22. 11. 2017

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Sociální výhody podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011

V rámci koordinace systémů sociálního zabezpečení členských států Evropské Unie jsme si již zvykli pracovat s Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004[1] ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen jako „Koordinační nařízení“). Kromě tohoto nařízení však existují i další předpisy na evropské úrovni, jejichž účelem je podporovat mobilitu ekonomicky aktivních osob v rámci společného hospodářského prostoru.

Právě takovým je i Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011[2] ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (dále jen jako „Nařízení“), které v čl. 7 odst. 2 zmiňuje tzv. sociální výhody[3] , resp. ustanovuje, *„že pracovník členského státu požívá stejných sociálních výhod jako tuzemští pracovníci“.* V průběhu desetiletí se Soudní Dvůr Evropské Unie (dále jen jako „SDEU“) zabýval interpretací daného ustanovení skrze svou rozhodovací činnost a to zejména v rámci tzv. „Předběžných otázek“, kdy národní soudy členských států nedokázaly předmětná ustanovení jednoznačně interpretovat, popř. aplikovat, přičemž absence sjednoceného výkladu vedla k diskriminaci migrujících pracovníků ve vztahu k jejich nároku na sociální výhody. Rozhodovací činnost SDEU se tak ve vztahu k sociálním výhodám a přístupu k nim pro migrující pracovníky snažila ustálit a sjednotit pravidla pro výklad předmětných ustanovení. Co si tak pod pojmem sociální výhoda vlastně můžeme představit? Jaká je jejich věcná a osobní působnost a jaký je jejich vztah ke Koordinačnímu nařízení?

Jedním z účelů Nařízení je zabezpečit a zaručit migrujícím pracovníkům právo na rovné zacházení na poli sociálních výhod a naplnit tak požadavek rovného zacházení mezi migrujícími a domácími pracovníky zakotvený v čl. 45 Smlouvy o Fungování EU (dále jen jako „SFEU“), kde se zakazuje jakékoliv odlišné zacházení mezi pracovníky, kteří jsou příslušníky daného státu a mezi příslušníky jiných států migrujících v rámci jednotného trhu, a to zejména ve smyslu podmínek zaměstnání, práce, odměňování a zakládá migrujícím pracovníkům, členům jejich rodiny a popř. pozůstalým pracovníka právo na stejné sociální výhody, jaké má pracovník, který je příslušníkem daného členského státu.

Nicméně předmětné ustanovení Nařízení jasně neodpovídá na otázku, co si pod pojmem sociální výhoda vlastně můžeme představit. Soudní dvůr EU se tak nejprve musel vypořádat s otázkou, jak sociální výhody z hlediska judikatury a pro její potřeby vlastně definovat. Ve svém rozhodnutí z roku 1979 pak SDEU vymezil sociální výhody jako *„všechny výhody, které mohou, ale nemusí, být spjaty s pracovním poměrem, jsou obecně připsány vnitrostátním pracovníkům z důvodu jejich objektivního postavení jako pracovníka, nebo na základě skutečnosti jejich pobytu na území hostitelského členského státu a kdy přiznání takových výhod se zdá jako vhodné ulehčení mobility v rámci území členských států“[4]*

Jako sociální výhody tak byly ze strany SDEU uznány např. slevy na veřejnou dopravu pro velké rodiny, přídavky na děti, příspěvek na pohřeb, ale také dávky životního minima. Věcná působnost čl. 7 odst. 2 Nařízení přesto není jasně definována a díky rozvoji systémů sociálního zabezpečení v jednotlivých státech a s tím spojeném nárůstu mnohdy až atypických dávek, které nejsou jasně uchopitelné, muselo SDEU přijít s metodou, jak jednotlivé dávky věcně definovat, zejména ve vztahu ke Koordinačnímu nařízení.

