisy – ČR

1. Zákon č. 115/2006 Sb. ze dne 26. ledna 2006 o registrovaném partnerství a změně některých souvisejících zákonů. *Sbírka zákonů České republiky*, 2006, částka 38, s. 1362 – 1374.
2. Zákon č. 155/1995 Sb. ze dne 30. června 1995 o důchodovém pojištění. *Sbírka zákonů České republiky*, 1995, částka 41, s. 1986 – 2011.

3. Zákon č. 101/2000 Sb. ze dne 4. dubna 2000, o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 32, s. 1521 – 1532.
4. Zákon č. 427/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011 o doplňkovém penzijním spoření. *Sbírka zákonů České republiky*. 2011, částka 149, s. 5624 – 5690.
5. Zákon č. 426/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011 o důchodovém spoření. *Sbírka zákonů České republiky*. 2011, částka 149, s. 5586 – 5623.
6. Zákon č. 428/2011 Sb. ze dne 6. listopadu 2011, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o důchodovém spoření a zákona o doplňkovém penzijním spoření. *Sbírka zákonů České republiky*. 2011, částka 149, s. 5691 – 5721.
7. Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 1, s. 17 – 23.
8. Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 1, s. 3 – 16.
9. Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 228/1993 Sb. ze dne 29. října 1992. o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení. *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 55, s. 1111 – 1115.
10. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 63/2000 Sb. m. s. ze dne 24. listopadu 1999, o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o společném postupu při dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a o jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku. *Sbírka mezinárodních smluv České republiky*. 2000, částka 32, s. 1106 – 1107.
11. Ústavní zákon č. 4/1993 Sb. ze dne 15. prosince 1992, o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 3, s. 33 – 34.
12. Zákon č. 582/1991 Sb. ze dne 17. prosince 1991, o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. *Sbírka zákonů České republiky*. 1991, částka 111, s. 2890 - 2920.
13. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb. o sjednání Úmluvy o právním postavení uprchlíků a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků. *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 52, s. 1035 – 1049.
14. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2004 Sb. m. s. o sjednání Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. *Sbírka mezinárodních smluv České republiky*. 2004, částka 49, s. 10270 – 10316.

C. Judikatura SDEU

1. Rozsudek C-98/80 ze dne 14. května 1981 ve věci Giuseppe Romano proti Institut national d'assurance maladie – invalidité.
2. Rozsudek C-237/78 ze dne 12. července 1979 ve věci Caisse régionale d'assurance maladie de Lille (CRAM) proti Diamante Palermo, née Toia.
3. Rozsudek C-10/90 ze dne 7. března 1991 ve věci Maria Masgio proti Bundesknappschaft.
4. Rozsudek C-160/96 ze dne 5. března 1998 ve věci Manfred Molenaar a Barbara Fath-Molenaar proti Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg.
5. Rozsudek C-202/97 ze dne 10. února 2000 ve věci Fitzwilliam Executive Search Ltd proti Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen.
6. Rozsudek C-2/89 ze dne 3. května 1990 ve věci Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank proti M. G. J. Kits van Heijningen.
7. Rozsudek C-275/96 ze dne 11. června 1998 ve věci Anne Kuusijärvi proti Riksförsäkringsverket.
8. Rozsudek C-443/93 ze dne 22. listopadu 1995 ve věci Ioannis Vougioukas proti Idryma Koinonikon Asfalisseon (IKA).
9. Rozsudek C-439/87 ze dne 4. října 1991 ve věci Elissavet Paraschi proti Landensversicherungsanstalt Württemberg.
10. Rozsudek C-290/00 ze dne 18. dubna 2002 ve věci Johann Franz Duchon proti Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten.
11. Rozsudek C-132/96 ze dne 24. září 1998 ve věci Antonio Stinco a Ciro Panfilo proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).
12. Rozsudek C-30/04 ze dne 21. července 2005 ve věci Ursel Koschitzki proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).
13. Rozsudek C-24/75 ze dne 21. října 1975 ve věci Teresa a Silvana Petroni proti Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS), Bruxelles.
14. Rozsudek C-28/00 ze dne 7. února 2002 ve věci Liselotte Kauer proti Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten.
15. Rozsudek C-135/99 ze dne 23. listopadu 2002 ve věci Ursula Elsen proti Bundesversicherungsanstalt für Angestellte.
16. Rozsudek SDEU C-153/91 ze dne 22. září 1992 ve věci Camille Petit proti Office national des pensions.

