

č. 446

ODVODY POJISTNÉHO NA SOCIÁLNÍ A ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ V ČLENSKÝCH ZEMÍCH EVROPSKÉ UNIE

Kristýna Ondrová

Masarykova univerzita
Brno, 2013

Vzor citace:

ONDROVÁ, Kristýna. Odvody pojistného na sociální a zdravotní pojištění v členských zemích Evropské unie. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. 102 s. Řada teoretická, Ed. S, č. 446. ISBN 978-80-210-6593-2.

Katalogizace v knize – Národní knihovna ČR

Ondrová, Kristýna

Odvody pojistného na sociální a zdravotní pojištění v členských zemích Evropské unie / Kristýna Ondrová. – 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. – 102 s. (Edice S, řada teoretická Právnické fakulty MU ; č. 446)

ISBN 978-80- 210-6593-2 (brož.)

341* 341.171(4)* 364.3* 364.32*

- mezinárodní právo

- evropské právo

- sociální pojištění

- zdravotní pojištění

- monografie

341 – Mezinárodní právo [16]

Tato publikace vznikla a byla financována z prostředků specifického výzkumu Masarykovy univerzity č. MUNI/A/0949/2012 „Odvody pojistného na sociální a zdravotní pojištění v členských zemích Evropské unie“.

Recenzovala:

Doc. JUDr. Kristina Koldinská, CSc.

© 2013 Kristýna Ondrová

© 2013 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-6593-2

Obsah

1 ÚVOD.....	8
2 ZÁKLADNÍ POZNATKY.....	11
2.1 <i>Pojmy</i>	11
2.1.1 Sociální ochrana a sociální zabezpečení	12
2.1.1.1 Systém sociálního zabezpečení	12
2.1.1.1.1 Systém sociálního zabezpečení v České republice	14
2.1.2 Daňová soustava.....	14
2.2 <i>Pohled do historie sociálního zabezpečení</i>	15
3 FINANCOVÁNÍ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ	18
3.1 <i>Způsob financování sociálního zabezpečení</i>	18
3.1.1 Státní rozpočet	18
3.1.2 Sociální pojištění	18
3.1.2.1 Průběžné financování	19
3.1.2.2 Fondové financování	19
3.1.2.3 Příspěvkové a dávkově definované systémy	20
3.2 <i>Základní modely financování sociálního zabezpečení</i>	21
3.2.1 Pilířový systém podle Světové banky.....	22
3.3 <i>Financování zdravotnictví</i>	22
3.3.1 Způsoby financování.....	23
3.3.2 Některé současné modely financování zdravotnických systémů.....	24
4 NĚKTERÉ ASPEKTY SOUČASNÝCH SYSTÉMŮ SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ	25
4.1 <i>Společné znaky</i>	25
4.2 <i>Porovnání některých rozdílů ve financování</i>	27
4.2.1 Výše sociálních odvodů	27
4.2.2 Insitucionální zajištění výběru pojistného (a daní)	27
4.2.2.1 Směrem k integraci výběru pojistného (a daní)	29
4.3 <i>Česká republika</i>	30
4.3.1 Pojistné systémy	31
4.3.2 Nepojistné systémy	33
5 MEZINÁRODNÍ KOORDINACE SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ.....	34
5.1 <i>Mezinárodní právo</i>	34
5.1.1 Mezinárodní organizace	35
5.1.1.1 Mezinárodní organizace práce	35

5.1.1.2 Rada Evropy	36
5.1.2 Dvoustanné smlouvy o sociálním zabezpečení.....	38
5.2 <i>Právo Evropské unie</i>	40
5.2.1 Východiska koordinace sociálního zabezpečení.....	41
5.2.2 Sociální zabezpečení v sekundárním právu	42
5.2.2.1 Původní koordinační nařízení	42
5.2.2.2 Nová koordinační nařízení	44
5.2.2.3 Konflikt dvoustanných smluv a koordinačních nařízení	44
5.2.2.3.1 Nové dvoustanné smlouvy o sociálním zabezpečení	45
5.2.2.3.2 Nástin vzorové evropské dvoustanné smlouvy o sociálním zabezpečení.....	46
5.2.3 Judikatura	48
5.2.4 Koordinace zdravotnictví v právu Evropské unie	48
5.2.4.1 Směrnice o přeshraniční zdravotní péči	49
6 PRAVIDLA KOORDINACE SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ V EVROPSKÉ UNII	50
6.1 <i>Základní principy koordinace sociálního zabezpečení</i>	50
6.1.1 Princip rovného zacházení.....	52
6.1.2 Princip zachování nabytých práv	52
6.1.3 Princip sčítání dob pojištění	52
6.1.4 Princip stejného posuzování skutečností.....	53
6.1.5 Aplikace právní řádu jednoho členského státu	53
6.1.5.1 Pravidla určování příslušného právního řádu.....	54
6.1.5.1.1 Institut vyslání.....	55
6.1.5.1.2 Souběžný výkon činností ve více členských státech ...	56
6.1.5.1.2.1 Povinnosti zúčastněných osob při výkonu souběžné činnosti.....	59
6.2 <i>Administrativní spolupráce při výběru pojistného</i>	62
6.2.1 Vybírání a vymáhání pojistného a jiných pohledávek.....	63
6.2.1.1 Žádost o vymáhání pohledávky	65
6.2.2 Organizační zajištění koordinace	66
6.2.2.1 Správní komise pro sociální zabezpečení migrujících pracovníků	67
6.2.2.2 Poradní výbor pro sociální zabezpečení migrujících pracovníků a další orgány.....	68
7 POJISTNÉ NA SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ A JEHO SROVNÁNÍ S PŘÍMÝMI DANĚMI.....	69
7.1 <i>Charakter daní</i>	69
7.2 <i>Charakter pojistného na sociální zabezpečení</i>	71
7.3 <i>Pojistné nebo daň?</i>	72
7.3.1 Rozsudek ve věci Komise v. Francie.....	72

7.3.2 Přetrvávající problematická místa	74
7.3.3 Rozsudek ve věci Derouin	74
7.3.4 Vyměřovací základ.....	76
7.4 <i>Sbližování přímých daní</i>	77
7.4.1 Smlouvy o zamezení dvojího zdanění	77
7.4.1.1 Metody zamezení dvojího zdanění	78
7.4.2 Základní zásada mezinárodního zdanění	79
7.4.3 Harmonizace přímých daní	79
7.4.3.1 Vymahatelností nedoplatků na daních.....	80
7.4.3.2 Daňová judikatura	82
7.4.3.2.1 Judikatura ke smlouvám o zamezení dvojího zdanění.....	83
8 ZÁVĚR.....	86
9. LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE.....	90

1 Úvod

Člověk se během života dostává do nejrůznějších, více či méně obtížných sociální situací. Na některé z nich stačí sám, v jiných naopak očekává pomoc od okolní společnosti. Stát i jiné organizace se snaží takovým situacím předcházet, zmírňovat, odstraňovat a kompenzovat jejich nepříznivé finanční a sociální následky. K tomuto účelu slouží systémy sociálního zabezpečení. Nalézt takový, který by ideálně pokryl sociální rizika, ale zároveň neúměrně nezatěžoval obyvatelstvo a byl spravedlivý, a navíc se kterým by většina populace souhlasila, či jej alespoň výrazně neodsuzovala, je stále obtížnější.

Pro ilustraci před několika lety země Evropské unie vydávaly v průměru na starobní důchody 10,1% HDP, přičemž nejvyšší výdaje byly v Itálii (14% HDP) a nejnižší v Irsku (4%). Česká republika je s výdaji ve výši 7,8% hned pod mediánem, kterým je Lucembursko s 8,7% HDP.¹ Veřejné výdaje na důchody tak představují největší položku v rozpočtech všech evropských zemí, a nelze se proto divit, že je těmto otázkám věnována velká pozornost.

V současné době sociální zabezpečení zdaleka nezůstávají otázkou jednotlivých států, jak tomu bylo dříve. Je poměrně snadné se přestěhovat a následně žít a pracovat či podnikat v jiné než rodné zemi a ještě snadnější je za práci pouze dojíždět. Zájem členských států vybírat pojistné, resp. financovat vlastní systém, se pak může dostat do střetu se zájmy těchto migrujících osob. Vše s sebou nese řadu nejasností a nežádoucích jevů v podobě ohrožování jejich sociální situace, zdraví a dalších nároků. Výsledkem toho je, stejně jako ve většině dalších odvětví, snaha o sblížení systémů sociálního zabezpečení. Nejjednodušším řešením by jistě bylo vhodné sblížení jejich právních ráďů, čemuž však řada zemí není z nejrůznějších důvodů nakloněna. Je nutné hledat jiné formy spolupráce – v rámci Evropské unie ve formě koordinace.

I přes zvýšený společenský zájem není koordinaci odvodů pojistného na sociální zabezpečení v české, ani zahraniční literatuře věnována dostatečná pozornost. Hlavním cílem předkládané publikace je zmapovat unijní právní úpravu, která se přímo či

1 Srov. European Commission. *Aging report – Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)* [online]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. ISBN 978-92-79-11363-9. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf.

nepřímo dotýká této oblasti, a poukázat na některé praktické problémy spojené s její aplikací, co se týká financování sociálního zabezpečení obecně a s větším důrazem pak na jednu z jeho součástí – financování zdravotní péče. Proto jsou v rámci publikace zařazeny některé kapitoly specializující se právě na zdravotnictví, aniž by byly blíže rozebírány ostatní subsystémy sociálního zabezpečení.

Na základě analýzy právní úpravy a rozboru relevantní judikatury publikace též hodnotí koordinační pravidla z pohledu právní jistoty migrujících osob, tedy zda dostatečně umožňují nerušený výkon základních práv garantovaných primárním právem, zejména zákaz jakékoli diskriminace a svobody volného pohybu osob.

První kapitola ukazuje, jak nesmírně obtížné je uchopit téma pojistného na sociální zabezpečení komplexně, z evropského pohledu. Problémy nastávají již se snahou definovat alespoň základní pojmy, jelikož si je každý stát či autor vykládá jinak, resp. v horším případě je nedefinuje vůbec.

Pojmy jako pojistné/ sociální odvod/ odvod na sociální zabezpečení, jež jsou v publikaci používány zaměnitelně, jsou jedněmi z nich. V rámci národních právních řádů i při absenci konkrétní definice problém zpravidla nenastává, ale jelikož se jejich význam nepřekrývá ve srovnání s ostatními právními řády, vyvstávají komplikace při interpretaci a aplikaci práva Evropské unie.

Snad trochu paradoxně není samotná charakteristik pojistného zařazena v rámci této úvodní kapitoly, ale až nakonec celé publikace v kapitole srovnávací. To z důvodu přehlednosti a snazší orientace v textu tak, aby bylo možné jej přímo porovnat s pojmem daň, k němuž má pojistné nejbliže.

Pojistné patří mezi základní způsoby financování systémů sociálního zabezpečení. Pro ucelený přehled, následující kapitola v teoretické rovině charakterizuje i další způsoby používané v členských státech. Jejich znalost je nezbytná pro pochopení smyslu a významu koordinačních pravidel. Podrobněji jsou rozpracována některá specifika financování systémů zdravotnických.

Po první, čistě teoretické části následuje kapitola přibližující některé aspekty financování systémů sociálního zabezpečení v členských zemích. Snaží se nejprve shrnout jejich společné znaky a následně porovnat některé znaky rozdílné. Pro konkrétní představu fungování systému je věnována pozornost úpravě sociálního zabezpečení v českém právním řádu.

Stěžejní část publikace je věnována koordinaci sociálního zabezpečení. Nejprve se pokouší zmapovat její zakotvení v právu mezinárodním a následně v právu Evropské

unie. Již v úvodu je možné konstatovat, že sblížení systémů sociálního zabezpečení zdaleka nedosáhla takové úrovně, jak je tomu v odvětvích jiných, a jak se zřejmě původně předpokládalo. Právo sociální zabezpečení je dosud na evropské úrovni neharmonizované a zřejmě i neharmonizovatelné. To však neznamená, že by se touto problematikou Evropská unie nezabývala vůbec. Její snahou je nastavit určitý právní rámec alespoň tak, aby nedocházelo k porušování základních principů znevýhodněním migrujících osob, a tím ke snížení zájmu o plnou realizaci svobody volného pohybu.

Další kapitola se zaměřuje již na konkrétní koordinační pravidla, především pak určení právního řádu, který se v konkrétním právním vztahu použije, a spolupráci členských států při jejich vymáhání. Na základě těchto pravidel určený použitelný právní řád ovlivňuje všechny další aspekty odvodu pojistného, jako je okruh povinných subjektů, vyměřovací základ, sazby a splatnost pojistného atd. Na postavení migrujících pracovníků tak má zásadní vliv.

Koordinace sociálního zabezpečení nevyžaduje pouze správné nastavení a důsledný výklad základních pravidel. Aby byla koordinace účinná a celý mechanismus výběru pojistného i poskytování dávek hladce fungoval, musí se opírat o fungující spolupráci kompetentních institucí jednotlivých členských států. V neposlední řadě proto bude pozornost věnována i těmto aspektům, zejména pak spolupráci členských zemí v procesu vymáhání pojistného v případě, kdy není odvedeno řádně.

Jak již bylo naznačeno, úskalím při koordinaci systémů sociálního zabezpečení je samotná povaha pojistného a jeho odlišení zejména od přímých daní. Ne vždy je tato hranice zcela zřejmá, zvláště s poukazem na téměř tři desítky různorodých systémů. Závěrečná kapitola se proto zaměřuje právě srovnání těchto dvou nejčastěji využívaných zdrojů financování systémů sociálního zabezpečení.

2 Základní poznatky

První kapitola uvádí čtenáře do problematiky prostřednictvím vysvětlení některých základních pojmů tak, aby byl schopen se v systémech sociálního zabezpečení a jejich koordinaci snáze orientovat. Dále velmi stručně nastiňuje jejich novodobý vývoj, jenž při takovém zjednodušení v podstatě kopíruje vývoj sociálního státu i celé sociální politiky.

2.1 Pojmy

Při zkoumání odvodů na sociální a zdravotní pojištění záhy narazíme na více či méně obecné pojmy, které se na první pohled mohou zdát vcelku jasné a jednoduché, při snaze o jejich konkretizaci však zpozorujeme obtíže. Pojmy týkající se „sociální“ jsou na jednu stranu velmi hojně používané, ne vždy však mají jejich uživatelé dostatečně přesné povědomí o jejich obsahu. Navíc i mezi erudovanými autory zpravidla platí, co autor to jiná definice.

Za základní pojem celého sociálního zabezpečení je jistě možné považovat pojem sociální stát. Obecně je jako sociální stát označován stát, který usiluje o zajištění blahobytu, chceme-li podmínek slušného žití pro své občany, k čemuž využívá řadu politik, jako je boj proti chudobě, vzdělávání obyvatel, podporu zaměstnanosti, zdravotnictví, sociální zabezpečení, regulaci trhu atd. Většina moderních demokracií, všechny evropské, respektuje a garantuje jeho principy. O bližším vymezení pojmu již nepanuje shoda a autoři se jeho definici často vyhýbají.²

2 Např. liberální příznivci sociálního státu uvádí, že „sociální stát změkčuje rizika moderního života, realizuje opatření k zajištění bezpečnosti všech občanů, zvyšuje rovnost příležitostí, a tím tlumí třídní konflikt a podporuje větší sociální spravedlnost“. Srov. IDENBURG, Philip. The Dutch Paradox in Social Welfare. In: *The Conference on Social Change and Macro-planning*. Dubrovník: 1991, s. 257.

Z českých autorů je pak např. podle Potůčka sociální stát „...stát, v němž se v zákonech, ve vědomí a postojích lidí, v aktivitách institucí a v praktické politice prosazuje myšlenka, že sociální podmínky, v nichž lidé žijí, nejsou jen věcí jedinců či rodin, nýbrž i věcí veřejnou.“. Srov. POTŮČEK, Martin. *Sociální politika*. 1 vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 1995.

A na závěr ještě často citovaný aforistický výrok profesora Peacocka, že „...skutečným účelem welfare state je naučit lidi, jak si počínat bez něho.“. Srov. VEČEŘA, Miloš. *Sociální*

2.1.1 Sociální ochrana a sociální zabezpečení

Hlavní cíl sociálního státu v podobě zajištění vhodných podmínek pro život ve společnosti logicky implikuje i nutnost ochrany této společnosti v případě nepříznivých sociálních událostí. Sociální ochrana je taktéž pojem velmi široký a zahrnuje veškeré úsilí státu o řešení životních situací vedoucích k ekonomické nebo sociální nouzi osob, které tyto osoby nejsou schopny řešit vlastními silami. Patří sem proto kromě sociálního zabezpečení, i pracovněprávní ochrana, sociální péče, zdravotní a sociální prevence a řada dalších nástrojů.³

Pro tuto publikaci relevantní podkategorie sociální ochrany – sociální zabezpečení, je určeno k ochraně před nepříznivými životními situacemi vyvolanými sociálními událostmi, jako je rodičovství, nemoc, úraz, invalidita, stáří, smrt, nezaměstnanost, chudoba a další. Jeho úkolem je tyto nepříznivé situace zmírnit, překonat a v nejlepším případě jim dokonce předejít. Jedná se přitom o soubor právních, finančních a organizačních nástrojů.

Právo sociálního zabezpečení pak můžeme chápat jako soubor právních norem, jejichž účelem je právě předcházení možným sociálním rizikům, odstraňování nepříznivých následků vzniklých v důsledku stanovených sociálních událostí, a vytvářet tak příznivé podmínky pro všestranný sociální rozvoj člověka.⁴

Sociálnímu zabezpečení je v různých zemích přikládán různý význam a různý obsah, liší se svým charakterem, formou, funkcí, cíli i rozsahem. Každý stát proto individuálně vytváří vlastní systém sociálního zabezpečení.

2.1.1.1 Systém sociálního zabezpečení

Vydeme-li z učebnicových definic, lze systém sociálního zabezpečení charakterizovat jako konkrétní soubor institucí a opatření, jejichž prostřednictvím je v daném státě předcházeno sociálním událostem a jsou zmírňovány a odstraňovány jejich následky ohrožujících uznaná sociální práva.

Systém sociálního zabezpečení, v souladu s obecnou teorií, že každý právní systém lze označit za vnitřně diferenciováný celek,⁵ představuje vnitřně členitý a různorodý

-
- stát: (výchozí, vymezení, etapy vývoje).* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1993, s. 26.
- 3 Srov. TRÖSTER, Petr. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 6.
- 4 Srov. GALVAS, Milan; GREGOROVÁ, Zdeňka. *Sociální zabezpečení*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 26.
- 5 Srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 113.

nástroj sociální politiky státu, jehož prostřednictvím jsou naplňovány její základní funkce. Prvotní, historicky nejstarší funkce ochranná zabezpečuje poskytnutí ochrany jedinci nebo sociálním skupinám, funkci rozdělovací a přerozdělovací jsou více spojeny se zmírňováním rozdílů a nerovností mezi jednotlivci či sociálními skupinami.⁶

Podle současné teorie systémy sociálního zabezpečení používají tři základní metody realizace sociálního zabezpečení, které je v podstatě dělí na další subsystémy. Jsou jimi sociální pojištění, sociální podpora (či sociální zaopatření) a sociální pomoc.⁷ Někteří autoři k nim přidávají ještě další metody jako je spojení, podnikové zaopatření, soukromé pojištění, atd. Celým sociálním zabezpečením se pak ještě prolínají sociální služby.

Sociální pojištění, o kterém ještě bude dále řeč, je povinný finanční systém, kterým se osoba zajišťuje pro případ budoucí sociální události. Podle mezinárodní klasifikace se dělí na na subsystém úrazového, nemocenského, zdravotního pojištění, pojištění v mateřství, ve stáří, invalidity, pozůstalých, v nezaměstnanosti a rodinné (rodinné přídavky).⁸ *Sociální zaopatření* poskytuje nároky osobám v případech předvídaných zákonem, a to zpravidla bez předchozí finanční participace těchto osob. Systém *sociální pomoci* zahrnuje nároky osob, které nevznikají přímo ze zákona, ale až z úředního rozhodnutí.⁹

Lze konstatovat, že všechny evropské země vesměs využívají všechny základní metody sociálního zabezpečení, avšak různými způsoby.¹⁰ Stejně tak se různí i postavení státu v systému sociálního zabezpečení. Některé z nich jsou organizovány spíše na zá-
sadách volného trhu, jiné jsou přísně regulovány státem a jeho vládou. Stát může vystupovat jako nositel sociálního zabezpečení s tím, že reguluje, financuje i institu-
cionálně zajišťuje systém sociálního zabezpečení. Stát může vystupovat též jako jeho
garant, tedy vytváří právní rámec, avšak není tím, kdo jej přímo realizuje. K realizaci
jsou vytvářeny specializované instituce oddělené od státu, a ten pouze poskytuje zá-
ruku. A nakonec stát může v systému sociálního zabezpečení fungovat jako iniciátor
tím, že vytváří právní rámec pro činnost ostatních subjektů, a sám se neangažovat, ani
neposkytovat záruku jeho fungování.¹¹

6 Srov. GREGOROVÁ, Zdeňka. *Důchodové systémy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 45-47.

7 Srov. GALVAS, GREGOROVÁ, 2000, s. 38.

8 Srov. TRÖSTER, 2010, s. 16.

9 Srov. CHVÁTALOVÁ, Iva. *Právo sociálního zabezpečení v České republice a Evropské unii*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 22.