Koordinační nařízení ve svém čl. 3 upravuje svou věcnou působnost a taxativně vyjmenovává jednotlivé oblasti sociálního zabezpečení, které spadají pod aplikační rámec Koordinačního nařízení. V rámci své rozhodovací činnosti SDEU ustálilo faktory vztahující se ke každé dávce, na základě, kterých je možné určit povahu dané sociální dávky. *„Rozlišení mezi dávkami, které jsou vyloučeny z oblasti působnosti nařízení č. 1408/71, a dávkami, na které se vztahuje, spočívá výlučně na faktorech, které se vztahují ke každé dávce, zejména jejímu účelu a podmínkách pro její poskytnutí, a nikoliv na tom, zda vnitrostátní právní předpisy označují tuto dávku jako dávku sociálního zabezpečení nebo nikoliv.“[5]*

Například, ve výše citovaném rozhodnutí *Hoeckx* se SDEU zabývalo otázkou, zda dávka zaručující minimální prostředky na živobytí spadá do věcné působnosti Koordinačního nařízení. Daná dávka byla pak charakterizována tak, že je udělena příjemci obecně na základě skutečnosti, že sám nemá dostatečné prostředky na živobytí a není pro něj možné si je obstarat vlastním úsilím nebo jinak. Základním kritériem je tak samotná „potřeba“ a neustanovuje žádné podmínky pro její udělení týkající se pracovní doby, příspěvků nebo příslušnosti k určitému orgánu sociálního zabezpečení pokrývajícímu specifické riziko. Žadatel pak musí pouze dokázat, že je připraven vstoupit do pracovního poměru, pokud je to pro něj možné. Na základě tohoto pak SDEU určil, že tato dávka nespadá do věcné působnosti Koordinačního nařízení, jelikož tato obecně udělovaná dávka nespadá ani pod jedno odvětví sociálního zabezpečení uvedeném v čl. 3 Koordinačního nařízení. V dané věci se SDEU posléze zabýval otázkou, zda se nejedná o sociální výhodu ve smyslu ustanovení čl. 7 odst. 2 Nařízení a jako takovou ji také na základě výše zmíněné definice sociální výhody, podmínek jejího udělení a účelu uznal.

Jak je patrné z výše citovaného rozhodnutí, SDEU zpravidla posuzuje aplikaci Koordinačního nařízení a v případě, že daná dávka nespadá do jeho věcné působnosti, přechází k aplikaci Nařízení. Nicméně závěr, že Nařízení je možno chápat jako lex specialis ke Koordinačnímu nařízení se nedá stoprocentně přijmout a to zejména proto, že obecný předpis obvykle doplňuje ustanovení předpisu zvláštního a takový vztah mezi Nařízením a Koordinačním nařízením není. To se týká i tzv. sociální pomoci, která je z věcné působnosti Koordinačního nařízení vyloučena, viz čl. 3 odst. 5, písm. a). Dávky sociální pomoci ale mohou spadat do věcné působnosti Nařízení a konstituovat tak tzv. sociální výhodu. V jednom ze svých prvních rozhodnutí na toto téma SDEU označil jako sociální výhodu např. tzv. bezúročné úvěry určené rodinám s nízkými příjmy finančně podporované členským státem za účelem stimulace porodnosti[6].

Na závěr je nutné zmínit i takové dávky, které mají atributy sociální pomoci a zároveň dávky sociálního zabezpečení často nazývané jako hybridní, protože *„v důsledku oblasti jejich osobní působnosti, cílů nebo podmínek pro vznik nároku mají znaky právních předpisů týkajících se jak sociálního zabezpečení uvedených v čl. 3 odst. 1, tak sociální pomoci“.* Tyto dávky jsou předmětem ustanovení čl. 70 Koordinačního nařízení, nazývají se jako „Zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky“ a jsou uvedeny v Příloze X ke Koordinačnímu nařízení. Společné pro tyto „hybridy“ a dávky tzv. sociální pomoci je zejména to, že jejich základním kritériem je „potřeba“ a podmínky jejich udělení nejsou založeny na souhrnu dob zaměstnání nebo výši příspěvků, zatímco v ostatních rysech jsou blízké sociálnímu zabezpečení v rozsahu, v němž je nepřítomnost diskreční pravomoci pro jejich poskytnutí, a tím, že přiznávají právní postavení příjemci. Tyto dávky jsou zajímavé také v tom, že

jsou tzv. neexportní, lze je tedy pobírat jen v daném členském státě a samozřejmě spadají do věcné působnosti Koordinačního nařízení. Zbývá jen dodat, že Česká Republika uvedla jako zvláštní nepříspěvkovou peněžitou dávku tzv. *„Sociální příplatek“* podle zákona č. 117/1995 Sb., *o státní sociální podpoře*.