17. Rozsudek C-399/09 ze dne 22. června 2011 ve věci Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení.
18. Rozsudek C-18/95 ze dne 26. ledna 1999 ve věci F. C. Terhoeve proti Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland.
19. Rozsudek C-332/05 ze dne 18. ledna 2007 ve věci Aldo Celozzi proti Innungskrankenkasse Baden-Württemberg.
20. Rozsudek C-144/04 ze dne 22. listopadu 2005 ve věci Werner Mangold proti Rüdiger Helm.
21. Rozsudek C-6/64 ze dne 15. července 1964 ve věci Flaminio Costa proti E.N.E.L.
22. Rozsudek SDEU C-2/05 ze dne 26. ledna 2006 ve věci Rijksdienst voor Sociale Zekerheid proti Herbosch Kiere NV.
23. Rozsudek SDEU C-66/85 ze dne 3. července 1986 ve věci Deborah Lawrie-Blum proti Land Baden-Württemberg.
24. Rozsudek SDEU C- 32/75 ze dne 30. září 1975 ve věci Anita Cristini proti Société nationale des chemins de fer français.
25. Rozsudek SDEU C-101/83 ze dne 17. května 1984 ve věci Raad van Arbeid proti P. B. Brusse.
26. Rozsudek SDEU C-35/70 ze dne 17. prosince 1970 ve věci S.A.R.L. Manpower proti Caisse primase d'assurance maladie de Strasbourg.
27. Rozsudek SDEU C-85/96 ze dne 12. května 1998 ve věci Martinez Sala proti Freistaat Bayern.
28. Rozsudek SDEU C-184/99 ze dne 20. září 2001 ve věci Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve.
29. Rozsudek SDEU C-456/02 ze dne 7. září 2004 ve věci Michel Trojani proti Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS).
30. Rozsudek SDEU C-138/02 ze dne 23. března 2004 ve věci Brian Francis Collins proti Secretary of State for Work and Pensions.
31. Rozsudek SDEU C-310/91 ze dne 27. května 1993 ve věci Hugo Schmid proti Belgische Staat, représenté par le Minister van Sociale Voorzorg.
32. Rozsudek SDEU C-207/78 ze dne 31. května 1979 ve věci Státní zastupitelství proti Gilbertu Evenovi a Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS).

33. Rozsudek SDEU C-209/03 ze dne 15. března 2005 ve věci Dany Bidar proti London Borough of Ealing a Secretary of State for Education and Skills.
34. Rozsudek SDEU C-158/07 ze dne 18. listopadu 2008 ve věci Jacqueline Förster proti Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep.
35. Rozsudek SDEU C-589/10 ze dne 16. května 2013 ve věci Janina Wencel proti Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku.
36. Rozsudek SDEU C-331/06 ze dne 3. dubna 2008 ve věci K. D. Chuck proti Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank.

D. Judikatura soudů ČR

1. Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. ledna 2005.
2. Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II. ÚS 405/02 ze dne 3. června 2003.
3. Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 4/06 ze dne 20. března 2007.
4. Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 1357/07 ze dne 11. července 2007.
5. Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 41/94 ze dne 29. listopadu 1994.
6. Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 5/12 ze dne 31. ledna 2012.
7. Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 228/06 ze dne 11. března 2008.
8. Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006.
9. Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 20/09 ze dne 14. září 2010.
10. Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 130/2008-107 ze dne 23. září 2009 ve věci M. L. proti České správě sociálního zabezpečení.
11. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 130/2008-204 ze dne 25. srpna 2011 ve věci M. L. proti České správě sociálního zabezpečení.
12. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 52/2009-88 ze dne 25. srpna 2011 ve věci K. H. proti České správě sociálního zabezpečení.
13. Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 6 Ads 18/2012-92 ze dne 9. května 2012 ve věci JUDr. J. S. a ČSSZ.

E. Judikatura – ostatní

1. Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (SRN) z 29. května 1974 č.j. 2 BvL 52/71, BVerfGE 37, 271.
2. Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (SRN) z 22. října 1986 č.j. 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, 339.