10 Srov. TRÖSTER, 2010, s. 15.

11 Srov. GALVAS, GREGOROVÁ, 2000, s. 27 a násl.

Sociální systémy založené čistě na tržním principu nebývají v praxi časté, jelikož orientace na zisk zde nemusí být stejně účinná jako u jiných hospodářských činností a může vést k selhávání trhu či jiným nežádoucím okolnostem, což má v této oblasti mnohem horší následky. Státní intervence jsou do jisté míry ve všech zemích žádoucí, jelikož mohou využívat různé nástroje schopné tyto negativní důsledky eliminovat.¹²

2.1.1.1.1 Systém sociálního zabezpečení v České republice

Český systém sociálního zabezpečení bývá v souladu s evropským pojetím členěn na subsystém sociálního pojištění a nepojistné subsystémy státní sociální podpory a sociální pomoci. Sociální pojištění zajišťuje osoby pro případ sociálních událostí, jako jsou stáří, nemoc, smrt živitele, mateřství, apod. V souvislosti s těmito událostmi dále členíme sociální pojištění na pojištění důchodové, nemocenské a veřejné zdravotní. V českém sociálním zabezpečení nenajdeme klasické pojištění v nezaměstnanosti a stejně tak prozatím není zavedeno klasické úrazové pojištění. Podrobněji bude český systém sociálního zabezpečení ještě rozebrán v jedné z následujících kapitol.

2.1.2 Daňová soustava

Jelikož jednou ze stěžejních kapitol předkládané publikace je srovnání sociálních odvodů s přímými daněmi, dovoluji si na závěr zařadit ještě poznámku k daňové soustavě. Bližší pozornost charakteristice samotného pojmu daň, stejně jako pojmu sociální odvod, bude vzhledem k systematickosti práce věnována v závěrečné srovnávací kapitole.

Daňové soustavy jednotlivých zemí se obdobně jako systémy sociálního zabezpečení vyvíjely izolovaně, je tedy opět velmi obtížné, vybrat jednoduchou charakteristiku či způsob třídění. Daně lze třídit dle nejrůznějších kritérií. Jedno z nejdůležitějších je dopad na vlastní příjem platícího subjektu. Podle tohoto kritéria se daně dělí na přímé a nepřímé. *Přímé* daně jsou takové daně, které subjekt hradí na úkor svého příjmu či svého majetku. Přitom není možné je dále legálně přenést na subjekt jiný. V současné daňové soustavě České republiky se jedná o daně z příjmů, daň z nemovitostí, daň silniční, daň dědickou, daň darovací a daň z převodu nemovitostí.¹³ Právě těmito daním jsou svojí povahou velmi blízké odvody na sociální zabezpečení. Naopak daně

12 Srov. MUSGROVE, Philip. *Public and Private Roles in Health – Theory and Financing Patterns*. [online]. The World Bank: 1996. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240323/Public%20and%20private%20roles%20in%20health%20%20theory%20and%20financing%20patterns.pdf>.

13 Od roku 2014 budou poslední tři zmíněné druhy daní zrušeny a zavedena bude nová daň z nabytí nemovitých věcí.

nepřímé dopadají na své nositele pouze nepřímo, zahrnutím v ceně zboží a služeb. Subjekt, který nepřímé daně odvádí, se nazývá plátce a není totožný se subjektem, který je nese, tzv. poplatníkem. Plátce tak tuto daň neplatí ze svého důchodu, ale povinnost přenáší prostřednictvím ceny na poplatníka. U nás jsou momentálně nepřímými daněmi daň z přidané hodnoty, spotřební daně a daně energetické.¹⁴

Definováním daňových pojmů se již dlouhou dobu zabývá také Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD),¹⁵ která třídí daně do šesti hlavních skupin.¹⁶ Tato klasifikace je určena především pro účely porovnávání údajů z jednotlivých zemí. Snaží se zobecnit systém daní tak, aby byl použitelný v jakékoli zemi, aniž by musel přesně reflektovat konkrétní ekonomickou a právní situaci. Je ve stále širším měřítku používána i v České republice, přestože řada podskupin nemá své naplnění.¹⁷

2.2 Pohled do historie sociálního zabezpečení

Obecně je možno říci, že filantropie provází lidstvo od nepaměti, v každém případě od dob vzniku křesťanství. Relevantní pro koordinaci sociálních odvodů je pak střeoevropský vývoj od konce 19. století, kdy dochází k řadě významných změn.

Stát na sebe poprvé bere odpovědnost za uspokojování sociálních potřeb svých občanů, postupně se formují základy sociálního státu.¹⁸ V 80. letech 19. století představuje Otto von Bismarck¹⁹ nový systém zajišťující občanům sociální jistoty založený na třech pojišťovacích programech – program úrazového pojištění, program

14 Srov. ONDROVÁ, Kristýna. *Přímé zdanění v české republice po vstupu do evropské unie*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2010, s. 10.

15 Srov. OECD. *Revenue Statistics 1965-2011* [online]. 2012. Dostupné z: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics.htm>.

16 I. daně z důchodů, zisků a kapitálových výnosů, II. příspěvky na sociální zabezpečení, III. daně z mezd a pracovních sil, IV. daně majetkové, V. daně ze zboží a služeb, VI. ostatní daně.

17 Srov. ONDROVÁ, 2010, s. 10.

18 První představy o sociálním státě je možné vyčíst již z děl Locka, Hobbese, Rousseaua a Milla či v úvahách za Velké francouzské revoluce. Jak již bylo uvedeno, v řadě zemí jsou jednotlivé zákony, typické pro sociální stát, přijímány již dříve, ale do konce 19. století mají značně omezenou roli. O souhrnné koncepci sociálního státu tak nelze uvažovat. Až na přelomu století se postupně objevují typická schémata povinných pojistných systémů, jako je Bismarckův systém povinného pojištění v případě nemoci, úrazů, invalidity a stárí v Německu, systémy starobních důchodů v Dánsku, nebo povinné pojištění v nezaměstnanosti v Británii.

19 Otto von Bismarck (1815 – 1898) – jeden z nejvýznamnějších politiků 19. století a budovatel sjednoceného Německa.

sociálního pojištění a program zdravotního pojištění, a vytváří tak základ moderního systému povinného sociálního pojištění.²⁰ Taktéž v Británii a Rakousku-Uhersku jsou na přelomu století přijímána opatření, zpočátku velmi skromná, ale významně zlepšující pracovní a sociální podmínky. Vznikající princip povinného pojištění je ve svých důsledcích velmi převratný. Jsou pokládány i první základy mezinárodní spolupráce.

První světová válka realizaci sociálních opatření přibrzdí, a současně vyhrocuje situaci tím, že vyvolává řadu dalších problémů. Po jejím skončení tak myšlenka povinného pojištění proniká i do dalších sociálních oblastí. Úsilí záhy opět komplikuje velká hospodářská krize na přelomu 20. a 30. let, která poukazuje na neschopnost tržního mechanismu samostatně regulovat sociální otázky obyvatelstva. Logicky tak následuje reakce státu posilující vlastní vliv.

Na přelomu 30. a 40. let bývá datován vznik sociálního státu v pravém slova smyslu. Anglický termín „welfare state“ je spojen se jménem britského lorda Beveridge,^{21,22} jež v Británii předkládá první návrh modelu národního sociálního pojištění.^{23,24}

Druhá světová válka opět vyvolává potřebu adaptace na sociální změny. Většina evropských států se soustředí na dosažení úrovně toho, co je považováno za sociální stát. Další obrat přichází koncem 70. let s nastolením ekonomických a politických změn a s příchodem nových technologií. Role státu jako garanta veškerého sociálního života je naopak kritizována s poukazem na zkratovitost procedur, neschopnost včasné reakce a aktivní podpory společenských změn. Důraz začíná být kladen i na nestátní subjekty. Tento proces zdaleka není u konce a v různých podobách probíhá do současnosti.²⁵

20 Pojišťovací schémata se přitom striktně zaměřovala na pracovní poměr. Zaměstnanci byly důsledně rozděleny do kategorií podle druhu činnosti a výše příjmu, přičemž příspěvky i dávky pak byly progresivně odstupňovány. Na placení pojištění se poměrnou částí účastnil jak zaměstnanec, zaměstnavatel tak i stát.

21 William Beveridge (1879 – 1963) – britský ekonom, politik a sociální reformátor.

22 Jeho faktickým autorem však je londýnský arcibiskup.

23 Komplexní systém sociálního zabezpečení, tzv. Beveridgeova zpráva (Beveridge Report), zveřejněná dne 2. prosince 1942, kde byl i poprvé použit pojem „welfare state“, a to k označení minimální úrovně univerzálního sociálního zabezpečení.

24 Systém směřoval k solidárnímu zajištění základních životních potřeb a eliminaci chudoby všech obyvatel. Vycházel z toho, že základní potřeby každého člověka jsou obdobné, a snažil se zajistit jejich minimální standard bez ohledu na příjmovou kategorii příjemce dávek. Stejně tak výše pojištění se odvozovala u všech jedinců od stejné základní sazby pojištění. Automaticky tak přicházela v úvahu existence dalších doplňkových pojišťovacích systémů založených na dobrovolnosti.

25 Srov. KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 3.

Vývoj sociálního zabezpečení v českých zemích nejspíš netřeba blíže rozebírat. S ohledem na konkrétní ekonomické možnosti a sociální potřeby vždy sledoval obecné trendy zemí sousedních, po válce pak režim socialistických států²⁶ a dnes Evropské unie.

V současnosti se národní systémy sociálního zabezpečení již zdaleka nevyvíjejí tak izolovaně, jak tomu bylo dříve. S integračními a globalizačními snahami dochází k větší potřebě spolupráce, společného vyjednávání a sladování. Přičemž lze počítat s tím, že tyto tendence budou v budoucnu ještě sílit a je třeba jim věnovat zvýšenou pozornost.

26 V bývalém Sovětském svazu se uplatňoval etatistický model sociálního zabezpečení navazující na jeho ideologické zaměření. Samotná sociální politika byla pevně začleněna do systému národního hospodářství. Stát centrálně řídil a autoritativně zabezpečoval veškerou péči o sociální záležitosti a současně garantoval její rovnou dostupnost pro všechny. Navenek bylo sociální zabezpečení financováno z veřejných zdrojů, současně však značnou část nákladů nesly podniky jako zaměstnavatelé. Tento systém představoval extrémní variantu Beveridgeova modelu.

3 Financování sociálního zabezpečení

Tato kapitola se v teoretické rovině zaměřuje na způsoby financování sociálního zabezpečení. Povědomí o jejich diverzitě a možnostech kombinací, jež se v rámci evropských zemí využívá, je nezbytné pro pochopení smyslu a významu koordinačních pravidel. Na závěr je pak zařazena subkapitola přibližující některá specifika financování systémů zdravotnických.

3.1 Způsob financování sociálního zabezpečení

V té nejzákladnější rovině je možno říci, že existují dva základní způsoby financování sociálního zabezpečení, a to financování ze zdroje veřejného (zpravidla pak státního), rozpočtu a financování z jiných zdrojů, které jsou vytvořených z účelově určených plateb samostatně a odděleně od státního rozpočtu.

3.1.1 Státní rozpočet

Je-li systém financován prostřednictvím státního rozpočtu, hovoříme o tzv. státním zabezpečení. V rámci tohoto způsobu se jedinci, jimž náleží poskytnutí plnění, přímo nepodílí na tvorbě zdrojů, ze kterých má být toto plnění financováno.²⁷ Tyto zdroje vytváří stát prostřednictvím nejrůznějších druhů daní – daně z příjmu, daň z přidané hodnoty, spotřební, ale i ostatní přímé či nepřímé daně, rovněž vybírané na různých úrovních správy. Mezi příjmy a výdaji tedy téměř neexistuje vzájemná vazba. Není jasné, jaká část příjmů státního rozpočtu je použita na jaké složky sociálního zabezpečení a vůbec sociální zabezpečení jako celek. Při uplatňování tohoto způsobu financování taktéž zcela chybí prvky vlastní odpovědnosti a motivace subjektů k vlastním snahám o zabezpečení pro budoucnost.²⁸

3.1.2 Sociální pojištění

Je-li systém financován prostřednictvím zvláštních fondů vytvořených z přímých účelově určených plateb vybraných od vymezeného okruhu subjektů, které jsou

27 Srov. GALVAS, GREGOROVÁ, 2000, s. 36 a násl.

28 Srov. ČERNÁ, Jana; TRINNEROVÁ, Dagmar; VACÍK, Antonín. *Právo sociálního zabezpečení*. 1. vyd. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2002, s. 28.

spravovány odděleně od státního rozpočtu, hovoříme o tzv. sociálním pojištění.²⁹ U tohoto způsobu pak dále rozlišujeme dvě varianty, přičemž jedna z nich je založena na principu průběžného a druhá na principu fondového financování. Základní rozdíl spočívá v tom, že v průběžném systému se vybrané pojistné použije přímo na výplatu aktuálně vyplácených dávek, u fondového systému se pojistné dále investuje za účelem výplaty dávek budoucích osobám, které pojistné platí.

3.1.2.1 Průběžné financování

V průběžně financovaném systému (*PAYG = Pay As You Go*) jsou dávky sociálního zabezpečení vypláceny přímo ze zdrojů vybraných v daném období. Základním znakem je tedy mezigenerační solidarita, jelikož ekonomicky aktivní generace prostřednictvím zaplaceného pojistného či odvedením daní financuje dávky sociálního zabezpečení, z nichž velkou část tvoří právě důchody osob v postproduktivním věku. Prostředky se pouze okamžitě rozdělují a vyplácí dle okamžitých nároků a potřeb, aniž by byly sdružovány v nějakém fondu. Spravedlivost je možné zachovat pouze v případě stabilního demografického vývoje populace a pak je tento systém i relativně spolehlivý. V praxi to však zpravidla možné není. V případě silné, ekonomicky aktivní generace dochází k přebytkům, které jsou však ihned spotřebovány, jelikož systém není schopen kumulovat pro budoucí potřebu zajištění této generace ve stáří. Systém současně zcela potlačuje vazbu výše příjmu, potažmo výše příspěvků odvedených do systému, na očekávanou výši dávek ze systému následně obdržených, čímž upřednostňuje spíše jedince s podprůměrnými příjmy. Dalším problémem bývá neefektivnost a potlačování soukromých úspor. Tyto systémy také snadno podléhají politickým ideím a právní nejistotě z možných legislativních změn.

3.1.2.2 Fondové financování

Fondově financovaný systém (*funding*) naopak z vybraných příspěvků předpokládá vytvoření fondu, ze kterého je až po určité době možné krýt náklady na vyplácení dávek. Prvek mezigenerační solidarity v tomto systému chybí, jelikož se zaměřuje na krytí sociálních rizik jednotlivce prostřednictvím ukládáním jeho příspěvků. Pojistné se odvádí na individuální účty a tam se zhodnocuje. Každý pojištěnec pak má přehled o stavu svého účtu, a tím i o své budoucnosti. Fondový systém není přímo závislý na demografickém vývoji. Rizika však jsou spojena s investiční činností fondu podléhající výkyvům na kapitálových trzích (prudké změny v cenách akcií, změny ve výši úrokových sazeb atd.), což může být velmi nepříjemné především pro osoby, které se blíží důchodovému věku.

Fondový systém nepochybně vyhovuje běžné představě pojištění mnohem více než systém průběžný, neznamená to však, že by systém průběžný nebyl teorií sociálního

29 Srov. GALVAS, GREGOROVÁ, 2000, s. 36 a násl.

zabezpečení považován za systém pojistný. Pojistný charakter vyplývá v zásadě z toho, že v systému průběžném je souhrn vybraného pojistného účelově určen ke krytí nároků ze systému a přestože placení pojistného a jeho výše nemá přímý vliv na výši vyplácené dávky, má přinejmenším vliv nepřímý. Základní podmínkou nároku je totiž vždy účast na pojištění, a v konstrukci výše dávky zpravidla bývá zohledněna nějakým způsobem délka přispívání do systému.³⁰

3.1.2.3 Příspěvkové a dávkově definované systémy

V rámci sociálního pojištění dále existují dva základní způsoby konstrukce výše dávek z hlediska závislosti na předchozí zaplacené výši pojistného. Podle tohoto členění tak rozeznáváme systémy definované příspěvkově nebo dávkově. Dávkově definované systémy jsou z povahy věci vlastní spíše průběžným systémům, příspěvkově definované systémy spíše fondovým systémům, jakkoliv se v praxi objevují jejich nejrůznější kombinace.

Dávkově definované (defined benefit) předem určují výši dávky, kterou má účastník pobírat, a z té se pak stanoví potřebné náklady, tedy i konkrétní výše příspěvku, kterou je třeba v dané době vybrat. Konkrétní výše dávky každého jedince se pak určuje na základě složitého vzorec zahrnujícího kombinaci několika faktorů, jako je počet let, po které jedinec odváděl příspěvky, výše jeho příjmů za určité období a některé konstanty, jež bývají stanoveny zákonem.

Příspěvkově definované (defined contribution) systémy naopak předem určují výši příspěvku, kterou má účastník, zaměstnavatel či stát odvést, a z té se pak stanoví výše dávky, která může být dále vyplacena. Tento způsob neposkytuje účastníkům takovou míru jistoty ohledně výše jejich budoucích penzí jako systémy definované dávkově. Účastníci platí v dané době stanovenou příspěvkovou sazbu, avšak výše jejich budoucích dávek závisí na faktorech, které nejsou schopni sami ovlivnit. Mimo celkově odvedenou částku v příspěvcích pak záleží na schopnosti ostatních zainteresovaných subjektů investovat tyto úspory na kapitálovém trhu, na očekávané době dožití v okamžiku přiznání důchodu, atd.³¹

V praxi se samozřejmě uplatňují nejrůznější kombinace těchto metod, kdy část příspěvků je stanovena jako v příspěvkově definovaných systémech a část jako

30 Srov. nález Ústavního soudu č. 135/2010 Sb. ze dne 23. března 2010 ve věci návrhu na zrušení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, bod 41.

31 Srov. ZAHÁLKOVÁ, Jana. Simulace důchodových dávek z navrhovaného příspěvkově definovaného penzijního systému v ČR. In: *3. mezinárodní konference Řízení a modelování finančních rizik Ostrava* [online]. Ostrava: VŠB-TU Ekonomická fakulta, 2006. Dostupné z: <http://www.ekf.vsb.cz/miranda2/export/sitesroot/ekf/konference/cs/okruh/rmfr/rocnik-2006/prispevky/dokumenty/Jana.Zahalkova.pdf>.

v dávkově definovaných. Konkrétně pak třeba výše příspěvku účastníka může být předepsána na základě jiného principu než výše příspěvku, který v účastníkův prospěch doplňuje zaměstnavatel.