Jak plyne z definice sociálních výhod, dikce čl. 7 odst. 2 Nařízení, popř. z čl. 45 SFEU osobní působnost předmětného ustanovení je tvořena pojmem „pracovník“. Zároveň je nutno uvést, že právo na rovné zacházení se netýká jen „pracovníka“ samotného, ale také jeho rodinných příslušníků a pozůstalých. Tento pojem je pak nutné vykládat v souladu s evropským právem, zejm. ve světle judikatury SDEU.

Pojem „pracovník“ vymezuje rozsah osobní působnosti jedné ze základních svobod zaručených občanům členských států EU a jako takový nesmí být vykládán restriktivně. Na úvod je nutné si uvědomit, že tento pojem není možné chápat v konotacích národních právních řádů jednotlivých členských zemí, zároveň neexistují žádné tabulkové hodnoty, co se týče odpracovaných hodin, výše odměny apod., které by jasně určily, kdy je možné pokládat danou osobu za „pracovníka“. Aplikace norem týkajících se volného pohybu pracovníků je možná pouze na *„výkon skutečné činnosti, s vyloučením takových činností, které je možné považovat za čistě marginální a vedlejší“*[7]. Dále pak SDEU v jiném rozsudku upřesnil, že další charakteristika toho, zda je osoba „pracovník“, spočívá v tom, *že taková osoba vykonává po určitou dobu práci, jejíž povahu si tato osoba sama neurčila, pro a pod vedením jiné osoby, za odměnu a bez ohledu na právní povahu pracovního poměru*[8]. Samotné posouzení však SDEU nechává na vnitrostátních soudech členských států a skrze svou judikaturu pouze dává indicie k posouzení konkrétních pracovních vztahů. Tak například SDEU uvádí, že vnitrostátní soud by měl při posuzování skutečné povahy dotčené činnosti zohlednit nepravidelnost a omezené trvání skutečně vykonávaných činností v rámci příležitostných pracovních poměrů. *„Skutečnost, že dotčená osoba pracovala pouze po omezený počet hodin v pracovním poměru, může indikovat, že tyto činnosti jsou pouze čistě okrajové a vedlejší. Vnitrostátní soud může případně vzít v úvahu skutečnost, je-li to vhodné, že dotčená osoba zůstává zaměstnavateli k dispozici pro práci, je-li k tomu zaměstnavatelem vyzvána“*[9]. Pro posouzení, zda je osoba pracovník ve smyslu Nařízení SDEU dodává, *že „při posouzení je třeba zohlednit veškeré pracovní činnosti, které dotčená osoba vykonávala na území hostitelského členského státu, ale nikoliv činnosti, které vykonávala mimo území dotčeného hostitelského členského státu“*[10]. V rámci celkového posouzení pracovního poměru pak SDEU vzal v úvahu takové faktory, které se týkaly nejen počtu odpracovaných hodin a úrovně odměňování, ale i placené dovolené, pokračující platbu mzdy v době nemoci a také relevantní kolektivní smlouvu a trvání pracovního poměru. Tyto skutečnosti mohou zakládat indikaci toho, že dotčená pracovní činnost je skutečná a opravdová[11]. Zajímavé jsou pak situace, kdy osoba vykonává takovou činnost, při které je zaměstnanec v odvětví rybolovu odměňován podílově podle kolektivních ujednání, například podle toho, kolik se chytí a prodá ryb. Taková skutečnost týkající se odměňování pracovníka nemá podle SDEU vliv na jeho status „pracovníka“[12].