F. Literatura

1. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: Obecná část*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 491 - 511. ISBN: 978-80-7400-049-2.
2. CHALMERS, Damian et al. *European Union Law*. 2.vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. ISBN: 978-0-521-12151-4.
3. JORENS, Yves; OVERMEIREN VAN, Filip. General principles of coordination in Regulation 883/2004. *European Journal of Social Security*. 2009. Volume 11 – Nos. 1-2. ISBN: 978-90-5059-972-8.
4. KOLDINSKÁ, K. et al. *Sociální zabezpečení osob migrujících v EU*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN: 978-80-7179-622-0.
5. KOMÁREK, Jan. Playing with Matches: The Czech Constitutional declares a Judgment of the Court of Justice of the EU *Ultra Vires*; Judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12, Slovak Pensions XVII. *European Constitutional Law Review*. 2012. Vol. 8, no. 2, s. 323 – 327. ISSN: 1744-5515.
6. MADURO, Miguel Poiares. Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action. In WALKER, Neil (ed.). *Sovereignty in Transition*. Oxford, Hart Publishing, 2003, s. 501-537. ISBN: 978-1841133379.
7. PENNING, Frans. *European Social Security Law*. 5. vyd. Antwerp – Oxford – Portland: Intersentia, 2010. ISBN: 978-90-5095-729-8.
8. PENNING, Frans. Inclusion and Exclusion of Persons and Benefits in the New Co-ordination Regulation. In SPAVENTA, Eleanor; DOUGAN, Michael (ed.). *Social welfare and EU Law*. Oxford and Portland, Oregon: HART Publishing, 2005. ISBN: 1-84113-490-2.
9. ŠTEFKO, Martin. *Vysílání zaměstnanců do zahraniční*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 360. ISBN: 978-80-7400-110-9.
10. TRÖSTER, Petr. *Právo sociálního zabezpečení*, 4. přeprac. a dopl. vyd., Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN: 978-80-7400-032-4.

11. VERSCHUEREN, Herwig. Regulation 883/2004 and Invalidity and Old-age pensions. *European Journal of Social Security*. 2009. Volume 11 – Nos. 1-2, s. 150. ISBN: 978-90-5059-972-8.
12. ZBÍRAL, Robert. Czech Constitutional Court, judgment of 31 January 2012, Pl. ÚS 5/12. *Common Market Law Review*. 2012. Vol. 49, no. 4. ISSN: 0165 – 0750. "

G. Internetové zdroje

1. Evropská komise – Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=cs&catId=850>
2. Úřední věstník EU: <http://eur-lex.europa.eu>
3. Sledování rozhodovacího procesu mezi orgány EU:
http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=cs
4. Databáze rozsudků SDEU včetně stanovisek generálních advokátů:
<http://curia.europa.eu>
5. Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv ČR: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirka-zakonu/>
6. Databáze rozhodnutí Ústavního soudu ČR: <http://nalus.usoud.cz>
7. Databáze rozhodnutí Nejvyššího správního soudu:
<http://www.nssoud.cz/main0Col.aspx?cls=JudikaturaBasicSearch>
8. Databáze rozhodnutí Spolkového ústavního soudu (SRN):
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html>
9. Archiv tiskových zpráv MPSV: <http://www.mpsv.cz/cs/32>
10. Databáze sněmovních tisků Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR:
<http://www.psp.cz/sqw/sntisk.sqw?F=N>
11. Databáze koordinačních nařízení, rozhodnutí Správní komise a rozsudků SDEU:
<http://www.tress-network.org/>
12. Databáze sdružující informace v oblasti sociálního zabezpečení v členských zemích:
<http://www.misoc.org>

H. Jiné zdroje

1. Návrh nařízení Rady (EHS) o koordinaci systémů sociálního zabezpečení z 21. prosince 1998 COM(1998) 779. *Úřední věstník EU*, C 038, 12. 2. 1999, s. 10.