Vazba výše dávky na předchozím placení pojistného je důležitým faktorem ovlivňování trhu práce a zaměstnanosti. Obecně by důchodové systémy neměly motivovat k předčasným odchodům z trhu práce. Delší setrvání na trhu práce a delší doba pojištění zajistí v rámci obou systémů v zásadě vyšší dávky, míra vlivu na chování jedinců na trhu práce je však u obou systémů různá. U příspěvkově definovaných systémů pojistné odvedené za dodatečný rok na trhu práce se plně promítne do vyššího důchodu. U dávkově definovaného systému různé generace, pohlaví či příjmové skupiny bývají zvýhodněny či naopak znevýhodněny ve vztahu k rozhodování o setrvání na trhu práce, a je tak možné je více motivovat.³²

Oba systémy se v opačném poměru výhodnosti odlišují též v zásluhovosti. Příspěvkově definované systémy jsou plně zásluhové, tzn., že výše dávky je plně závislá na předchozích příjmech, a poskytuje tak všem pojištěncům stejnou míru náhrady jejich původních příjmů. Tento způsob sice nevysílá negativní podněty k trhu práce, ale představuje riziko nedostatečného existenčního zabezpečení části populace, která pak musí být podporována jinak. Naopak dávkově definované systémy v sobě skrývají mezigenerační solidaritu. Míra náhrady původních příjmů je tak relativně vyšší u osob s nižšími příjmy. Vyšší míra solidarity představuje účinný nástroj pro zmenšování chudoby, avšak nadměrná příjmová solidarita vytváří bariéry v systému. Pojistné je vnímáno spíše jako daň, snižuje se tudíž motivace platit do systému příspěvky, které nejsou ekvivalentně vyváženy, což v konečném důsledku podporuje šedou ekonomiku.³³

3.2 Základní modely financování sociálního zabezpečení

Na základě zmíněných způsobů financování, uplatňováním různých metod sociálního zabezpečení, jejich modifikací a kombinacemi se postupně vyvíjely jednotlivé reálně fungující systémy financování sociálního zabezpečení. Jak bylo nastíněno v kapitole o historii, koncem 19. století se vytváří první historické (klasické) modely. Po nich se začínají uplatňovat další modernější modely, které jsou pak v dalších modifikacích a kombinacích uplatňovány evropskými státy dodnes. Jejich bližšímu rozboru však netřeba v rámci této publikace věnovat větší pozornost, většina charakteristických znaků již byla zmíněna v předešlém textu. Se zajímavým přístupem však přichází Světová banka.³⁴

32 Srov. nález Ústavního soudu č. 135/2010 Sb. ze dne 23. března 2010 ve věci návrhu na zrušení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, bod 46.

33 Ibidem, bod 47.

34 Specializovaná instituce Organizace spojených národů, ovšem s nezávislým vedením

3.2.1 Pilířový systém podle Světové banky

Světová banka reaguje na demografické změny v počátku 90. let a s nimi spojené problémy s financováním sociálního zabezpečení návrhem nové reformní koncepce. Argumentuje tím, že existující schémata příliš spoléhají na jediný zdroj prostředků, a proto doporučuje zavedení tzv. pilířové struktury. Poprvé tento model představuje v rámci publikace *Averting Old Age Crisis*.³⁵ Koncepce staví na 3 základních pilířích: První, povinný a státem spravovaný redistribuční pilíř má čerpat prostředky z výnosu daní a soustředit se na omezení a základní prevenci chudoby. Druhý, taktéž povinný pilíř, je má být založen na principu soukromých pojistných schémat, ať už osobních nebo zaměstnaneckých, s individuálně definovaným příspěvkovým plánem s vazbou na určité individuální výhody. Třetí, doplňkový pilíř, by měl spočívat na zcela dobrovolném spoření, ze kterého by jedincům plynuly ekvivalentní výhody.³⁶

Tento reformní koncept má řadu svých zastánců a na přelomu tisíciletí je v různé podobě aplikován v řadě zemí světa. Poprvé se plně uplatňuje ve Švédsku, Polsku a Maďarsku. Má však i řadu odpůrců, k nimž patří např. Mezinárodní organizace práce nebo konzervativní oponenti.³⁷ Hlavní myšlenka reformy, tedy to, aby se lidé nespolehali jen na stát, ale rizika přerozdělili i na jiné subjekty, je jistě správná. Kontroverzním se však jeví zejména druhý pilíř povinného spoření do soukromých fondů, kdy řada kritiků nesouhlasí právě s jeho povinným charakterem. V míře, v jaké je zajištění ve stáří veřejným zájmem, je má garantovat stát, v míře, v jaké je soukromým zájmem, se o něj musí postarat každý jedinec. Povinný charakter příspěvků do soukromých penzijních fondů se tak může jevit logicky nekonzistentní.

3.3 Financování zdravotnictví

Účelem zdravotnictví je zajistit ochranu zdraví obyvatel, samozřejmě včetně financování zdravotní péče. Z povahy věci vyplývá, že způsoby financování zdravotních systémů, jako jedné ze složek sociálního zabezpečení, se svým způsobem odvíjí od jeho financování systémů sociálního zabezpečení, ovšem se svými specifiky.

a strukturou. Byla založena v roce 1944 necelou padesátkou zemí včetně Československa. Původně jejím cílem byla rekonstrukce válkou zničené Evropy a Japonska, dnes podporuje široký okruh oblastí a poskytuje rozvojovou pomoc.

35 Z roku 1994.

36 Srov. POTERAJ, Jarosław. *Pension systems in 27 EU countries*. Vilnius: Association of Polish Scientists of Lithuania, 2008, s. 65.

37 Srov. FRIEDMAN, Milton. *Speaking the Truth About Social Security Reform*. In: *Briefing Papers* [online]. CATO Institut, 1999. Dostupné z: <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/bp46.pdf>.

3.3.1 Způsoby financování

Obdobně jako u celého systému sociálního zabezpečení rozlišujeme dva základní způsoby – financování prostřednictvím státního rozpočtu nebo zdravotního pojištění. Vedle toho existují systémy využívající též přímých plateb od příjemců zdravotní péče a některé okrajové způsoby jako je charita. V konkrétním se státě se zpravidla vyskytuje jeden dominantní způsob doplněný dalšími a tvoří tak konkrétní model financování.

Pro financování prostřednictvím státního rozpočtu, tedy z daňových příjmů, platí obdobná charakteristika, jak byla popsána u sociálního zabezpečení. V některých zemích je navíc zavedena speciální účelově určená zdravotní daň, což ale pak může způsobovat problémy s převáděním a navyšováním finančních prostředků do zdravotnictví, přestože by na ně konkrétní rozpočet měl kapacitu. Od tohoto způsobu se odvíjí modely národní zdravotní služby, pro něž je typické, že stát má monopol na poskytování zdravotnických služeb, a ty jsou pro všechny bezplatné.

U zdravotního pojištění je dále rozlišováno pojištění veřejné a soukromé. Systém veřejného zdravotního pojištění obvykle povinné příspěvky pro většinu obyvatelstva, které odvádějí buď individuálně, nebo je platí zaměstnavatel, ale také stát např. za osoby ekonomicky neaktivní. V různých zemích pak funguje různý počet zdravotních pojišťoven, od jedné po několik desítek, přičemž příslušnost jedince ke konkrétní zdravotní pojišťovně může být dána svobodnou volbou nebo direktivně určena. Do systému soukromého zdravotního pojištění lidé vstupují dobrovolně. Je zajišťován nezávislými a vzájemně si konkurujícími společnostmi. Výše příspěvků je obvykle navázána na možná budoucí rizika, tzn., pojišťovna pečlivě zvažuje zdravotní stav a předpokládanou délku života pojištěnce a na základě toho vypočítá výši příspěvků, kterou je třeba odvádět. Pro některé skupiny osob tak tento způsob financování může být finančně nedostupný, nebo je pojišťovna odmítne pojistit zcela.³⁸

Hranice mezi soukromou a veřejnou formou pojištění není vždy úplně zřejmá. Na pomezí leží nejrůznější modely povinného sjednávání soukromého zdravotního pojištění, kdy pojišťovny nemají možnost smluvní vztah odmítnout, stanovovat pojistné v likvidační výši, příp. je zakotvena další zákonná regulace.

Financování prostřednictvím přímých úhrad je historicky nejstarším způsobem a spočívá v přímé platbě (původně též věcného plnění) pacient za zdravotní péči, která byla, nebo bude poskytnuta. Jedná se o způsob jednoduchý, decentralizovaný,

38 V současné době se však v zemích Evropské unie systém financovaný výhradně soukromým pojištěním nevyskytuje, k jeho modifikacím došlo např. na Kypru, v Řecku a Bulharsku.

snadný na pochopení, avšak v moderních státech se v jeho čisté podobě prakticky nevyskytuje, jelikož vystavuje jednotlivce velmi vysoké a zpravidla neočekávané finanční zátěži, až s likvidačními následky. Obvykle jsou přímé platby vyžadovány ve formě spoluúčasti, nebo za provedení nadstandartního úkonu.

3.3.2 Některé současné modely financování zdravotnických systémů

Taktéž mezinárodní organizace se zabývají klasifikací způsobu financování zdravotní péče. Např. Světová zdravotnická organizace rozlišující následující modely. Charakteristika modelů financovaných prostřednictvím výnosů z daní, a veřejného a soukromého zdravotního pojištění plně odpovídá obecné charakteristice. Dále organizace rozlišuje model financovaný prostřednictvím komunitního zdravotního pojištění, který představuje specifický typ soukromého pojištění, ve kterém se výše pojistného neodvozuje od míry zdravotního rizika každého pojištěnce, ale vyplývá z příslušnosti k místní komunitě. Model spořicíh účtů poskytuje speciální individuální bankovní účty, ze kterých je možné čerpat naspořené prostředky pouze na úhradu zdravotnických služeb. Modely financované prostřednictvím experimentální přístupů zahrnují celou škálu metod, jako jsou výnosy z některých daní (spotřební daň z tabáku a alkoholu), výnosy ze sázek a loterií, charita atd. Ve vztahu k méně rozvinutým členským státům se zvažuje např. i emise speciálních státních cenných papírů, či použití jiných finančních derivátů. Tyto způsoby však zpravidla tvoří pouze doplňkový zdroj.³⁹

Taktéž OECD rozděluje financování v souvislosti s organizací zdravotnických služeb, a to na veřejně integrované modely, modely veřejných kontraktů a model soukromých pojištění. Veřejně integrované modely spojují financování ze státního rozpočtu a poskytovatele zdravotnických služeb, kteří jsou součástí veřejného sektoru. V rámci modelu veřejných kontraktů jsou uzavírány smlouvy mezi plátcem či plátcí, což může být stát, či nejrůznější fondy, se soukromými poskytovateli zdravotnických služeb. Model soukromých pojištění funguje na spolupráci soukromých plátců se soukromými poskytovateli.⁴⁰

39 Srov. SVĚTOVÁ ZDRAVOTNICKÁ ORGANIZACE. *Health financing for universal coverage* [online]. 2013. Dostupné z: http://www.who.int/health_financing/en/index.html.

40 K modelu soukromých pojištění OECD vypracovala rozsáhlou studii Soukromé zdravotní pojištění v zemích OECD, jejímž závěrem je mimo jiné i fakt, že v žádném ze států, kde byl tento model zaveden, nebyl významně omezen tlak na státní rozpočet. V některých zemích se naopak zvýšil kvůli poskytování veřejných podpor v této oblasti. Srov. OECD. *Private Health Insurance in OECD Countries – The OECD Health Project*. 2004.

4 Některé aspekty současných systémů sociálního zabezpečení

Po úvodní, spíše teoretické části následuje kapitola přibližující některé charakteristiky financování konkrétních systémů sociálního zabezpečení v členských zemích Evropské unie. Vychází zejména ze studií⁴¹ prováděných mezinárodními organizacemi a snaží se nejprve shrnout společné znaky systémů a následně porovnat některé znaky rozdílné. Pro konkrétní představu fungování systému je na závěr věnována pozornost úpravě sociálního zabezpečení v českém právním řádu.

4.1 Společné znaky

Podoba jednotlivých systémů je velmi pestrá, ale mají-li být vyzdvihnuty některé jejich společné znaky týkající se financování, pak jsou to ty, že:

- Ve všech státech je v různé míře k financování systému sociálního zabezpečení využívá kombinace jak daní tak pojistného na sociální zabezpečení, příp. i jiných minoritních způsobů. Všechny členské země mají zaveden alespoň nějaký druh pojistného nasociálního zabezpečení.
- Všechny členské státy se nějakým způsobem při výběru pojistného angažují, přinejmenším se zaměřují na zajištění efektivity a na zlepšování právní regulace, alespoň tedy v průběhu posledního desetiletí.
- Současně se všechny studie shodují, že neexistuje zcela optimální způsob financování, zejména s ohledem na kulturní rozdílnosti jednotlivých zemí. Vše nasvědčuje tomu, že nejlepší je optimální nastavení kombinace více způsobů.

41 K systémům sociálního zabezpečení členských zemí a jejich efektivitě bylo zpracováno několik studií, některé z nich zadané přímo ze strany Evropské komise. Srov. např. VERBEKE, Didier. *Analysis of the main systems of social security contribution collection in the European Union based on the experience of 12 Member States* [online]. European Commission, 2012. Dostupné z: http://www.cmu.cz/dokumenty/analyza_hlavnich_systemu_vyberu_pojistneho_na_socialni_zabezpeceni.pdf.

OECD. *Tax Database, Part I. Taxation of Wage Income* [online]. 2012. Dostupné z: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#ssc>.

- To však neznamená, že by nebylo možné rozeznat hlavní společné tendence, z nichž jednou je využití aktivní politiky státu, např. prostřednictvím nabízení individuálně orientované pomoci. Další z nich je zjednodušení samotného procesu výběru prostředků, např. prostřednictvím sjednocování registrů, jednotlivých formulářů, elektronické správy plateb atd.
- Co se týká placení sociálních odvodů a odpovědnosti za něj, spočívá tato odpovědnost primárně na pojištěncích a v případě, že se jedná o zaměstnance, je téměř ve všech zemích rozdělena mezi pojištěnce a jeho zaměstnavatele.

Navíc, zvláště během posledních desetiletí, probíhají význačné reformy téměř ve všech státech. V rámci současných reforem dochází k postupnému zvyšování závislosti dávek na výši příjmu a na promítnutí vzrůstajícího věku dožití do výše důchodových dávek. Tento trend je patrný i z diskuzí v rámci „Strategie Evropa 2020“.⁴²

Prakticky všechny země postupně zpřísňují podmínky státního průběžně financovaného zabezpečení. Některé země pak přistupují k přechodu na fondový způsob financování. Asi nejvýraznější reformou prošly důchodové systémy v Polsku, Itálii, Švédsku a Německu. Zpravidla se jednalo o zavedení tzv. „nationally defined contribution“ systému, kde budoucí důchody velmi těsně závisí na výši odvedeného pojistného a na demografickém vývoji.⁴³ Kritika průběžně financovaných systémů je o to silnější v souvislosti s migrací pracovní síly mezi státy. Ukazuje se, že průběžně financované systémy mohou značně narušovat efektivitu jejího rozmístění, pokud nejsou systémy dostatečně sladěny. Řešením pak může být buď naprosté sjednocení průběžně financovaných systémů členských států, nebo naopak omezení využití tohoto způsobu upřednostněním fondově financovaných alternativ. Vzhledem k velké rozdílnosti v rámci systémů a neochotě členských zemí se jeví druhá možnost mnohem realističtější.⁴⁴

42 V rámci této strategie si Evropská unie stanovila 5 hlavních cílů, s jejichž pomocí bude možné měřit pokrok v plnění, jedním z nich je snížit alespoň počet lidí, kteří žijí v chudobě a sociálním vyloučení nebo jsou na pokraji chudoby a hrozí jim sociální vyloučení. Jako vodítko při modernizaci systémů sociálního zabezpečení směřem k sociálním investicím v průběhu celého života členským státům slouží sociální investiční balíček Komise. Tento balíček doplňuje balíček pro oblast zaměstnanosti, který stanoví postup zacílený na růst pracovních míst, bílou knihu o důchodech obsahující strategii, jež má spolehlivě zaručit přiměřené a udržitelné důchody a balíček v oblasti zaměstnanosti mládeže.

43 Srov. SCHNEIDER Ondřej. *Důchodové systémy v Evropě: reformují všichni*. Praha: Národohospodářský ústav AVČR, 2011.

44 Srov. SCHNEIDER Ondřej. *Důchodové systémy v Evropě a rozšíření Evropské unie. Finance a úvěr*. 2002, roč. 52, č. 11, s. 658 – 661.

4.2 Porovnání některých rozdílů ve financování

Systémy sociálního zabezpečení se liší svým charakterem, formou, funkcí, cíli i rozsahem. Pro účely naznačení rozdílů v jejich financování byla vybrána charakteristika z pohledu míry, kterou zatěžují příjmy odvody na sociální zabezpečení, a zejména z pohledu institucionálního zajištění jejich výběru.

4.2.1 Výše sociálních odvodů

Míra zatížení příjmů sociálními odvody je jednou hlavních a nejviditelnějších charakteristik každého systému. Měla by vypovídat o výši finančních prostředků, kterou bude mít daný systém k dispozici k hospodaření. Na druhou stranu na první pohled může být tento údaj spíše zmatečný a nic neříkající s ohledem na to, že pojistné nebývá jediným zdrojem financování. V některých zemích je pojistné nízké, ale naopak vykompenzované např. vysokou sazbou daní z příjmů. Skutečné zatížení práce tak může být jedno z nejvyšších. Je proto třeba nehledět pouze na konkrétní procentuální výši sociálních odvodů, ale spíše posuzovat právě celkovou míru zatížení práce.

Rozdíly ve výši povinného pojistného jsou v členských zemích skutečně obrovské. Pohybují se v rozmezí téměř od nuly po více než 40 procent příjmů.⁴⁵ Česká republika patří mezi země s vysokým zatížením příjmů sociálními odvody a všeobecně spíše vyšším celkovým zatížením práce. Před ní jsou ještě země jako Francie, Rakousko či Maďarsko, a to co se týká zatížení sociálními odvody, tak celkového. Dále v několika dalších zemích jsou sice sociální odvody nižší, ale celkové zatížení práce zůstává vyšší. Naopak nejnižší, ve srovnání s ostatními téměř nulové, zatížení sociálními odvody je v Dánsku, pak Irsku a Velké Británii.⁴⁶

4.2.2 Insitucionální zajištění výběru pojistného (a daní)

Rozdíly nejsou jen v určení konkrétního zdroje a výpočtu míry zatížení příjmů, ale i v institucionálním zabezpečení výběru a správy příslušných finančních prostředků, tedy v subjektech, které v praxi prostředky vybírají. Zpravidla se jedná o stát. Pro účely zjednodušení proto pomineme systémy či jejich části, na jejichž správě se stát nepodílí a jsou založeny čistě na soukromoprávních principech. V případě, že daný stát financuje sociální zabezpečení, pouze prostřednictvím daní, je situace jednoduchá,

45 Obecně platí, že odvody na pojistném v Evropě jsou podstatně vyšší než v mimoevropských zemích. Mezi země, kde je celkové zatížení práce sociálními odvody srovnatelné s mimoevropskými zeměmi, patří např. Dánsko a Švýcarsko.

46 Srov. OECD. *Tax Database, Part I. Taxation of Wage Income* [online]. 2012. Dostupné z: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#ssc>.

jelikož výběr logicky zabezpečuje daňová správa. V případě, že se jedná o pojistné či kombinaci daní a pojistného, převažují v rámci členských zemí dva způsoby organizace výběru – prostřednictvím integrované daňové správy, nebo prostřednictvím paralelní daňové a sociální správy.

Integrovaná správa daní tedy zabezpečuje výběr daní tak sociálních odvodů. Přestože daně a sociální odvody zůstávají odděleny, výběr náleží jedinému správnímu orgánu. V paralelním systému jsou naproti tomu příslušné správní orgány odděleny a výběr sociálních odvodů přísluší samostatné správě sociálního zabezpečení nezávislé na správě daňové, jež se stará pouze o výběr daní. I v rámci paralelních systémů často nacházíme obdobné či zcela sjednocené procesní postupy obou orgánů.

Následující tabulka zobrazuje zjednodušený přehled zemí, ve kterých je za výběr prostředků k financování sociálního zabezpečení zodpovědná integrovaná daňová a ve kterých sociální správa.

Daňová správa	Správa sociálního zabezpečení
Bulharsko	Belgie
Chorvatsko	Česká republika
Dánsko	Francie
Estonsko	Itálie
Finsko	Kypr
Irsko	Litva
Lotyšsko	Lucembursko
Maďarsko	Německo
Malta	Polsko
Nizozemí	Portugalsko
Rumunsko	Rakousko
Slovinsko	Řecko
Švédsko	Slovensko
Velká Británie	Španělsko

Z uvedené tabulky vyplývá, že integrovaný i paralelní systém je zastoupen zhruba stejně často. Jelikož jen málo systémů je financováno čistě prostřednictvím daní, v řadě zemí přebírá daňová správa i funkce spojené s výběrem sociálních odvodů.

V případě integrovaných daňových správ státy někdy přenáší kompetence na další organizace či agentury, než jsou centrální daňové správy, jako je např. „NRA“⁴⁷ v Bulharsku. V případě paralelních systémů, může být výběr sociálních odvodů svěřen veřejným institucím, jako je např. „INPS“⁴⁸ v Itálii, nebo soukromým institucím s veřejnou funkcí, jako je např. „Urssaf“⁴⁹ ve Francii. V mnoha případech je též výběr odvodů rozdělen mezi více různých institucí, jako je síť „Krankenkasse“⁵⁰ v Německu. Paralelní systémy bývají z povahy věci komplexnější a sjednocenější.