Judikatura SDEU dále rozšířila pojem „pracovníka“ na situace, kdy daná osoba sice není zaměstnancem, ale zaměstnání v jiném členském státě hledá. Jedná se tak o tzv. uchazeče o zaměstnání. Rozvojem judikatury SDEU vyčlenil dvě podmnožiny takových osob. První jsou takové osoby, které už v hostitelském členském státě zaměstnány byly, ale z nějakého důvodu jsou nedobrovolně nezaměstnány. Druhou podmnožinu tvoří pak osoby, které v hostitelském členském státě žádnou činnost ještě nevykonávaly a jsou tak tzv. prvouchazeči[13]. Důležitá je tato klasifikace zejména proto, že SDEU přiznává osobám, které už v daném členském státě byly zaměstnány, jistá práva, zatímco prvouchazečům nikoliv[14]. Prvouchazečům SDEU zpravidla přiznává právo na rovné zacházení pouze v rámci přístupu k zaměstnání.

Bc. Filip Turčáni, LL.M

UEPA advokáti s.r.o.

Voctářova 2449/5
180 00 Praha 8 – Libeň

Email: ftu@uepa.cz

---

[1] Dříve Nařízení Rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství.
[2] Dříve Nařízení (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.
[3] Anglicky „Social Advantages“, Německy „Soziale Vergünstigungen“, nebo Francouzky „Avantages Sociaux“.
[4] Rozsudek ze dne 31.5.1979, Even, C-207/78, ECLI:EU:C:1979:144, bod 22
[5] Rozsudek ze dne 27.3.1985, C-249/83, Hoeckx, ECLI:EU:C:1985:139. bod 11
[6] Rozsudek ze dne 14.1.1982, C-65/81, Reina, ECLI:EU:C:1982:6, bod 18
[7] Rozsudek ze dne 23.3.1982, Levin, C-53/81, ECLI:EU:C:1982:105, bod 17
[8] Rozsudek ze dne 3.7.1986, C – 66/85 Lawrie – Blum, ECLI:EU:C:1986:284, bod 12
[9] Rozsudek ze dne 26.2.1992, C-357/89 Raulin, ECLI:EU:C:1992:87, bod 14
[10] Rozsudek ze dne 26.2.1992, C-357/89 Raulin, ECLI:EU:C:1992:87, bod 19
[11] Rozsudek ze dne 12.4.2016, C-561/14 Genc, ECLI:EU:C:2016:247
[12] Rozsudek ze dne 14.12.1989. C – 3/87 Agegate, ECLI:EU:C:1989:650, bod 36
[13] Tzv. „First - time jobseekers“.
[14] Např. Rozsudek ze dne 18.6.1987, C-316/85, Lebon, ECLI:EU:C:1987:302, bod 26 nebo Rozsudek ze dne 21.6.1988, C-39/86, Lair, ECLI:EU:C:1988:322 , bod 32-33

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Dvojí zvýšení podpory v nezaměstnanosti k 1. 1. 2026
- Odpovědnost zaměstnance za schodek a moderace náhrady škody
- Čeká Vás návrat z rodičovské dovolené? Jaká práva Vám v této souvislosti náleží a jaký je rozsah oprávnění zaměstnavatele se dozvíte v následujícím článku
- Sporná část zákoníku práce před Ústavním soudem obstála, o nucenou práci se nejedná
- Bossing v pracovním právu
- Podpora v nezaměstnanosti a její změny od 1. ledna 2026
- Pracovněprávní dopady doprovodného zákona k zákonu o jednotném měsíčním hlášení zaměstnavatele
- Přetahování zaměstnanců – kde končí férová nabídka a začíná nekalá soutěž?
- Gamifikace práce z pohledu pracovního práva

- Nejvyšší soud vymezil hranice odpovědnosti za bezpečnost externistů na pracovišti
- Zkušební doba „po novu“ a její dopady do praxe