2. Návrh Evropské komise o změně nařízení č. 1408/71 z 18. června 1980 COM(80) 312 final. *Úřední věstník EU*, C 169, 9. 7. 1980, s. 22 – 25.
3. Návrh Evropské komise o změně nařízení č. 1408/71 z 10. ledna 1996 COM(95) 735. *Úřední věstník EU*, C 62, 1. 3. 1996, s. 14 – 16.
4. Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Vnější rozměr koordinace sociálního zabezpečení EU COM(2012) 153 final. *Úřední věstník EU*, C 11, 15. 1. 2013, s. 71—76.
5. Evropská komise. Bílá kniha: Agenda pro přiměřené, udržitelné a spolehlivé důchody COM(2012) 055 final. Dostupný na WWW: <http://eur-lex.europa.eu/>
6. Sdělení Evropské komise: Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění COM(2010) 2020 final. 3. 3. 2010. Dostupný na WWW: <http://eur-lex.europa.eu/>
7. Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady z 20. 10. 2005 o zlepšení přenositelnosti nároků na penzijním připojištění COM(2005) 507 final. Dostupný na WWW: <http://eur-lex.europa.eu/>
8. Evropský parlament. Přenositelnost nároků na penzijní připojištění v rámci EU: Tisková zpráva. Brusel: 20. června 2007 [online]. Dostupný na WWW: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20070615IPR07896&language=CS>
9. Jednání Výboru pro zaměstnanost a sociální věci v Evropském parlamentu z 8. července 2013. Dostupný na WWW: http://europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/oj/942/942170/942170cs.pdf
10. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona ze dne 16. ledna 2013, kterým se mění zákon č. 155/1995, Sb. o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné na WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=905&CT1=0>
11. DRCHAL, Václav. Česku hrozí, že bude platit desítky miliard slovenským penzistům. *Lidové noviny*, 13. července 2011. Dostupné online na WWW: http://www.lidovky.cz/cesku-hrozi-ze-bude-platit-desitky-miliard-slovenskym-penzistum-pyk-/zpravy-domov.aspx?c=A110712_214920_ln_domov_mc
12. ČTK. Hrozba české pokladně: Slovenští důchodci mohou žádat miliardy za práci z dob federace. *Hospodářské noviny*, 13. července 2011. Dostupné online na WWW: <http://zpravy.ihned.cz/c1-52290450-hrozba-ceske-pokladne-slovensti-duchodci-mohou-zadat-miliardy-za-praci-z-dob-federace>