Způsob výběru finančních prostředků lze rozlišit ještě z dalšího pohledu, a to na centralizovaný a decentralizovaný, přičemž volba daňové či pojistné formy financování systému, stejně jako paralelního či integrovaného způsobu jeho organizace zde není rozhodující. Decentralizovaný způsob výběru, kterého se tedy účastní několik subjektů na různé úrovni a s různou územní působností v rámci jedné země, je běžnější a bývá považován za efektivnější. Blízkost a dostupnost pojištěncům a plátcům se logicky jeví jako důležitá vlastnost prohlubující snadnou spolupráci v praxi.

Stejně tak je třeba brát v úvahu věcnou rozdrobenost jednotlivých systémů sociálního zabezpečení, což může vyústit v oddělený výběr konkrétních sociálních odvodů různou složkou, dále dle kategorií osob mohou být rozlišeny specializované organizace zajišťující výběr pojistného od zaměstnanců a jejich zaměstnavatelů a jiné pro osoby samostatně výdělečně činné, samostatné organizace pro specifické odvětvové sektory, apod.

4.2.2.1 Směrem k integraci výběru pojistného a daní

Sloučení výběru daní a odvodů bývá často doporučováno v rámci reformy. Pro integraci výběru pojistného a osobních důchodových daní svědčí různé důvody:

- základní procesy při výběru daní a pojistného jsou podobné,
- zdá se, že integrace výběru pojistného a daní neznamena pro daňové správy zásadní zvýšení nákladů na jejich fungování, přestože to obvykle znamená, že musí existovat oddělené účetnictví o inkasu těchto plateb a informační toky daňových od daňové správy k sociálním pojišťovnám nebo státním pojistným fondům,

47 Národní agentura pro příjmy.

48 Istituto nazionale della previdenza sociale – Národní institut sociálního zabezpečení.

49 Union pour le Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales de Paris – Unie pro výběr pojistného na sociální zabezpečení a rodinné příspěvky v Paříži.

50 Nemocenská pokladna.

- určitou odlišností výběru pojistného oproti daním z příjmů je pravděpodobně vyšší ochota poplatníků platit pojistné, zejména v systémech, kde existuje alespoň částečná ekvivalence mezi výší pojistného a sociálními výhodami,
- argumentem spíše proti integraci je do určité míry odlišné zaměření daňové správy a institucí zabezpečujících výplatu dávek a výběr pojistného.
- integrace výběru daní z příjmů fyzických osob a pojistného je nejčastěji obhajována kvůli snížení administrativních nákladů vlády i nákladů poplatníků, lze nalézt argumenty, že by mohlo dojít ke zvýšení určitých rizik,
- snížení vyvolaných nákladů poplatníků v případě integrace formulářů, placení, procesních postupů atp., k čemuž rovněž přispívá unifikovaný systém kontrol a jednotný systém přenosu a sdílení dat.⁵¹

4.3 Česká republika

Systém sociálního zabezpečení v České republice patří svým geografickým středoevropským umístěním i historií ke státům ovlivněným Německou a Rakousko-Uherskou tradicí navazující na bismarckovský model. Následně byl jeho vývoj na řadu let přerušen nadvládou komunistického režimu, a nyní se postupně, zejména prostřednictvím důchodových reforem, znovu vrací k uspořádání založenému na základě spíše pojišťovacích nikoliv zabezpečovacích principů. Stále se však uplatňují všechny tři základní metody realizace sociálního zabezpečení – sociální pojištění, sociální podpora i sociální pomoc, přičemž, jak již bylo naznačeno, sociální pojištění se dále člení na pojištění důchodové, nemocenské a veřejné zdravotní.

Zabezpečení zaměstnanců v případě pracovního úrazu nebo nemoci z povolání není v českém právu řešeno standartní cestou úrazového pojištění,⁵² ale je zařazeno v rámci pracovního práva jako objektivní odpovědnost zaměstnavatele za poškození zdraví při výkonu práce. Stejně tak zabezpečení v nezaměstnanosti není řešeno klasickým sociálním pojištěním, ale na základě zákona o zaměstnanosti.⁵³

51 Srov. PRUŠVIC, David a kol. *Porovnání výběru pojistného a daní* [online]. Praha: VÚPSV, Projekt výzkumu č. HR 149/06, 2006. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Full-text/vz_263.pdf.

52 Přestože v roce 2006 byl přijat zákon č. 2006/266 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, jeho účinnost však byla již několikrát odložena, aktuálně k 2015 .1 .1.

53 Zákon č. 2004/435 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

4.3.1 Pojistné systémy

V současnosti je český systém sociálního pojištění z hlediska jeho financování možné charakterizovat jako čistý systém průběžně financovaný, až na výjimky dávkově definovaný. Upřednostňována je tedy vysoká míra solidarity a zamezování chudobě oproti zásluhovému poskytování náhrady příjmů, výdaje na dávky v daném období jsou hrazeny přímo z pojistného vybraného v tomto období. Právní úpravu financování obsahuje zákon o pojistném na sociální zabezpečení⁵⁴ upravující pojistné na pojistné na důchodové pojištění, pojistné na nemocenské pojištění, a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Zákon stanoví zejména okruh subjektů, způsob stanovení výše pojistného, odvod pojistného a povinnosti plátců pojistného.

Subjekty těchto pojistných systémů jsou zaměstnanci a jejich zaměstnavatele, osoby samostatně výdělečně činné a dobrovolně účastné osoby.⁵⁵ Zaměstnavatelé, zaměstnanci a osoby dobrovolně účastné odvádějí pojistné měsíčně, pro osoby samostatně výdělečně činné je rozhodným obdobím kalendářní rok, ale za určitých podmínek jsou povinny platit měsíční zálohy. Výše pojistného je stanovena procentními sazbami z vyměřovacího základu za rozhodné období.⁵⁶ Pojistné se vypočítává ze započitatelných příjmů před jejich zdaněním⁵⁷ a zaměstnavatel nese veškerou odpovědnost za stanovení správné výše pojistného, které je povinen platit on i zaměstnanec, a za jeho včasné odvod. Osoby samostatně výdělečně činné odvádějí pojistné z vyměřovacího základu, který si zvolí.⁵⁸ Pojistné vybírají okresní správy sociálního zabezpečení.

Se speciální úpravou osob, které vykonávají činnost ve více členských, či jiných cizích státech, resp. o zahrnování jejich příjmů plynoucích ze zahraničí do vyměřovacího základu pro stanovení výše odvodů, zákon nepočítá.

Základním hmotněprávním předpisem důchodového pojištění je zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Zabezpečuje osoby pro případ stáří, invalidity a ztráty živitele. Na tento státní, povinný systém navazují ještě doplňkové důchodové systémy. První z nich je zaveden zákonem č. 42/1994 Sb. o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, který shromažďuje prostředky od účastníků penzijního připojištění a příspěvky státu poskytnutých ve prospěch

54 Zákon č. 1992/589 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

55 Srov. ustanovení § 3 zákona č. 1992/589 Sb.

56 Srov. ustanovení § 4 zákona č. 589/1992 Sb.

57 Srov. ustanovení § 5 odst. 1 a 5a zákona č. 589/1992 Sb.

58 Srov. ustanovení § 5b odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb.

těchto účastníků. Od roku 2013 se zavádí další dva doplňkové systémy, a to doplňkové penzijní spoření a důchodové spoření na základě zákona č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 426/2011Sb., o důchodovém spoření, ve znění pozdějších předpisů.

Všechny tyto doplňkové systémy jsou dobrovolné a různou formou podporované státem (státní příspěvek, daňové úlevy, atd.), avšak dávky nejsou státem garantovány.⁵⁹ Celý systém důchodového pojištění ještě doplňuje třetí pilíř v podobě individuální možnosti zabezpečení prostřednictvím životního pojištění, účasti v investičních fondech.⁶⁰

Nemocenské pojištění je upraveno zákonem č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Povinné je pouze pro zaměstnance, u osob samostatně výdělečně činných zůstává na dobrovolné bázi.

Financování zdravotní péče je realizováno především prostřednictvím veřejného zdravotního pojištění, upraveného zákonem zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Je postaveno na solidárním principu, tj. pojištěnci přispívají do fondů podle svých možností a čerpají zdravotní služby podle svých potřeb.

Systému se povinně účastní všechny osoby s trvalým pobytem v České republice, dále osoby, jež jsou zaměstnanci zaměstnavatelů se sídlem na území České republiky.⁶¹ Výše pojistného u zaměstnanců se vypočítává z vyměřovacího základu obdobného, jako je vyměřovací základ pro účely českého sociálního zabezpečení, resp. daně z příjmu fyzických osob.⁶² Stejně tak jako u ostatních sociálních odvodů, je povinnost rozdělena mezi zaměstnance i zaměstnavatele. Z vyměřovacího základu tak zaměstnavatel odvede procentuálně stanovenou částku jako pojistné placené za zaměstnance a nadto ještě částku jako pojistné hrazené zaměstnavatelem.⁶³ Pojistné se odvádí přímo na účet zdravotní pojišťovny, u níž je zaměstnanec registrován.⁶⁴ V současnosti funguje v rámci českého systému sedm zdravotních pojišťoven, ze kterých si mohou občané libovolně volit.

Osoba samostatně výdělečně činná je povinna sama hradit pojistné ze stanoveného vyměřovacího základu.^{65;66} Stát je plátcem pojistného za nezaopatřené děti, důchodce,

59 Srov. CHVÁTALOVÁ, 2012, s. 159.

60 Srov. TRÖSTER, 2010, s. 313.

61 Srov. ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb.

62 Srov. ustanovení § 3 zákona č. 592/1992 Sb.

63 Srov. ustanovení § 5 odst. 1 a 2 zákona č. 592/1992 Sb.

64 Srov. ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 592/1992 Sb.

65 Srov. ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 592/1992 Sb.

66 Srov. ustanovení § 3a č. 592/1992 Sb.

osoby pobírající nemocenské dávky, peněžitou pomoc v mateřství, podporu v nezaměstnanosti, atd.⁶⁷ Osoba, která nespadá do žádné z předešlých kategorií, je povinna hradit pojistné z minimálního vyměřovacího základu.⁶⁸

V případě souběhu několika druhů příjmů, je třeba hradit pojistné ze všech těchto příjmů.⁶⁹ O konkrétním zahrnutí zahraničních příjmů do vyměřovacího základu zákony konkrétně, snad krom nepřímého odkazu přes zákon o daních z příjmů, nehovoří.

4.3.2 Nepojistné systémy

První z nepojistných subsystémů sociálního zabezpečení, systém státní sociální podpory, je nepříspěvkovým systémem financovaným ze státního rozpočtu. Z peněz odvedených prostřednictvím daní stát vyplácí dávky přispívající především rodinám v případě uznaných sociálních situací. Základním právním předpisem, který upravuje systém státní sociální podpory, je zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

Další z nepojistných subsystémů, systém sociální pomoci, představuje formu pomoci osobám s nedostatečnými příjmy a její celkové sociální a majetkové poměry neumožňují uspokojení základních životních potřeb na úrovni ještě přijatelné pro společnost. Základním právním předpisem je zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. O jejich přiznání rozhodují a dávky vyplácí pověřené obecní úřady, které na ně čerpají prostředky ze státního rozpočtu.

Do systému sociální pomoci spadají i dávky sociální péče pro osoby se zdravotním postižením, které jsou vypláceny ze státního rozpočtu prostřednictvím pověřených obecních úřadů. Základním právním předpisem je zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Spíše na pomezí, je systém sociálních služeb, který je upraven zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Sociální služby nabízejí pomoc a podporu lidem v nepříznivé sociální situaci. Způsoby jejich financování jsou různé – ze státního rozpočtu, za přímou plnou či částečnou úhradu jejich příjemců, přičemž se využívá i vícezdrojové financování v podobě účelových dotací a následného přerozdělení poskytovatelům sociálních služeb, nebo financování z místních rozpočtů, strukturálních fondů Evropské unie, atd.

67 Srov. ustanovení § 12 zákona č. 592/1992 Sb.

68 Srov. ustanovení § 10 zákona č. 592/1992 Sb.

69 Srov. ustanovení § 13 zákona č. 1992/592 Sb.

5 Mezinárodní koordinace sociálního zabezpečení

Propojenost národních ekonomik a trhů, potírání hranic mezi jednotlivými státy a vůbec celková snadná dostupnost okolního světa způsobuje nárůst řady negativních jevů i v oblasti sociálního zabezpečení. Státy pak mají na vybranou, jakou formu spolupráce zvolí. Mezi ty klíčové patří koordinace a harmonizace.

Dle Pennigse⁷⁰ jsou koordinační pravidla sociálního zabezpečení pravidly mezinárodního práva určená k takovému provázání systémů sociálního zabezpečení (i ve vztahu k dalším mezinárodním předpisům), které by umožňovalo ochránit postavení migrujících pracovníků, jejich rodinných příslušníků a podobných skupin osob v sociálním zabezpečení. Koordinace tedy nechává národní předpisy beze změn, rozdíly přetrvávají a pouze se nahrazují ta národní ustanovení, která jsou pro cizího státního příslušníka nevýhodná. Důležitým cílem koordinačních pravidel je určení právního řádu, který bude v konkrétní situaci aplikován. Na tomto principu je založena také většina mezinárodních závazků.

Naopak při dokonalé harmonizaci by určování použitelného právního řádu ztrácelo svůj smysl, jelikož právní řády by byly natolik sblížené, že použití kteréhokoli z nich by vedlo k obdobnému řešení. Harmonizace je tedy souhrn mezinárodních ustanovení určených státům a stanovujících povinnost těchto států přizpůsobit jim své národní předpisy.⁷¹ Harmonizace vede ke změně národních ustanovení, a to zpravidla nejen ve vztahu k cizím státním příslušníkům, ale ke všem.

5.1 Mezinárodní právo

Zájem, či spíše potřeba mezinárodní spolupráce v oblasti sociálních práv občanů narostl na počátku 20. století. Již před první světovou válkou tak existovalo několik mezinárodních subjektů těmito právy se zabývajících. Podstatou tehdejších dohod bylo stanovit alespoň základní pravidla pro přiznávání sociálních práv migrujícím občanům a jejich rodinám. Jelikož sociální zabezpečení svoji povahou spadá pod odvětví

70 Srov. PENNING, Frans. *Úvod do evropského práva sociálního zabezpečení*. České vyd. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2003, s. 11.

71 Ibidem.

veřejného práva, které si každý stát tvoří a spravuje sám, vycházejíc z vlastního historického kontextu, nebyla situace vůbec jednoduchá. První dohody proto obsahují pouze kolizní normy určující, kterým právním řádem se bude daný vztah řídit.

V době mezi světovými válkami na ně volně navazuje uzavírání řady dalších mezinárodních dohod a vznik mezinárodních organizací. K další koordinaci se přistupuje jednak cestou stanovení minimálních standardů společných pro všechny přistoupivší země a jednak dohodami o rovném zacházení, tzn., že v rámci koordinovaných systémů mohou z práva na rovné zacházení těžit i příslušníci jiného smluvního státu.

S přibývajícím důrazem na koordinační pravidla v rámci Evropské unie však ustupuje i význam koordinačních ustanovení přijatých v rámci těchto organizací. Svoji nepopíratelnou roli však sehrály při přípravě unijních koordinačních pravidel jako praxí ověřená inspirace.

5.1.1 Mezinárodní organizace

Následující text se již blíže věnuje nejdůležitějším mezinárodním organizacím a smlouvám vztahujícím se k mezinárodní koordinaci sociálního zabezpečení. Kromě dále uvedených se koordinaci sociálního zabezpečení věnuje i Organizace spojených národů, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, Světová zdravotnická organizace, Mezinárodní asociace sociálního zabezpečení a další.

5.1.1.1 Mezinárodní organizace práce⁷²

Hlavním úkolem Mezinárodní organizace práce je formulace, přijímání (v podobě úmluv, protokolů a doporučení) a prosazování mezinárodních pracovních standardů v oblasti svobody sdružování, politiky zaměstnanosti, rovnosti příležitostí, pracovních podmínek, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, sociálního zabezpečení a dalších. Přináší tak institucionální rámec pro sblížování národních právních úprav sociálního zabezpečení, řada úmluv má snahu krom jiného zavést určitá koordinační až harmonizační pravidla.

Nejprve se mezinárodní organizace práce soustředí na zavádění minimálních standardů postupně v úrazovém, nemocenském a penzijním pojištění. Proces je završen přijetím Úmluvy č. 102 o sociálním zabezpečení (minimální standardy).⁷³ Co se týče dohod o rovném zacházení, je přijata Úmluva č. 19 o rovném zacházení v úrazovém pojištění,⁷⁴ Úmluva č. 48 o zachování práv migrujících osob v oblasti důchodového

72 MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE PRÁCE [online]. Dostupné z: <http://www.ilo.org>.

73 Z roku 1952.

74 Z roku 1925.

pojištění,⁷⁵ jejíž ratifikace však je přerušena druhou světovou válkou, Úmluva č. 118 o rovném zacházení v sociálním zabezpečení⁷⁶ a Úmluva č. 157 o zachování práv ze sociálního zabezpečení.⁷⁷

Čím rozsáhlejší a propracovanější pravidla koordinace dohoda zahrnuje, tím většímu se vystavuje riziku, že ji ratifikuje nižší počet států. Je pochopitelné, že Úmluva s nejvyšším počtem přistoupivších států, Úmluva č. 118, obsahuje pouze jedno jediné koordinační pravidlo zakazující diskriminaci na základě státní příslušnosti. Naopak úmluva obsahující propracovaný systém koordinačních pravidel pro zachovávání nabývaných práv v důchodovém, invalidním a pozůstalostním pojištění, jako je Úmluva č. 48, má pouze omezený význam, jelikož ji ratifikovalo méně než deset států a některé ještě později od ratifikace ustoupily.

5.1.1.2 Rada Evropy⁷⁸

Organizace vznikající po druhé světové válce se zaměřuje na ochranu lidských práv a demokracie, podporu vědomí evropské kulturní identity, její rozvoj a řešení dalších problémů evropské společnosti. Již z jejího statutu vyplývá, že cílem je dosáhnout vyšší jednotnosti členských států za účelem realizace ideálů a principů tvořících jejich společné dědictví a podporovat jejich ekonomický a sociální rozvoj. Podpora sociální spravedlnosti a do jisté míry i volného pohybu osob tak nemohla jít stranou.

Organizace vypracovala řadu úmluv a smluv napomáhajících mezinárodní spolupráci a sociálnímu pokroku v Evropě. Nejvýznamnějšími z nich je jistě Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.⁷⁹ Z dnešního pohledu se může zdát možná minimalistická, ale představuje jeden z nejdokonalejších katalogů lidských práv, který je navíc schopen být aktivně vymáhán prostřednictvím stížností u speciálního soudu – Evropského soudu pro lidská práva.

Úmluva neobsahuje konkrétní úpravu sociálních práv, lze ale vycházet z obecného principu rovnosti, resp. zákazu diskriminace na základě jakéhokoli důvodu. Původně byla tomuto principu přikládána pouze akcesorická povaha, tedy bylo možné se ho domáhat pouze v souvislosti s porušením jiného práva zaručeného Úmluvou. Na druhou stranu však existují rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, která toto podporují.⁸⁰ V souladu s judikaturou tak lze Úmluvu vztahovat i na některá sociální práva

75 Z roku 1935.

76 Z roku 1962.

77 Z roku 1982.

78 RADA EVROPY [online]. Dostupné z: <http://www.coe.int>.

79 Z roku 1950.

80 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. května 1985, ve věci Ashingdane

včetně sociálního zabezpečení, např. to, že nelze cizím státním příslušníkům odeprít sociální práva nabytá na základě odvedení pojistného jen z toho důvodu, že domovský stát cizího příslušníka nedodrжуje vůči jeho občanům zásadu vzájemnosti.⁸¹

Zvláštní a přelomovou roli hraje Úmluva i ve vztahu k Evropské unii, jelikož Lisabonská smlouva umožnila přistoupení Evropské unie k tomuto mezinárodnímu dokumentu. Členské státy, jakožto smluvní strany Úmluvy, měly povinnost ji dodržovat při současné aplikaci evropského práva, zatímco Evropská unie jako celek ne, čímž docházelo k problematickým situacím. I přes počáteční spory ohledně některých právních otázek takového přistoupení, se jistě jednalo o pozitivní krok směrem k posílení právní jistoty občanů Evropské unie.⁸²

Co se týče dalších dokumentů Rady Evropy, brzy po jejím vzniku byly započaty práce ke konkrétnější koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Za účelem podpory volného pohybu pracovníků byly přijaty dvě prozatímní dohody⁸³ – Evropská prozatímní dohoda o systémech sociálního zabezpečení ve stáří, invaliditě a při ztrátě živitele a Evropská prozatímní dohoda o systémech sociálního zabezpečení jiných než ve stáří, invaliditě a při ztrátě živitele. Obě dohody měly platit do doby, než bude přijat další plánovaný dokument – Evropská úmluva o sociálním zabezpečení. Ta sice posléze vstoupila v platnost, ale vzhledem k malému počtu ratifikací nenaplnila původně plánovaný cíl vytvořit mnohostrannou koordinační platformu.⁸⁴

Vedle prozatímních dohod byla podepsána i Evropská úmluva o sociální a zdravotní pomoci,⁸⁵ která částečně přebrala úlohu dřívějších dvoustranných smluv o sociální pomoci. Především zavazuje členské státy zajistit občanům členského státu legálně pobývajícím na území jiného členského státu a jsou bez dostatečných prostředků nárok na sociální a zdravotní pomoc za stejných podmínek, jako jsou poskytovány na daném území. Náklady na takovou pomoc pak nese stát, který ji poskytl. Zvláštností tedy je, že na rozdíl od většiny dvoustranných dohod není vyžadována kompenzace těchto nákladů ze strany státu, jehož občanovi byla pomoc poskytnuta. Dalším principem je to, že občan členského státu legálně pobývajícím na území jiného členského státu nemůže být repatriován ze země pouze z důvodu, že potřebuje sociální nebo zdravotní pomoc.⁸⁶

proti Spojenému království, věc 8225/78.

81 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. září 1996, Gaygusuz proti Rakousku, stížnost č. 17371/90.

82 Srov. ŠTEFKO; KOLDINSKÁ, 2013, s. 51.

83 Z roku 1953.

84 Srov. TRÖSTER, 2010, s. 53.

85 Z roku 1953.

86 Více k Úmluvě viz ZONDER, Auteur. *De coördinatie van bestaansminimumuitkeringen*

Mezi touto organizací vytvořené dokumenty, které se přímo dotýkají sociálního zabezpečení, dále patří Evropský zákoník sociálního zabezpečení,⁸⁷ Evropská sociální charta⁸⁸ a její revize garantující práva spojená s ochranou práce, právo na sociální a zdravotní pomoc a předznamenávající další koordinaci sociálního zabezpečení.

Evropská sociální charta opět zakotvuje a rozpracovává princip rovnosti a zákazu diskriminace. Od svého přijetí byla již několikrát novelizována a rozšiřována. Státy, které ji podepsaly, se zavázaly, že budou respektovat a chránit celkem 19 vybraných práv svých občanů, jako je právo na práci, na spravedlivé podmínky práce, odměnu, ochranu zdraví, právo na sociální zabezpečení atd.

Revize Evropské sociální charty pak k původním 19 právům přidává dalších 12 práv nových, např. vyrovnávání pracovních příležitostí a podmínek pro ženy a muže, právo starých osob na sociální ochranu, právo na ochranu v období ukončení zaměstnání, práva zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, ochrana před chudobou a sociálním vyloučením atd., a smluvní závazek států k provedení jejich konkrétní tak, aby došlo ke zvýšení sociálních jistot.

Konkrétní náznak budoucích koordinačních pravidel obsahuje např. o čl. 12, který smluvní strany zavazuje k vytvoření a udržování systémů sociálního zabezpečení na dostatečné úrovni, postupnému zvyšování jeho úrovně a zejména zajištění rovného zacházení s vlastními státními příslušníky a státními příslušníky ostatních smluvních stran a uznávání, zachování a znovunabytí práv sociálního zabezpečení prostřednictvím sčítání dob pojištění nebo zaměstnání, nebo čl. 18 a 19 zajišťující volný pohyb pracovníků. Tyto články však v plném znění většina států, včetně České republiky, neratifikovalo.

Charta tak zakotvuje ochranu sociálních práv v poměrně širokém rozsahu společnou pro státy, které ji ratifikovaly, a zároveň rámcově definuje, jakým způsobem je zaručovat. Zcela konkrétní realizace však je už v působnosti jednotlivých zemí. Svůj nemalý význam má Charta i ve vztahu k Evropské unii, jelikož tvoří základ pro postupnou koordinaci sociálního zabezpečení a sociální politiky v členských státech Evropské unie vůbec.

5.1.2 Dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení

Krom zakládajících smluv jednotlivých organizací a dalších vícestranných úmluv uzavřených na jejich poli, existuje i jiná forma spolupráce. Běžnou praxí států se stalo

in de Europese Gemeenschap. Nederlands: Kluwer, 1991.

87 Z roku 1964.

88 Z roku 1961.

uzavírání dvoustranných dohod konkrétně upravujících práva a povinnosti jejich občanů. Tyto mezinárodní smlouvy často slouží jako jediný účinný nástroj tam, kde chybí konsensus států k vícestranné dohodě. Obecně přispívají k odstraňování překážek migrace, podnikání a poskytování služeb tak, aby přeshraniční prvek neměl negativní dopad na nároky vyplývající ze sociálního zabezpečení.

Dvoustranné smlouvy koordinují národní systémy sociálního zabezpečení smluvních stran a jejich hlavním účelem je zajistit, aby osoba krytá smlouvou neztratila své nároky na dávky ze sociálního zabezpečení z důvodu např. z důvodu, že ve smluvním státu nesplnila potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na dávku, zejména na starobní důchod. Pokud např. cizinec nesplní potřebnou dobu pojištění pro vznik nároku na důchod na území České republiky, nárok na důchod mu nevznikne, pokud mezinárodní smlouva o sociálním zabezpečení nestanoví jinak.⁸⁹

Na první pohled se jednotlivé smlouvy příliš neliší, nemají však vždy stejný osobní ani věcný rozsah. Rozdíly jsou též ve způsobu započítávání pojistných dob a v rozdělení povinností vyplácet dávky mezi orgány jednotlivých smluvních států. Podle těchto dvou kritérií můžeme smlouvy o sociálním zabezpečení rozdělit na *proporcionální*, které fungují na podobných pravidlech jako koordinace v rámci Evropské unie, kdy každý ze smluvních států rozhoduje o vlastní době pojištění a vyplácí dávku ve výši příslušného podílu. Smlouvy *teritoriální* vycházejí z principu trvalého pobytu žadatele. O dávce rozhoduje a vyplácí ji orgán sociálního zabezpečení státu, na jehož území má oprávněný místo trvalého pobytu. Dojde-li k přemístění trvalého pobytu do jiného smluvního státu, převezme tento stát veškeré povinnosti týkající se přiznávání a výplaty dávek sociálního zabezpečení. Tento typ smluv byl uzavírán spíše dříve v poměrech socialistického režimu, v dnešních podmínkách se jeví velmi nevýhodně. Třetím typem smluv pak jsou smlouvy *kombinované*, které obsahují jak prvky teritoriality, tak i proporcionality.

Za Českou republiku smlouvy zpravidla sjednává ministerstvo práce a sociálních věcí. Ve většině případů vychází z principů Evropské unie a vyspělých států v této oblasti. Jedná se klasické mezinárodní smlouvy sjednávané v souladu s článkem 10 Ústavy, tudíž jsou přednostně aplikovány před zákony.

V současné době má Česká republika uzavřeno 32 takových smluv, z čehož zhruba polovina je s členskými a polovina s nečlenskými státy Evropské unie.⁹⁰ Ve vztahu

89 Srov. MINISTERSTVO VNITRA. *Podklady pro analýzu ministerstva vnitra* [online]. 2008. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/azyl/integrace2/koncepcce/zajiste-ni/ukoly/analzy00/socialni.pdf>.

90 Srov. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení – Sociální zabezpečení v mezinárodním kontextu*. [online]. 2013.

ke členským zemím tak došlo po vstupu do Evropské unie k částečným změnám, jelikož bilaterální smlouvy byly v podstatě nahrazeny koordinačním nařízením. Vzájemnému vztahu koordinačních nařízení a bilaterálních smluv bude ještě věnována pozornost v rámci další samostatné kapitoly. Kromě smluv existují i další právní akty, z nichž některé jsou také publikovány ve Sbírce mezinárodních smluv.⁹¹

5.2 Právo Evropské unie

Právo sociální zabezpečení je dosud na evropské úrovni neharmonizované. Původně se sice harmonizace předpokládala, ale s ohledem na značné rozdíly v jednotlivých systémech a neochotu členských zemí muselo být od tohoto záměru upuštěno. To však neznamená, že by se sociálním zabezpečením Evropská unie nezabývala vůbec. Její počáteční snahou bylo nastavit určitý právní rámec tak, aby nedocházelo ke znevýhodňujícím situacím volně se pohybujících pracovníků a tím ke snížení zájmu o plnou realizaci svobody volného pohybu osob. Výsledkem toho je částečné zakotvení sociálních práv již v zakládajících smlouvách z 50. let, které se postupem časem rozvíjelo.

Současné bylo a je možné nalézt v primárním právu odkazy na různé mezinárodní dokumenty, zejména přijaté v rámci Rady Evropy, o kterých již bylo pojednáno dříve, kterými se Evropské společenství a posléze Evropská unie cítila být vázána. V Jednotném evropském aktu se uvádí, že zástupci smluvních stran jsou „*odhodláni společně pracovat k podpoře demokracie na základě základních práv přiznaných v ústavách a v zákonech členských států, v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a v Evropské sociální chartě, zejména svobody, rovnosti a sociální spravedlnosti*“. Společenství se tak přihlásilo k principům dvou nejdůležitějších dokumentů o lidských právech přijatých Radou Evropy a položilo tím i důraz na sociální práva. Maastrichtská smlouva pak tyto principy označuje za všeobecné právní principy Společenství a vyjadřuje odhodlání je respektovat.⁹²

Sociální práva byla od počátku úzce spojována s projektem společného trhu, často však narážela na odpor různých přístupů uplatňovaných v členských státech. V roce 1989 byla podepsána Charta základních práv pracovníků ve Společenství, jež

Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/1275>.

91 Např. sdělení č. 60/2001 Sb. m. s., o sjednání Protokolu mezi Ministerstvem vnitra České republiky a Ministerstvem vnitra Slovenské republiky o spolupráci v oblasti sociálního zabezpečení; sdělení č. 79/2001 Sb. m. s., o sjednání Ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Rakouskou republikou o sociálním zabezpečení, a mnoho dalších.

92 Srov. ŠTEFKO; KOLDINSKÁ, 2013, s. 78.

zakotvuje i práva související s migrací pracovníků, jako je právo usazovat se a pracovat v zemích Evropské unie, právo migrujících pracovníků na stejné daně a sociální zabezpečení. Přestože byla ve formě protokolu přiřazena k základním smlouvám, zůstala bez reálné právní závaznosti.

Taktéž Lisabonská smlouva zavádí řadu změn. Spolu s ní vstupuje v platnost i Listina základních práv Evropské unie,⁹³ zakotvující jednotlivé tematické okruhy základních lidských práv: důstojnost, svobody, rovnost, solidarita, občanská práva a soudnictví. Sociální práva pak konkrétně upravuje hlava IV, sociální zabezpečení a sociální pomoc čl. 34.

5.2.1 Východiska koordinace sociálního zabezpečení

Krom již zmíněných smluv, zaměřených úžeji na sociální práva, jejichž reálná vy-mahatelnost, zvláště v některých státech, není zcela jednoduchá, nalezneme obecný právní základ pro koordinaci sociálního zabezpečení i v primárním právu.

Odhlédneme-li od smluv historických a zaměříme-li se na jejich současnou podobu – zejména Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU), prvotní nastínění obsahují již preambule a také základní zásady a cíle Evropské unie zakotvené v čl. 3 SEU. Dalším důležitým ustanovením, ze kterého koordinace vychází, je obecný zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti stanovený v čl. 18 SFEU. Do koordinace sociálního zabezpečení se též promítá úprava sociální politiky Evropské unie zakotvená v ustanovení článku 151 a následujících SFEU. Nikoli bez významu jsou též ustanovení týkající se evropského občanství, která nalezneme v čl. 20 a následujících SFEU, také z toho důvodu, že dále rozšiřují obecný zákaz diskriminace, zejména v souvislosti s ekonomicky neaktivními osobami.

Stěžejní část pak tvoří ustanovení o volném pohybu osob, jenž je garantován v čl. 26 SFEU, podrobně rozpracován v hlavě IV. kapitole I., a zejména čl. 45 kladoucí důraz na odstranění všech forem diskriminace, která je vnímána jako značná překážka volného pohybu osob. Tento článek zahrnuje dva aspekty. Volný pohyb osob z hlediska pracovně právního je rozveden následujícím čl. 46, který zmocňuje Evropský parlament a Radu k přijímání směrnic a nařízení umožňujících volný pohyb pracovníků. Druhým aspektem je pak volný pohyb osob z hlediska sociálního zabezpečení, jenž je rozveden v čl. 48 umožňujícím přijímání opatření a zakotvujícím základní principy sociálního zabezpečení v obecné rovině.

93 Více k procesu přijímání viz LISSE, Luděk. *Listina základních práv Evropské unie* [online]. Ústav práva a právní vědy, 2010. Dostupné z: <http://www.ustavprava.cz/cz/sekce/casopis-pravo-2010-1-listina-zakladnich-prav-evropske-unie-123/>.

5.2.2 Sociální zabezpečení v sekundárním právu

Ustanovení základních smluv zmocňují orgány Evropské unie k přijímání aktů práva sekundárního. Konkrétně čl. 48 SFEU umožňuje přijímání opatření v oblasti sociálního zabezpečení. V oblasti sociálního zabezpečení se od počátku vždy jednalo o koordinační nařízení.

Co se týká oblasti pracovně právní, v 60. letech byla přijata první nařízení, a to nařízení o opatřeních k dosažení volného pohybu pracovníků⁹⁴ a následně navazující nařízení č. 38/64 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství,⁹⁵ později nahrazené nařízením č. 1612/68⁹⁶ se stejným názvem, a ještě později nahrazené aktuálně účinným nařízením č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.⁹⁷

5.2.2.1 Původní koordinační nařízení

Poměrně brzy po vzniku Evropských společenství byla přijata první koordinační nařízení,⁹⁸ jejichž účinnost se datuje již od roku 1959. Na přelomu 60. a 70. let pak byla nahrazena nařízením č. 1408/71/EHS o aplikaci systémů sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství,⁹⁹ a nařízením č. 72/574/EHS upravující postup při provádění nařízení č. 71/1408/EHS,^{100;101} která byla účinná až do nedávné doby. Ač s řadou novelizací, platila tato dvě nařízení více než 30 let.

94 Nařízení č. 15 o opatřeních k dosažení volného pohybu pracovníků.

95 Nařízení č. 38/64 ze dne 25. března 1964 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.

96 Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.

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

98 Nařízení č. 3 týkající se sociálního zabezpečení migrujících pracovníků;
Nařízení č. 4, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 3 týkající se sociálního zabezpečení migrujících pracovníků.

99 Nařízení č. 1408/71/EHS o aplikaci systémů sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství.

100 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.

101 Více k původním nařízením např. NERUDOVÁ, Iva. Volný pohyb pracovníků po EU a sociální zabezpečení. Mzdy a personalistika v praxi. 2003, č. 9, s. 14.

Právě kvůli řadě novel se však původní úprava stala velice nepřehlednou, jak pro migrující osoby, příp. jejich právní poradce, ale i pro samotné soudce. Nařízení též obsahovala obrovské množství výjimek ze základních pravidel, jež se prakticky nedaly aplikovat. Jejich věcný rozsah také zcela neodpovídal společenským potřebám.¹⁰² Další novelizace by byla již neúnosná, vyvstala proto potřeba zpracovat nařízení zcela nová, která by způsob koordinace zjednodušila, zpřehlednila a reagovala na nové situace, jako je např. migrace osob ze třetích zemí.

5.2.2.2 *Nová koordinační nařízení*

Proces přijímání nových nařízení však nebyl zcela bez problémů. Vyjednávání započala již na začátku 90. let a trvala poměrně dlouho, zvláště v případě prováděcího nařízení. Všeobecně lze říci, že nová koordinační úprava představuje významný posun kupředu, přestože např. judikatura do ní nebyla promítnuta zdaleka v takovém rozsahu, jak se předpokládalo.¹⁰³

Aktuálně platnou úpravu tak s účinností od 1. května 2010 obsahuje nařízení č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (v dalším textu též jen „nařízení“)¹⁰⁴ a nařízení č. 2009/987, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 2004/883 (v dalším textu též jen „prováděcí nařízení“).¹⁰⁵ Přestože se jimi koordinace sociálního zabezpečení neřídí po nikterak dlouhou dobu, byla již také několikrát novelizována, nejvýznamněji co se týče osobního rozsahu. Od roku 2011 se tak nařízení vztahují i na osoby ze třetích zemí, na které se koordinační pravidla dosud nevztahovala pouze z důvodu jejich státní příslušnosti, v zásadě tedy i na příslušníky třetích zemí migrující mezi různými členskými státy.

Zajímavý je též postoj neunijních zemí Evropského hospodářského prostoru, na které se vztahovala úprava dle původních nařízení a tak to také po první dva roky účinnosti nových zůstalo. Nicméně následně se i tyto země zavázaly k aplikaci nových koordinačních nařízení, Švýcarsko od 1. dubna 2012 a Norsko, Lichtenštejnsko a Island od 1. června 2012. Původní nařízení se tak již neaplikují ve vztahu k žádnému státu.

102 Srov. EBSCO. *Social Security (supl. 78)* [online]. 2010, p. 25. Dostupné z: web.ebsco-host.com.

103 Srov. ŠTEFKO; KOLDINSKÁ, 2013, s. 83 a násl.

104 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

105 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.

5.2.2.3 *Konflikt dvoustranných smluv a koordinačních nařízení*

Původní nařízení č. 1408/71 v čl. 6 vymezovalo svůj vztah ke smlouvám o sociálním zabezpečení tak, že samo nahrazovalo smlouvy o sociálním zabezpečení mezi členskými zeměmi, ale až na výjimky uvedené dále. Dvoustranné smlouvy se tak použily v případech s rozdílným osobním či věcným rozsahem, než má nařízení. Další výjimku představovaly smlouvy konkrétně vyjmenované v čl. 7 nařízení, které měly přednost v každém případě.

Časem vyvstala otázka, zda je v souladu se svobodou volného pohybu osob, že se dvoustranné smlouvy, kromě výslovně stanovených výjimek, nepoužijí ani v případech, kdy je úprava v nich obsažená pro konkrétní osobu výhodnější. Soudní dvůr se touto otázkou poprvé zabýval v rozsudku *Walder*,¹⁰⁶ přičemž dospěl k závěru, že princip nahrazení smluv nařízením je povinný a nedovoluje jiné, než výslovně stanovené, odchylky. Tento závěr byl následně podroben značné kritice, na základě které Soudní dvůr v navazujícím rozsudku *Rönfeldt*¹⁰⁷ přiznal německému občanovi výhody vyplývající mu z dvoustranné smlouvy s Dánskem. Tento rozsudek však byl také velmi kritizován zejména ze strany národních institucí sociálního zabezpečení s poukazem na to, že počet dvoustranných smluv je tak vysoký a jejich rozsah velmi rozmanitý, že není spravedlivé po nich požadovat, aby pro každého migrujícího pracovníka zvažovaly přiznání nároku dle vnitrostátních i evropských předpisů a navíc ještě braly v potaz případné dvoustranné smlouvy. Soudní dvůr proto navazuje dalším rozhodnutím ve věci *Thévenon*,¹⁰⁸ kde objasňuje svůj postoj k předchozímu případu s tím, že situace v něm uvedená byla zvláštní z toho důvodu, že se týkala i doby, kdy Dánsko ještě nebylo členem Evropských společenství. Tímto závěrem tak Soudní dvůr možnost aplikace dvoustranných smluv v případě výhodnějšího zacházení opět vyloučil.¹⁰⁹

I v důsledku nastíněného vývoje judikatury došlo ke změně úpravy vzájemného vztahu v rámci nového nařízení č. 883/2004, jehož čl. 8 konstruuje výjimky z nahrazení dvoustranných smluv nařízením odlišným způsobem odkazujícím právě na kritérium příznivějších podmínek. Nově tak nařízení počítá s použitím dvoustranných smluv, resp. častěji spíše jejich jednotlivých ustanovení, v případě, že jsou pro příjemce dávek příznivější, příp. vycházejí-li ze zvláštních historických okolností a jsou

106 Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. června 1973. C. J. Walder proti Bestuur der Sociale Verzekeringsbank. Věc 82–72.

107 Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 7. února 1991. Ludwig Rönfeldt proti Bundesversicherungsanstalt für Angestellte. Věc C-227/89.

108 Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 1995. Jean-Louis Thévenon a Stadt Speyer – Sozialamt proti Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz. Věc C-475/93.