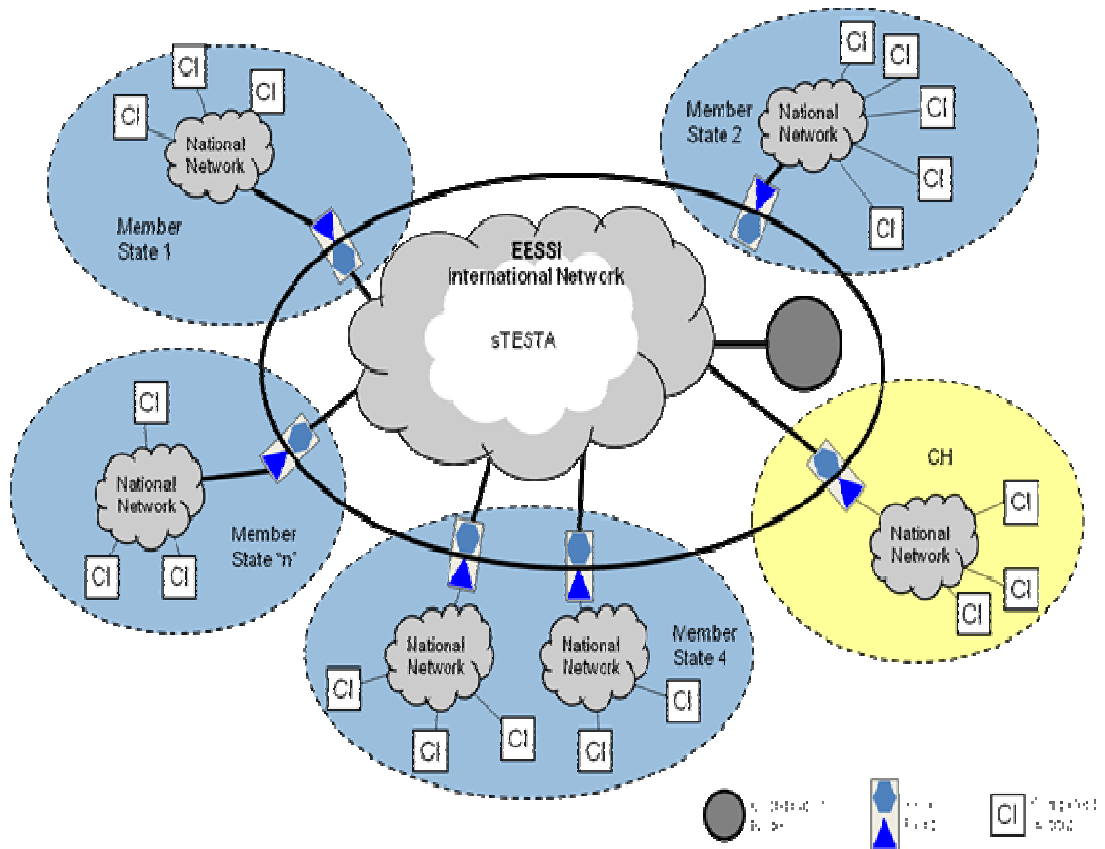
13. PAPIER, Hans-Jürgen. Nové vystřízlivění Evropy: Lisabonská smlouva. *Bulletin Občanského institutu*. 2008, č. 200, s. 6 [online]. Text byl přednesen na Humboldtově univerzitě v Berlíně dne 21. února 2008. Dostupné na <http://www.obcinst.cz/nove-vystrizliveni-evropy-lisabonska-smlouva/>
14. Jednací řád Soudního dvora, *Úřední věstník EU*. L 265, 29. 9. 2012, s. 1 – 42.
15. Stanovisko generální advokáta Pedra Cruz Villalóna přednesené dne 3. března 2011 ve věci C-399/09 Marie Landtová proti České správě sociálního zabezpečení, bod 3. Dostupné na WWW:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=84224&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=486601>
16. Vládní návrh změny zákona, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů včetně důvodové zprávy. Dostupný na WWW:
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=905&CT1=0>.
17. Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. června 2007 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zlepšení přenositelnosti nároků na penzijní připojištění COM(2005)0507 – C6 0331/2005 – 2005/0214 (COD). Dostupné na WWW:
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/p6_ta\(2007\)0269_/p6_ta\(2007\)0269_cs.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/empl/dv/p6_ta(2007)0269_/p6_ta(2007)0269_cs.pdf)
18. Rozhodnutí č. A2 Správní komise pro koordinace systémů sociálního zabezpečení ze dne 12. června 2009 o výkladu článku 12 nařízení (ES) č. 883/2004 o právních předpisech platných pro vyslané pracovníky a samostatně výdělečné osoby dočasně pracující mimo příslušný stát. *Úřední věstník EU*, C 106, 24. 4. 2010, s. 5 – 8.
19. Stanovy Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení při Evropské komisi ze dne 16. června 2010. *Úřední věstník EU*, C 213, 6. 8. 2010, s. 20 – 25.
20. Rozhodnutí č. A1 Správní komise pro koordinace systémů sociálního zabezpečení ze dne 12. června 2009 o zřízení dialogu a dohodovacího řízení týkající se platnosti dokumentů, určení použitelných právních předpisů a poskytování dávek podle nařízení (ES) č. 883/2004. *Úřední věstník EU*, C 106, 24. 4. 2010, s. 1 – 4.
21. Rozhodnutí č. H2 Správní komise pro koordinace systémů sociálního zabezpečení ze dne 12. června 2009 o metodách fungování a složení technické komise pro zpracování dat Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení. *Úřední věstník EU*, C 106, 24. 4. 2010, s. 17 – 20.

22. Rozhodnutí č. H4 Správní komise pro koordinace systémů sociálního zabezpečení ze dne 22. prosince 2009 o složení a pracovních metodách účetní komise při Správní komisi pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení. *Úřední věstník EU*, C 107, 27. 4. 2010, s. 3 – 5.
23. Jednací řád Poradního výboru pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení z 22. října 2010. *Úřední věstník EU*, C 330, 8. 12. 2010, s. 3 – 5.
24. MPSV. Müllerová: Lidé s tzv. česko-slovenskými důchody získají vyrovnání: Tisková zpráva. Praha: 16. ledna 2013 [online]. Dostupná na WWW: http://www.mpsv.cz/files/clanky/14373/TZ_170113a.pdf

Seznam příloh

Příloha I:

Schéma EESSI



Příloha II:Srovnání aktuální výše důchodového věku v členských zemích EU

ZEMĚ	MUŽI	ŽENY
Belgie	65	65
Bulharsko	63	60
Dánsko	65	65
Estonsko	63	61
Finsko	65	65
Francie	60	60
Island	67	67
Irsko	65-66	65-66
Itálie	65	60
Kypr	65	65
Lichtenštejnsko	64	64
Maďarsko	62	62
Malta	61	60
Litva	62,5	60
Lotyšsko	62	62
Lucembursko	65	65
Německo	67	67
Nizozemsko	65	65
Norsko	62-67	62-67
Polsko	65	60
Portugalsko	65	65
Rakousko	65	60