109 Více viz PENNING, 2003, s. 149.

časově omezené, a zároveň jsou uvedeny v příloze č. II.¹¹⁰ Stejně jako starší nařízení i nové počítá s možností, že státy mohou vzájemně uzavírat i nové smlouvy o sociálním zabezpečení, jsou-li založeny na zásadách vyplývajících z evropských koordinačních pravidel sociálního zabezpečení.

Další případy kolizí dvoustranných smluv a koordinačních nařízení vyvstaly rovněž s rozšířením možnosti aplikace nařízení na příslušníky třetích zemí, např. pokud by se na ně obecně vztahovala nějaká dvoustranná smlouva, ale v důsledku toho, že zároveň migruje mezi více státy Evropské unie, se na něj začnou vztahovat i koordinační nařízení. Určení použitelného právního řádu dle dvoustranné smlouvy a dle nařízení pak nutně nemusí vést k totožným výsledkům. K této problematice probíhá v současnosti debata v rámci orgánu Evropské unie, které se pochopitelně kloní k přednostní evropského práva. Naproti tomu členské státy namítají, že nelze nutit nečlenské země, aby se takovými pravidly řídily a byla tím narušena úprava založená vzájemnými dvoustrannými smlouvami.¹¹¹

5.2.2.3.1 *Nové dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení*

Je tedy evidentní, že smluvní vztahy založené na dvoustranných smlouvách nezůstávají bez zájmu a je na ně kladena pozornost už z toho důvodu, že se mohou dostat do konfliktu s evropskými koordinačními pravidly.

Samo koordinační nařízení umožňuje v případě potřeby uzavírání vzájemných úmluv mezi členskými státy, ty ovšem musejí být založeny na zásadách nařízení a v jeho smyslu.¹¹² Doporučení pro uzavírání nových dvoustranných smluv uvádí i Správní komise, která vychází především z rozsudku ve věci *Gottardo*.¹¹³

V tomto případě Soudní dvůr jednal podle zásady nediskriminace z důvodu státní příslušnosti v souvislosti s osobou s bydlištěm v Evropské unii, která pracovala ve Francii, Itálii a Švýcarsku. Tato osoba neměla dostatečný nárok na důchod v Itálii a žádala, aby jí byly sečteny doby pojištění získané ve Švýcarsku a v Itálii, jak stanoví dvoustranná úmluva mezi těmito státy. Soudní dvůr rozhodl, že pokud členský stát uzavře se třetí zemí dvoustrannou mezinárodní úmluvu o sociálním zabezpečení, která stanoví, že pro nabytí nároku na dávky ve stáří se zohlední doby pojištění získané ve zmíněné třetí zemi, zásada rovného zacházení ukládá tomuto členskému státu, aby

110 Pro Českou republiku se jedná celkem o pět případů, použitelná tedy zůstávají některá ustanovení ze smluv s Německem, Kypr, Lucemburskem, Rakouskem a Slovenskem.

111 Srov. KOLDINSKÁ, 2012, s. 205 a násl.

112 Článek 8 odst. 2 nařízení č. 883/2004.

113 Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. ledna 2002. Elide Gottardo a Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Věc C-55/00.

přiznal státním příslušníkům ostatních členských států stejné výhody, jako mají jeho státní příslušníci na základě uvedené úmluvy.

Správní komise proto doporučuje,¹¹⁴ aby i) v souladu se zásadou rovného zacházení a nediskriminace byly výhody, pokud jde o důchody, jež mají pracovníci členského státu podle úmluvy o sociálním zabezpečení s třetí zemí, v zásadě přiznány také pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států a objektivně jsou v téže situaci. Dále aby ii) nové dvoustranné úmluvy o sociálním zabezpečení uzavřené mezi členským státem a třetí zemí obsahovaly zvláštní odkaz na zásadu nediskriminace z důvodu státní příslušnosti vůči státním příslušníkům jiného členského státu, kteří uplatnili své právo na volný pohyb v členském státě, jenž je smluvní stranou dotčené úmluvy. A nakonec aby iii) členské státy informovaly instituce v zemích, se kterými podepsaly úmluvy o sociálním zabezpečení, jejichž ustanovení platí pouze pro jejich příslušné státní příslušníky, o důsledcích rozhodnutí ve věci *Gottardo* a požádat je o spolupráci při provádění rozhodnutí Soudního dvora.

5.2.2.3.2 *Nástin vzorové evropské dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení*

Evropská komise v rámci sběru podkladů pro vydání sdělení o vnějších rozměrech evropské koordinace sociálního zabezpečení¹¹⁵ nechala zpracovat analýzu¹¹⁶ týkající se právě dvoustranných smluv a systémů, které tyto smlouvy vytváří, která obsahovala i návrh vzorové evropské smlouvy o sociálním zabezpečení.

Pro účely této vzorové smlouvy byla některá pravidla přejata tak, jak jsou obsaženy přímo z koordinačních nařízení, některá nebyla formulována tak striktně. Vyplynávající doporučení jsou následující:

- Zahrnout definice základních pojmů, obdobně jako je obsahuje nařízení, např. bydliště, pobyt, rodinný příslušník, příslušná instituce, doba pojištění, dávka, atd.
- Zahrnout závazek principu zachování nabytých práv, resp. export dávek do ciziny.

114 Doporučení č. P1 ze dne 12. června 2009 k rozsudku ve věci *Gottardo*, podle kterého musí být výhody, jež mají státní příslušníci jednoho státu podle dvoustranné úmluvy o sociálním zabezpečení s třetí zemí, přiznány také pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států.

115 EVROPSKÁ KOMISE. Communication on the External Dimension of EU Social Security Coordination [online]. 2012. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0153:FIN:EN:PDF>.

116 Srov. SPIEGEL, Bernhard. Analysis of Member States' Bilateral Agreements on Social Security with Third Countries. [online]. Evropská komise, 2010. Dostupné z: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6645&langId=en.

- Věcný rozsah stanovit abstraktním výčtem událostí, na které se smlouva vztahuje, nikoli výčtem konkrétních druhů dávek či odkazem na národní legislativu. Rozlišit zaměstnanecká schémata a schémata pro osoby samostatně výdělečně činné, příp. i některé zvláštní kategorie osob. Nechat na dohodě, zda zahrnout i nepřispěvkové dávky, či např. omezit možnost jejich exportu.
- Osobní působnost neomezovat pouze na příslušníky smluvních zemí, ale zahrnout všechny osoby spadající pod dané právní řády. Zahrnout postavení rodinných příslušníků. Pokud třetí země trvá na zúžení osobního rozsahu dodržet zásadu nediskriminace na základě státní příslušnosti.
- Rovnost zacházení se musí týkat všech osob krytých touto smlouvou. Případné jednostranné výjimky zahrnout spíše do přílohy. Doporučuje se zahrnutí „*Gottardo* klausule“ zvláště v případě, kdy je omezen osobní rozsah.
- Jako hlavní zásadu určování právního řádu využít *lex loci laboris*, ale umožnit sjednávání individuálních výjimek po dohodě příslušných institucí. Při vysílání a souběžné činnosti využít obdobnou úpravu jako obsahuje nařízení.
- Konkrétní ustanovení o jednotlivých dávkách formulovat se zřetelem na rozdíly v právních řádech smluvních států, případné podrobnosti rozebrat v příloze.
- Zakotvit pravidla spolupráce, způsob výběru příspěvky, ustanovení zakotvující ochranu při výměně dat, mechanismus v případě nesprávného postupu některé ze stran atd.

Konkrétní struktura vzorové smlouvy¹¹⁷ by mohla vypadat následovně:

- osobní působnost
- zásada rovného zacházení
- výplata dávek do ciziny
- pravidla společná pro všechna sociální rizika
- pravidla pro konkrétní sociální rizika
- implementace, administrativní spolupráce
- ratifikace, účinnost

117 Srov. NICKLESS, Jason; SIEDL, Helmut. *Co-ordination of Social Security in the Council of Europe: Short Guide* [online]. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2004. ISBN 92-871-5391-4. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dg3/sscsr%5CSource%5CSource%20coordination%20Short%20Guide_English.pdf.

- řešení sporů
- výpověď smlouvy
- vysvětlivky, návody

5.2.3 Judikatura

I přes omezenou pravomoc Soudního dvora, tzn., že Soudní dvůr právo nevytváří, pouze jej interpretuje, mají jeho rozhodnutí nezanedbatelný vliv na výslednou podobu evropských i vnitrostátních aktů i na jejich uplatňování. I při formulaci nově přijatých nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení se zákonodárce řídil dosavadní judikaturou a k řadě změn došlo právě na jejím základě.

K původním koordinačním nařízením se vztahuje judikatura velmi bohatá, v řádu stovek rozhodnutí, a v řadě případů již ani nebylo třeba předkládat předběžnou otázku, protože existující judikáty jsou dostatečně jasné pro to. To ale nikterak neuležovalo pozici rozhodovacích orgánů členských zemí, jelikož orientace v rozsáhlé judikatuře není vůbec snadná.

Co se týče nových nařízení, tam zatím s ohledem na dobu jejich účinnosti je počet a obsah judikátů zcela nedostačující. Proto je třeba hledat rozhodnutí vztahující se k obdobnému ustanovení v původních nařízeních a aplikovat je analogicky, a v případě, že současné úprave ta starší neodpovídá, se znovu obrátit na Soudní dvůr.¹¹⁸

5.2.4 Koordinace zdravotnictví v právu Evropské unie

Na závěr ještě patří doplnit zmínku ke koordinaci zdravotnictví. Zdravotní politika taktéž spadá do sdílené kompetence Evropské unie s členskými státy. Definování národních zdravotních politik však zůstává výhradní kompetencí náležející členským státům.¹¹⁹

Členské státy tak jsou plně odpovědné za organizaci a rozdělování zdravotnických služeb a lékařské péče, určují pravidla zdravotnictví a přístupu k němu. Pokusy o harmonizaci a vytvoření společných pravidel se vždy setkaly se silným odporem. Určité snahy je možné stejně jako v případě celého systému sociálního zabezpečení pozorovat v rámci zabezpečování výkonu čtyř základních svobod tak, aby byl zajištěn

118 Srov. ONDROVÁ, Kristýna. *Principy koordinace sociálního zabezpečení – princip aplikace jednoho právního řádu*. In: COFOLA 2012: the Conference Proceedings, 1. ed. Brno: Masaryk University, 2012.

119 Srov. EUROPA. *Veřejné zdraví* [online]. 2013. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/public_health/index_cs.htm.

výkon práva volného pohybu osob bez znemožnění či omezení přístupu ke zdravotní péči a volného pohybu služeb v případě poskytování přeshraničních zdravotních služeb.

Obecně lze tedy tvrdit, že koordinace zdravotnictví v Evropské unii tak v podstatě kopíruje úpravu sociálního zabezpečení a spadá pod koordinační nařízení.

5.2.4.1 Směrnice o přeshraniční zdravotní péči

Krom koordinačních nařízení je v oblasti zdravotnictví důležitá směrnice o přeshraniční zdravotní péči,¹²⁰ zaručující pacientům, kteří vyhledávají zdravotní péči v jiném členském státě, využití výhod plynoucích ze zásady volného pohybu osob, služeb a zboží. O přeshraniční zdravotní péči se tedy jedná v případě, že je péče poskytnutá v jiném členském státě než v tom, v němž je pacient pojištěn, anebo v případě, kdy zdravotní službu poskytovatel poskytuje ve státě jiném než je stát, jehož je rezidentem. Osobám využívajícím tuto péči by měla být zaručena náhrada nákladů přinejmenším v té výši, která by byla uhrazena za tutéž službu v členském státě, v němž je pacient pojištěn.

Směrnice o přeshraniční zdravotní péči zavádí mechanismus založený na zásadách volného pohybu a na zásadách, z nichž vycházejí rozhodnutí Soudního dvora, čímž pacientům umožňuje vyhledávat v jiném členském státě jakoukoli zdravotní péči a získat náhradu do výše částky, která by byla zaplacená v případě, že by podstoupili léčbu doma, ale nesou finanční riziko jakýchkoli nákladů, které by vyvstaly dodatečně.¹²¹

Ustanovení o nárocích, které stanoví směrnice, a ustanovení o nárocích, které stanoví koordinační nařízení, představují alternativní mechanismy pro převzetí nákladů na přeshraniční zdravotní péči. Pokud bylo požádáno o předchozí povolení a toto povolení bylo v rámci stanoveném nařízením uděleno, použijí se ustanovení uvedeného nařízení a dávky v nemoci jsou poskytovány podle pravidel stanovených uvedeným nařízením. To by nastalo zejména v případě léčby poskytnuté prostřednictvím evropských referenčních sítí, které stanoví tato směrnice. Pokud jsou náklady na zdravotní péči hrazeny podle kapitoly III této směrnice, použijí se ustanovení této směrnice.¹²²

120 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU ze dne 9. března 2011 o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči.

121 Srov. odůvodnění směrnice č. 2011/24.

122 Ibidem.

6 Pravidla koordinace sociálního zabezpečení v Evropské unii

Vývoj národních právních řádů stál po staletí na principu teritoriality. Princip teritoriality znamená omezení působnosti právních předpisů konkrétního státu pouze na jeho vlastní území, což zajišťuje přehlednost práv a povinností jednotlivých států vůči osobám, jež se zdržují na jejich území. Na tomto principu většina národních právních řádů stále funguje a Evropská unie se do této pravomoci nevměšuje, je-li vše v souladu se zásadou volného pohybu osob.¹²³

Uplatnění principu teritoriality však může za určitých okolností představovat překážku této základní svobody. Použije-li každý stát k určení aplikace vlastního právního řádu svoje vlastní kritéria a jsou-li tato kritéria v různých státech odlišná, mohou nastat konfliktní situace, jelikož každý z právních řádů může dojít k jiné odpovědi. Jestliže by pak migrující pracovník měl podléhat více právním řádům najednou, jedná se o tzv. pozitivní konflikt právních řádů. Naopak nepodléhal-li by žádnému z nich, jednalo by se o negativní konflikt právních řádů.

Tyto nežádoucí situace, představující překážku volného pohybu osob, řeší koordinační pravidla, jež jsou zakotvena v aktuálně platném a účinném nařízení č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 883/2004 o koordinaci sociálního zabezpečení. Jak již bylo naznačeno, nelze jej považovat za komplexní harmonizační akt, naopak, představují pouze určitý procesně právní návod jednotlivým vnitrostátním orgánům tak, aby mohla být plně realizována svoboda volného pohybu osob, jak vyplývá ze základních smluv.

6.1 Základní principy koordinace sociálního zabezpečení

Úkolem koordinačních nařízení je zejména odstranit přinejmenším následující základní problémy:

- zabránit konfliktům právních řádů, pozitivním i negativním;
- odstranit nerovné zacházení na základě státní příslušnosti, tedy všechny formy přímé i nepřímé diskriminace vlastních státních příslušníků vůči cizím;

123 Ibidem, s. 80.

- napravit přerušení běhu doby pojištění pracovníků z důvodu jeho pohybu přes hranice;
- odstranit teritoriální požadavky pro výplatu dávek.¹²⁴

K tomu nařízení zavádí čtyři (resp. pět) základní principy, na kterých je společná koordinace postavena. Zároveň jsou tyto zásady odrazem a rozvedením ustanovení zakotvených v primárním právu.¹²⁵ Mezi tyto principy patří:

- princip rovného zacházení,
- princip sčítání dob pojištění,
- princip zachování nabytých práv,
- princip asimilace faktů,
- a pro účely této publikace nejdůležitější princip aplikace jednoho právního řádu.

Než bude věnována pozornost samotné charakteristice jednotlivých principů, ještě shrnující poznámku z judikatury, že cílem nařízení, je zajistit volný pohyb zaměstnanců a samostatně výdělečných osob v Evropském společenství při respektování zvláštních vlastností vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení. Nařízení tedy vychází ze zásady rovného zacházení s ohledem na různé vnitrostátní právní předpisy a jeho účelem je zajistit co nejlépe rovné zacházení se všemi pracovníky na území členského státu, jakož i zamezit znevýhodnění pracovníků, kteří vykonávají své právo volného pohybu.¹²⁶ Systém zavedený nařízením je pouze koordinačním systémem, který se zejména týká určení právních předpisů použitelných na zaměstnance a samostatně výdělečně činné osoby, kteří za různých okolností využívají svého práva na volný pohyb. K takovému systému neodmyslitelně patří to, že výše příspěvků na sociální pojištění odváděných z důvodu výkonu činnosti se liší podle členského státu, na jehož území je činnost plně nebo částečně vykonávána, nebo podle právních předpisů o sociálním zabezpečení, kterým tato činnost podléhá.¹²⁷

124 Srov. PENNING, 2003, str. 13.

125 Srov. např. ustanovení čl. 48 SFEU.

126 Srov. Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 8. března 2001. Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. Věc C-68/99, bod 22 a 23; Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 26. května 2005. José Allard proti Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Věc C-249/04, bod 31.

127 Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 8. března 2001. Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. Věc C-68/99, bod 29;

6.1.1 Princip rovného zacházení

Princip rovného zacházení vyplývá mimo jiné ze základní zásady celého evropského práva zakazující veškerou diskriminaci z důvodů státní příslušnosti a prolíná se v podstatě všemi dalšími principy koordinace. V rámci nařízení je zakotven v jeho čl. 4, který stanoví, že migrující osoby podléhají stejným povinnostem a požívají stejných výhod, jaké poskytuje konkrétní právní řád vlastním státním příslušníkům. Tzn., že s cizím státním příslušníkem nesmí být při zaměstnání či provozování výdělečné činnosti v sociální oblasti zacházeno rozdílně než s vlastním, přičemž zakázány jsou všechny formy diskriminace, přímé i nepřímé. Nařízení tak jde v zakotvení tohoto principu ještě dále, než tomu bylo v původním nařízení č. 1408/71 v tom směru, že skutečnosti, jež jsou pro právní řád daného státu relevantní, je třeba posuzovat jako by k nim došlo na území jeho vlastním.¹²⁸

6.1.2 Princip zachování nabytých práv

Princip zachování nabytých práv odstraňuje překážky výplaty dávek do ciziny. Některé právní řády totiž stanoví, že je možné poskytovat osobám dávky pouze v případě, že mají bydliště na území tohoto státu, čímž oprávněná osoba v případě přestěhování ztrácí svůj nárok na dávku. Tímto principem je tedy příslušné kompetentní instituci nařízeno, aby exportovala dávku sociálního zabezpečení oprávněné osobě, přestože ta se nachází mimo území členského státu, ve kterém na ni vznikl nárok. Dávka se pak vyplácí do státu současného místa bydliště či pobytu oprávněné osoby. Nevýhodou je sice značné prodražení výplaty dávek, na druhou stranu zachování jednou nabytých práv lze považovat za jednu ze základních zásad právního státu. Zvláště důležitý je tento princip v případě důchodů. V rámci nařízení je upraven v čl. 7.

6.1.3 Princip sčítání dob pojištění

K zachování rovnosti různých státních příslušníků je též třeba principu zachování nabytých dob pojištění. Řada členských zemí totiž váže zisk nároku na dávku na splnění určité doby setrvání v systému sociálního zabezpečení, typické a snadno představitelné je to např. v případě důchodů. Za předpokladu, že osoba během života pracuje

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. března 2002. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti) proti Claude Hervein a Hervillier. Věc C-393/99, bod 52;

Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 9. března 2006. L. H. Piatkowski proti Inspecteur van de Belastingdienst grote ondernemingen Eindhoven. Věc C-493/04, bod 20.

128 Srov. čl. 3 odst. 1 nařízení 1408/71.

v různých členských zemích po různou dobu, je pravděpodobné, že přitom nesplní předepsanou dobu pro nárok na dávky v některé nebo dokonce žádné z nich, čímž by přišla o výhody, na které má na základě odvodů nárok. Tento princip proto stanoví kompetentním institucím povinnost při vypočítávání celkové doby setrvání v systému přihlídnout i k dobám, během kterých osoba pracovala (a byla pojištěna) v jiných členských státech.

Tato zásada samozřejmě platí pro všechny druhy dávek, použije se však pouze u těch, kde je nárok na splnění doby skutečně vázán, což nebývá v případě nároku na zdravotní péči, kde zpravidla stačí aktuální účast na pojištění. Nařízení ji zakotvuje v čl. 6. Bližší pravidla pak stanoví rozhodnutí Správní komise.¹²⁹

6.1.4 Princip stejného posuzování skutečností

Tento princip někdy nebývá řazen mezi základní principy, ale je brán jako doplňková zásada k ostatním. Vyjadřuje pravidlo, že na skutečnosti, které mají význam pro vznik nároku migrující osoby, je třeba pohlížet stejně, jako by nastaly v daném členském státě. Výsledný efekt tak může připomínat princip exportu dávek či sčítání dob pojištění. Nejblíže však má k principu rovnosti zacházení. Jelikož s přijetím nového nařízení a s ohledem na směr současné judikatury nabývá na významu, je důvod na něj nahlížet jako na princip samostatný.¹³⁰

6.1.5 Aplikace právní řádu jednoho členského státu

Posledně zmíněnému principu, principu aplikace jednoho právního řádu, bude věnována pozornost největší. Migrující osoba se z pohledu sociálního zabezpečení může dostat do různých, více či méně komplikovaných situací. V jednom státě má trvalý pobyt, v jiném se zdržuje, v jiném pracuje, v dalším může vykonávat jinou samostatně výdělečnou činnost. Jelikož každý národní právní řád určuje vlastní příslušnost na základě jiných pravidel, zpravidla hlavním kritériem bývá místo výkonu činnosti nebo naopak místo trvalého bydliště, bez existence koordinačních pravidel by docházelo ke kolizím jednotlivých právních řádů a snadno by se mohlo stát, že osoba bude pojištěna ve více členských státech zároveň, nebo v opačném případě, že nebude podléhat žádnému sociálnímu režimu. Je zřejmé, že oba tyto případy jsou nežádoucí.

Hlavním cílem principu aplikace jednoho právního řádu, na který je v podstatě možné nahlížet jako na soubor kolizních norem, je stanovit konkrétní pravidla pro

129 Rozhodnutí Správní komise č. H6 ze dne 16. prosince 2010 o uplatňování určitých zásad týkajících se sčítání dob podle článku 6 nařízení č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

130 Srov. ŠTEFKO; KOLDINSKÁ, 2013, s. 102.

určení právě jednoho příslušného právního řádu pro každou migrující osobu, a to v zájmu dosažení ochrany jejích práv, zamezení diskriminaci a současně zachování rovných podmínek volného pracovního trhu.

Tyto kolizní normy jsou svým charakterem výlučné. Tzn., že určením aplikovatelných právních předpisů se zároveň vylučují ostatní předpisy jiných členských států. A stejně tak samo příslušné vnitrostátní právo nemůže stanovit podmínky účasti na systému sociálního zabezpečení tak, aby vyloučilo osoby, kterým je toto právo příslušné na základě nařízení. Tedy příslušný právní řád, určený dle kolizních norem nařízení, nemůže vlastní příslušnost rušit či omezovat. Tato zásada byla mnohokrát potvrzena i judikaturou Soudního dvora Evropské unie.¹³¹ Výlučnost nebyla v rámci tohoto principu zakotvena vždy, ale až s účinností nového nařízení. Původní nařízení č. 71/1408 umožňovalo v některých případech, jako byl souběh zaměstnaneckého poměr v jedné a samostatně výdělečná činnost v druhé zemi, že se na jednu migrující osobu mohly vztahovat právní řády více států.

Určený právní řád se pak použije jak pro nároky na dávky¹³² tak i pro platby pojistného. Výše odvodů, způsob jejího výpočtu, ale i samotný proces jejich výběru a následná správa se tak řídí právním řádem státu určeným dle dále uvedených pravidel.

6.1.5.1 Pravidla určování příslušného právního řádu

Nařízení rozlišuje obecná a některá speciální pravidla vztahující se k různým situacím. Jak již bylo zmíněno, první a základní ustanovení stanovuje, že osoby, na které se vztahuje nařízení, podléhají předpisům pouze jednoho členského státu.¹³³

V případě, že je osoba zaměstnancem, podléhá předpisům státu, na jehož území pracuje, a to bez ohledu na to, že bydlí na území jiného členského státu nebo že zaměstnavatel má sídlo na území jiného členského státu. Stejně tak osoba samostatně výdělečně činná přísluší k právním předpisům toho státu, na jehož území vykonává činnost, přestože bydlí na území jiného členského státu.¹³⁴ Určující je tedy místo vý-

131 Např. rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 3. května 1990. Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank proti M. G. J. Kits van Heijningen. Věc C-2/89;

rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 23. září 1982. Direction de la Sociale Verzekeringsbank proti héritiers et/ou ayants cause de G.T. Holder. Věc 276/81.

132 Viz věcný rozsah v čl. 3 nařízení č. 883/2004: 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, rodinné dávky.

133 Srov. článek 11 odst. 1 nařízení č. 883/2004.

134 Srov. článek 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004.

konu práce či činnosti, tzv. „lex loci laboris“. Z této obecné zásady ovšem existuje několik výjimek, z nichž největší pozornost bude věnována vyslání a souběžnému výkonu činností ve více zemích.

Zvláštní kategorií osob jsou též osoby pobírající dávky v nezaměstnanosti, pro které platí právní předpisy státu bydliště¹³⁵ a „neaktivní“ osoby, taktéž právo státu bydliště.¹³⁶ Osoby odvedené nebo znovu povoláné do vojenské nebo civilní služby podléhají právním předpisům členského státu, do jehož služeb byly odvedeny nebo povolány.¹³⁷ Dále jsou to státní úředníci, pro které se určení příslušnosti řídí právními předpisy státu, kterému podléhá správní orgán, který úředníka zaměstnává,¹³⁸ a zaměstnanci Evropské unie, kteří si mohou zvolit mezi příslušností k právním předpisům státu, v němž jsou zaměstnáni, právním předpisům státu, které se na ně vztahovaly naposledy nebo k právním předpisům státu, jehož jsou státními příslušníky.¹³⁹

Státy mohou též sjednat výjimku z obecných pravidel v zájmu určitých osob či skupin osob společnou dohodou, existují-li k tomu rozumné důvody.¹⁴⁰ K určitým modifikacím docházelo též na základě přechodného období stanoveného k používání předchozí úpravy.¹⁴¹

6.1.5.1.1 *Institut vyslání*

Institutu vyslání¹⁴² osobám při splnění určitých podmínek umožňuje setrvat v sociálním systému původního státu. Taková osoba, přičemž se může jednat o zaměstnance¹⁴³ i o osobu samostatně výdělečně činnou,¹⁴⁴ vykonává-li činnost jménem zaměstnavatele, nebo odejde-li do jiného státu a provozuje tam podobnou činnost, a za předpokladu, že doba trvání práce či činnosti nepřesáhne 24 měsíců, nepodléhá právním předpisům státu výkonu práce či činnosti, ale nadále předpisům státu, odkud byla vyslána nebo odkud pochází. Odpadá tak řada administrativních komplikací spojených se změnou pojistného systému, a především dochází k eliminaci zamítnutých žádostí o dávku z důvodu krátkodobosti setrvání v pojistném systému.¹⁴⁵

135 Srov. článek 11 odst. 3 písm. c) nařízení č. 883/2004.

136 Srov. článek 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004.

137 Srov. článek 11 odst. 3 písm. d) nařízení č. 883/2004.

138 Srov. článek 11 odst. 3 písm. b) nařízení č. 883/2004.

139 Srov. článek 15 nařízení č. 883/2004.

140 Srov. článek 16 nařízení č. 883/2004.

141 Srov. články 87 a 87a nařízení č. 883/2004.

142 Srov. článek 12 nařízení č. 883/2004.

143 Srov. článek 12 odst. 1 nařízení č. 883/2004.

144 Srov. článek 12 odst. 2 nařízení č. 883/2004.

145 Tedy pro nesplnění podmínky stanovené doby pojištění pro vyplácení konkrétní dávky.

Nutno podotknout, že toto pravidlo se použije pouze ve vztahu k příslušnosti vyslaných pracovníků a osob k systémům sociálního zabezpečení. Ohledně pracovněprávních podmínek vyslaných zaměstnanců je třeba vycházet ze směrnice o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.¹⁴⁶ Cílem této směrnice je stanovení minimální ochrany, kterou musí zaměstnavatelé vysílající pracovníky do jiných členských zemí těmto pracovníkům zaručit, a to po celou dobu, po kterou práci v jiném členském státě vykonávají. Jedná se o zaručení pracovních podmínek týkající se zejména maximální délky pracovní doby a minimální doby odpočinku, minimální délka dovolené za kalendářní rok, minimální mzda, včetně sazeb za přesčasy, podmínky poskytování pracovníků, zejména prostřednictvím podniků pro dočasnou práci, ochrana zdraví, bezpečnosti a hygieny při práci, ochranná opatření týkající se pracovních podmínek těhotných žen nebo žen krátce po porodu, dětí a mladistvých, rovné zacházení pro muže a ženy a ostatní ustanovení o nediskriminaci atd. Směrnice však neobsahuje přesně vymezenou maximální dobu vyslání, na rozdíl od nařízení, které jeho maximální trvání pevně stanoví na 24 měsíců, ale pouze neurčitě definuje vyslaného pracovníka jako pracovníka, který po omezenou dobu vykonává práci na území jiného členského státu.

Stejně tak daňový režim příjmů vyslaných pracovníků či osob sob samostatně výdělečně činných nepodléhá vždy stejnému právnímu řádu, jenž byl určen dle koordinčního nařízení.¹⁴⁷

6.1.5.1.2 Souběžný výkon činností ve více členských státech

Může dojít k situaci, že osoba v jednom období vykonává činnost ve dvou nebo i více zemích najednou.¹⁴⁸ Tyto případy taktéž vyžadují speciální úpravu, a tu poskytuje zejména čl. 13 nařízení. Opět může nastat několik následujících kombinací.

Osoba může být zaměstnána u dvou či více zaměstnavatelů se sídlem v různých zemích, může provozovat samostatnou výdělečnou činnost na území více států, příp. může dojít ke kombinaci zaměstnání spolu se samostatnou výdělečnou činností provozovanou jinde.

146 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

147 K tomu více viz KŘEPELKA, Filip. *Evropská a světová liberalizace obchodu službami*. Brno, 2008. Habilitační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, kapitola S a T.

148 Otázkou však je kolika osob se tato situace skutečně týká. Analýza za období mezi lety 1990 a 1995 udává počet 380 000 přeshraničních pracovníků v západní Evropě. Novější, či jakákoli jiná data se nepodařilo dohledat. Srov. EVROPSKÝ PARLAMENT. *Frontier Workers in the European Union* [online]. 1997. working paper, Social Affairs Series, W 16A. Dostupný z: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary_en.htm#.

Osoby zaměstnané zpravidla podléhají předpisům členského státu, na jehož území mají bydliště v případě, že vykonávají podstatnou část své činnosti v tomto státě nebo pokud jsou zaměstnávány různými zaměstnavateli, jejichž sídla jsou v různých členských státech.¹⁴⁹ Ovšem mohou podléhat i předpisům státu, na jehož území se nachází sídlo zaměstnavatele, pokud nevykonávají podstatnou část své činnosti ve státě jejich bydliště.^{150;151}

Podobně na osobu samostatně výdělečně činnou ve dvou nebo více státech se vztahují předpisy státu bydliště, pokud vykonává podstatnou část své činnosti v tomto členském státě,¹⁵² nebo předpisy členského státu, v němž se nachází střed zájmu její činnosti, pokud nebydlí v členském státě, v němž vykonává podstatnou část své činnosti.¹⁵³

Na osobu, která je zaměstnaná a samostatně výdělečně činná v různých členských státech najednou, se vztahují předpisy členského státu, v němž pracuje jako zaměstnanec.¹⁵⁴ Pokud však vykonává samostatně výdělečnou činnost na území jednoho nebo více států a zároveň je zaměstnaná na území dvou nebo více členských států, podléhá sice předpisům členského státu zaměstnavatele, ale je třeba ještě určit kterého. Zde se pak uplatní pravidla pro určování jako při souběžném zaměstnání. Jak již bylo uvedeno, tato úprava je oproti původnímu nařízení značně odlišná. Dle starších nařízení se osoba zaměstnaná a současně samostatně výdělečně činná ve více zemích mohla v některých případech,¹⁵⁵ dostat do situace, že se na ni vztahovaly dva právní řády najednou.

Speciální pravidlo se uplatňuje v případě, pokud je osoba zaměstnaná jako úředník jedním členským státem a pracuje jako zaměstnanec nebo i osoba samostatně výdělečně činná v jiném. Na takovou osobu se pak v každém případě vztahují právní předpisy členského státu, v němž je zaměstnaná jako úředník.¹⁵⁶

Ještě je třeba nejspíš vysvětlit nový pojem, se kterým nařízení několikrát pracuje, a to kritérium „podstatné části činnosti“. Určení toho, co je a co není, touto podstatnou částí se na první pohled může zdát poněkud nejasné a stěží určitelné. Zaprátáme-li

149 Srov. článek 13 odst. 1 písm. a) nařízení č. 883/2004.

150 Srov. článek 13 odst. 1 písm. b) nařízení č. 883/2004.

151 Srov. ČESKÁ SPRÁVA SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ. *Souběžný výkon činností* [online]. 2012. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/evropska-unie/urceni-statu-pojisteni/urceni-statu-pojisteni-dle-novych-narizeni-883-2004-a-987-2009/soubezny-vykon-cinnosti.htm>.

152 Srov. článek 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 883/2004.

153 Srov. článek 13 odst. 2 písm. b) nařízení č. 883/2004.

154 Srov. článek 13 odst. 3 nařízení č. 883/2004.

155 Srov. příloha nařízení č. 1408/71.

156 Srov. článek 13 odst. 4 nařízení č. 883/2004.

však hlouběji, orientační odpověď nám poskytne prováděcí nařízení. O podstatnou část činnosti se jedná, pokud doba strávená v zaměstnání a/nebo výdělek přesáhne alespoň 25 % z celkové doby či výdělku. U osoby samostatně výdělečně činné se navíc může jednat o 25 % obrátu nebo počtu poskytnutých služeb, vždy se zohledněním situace předpokládané pro období následujících 12 měsíců.¹⁵⁷

Nařízení dále konstruuje fikci příslušnosti k jednomu právnímu řádu tím, že stanoví, že s osobami, kterým byl určen příslušný právní řád dle výše uvedených pravidel, se zachází tak, jako by vykonávaly veškerou svou činnost a pobíraly veškerý svůj příjem v dotyčném členském státě,¹⁵⁸ a nesmí být vůči tuzemským zaměstnancům nikterak znevýhodněni. To je mimo jiné jeden z dalších projevů principu rovného zacházení.

Toto ustanovení taktéž představuje zpřesnění pravidel a posun od úpravy původního nařízení č. 1408/71, které takové konkrétní ustanovení neobsahovalo. Při výkladu jej ovšem vyvozoval Soudní dvůr, a to např. v již zmiňovaném případě *Allard*.¹⁵⁹ Z tohoto judikátu vyplývá, že čl. 13 a následující¹⁶⁰ nařízení č. 1408/71 vyžadují, aby v případě osoby samostatně výdělečně činné, která vykonává své výdělečné činnosti na území dvou členských států a má bydliště v jednom z nich, byly při stanovení výše odvodu¹⁶¹ placených touto osobou ve státě bydliště, zahrnuty též příjmy z výdělečné činnosti získané na území druhého členského státu, i když po zaplacení tohoto příspěvku osoba samostatně výdělečně činná nemůže požívat žádné sociální nebo jiné dávky hrazené v tomto druhém státě. Dle názoru Soudního dvora tehdejší čl. 43 Smlouvy o ES nebránil tomu, aby placení takového odvodu bylo osobám vykonávajícím samostatně výdělečnou ve dvou členských státech uloženo, a použití této úpravy neomezuje nebo neztěžuje výkon základních svobod zaručených Smlouvou, ale naopak přispívá k usnadnění jejich výkonu. Vnitrostátní opatření provádějící tato ustanovení, nepředstavují tedy omezení svobody usazování. Další vývoj judikatury však naznačil, že zahrnutí těchto příjmů pod vyměřovací základ odvodů není vždy povinností členských států.¹⁶²

Pro úplnost je třeba znovu zdůraznit, že dle všech předchozích pravidel určený právní řád se použije výhradně ve vztahu k sociálnímu zabezpečení. Pracovněprávní,

157 Srov. článek 14 odst. 8 nařízení č. 987/2009.

158 Srov. článek 13 odst. 5 nařízení č. 883/2004.

159 Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 26. května 2005. José Allard proti Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Věc C-249/04.

160 Tyto články zakotvují původní pravidla určování příslušného právního řádu pro naplnění principu aplikace jednoho právního řádu.

161 Konkrétně se jednalo o snižující příspěvek.

162 Srov. kapitola 7.3.4.

daňové a další předpisy nejsou nikterak dotčeny. Co se daní týče, je třeba postupovat dle národních pravidel, určujících které příjmy a jak budou zdaněny, tzn., je třeba zohledňovat způsob zdaňování příjmů rezidentů daného státu, zejména co se týče jejich příjmů ze zahraničí, a naopak zdaňování příjmů nerezidentů plynoucích z území daného státu. Přičemž nejprve je třeba zjistit, zda mezi sebou zainteresované státy nemají uzavřenou smlouvu o zamezení dvojího zdanění, aby byla vyloučena případná kolize jejich národních úprav s jejími negativními důsledky.¹⁶³

Není tedy vůbec výjimečné, že se platba daní a sociálních odvodů z jednoho příjmu bude řídit dvěma různými právními řády.

6.1.5.1.2.1 Povinnosti zúčastněných osob při výkonu souběžné činnosti

S teoretickými pravidly určování příslušnosti jsme se již seznámily. Ale jak takový proces a následná účast v pojistném systému vypadá v praxi? Pro názornou ukázkou a zjednodušení si představme občana X, který je z České republiky a je zaměstnán na částečný úvazek českým zaměstnavatelem a chystá se též pracovat na částečný pracovní poměr u zaměstnavatele slovenského. Zainteresovaných je hned několik subjektů – kromě samotné migrující osoby, jsou to příslušné instituce¹⁶⁴ dotčených členských států a zpravidla též zaměstnavatelé, pokud se nejedná o osobu pouze samostatně výdělečně činnou, v našem případě tedy zaměstnavatelé z obou států.

K určení příslušného právního řádu dochází následujícím způsobem. Nejprve je osoba, vykonávající činnosti ve dvou nebo více členských státech, povinna o tom neprodleně uvědomit příslušnou instituci.¹⁶⁵ V České republice se jedná o správu sociálního zabezpečení. Osoba X tedy oznámí místně příslušné správě, že bude pracovat i na Slovensku. Pokud by tuto oznamovací povinnost nesplnila, nemohl by být určen jeden příslušný právní řád, a mohlo by dojít k situaci, že bude odvádět pojistné z jednoho příjmu vícekrát do různých pojistných systémů.

Instituce, která takové oznámení obdrží, neprodleně určí příslušnost, ale toto určení je ovšem pouze prozatímní.¹⁶⁶ O svém rozhodnutí informuje kompetentní instituci dalších dotčených členských států, na jejichž území vykonává osoba rovněž činnost, a tyto instituce mají poté dva měsíce na zpochybnění rozhodnutí první z nich. Nedojde-li ke zpochybnění, stává se určení příslušnosti definitivním.¹⁶⁷

163 Srov. kapitola 7.4.1.

164 Subjekty příslušné pro správu systémů sociálního zabezpečení.

165 Srov. článek 16 odst. 1 nařízení č. 987/2009.

166 Srov. článek 16 odst. 2 nařízení č. 987/2009.

167 Srov. článek 16 odst. 3 nařízení č. 987/2009.

V případě, že by instituce druhého členského státu nesouhlasila s takto určenou příslušností, je určení považováno pouze za provizorní, a to, pokud se příslušné kompetentní instituce nedohodnou, až do rozhodnutí sporu administrativní komisí. Po jejím rozhodnutí by došlo k definitivnímu a retroaktivnímu určení příslušné legislativy. Pokud je definitivní příslušnost jiná než předběžně určená, musí se pojistné a náklady na poskytnuté dávky mezi institucemi vypořádat a případné rozdíly musí pojistěncem doplatit.¹⁶⁸ Provizorní určení právních předpisů je institutem představujícím určitou záruku principu aplikace jednoho právního řádu.

Pro zjednodušení předpokládáme, že osoba X vykonává podstatnou část činnosti v České republice, česká správa sociálního zabezpečení proto stanoví příslušnost českých právních předpisů a v případě, že slovenská správa nebude mít námitek, stane se toto určení definitivním.

Příslušná instituce poté vydá migrující osobě formulář A1 „Potvrzení o příslušnosti k právním předpisům“, potvrzující její příslušnost ke konkrétnímu sociálnímu systému. Česká správa tedy následně vydá formulář o příslušnosti českých právních předpisů, kterým se osoba X prokazuje slovenské správě, a ta po ní následně nemůže požadovat odvody do vlastního pojistného systému. Stejně tak prokazuje příslušnost slovenskému zaměstnavateli.