Rumunsko	64	59
Řecko	65	61
Slovensko	62	62
Slovinsko	63	61
Španělsko	65	65
Švédsko	61-67	61-67
Švýcarsko	65	64
Velká Británie	65	60

Údaje mají pouze orientační charakter. Zpracováno ke dni 1. července 2012.

Zdroj: MISSOC

<http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>

Příloha III:

Přehled rozhodnutí Ústavního soudu ke dni 13. srpnu 2013 - tzv. slovenské důchody

sp. zn.	datum rozhodnutí	výrok			
III. ÚS 2106/10	24.1.2013	odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost			
III. ÚS 181/12	24.1.2013	odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost			
I. ÚS 3650/11	26.11.2012	odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost			
II. ÚS 2524/10	5.9.2012	zamítnuto			
III. ÚS 1262/10	23.8.2012	odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost			
I. ÚS 1820/12	23.7.2012	odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost			
IV. ÚS 3400/11	19.6.2012	odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost			
III. ÚS 2173/10	10.5.2012	vyhověno			
Pl. ÚS 5/12	31.1.2012	vyhověno			
II. ÚS 2905/10	7.6.2011	odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost			
III. ÚS 666/11	7.4.2011	odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost			
II. ÚS 2105/10	9.12.2010	odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost			
III. ÚS 1012/10	12.8.2010	vyhověno			
III. ÚS 939/10	3.8.2010	vyhověno			
I. ÚS 1375/07	3.3.2009	vyhověno			
I. ÚS 257/06	4.11.2008	vyhověno			
I. ÚS 294/06	24.6.2008	zamítnuto			
I. ÚS 366/05	22.5.2008	vyhověno			
IV. ÚS 228/06	11.3.2008	vyhověno			
I. ÚS 365/05	6.3.2008	odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost			
II. ÚS 156/06	6.3.2008	vyhověno			
IV. ÚS 298/06	13.12.2007	odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost			
IV. ÚS 301/05	13.11.2007	vyhověno			
Pl. ÚS 4/06	20.3.2007	vyhověno			
IV. ÚS 158/04	4.4.2005	vyhověno			
III. ÚS 252/04	25.1.2005	vyhověno			
II. ÚS 21/04	9.12.2004	odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost			
II. ÚS 405/02	3.6.2003	vyhověno			

Abstrakt v českém jazyce

Koordinací systémů sociálního zabezpečení rozumíme vzájemné propojení sociálních systémů členských zemí tak, aby byl uskutečněn volný pohyb osob v rámci EU. Cílem aplikace koordinačních nařízení je zajištění, aby migrující osoba neztratila své nároky na sociální dávky jen proto, že využila svého práva na volný pohyb. Vzhledem k rozsáhlosti této problematiky je však práce zaměřena pouze na oblast starobních a pozůstalostních důchodů podle platných nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 a č. 987/2009, účinných od 1. května 2010.

Úvodní z pěti kapitol práce se obecně zaměřuje na charakter koordinačních nařízení a objasňuje jejich vývoj a účel. Dále seznamuje čtenáře s dalšími prameny koordinačního práva a navíc vyjasňuje jejich vztah k dalším pramenům unijního i mezinárodního práva. Nezbytnou součástí je vymezení osobní a věcné působnosti koordinačních nařízení.

Druhá kapitola vyzdvihuje význam základních principů koordinačních nařízení – princip rovného zacházení, princip použití jednoho právního řádu, princip sčítání dob pojištění, princip exportu dávek, princip stejného posuzování skutečností a princip dobré spolupráce mezi orgány zabezpečující koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Aplikací těchto fundamentálních zásad je zajištěno, že migrující osobě jsou zachována její sociální práva. Dále napomáhají zachování právní jistoty a navíc slouží jako interpretační vodítko při nejednoznačném výkladu ustanovení koordinačních nařízení. Součástí této kapitoly je také představení projektu elektronické výměny dat, která má podstatně zjednodušit komunikaci mezi kompetentními institucemi, které koordinaci sociálního zabezpečení provádějí.

Třetí kapitola práce obsahuje soubor závazných kolizních norem, který se při koordinaci systémů sociálního zabezpečení aplikuje tak, aby se na migrující osobu v jednom okamžiku vztahoval pouze jeden právní řád. Cílem je tedy vyloučení pozitivní či negativní kolize právních norem několika členských států. Mimo obecné pravidlo *lex loci laboris* obsahuje nařízení č. 883/2004 také zvláštní pravidla, která se aplikují ve zvláštních případech či u specifických povolání. Součástí kapitoly je také stručně nastíněno, jak probíhá výběr pojistného u migrujícího pracovníka.

Náplní čtvrté kapitoly je samotná koordinace starobních a pozůstalostních důchodů s ohledem na aplikaci základních principů koordinace systémů sociálního zabezpečení. Nejdůležitější částí kapitoly je uvedení postupu pro stanovení výpočtu dávky ve stáří. Kapitola dále představuje právní úpravu doplňkových systémů důchodového pojištění na úrovni EU a také pro úplnost představuje koordinaci předdůchodových dávek.

Poslední kapitola sleduje vývoj české judikatury ohledně koordinace česko-slovenských důchodů, které se staly předmětem několika soudních sporů a které vedly k rozepři mezi nejvyššími soudními instancemi v České republice – Ústavním soudem ČR a Nejvyšším správním soudem. Kapitola je uzavřena úvahou nad dopady celého sporu včetně budoucího řešení této problematiky.

Abstrakt v anglickém jazyce

We comprehend the coordination of social security systems as an interconnection of social security systems of Member States therefore the free movement of persons can be carried out. The aim of Coordinating Regulations is to ensure that a migrant does not lose his/her claims on social rights due to his/her enjoyment of free movement. Concerning the large extent of this topic the thesis is focusing only on old-age and survivors' pensions according to valid Regulations (EC) No 883/2004 and No 987/2009 of the European Parliament and of the Council which entered into force on 1 May 2010.

The preliminary chapter out of five at total generally presents the nature of the Coordinating Regulations. It clears up their development and aims. It further introduces other sources of coordination law and explains their relations with other sources of EU law and international law. The determination of personal and material scope of Coordinating Regulations is the indispensable part of this chapter as well.

The second chapter highlights the cardinal importance of basic principles of Coordinating Regulations – the principle of equal treatment, the principle of single applicable legislation, the principle of aggregation of periods, the principle of export of benefits and the principle of good administration. It is ensured by the application of these fundamental principles that social rights of migrant are maintained. They also help to preserve a legal certainty. Moreover they are used as an interpreting clue in case where there is ambiguous interpretation of Coordinating Regulations. As a part of this chapter there is an introduction into an electronic exchange of social security information which enormously simplified mutual communication between authorities implementing coordination of social security systems.

Third chapter provides a body of binding conflict rules which is applied on migrant so the only single legislation is applicable at a same time. The aim is an exclusion of a positive or a negative conflict of Member States law. Besides general rule *lex loci laboris* included in Regulation No 883/2004 there are special rules which are applicable in special cases or on special occupations. The chapter also briefly outlines the procedure of collection of premiums regarding a migrant worker.

The content of the fourth chapter is the coordination of old-age and survivors' pensions with respect to application of basic principles of coordination of social security systems. The most important part of this chapter is the procedure of calculation of the amount of old-age pension. The chapter also concerns legislation of supplementary pension schemes on the EU level. Moreover it introduces a coordination of pre-retirement benefits.

Last chapter focuses on development of Czech judicial decisions concerning the coordination of Czechoslovak old-age pensions which became a subject of many lawsuits and which led to conflict between the highest judicial authorities – the Constitutional Court of the Czech Republic and the Supreme Administrative Court. The chapter is concluded by consideration concerning impacts of lawsuits followed by an introduction of a future solution of this topic.

Název práce a klíčová slova v českém jazyce

Základní principy a koordinace starobních a pozůstalostních důchodů podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

Klíčová slova: koordinace, sociální zabezpečení, starobní a pozůstalostní důchody

Název práce a klíčová slova v anglickém jazyce

Basic principles and the coordination of old-age and survivors' pensions according to Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council, on the coordination of social security systems.

Keywords: coordination, social security, old-age and survivors' pensions