V tomto bodě máme pro migrující osobu stanoven a formulářem deklarován příslušný sociální systém. Co dále se samostatnými odvody pojistného? Kdo a kam platí? V případě osob samostatně výdělečně činných je situace jednoduchá, každá osoba si za placení pojistného z vlastních příjmů odpovídá sama a je povinna jej do příslušného systému řádně a včas odvést. V případě zaměstnavatele migrující osoby, sídlícího ve státě, jehož předpisy jsou příslušné, se situace také příliš nemění, ten postupuje nadále dle vlastních právních předpisů tak, jakoby osoba ani v jiném státě zaměstnána nebyla.

Problematicky se však jeví pozice zaměstnavatele, se sídlem ve státě, jehož právní předpisy příslušné nejsou. Z logiky věci vyplývá, že by měl odvádět do cizího pojistného systému. Ale podle jakých předpisů? Podle vlastních? Podle cizích? Může mít vůbec zaměstnavatel povinnost zjišťovat cizí právní úpravu sociálního zabezpečení? Nebude taková povinnost pak znevýhodňovat cizí uchazeče o zaměstnání? Nelze předpokládat, že zaměstnavatelé budou ochotně navyšovat administrativu spojenou se zjišťováním cizích pravidel a rozdílný způsobem výpočtu příslušných částek.

Teoretickou otázkou k diskuzi je též to, zda pozice takového zaměstnavatele, jež rovněž participuje na systému sociálního zabezpečení a v důsledku zaměstnání

168 Více viz VYŠKOVSKÁ, Magdalena. Zaměstnávání cizinců z pohledu daně z příjmů, sociálního zabezpečení zdravotního pojištění. *Daňový expert*. 2010, č. 6, s. 10.

zaměstnance vykonávajícího souběžnou činnost z části přináležející k jinému systému sociálního zabezpečení než je mu příslušný na základě vztahů s ostatními „běžnými“ zaměstnanci, není v rozporu s principem aplikace jednoho právního řádu.

V těchto věcech nám napovídá, alespoň částečně, prováděcí nařízení, které stanovuje, že takový zaměstnavatel, musí splnit všechny povinnosti stanovené právními předpisy, které jsou na jeho zaměstnance použitelné, zejména povinnost platit odvody, tak, jako kdyby měl sídlo v příslušném členském státě.¹⁶⁹ Zaměstnavatel se sídlem v nepříslušném státě tedy skutečně musí odvádět pojistné do systému příslušného státu, a to podle předpisů tohoto příslušného státu. Zároveň správa sociálního zabezpečení příslušného členského státu, uvědomí migrující osobu a jejího nebo její zaměstnavatele o povinnostech vyplývajících z použitelných právních předpisů a především jim poskytne nezbytnou pomoc při plnění formalit.¹⁷⁰

Prováděcí nařízení ovšem umožňuje i alternativní řešení této situace, ulehčující pozici zaměstnavatele, a to ve formě přenesení povinnosti na samotného zaměstnance. Zaměstnavatel z nepříslušného státu totiž může se zaměstnancem uzavřít dohodu o tom, že zaměstnanec bude plnit povinnosti zaměstnavatele týkající se placení odvodů jeho jménem, aniž by byly tyto základní povinnosti zaměstnavatele dotčeny. Takové ujednání je však třeba oznámit příslušné správě.¹⁷¹

Tenhle způsob je pro zaměstnavatele vcelku příznivý, nenavyšuje administrativu spojenou se zaměstnáním cizince a zřejmě bude v podobných případech tento postup i hojně využíván. Vyšší zátěž je zde však kladena na zaměstnance a záleží na něm do jaké míry a jak řádně bude ochoten své povinnosti plnit. Otázkou zůstává, kolik lidí se v této situaci reálně ocitá. Případy více zaměstnaneckých poměrů u více zaměstnavatelů navíc z více zemí zřejmě příliš časté nejsou. Zpravidla se spíše jedná o jeden zaměstnanecký poměr spolu s nejrůznějšími dohodami se zaměstnavateli z jiných zemí.

Vraťme se ještě v rychlosti k našemu modelovému příkladu. Osoba X tedy předloží slovenskému zaměstnavateli formulář potvrzující její příslušnost do systému sociálního zabezpečení České republiky. Česká správa by následně měla informovat slovenského zaměstnavatele, resp. ten se může sám dobrovolně informovat u české správy sociálního zabezpečení ohledně registrace, přihlášky pojištěnce apod., a zejména jakým způsobem a v jaké výši má být hrazeno pojištění z příjmů jím vyplácených osobě X a poté tyto vyplývající povinnosti plnit, příp. je delegovat na samotného českého zaměstnance.

169 Srov. článek 21 odst. 1 nařízení č. 987/2009.

170 Srov. článek 19 nařízení č. 987/2009.

171 Srov. článek 21 odst. 2 nařízení č. 987/2009.

6.2 Administrativní spolupráce při výběru pojistného

Koordinace sociálního zabezpečení nevyžaduje pouze správné nastavení a důsledný výklad základních pravidel. Aby byla koordinace účinná a celý mechanismus výběru odvodů i poskytování dávek hladce fungoval, musí se opírat též o fungující spolupráci kompetentních institucí jednotlivých členských států založené na princip vzájemné administrativní pomoci.

Cílem koordinace totiž není vybudovat specifický systém sociálního zabezpečení nezávislý na systémech národních, ani vytvořit nový společný systém pro všech 28 členských států. Účelem je prostě dosáhnout koordinace zákonů o sociálním zabezpečení ustavených na národní úrovni. Taková koordinace pokrývající existující i budoucí zákony usiluje o vytvoření nezbytných článků pro celkovou, důslednou aplikaci. Bylo by tudíž asi správnější hovořit o koordinaci aplikování zákonů spíše než o jejich koordinaci jako takových, jak navíc vyplývá i z titulu nařízení č. 883/2004.¹⁷²

V praxi se vyskytující situace jsou značně rozdílné. Ideální stav, kdy každý povinný subjekt plní důsledně své povinnosti je žádoucí, ovšem v praxi, a ani to nemusí být způsobeno úmyslem povinných subjektů, reálně nedosažitelný. Co se tedy děje v případě, kdy povinné subjekty neplní řádně své povinnosti a nedoručují odvody řádně a včas příslušné instituci? Přísluší takové, na odvodech zkrácené instituci nějaký mechanismus, jak se tyto odvody vymoci, při akceptaci zásady, že nemůže vykonávat svou pravomoc na území jiného státu?

Je zřejmé, že základem je důsledná spolupráce mezi kompetentními institucemi, která tak je nejen užitečná, ale vysloveně nutná pro dodržení nařízeními stanoveného koordinačního mechanismu. Příslušné instituce se tak musí vzájemně informovat, poskytovat pro tento účel pomoc, upozorňovat na změny ve vlastních právních rádech a způsobu jejich aplikaci, a to nejlépe bezplatně.

Obecná pravidla spolupráce mezi kompetentními institucemi členských států nalezneme v prováděcím nařízení ve všeobecných ustanoveních o spolupráci. Základními zásadami jsou zejména zásada veřejné služby, účinnosti, aktivní pomoci, rychlosti a dostupnosti výměny informací^{173:174} Speciální pravidla poskytující návod k řešení konkrétnějších situací jsou upravena dále v prováděcí nařízení. Konkrétní situací pak

172 Srov. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Koordinace v praxi* [online]. 2011. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/11495>.

173 Srov. článek 2 odst. 1 nařízení č. 987/2009.

174 Jedním z důležitých aspektů spolupráce je samotný způsob komunikace, přičemž v posledních letech vše spěje směrem k plné elektronizaci. Původní komunikace prostřednictvím papírových formulářů by měla být postupně nahrazena jejich elektronickou formou.

může být výběr sociálních odvodů, případně i vymáhání na území jiného členského státu než příslušný stát, anebo zpětné vymáhání nesprávně vyplacených dávek.

V těchto ustanoveních je možné pozorovat značný posun, co se týče jejich rozpracovanosti v rámci původních nařízení a nařízení aktuálně účinných.

6.2.1 Vybírání a vymáhání pojistného a jiných pohledávek

Původní nařízení č. 1408/71 obsahovalo článek zakotvující pravidlo, že vybírání příspěvků splatných instituci jednoho členského státu na území jiného členského státu může být prováděno pouze v souladu s postupem a zásadami použitelnými pro vybírání ve státě, kde je vybíráno.¹⁷⁵ Nezbytná prováděcí pravidla k tomuto ustanovení mělo obsahovat prováděcí nařízení, příp. dohody mezi členskými státy. Tak tomu ovšem nebylo v dostatečném rozsahu a ani judikatura není v této oblasti příliš sdílná.

Nová nařízení již této problematice věnují větší pozornost a vytváří účinnější mechanismus vybírání, resp. vymáhání odvodů. Základ tvoří článek 84 nařízení, ač nazvaný jako „Vybírání příspěvků a zpětné vymáhání dávek“ věnuje se situacím, kdy povinný subjekt neplní své povinnosti spojené s placením odvodů a je třeba přistoupit k jejich vymáhání.¹⁷⁶ Tento článek stejně jako nařízení původní určuje režim výběru a vymáhání odvodů podle práva státu, na jehož území k němu má dojít.¹⁷⁷

Předpokladem k vymáhání odvodu v jiném členském státě tak je žádost příslušného státu, kterému nebyl odvod řádně zaplacen, o uznání a výkon jím vydaného vymahatelného rozhodnutí, soulad s postupem stanoveným předpisy dožádaného státu, současně tak dodržení omezení, která na výkon rozhodnutí klade jeho právní řád, a vyhlášení rozhodnutí, které má být vykonáno, požadují-li to předpisy dožádaného právního řádu.¹⁷⁸

Konkrétní pravidla pak rozpracovává prováděcí nařízení v rámci článků 71 až 85 beze sporu s přihlédnutím k úpravě týkající se spolupráce a výměny údajů rozmístěné v rámci jiných kapitol prováděcího nařízení, nebo dohody mezi členskými státy.¹⁷⁹

Při vymáhání je stanovena obecná zásada, která určuje, že v případě, kdy je to možné uplatní se metoda zápočtu mezi institucemi příslušných členských států nebo i vůči dotyčné fyzické či právnické osobě.¹⁸⁰

175 Srov. článek 92 nařízení č. 1408/71.

176 Povinnosti související s řádným placením odvodů již byly zmíněny výše.

177 Srov. článek 84 odst. 1 nařízení č. 883/2004.

178 Srov. článek 84 odst. 2 nařízení č. 883/2004.

179 Srov. článek 84 odst. 4 nařízení č. 987/2009.

180 Srov. článek 71 nařízení č. 987/2009.

Tento způsob vypořádání je výhodný i z hlediska ekonomického, jelikož se nevyžaduje úhrada nákladů.¹⁸¹

Konkrétní pravidlo pro vymáhání odvodů obsahuje čl. 75, který stanoví, že instituce členského státu, jíž nebyl řádně odveden odvod (dožadující subjekt),¹⁸² a má tak vůči povinnému subjektu pohledávku požádá instituci jiného členského státu (dožádaný subjekt)¹⁸³ o spolupráci. Přičemž pohledávkou se rozumí veškeré pohledávky týkající se odvodů či dávek vyplacených či poskytnutých neoprávněně, včetně jiných poplatků a nákladů s ní souvisejících.¹⁸⁴

Český překlad tohoto článku spíše směřuje k vymáhání neoprávněně vyplacených dávek či neoprávněně odvedených odvodů. Anglická jazyková verze obsahující výraz „contributions paid unduly“¹⁸⁵ se dá přeložit jako „odvody zaplacené nesprávně“, či spíše „odvody nezaplacené řádně“. Pojem tak lze vykládat širěji a aplikovat postup i v případech, kdy povinné subjekty nezaplatili vůbec.¹⁸⁶

Samotná spolupráce probíhá na úrovni příslušných institucí,¹⁸⁷ a to formou žádosti o informace, oznámení o exekučním titulu k dané pohledávce nebo žádosti o vymáhání pohledávky.

Oprávněná instituce tak může požádat příslušnou instituci jiného členského státu o poskytnutí informací, které pro něj mohou být užitečné při vymáhání pohledávky.¹⁸⁸ Informace, i) které by nebyl schopen získat při vymáhání obdobných pohledávek ve svém členském státě; ii) které by porušily ochranu obchodního, průmyslového nebo profesního tajemství nebo iii) jejichž sdělení by mohlo ohrozit bezpečnost daného členského státu nebo by mohlo být v rozporu s jeho veřejným pořádkem, může dožádaný subjekt odmítnout poskytnout.

181 Srov. článek 74 nařízení č. 987/2009.

182 Srov. článek 75 odst. 1 nařízení č. 987/2009.

183 Srov. článek 75 odst. 1 nařízení č. 987/2009.

184 Srov. článek 75 odst. 1 písm. b) nařízení č. 987/2009.

185 Článek 75 odst. 1 písm. a) nařízení č. 987/2009 v anglickém znění:

„For the purposes of this Section: ‘claim’ means all claims relating to contributions or to benefits paid or provided unduly, including interest, fines, administrative penalties and all other charges and costs connected with the claim in accordance with the legislation of the Member State making the claim...“.

186 Srov. HUŠŤAVOVÁ, Lucia. *Odvody na veřejné zdravotné zabezpečenie koordinované právom európskej únie*. Brno, 2012, 107 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce KŘEPELKA, Filip, s. 60.

187 Srov. článek 75 odst. 2 nařízení č. 987/2009.

188 Srov. článek 76 nařízení č. 987/2009.

Článek o oznamování¹⁸⁹ zakotvuje možnost podat žádost týkající se všech druhů nástrojů či rozhodnutí, včetně rozhodnutí soudních, které pocházejí z členského státu dožadující se instituce, ať už vykonatelných či nikoli, a které se týkají pohledávky nebo jejího vymáhání. Jedná se tedy specifický způsob doručování mezi členskými zeměmi, samotný exekuční titul se však nepřikládá, ale pouze vyspecifikuje.

6.2.1.1 Žádost o vymáhání pohledávky

Naopak v případě podání žádosti o vymáhání pohledávky dožadující se instituce je povinna přiložit a zaslat dožádané instituci originál či ověřenou kopii exekučního titulu, příp. i dalších nezbytných dokumentů souvisejících.¹⁹⁰ V souladu s obecným ustanovením čl. 84 nařízení je takový exekuční titul považován za uznaný automaticky se pokládá za vlastní i v členském státě dožádané instituce.¹⁹¹

O vymáhání pohledávky však může být instituce jiného členského státu požádána pouze pokud i) pohledávka nebo nástroj umožňující vymahatelnost nebyly v členském státě dožadující instituce napadeny; ii) dožadující instituce ve svém členském státě využila vhodné postupy pro vymáhání, které má k dispozici, a přijatá opatření nevedla k úplnému uhrazení pohledávky; iii) dosud neuplynuly promlčecí lhůty. Dožadující instituce je současně povinna předat dožádanému subjektu veškeré důležité informace týkající se vymáhané pohledávky, jakmile se o nich dozví.

K poslední podmínce a obecně k otázce promlčecích lhůt prováděcí nařízení dále stanoví,¹⁹² že jejich režim se řídí i) právními předpisy platnými v členském státě dožadujícího subjektu, pokud se týkají samotné pohledávky nebo nástroje umožňujícího její vymahatelnost, nebo ii) právními předpisy platnými v členském státě dožádané instituce, pokud se týkají opatření k vymáhání pohledávky v dožádaném členském státě. V druhém případě pak začínají lhůty běžet počínaje dnem přímého uznání nebo dnem potvrzení, uznání, doplnění nebo nahrazení exekučního titulu. V případě, že by úkony související s vymáháním pohledávky byly provedené dožadující institucí dle jejího právního řádu a běh promlčecích lhůt by se z nějakého důvodu stavěl nebo přerušoval, platí, že tento tohoto účinek nastane i ve státě dožádané instituce.¹⁹³

Povinnost dožádané instituce poskytnout pomoc a vymáhat dlužnou pohledávku však má prováděcím nařízením stanovené hranice. Dožádaná instituce, přestože byly splněny všechny výše uvedené podmínky, není povinen předmětnou pohledávku

189 Ibidem.

190 Srov. článek 78 odst. 1 nařízení č. 987/2009.

191 Srov. článek 79 nařízení č. 987/2009.

192 Srov. článek 83 nařízení č. 987/2009.

193 Srov. článek 83 odst. 2 nařízení č. 987/2009.

vymáhat, pokud by to i) povinnému subjektu způsobilo vážné hospodářské nebo sociální obtíže v členském státě dožádané instituce a pokud to právní předpisy platné v členském státě dožádané instituce umožňují u obdobných vnitrostátních pohledávek;¹⁹⁴ ii) žádost se týká pohledávek starších pěti let počítáno od okamžiku, kdy byl vydán exekuční titul.¹⁹⁵ Dožádaná instituce je však povinna o odmítnutí spolupráce uvědomit dožadující instituci. V odůvodněných případech je též možné vydat předběžné opatření.¹⁹⁶

Co se týká nákladů na vymáhání pohledávek, platí, že již zmíněné pravidlo, že pomoc se poskytuje zpravidla bezplatně, ale v případech, kdy vymáhání je spojeno se značnými náklady, se spolupracující instituce mohou dohodnout na zvláštní způsobu úhrady vzniklých nákladů.¹⁹⁷

Dožádaná instituce, která vymáhá od dotyčné fyzické nebo právnické osoby, může též podle vlastních právních předpisů po této osobě vymáhat a následně si ponechat náklady spojené s vymáháním, které mu vznikly.

Prováděcí nařízení obsahuje taktéž ustanovení o postupu v případě, kdy byla příslušnost určitého státu určena pouze prozatímně,¹⁹⁸ proběhl výběr odvodů touto prozatímně příslušnou institucí, a následně byla určena příslušnost instituce jiného členského státu k výběru tohoto odvodu.¹⁹⁹

Na závěr ještě poznámka, že v oblasti daňové upravuje obdobně postup při vymáhání daňových nedoplatků směrnice o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření.^{200;201}

6.2.2 Organizační zajištění koordinace

Odpovědnost za zajištění správné aplikace koordinačních nařízení spočívá jednak na členských státech a jejich kompetentních institucích a stejně tak na orgánech Evropské unie, zvláště pak na Evropské komisi a Soudním dvoru, jehož nezanedbatelná role při výkladu i tvorbě nových pravidel byla již několikrát nastíněna. Evropská komise mimo jiné zaštiťuje několik projektů podporujících hladký průběh koordinace.

194 Srov. článek 82 odst. 1 písm. a) nařízení č. 987/2009.

195 Srov. článek 82 odst. 1 písm. b) nařízení č. 987/2009.

196 Srov. článek 84 nařízení č. 987/2009.

197 Srov. článek 85 odst. 2 a 3 nařízení č. 987/2009.

198 Prozatímní určení příslušnosti dle článku 16 odst. 2 nařízení č. 987/2009.

199 Srov. článek 73 odst. 2 nařízení č. 987/2009.

200 Směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření.

201 Srov. kapitola 7.4.3.1.

Jedním z nich je síť odborníků na evropské právo v oblasti sociálního zabezpečení, tzv. síť TRESS, jež pořádá odborné semináře a vytváří síť mezi různými subjekty, kteří se na vnitrostátní úrovni podílejí na uplatňování pravidel o koordinaci sociálního zabezpečení, jako jsou orgány sociálního zabezpečení, právníci, soudci, sociální partneři a další odborníci, a podává pravidelné zprávy. Další z nich, projekt systému EESSI, je zaměřen na návrh nového počítačového systému, díky němuž si budou instituce sociálního zabezpečení v celé Evropě rychleji a spolehlivěji vyměňovat informace. Doposud takový systém doposud funguje pouze na základě tištěných dokumentů. Dalším z počítačových systémů zpřístupňujících důležité informace je projekt MISSOC. Jedná se o společný informační systém o sociální ochraně a je zdrojem podrobných, porovnatelných a pravidelně aktualizovaných informací týkajících se systémů sociální ochrany jednotlivých zemí, uváděných anglicky, francouzsky a německy.²⁰²

Koordinačními nařízeními byla též zřízena veřejná databáze spravována Evropskou komisí, jež je v podstatě elektronickým adresářem nazývaným Master Directory.²⁰³ Master Directory obsahuje kontaktní informace týkající se orgánů a institucí zabezpečujících koordinaci sociálního zabezpečení ze všech členských států.²⁰⁴

Kromě toho ještě vznikly dva další orgány, jeden pro administrativu a řízení a druhý poradenský zaměřený na koordinaci národních zákonů o sociálním zabezpečení.

6.2.2.1 Správní komise pro sociální zabezpečení migrujících pracovníků

První z těchto orgánů, Správní komise, byla založena již prapůvodním nařízením č. 3 z roku 1958. Potřeba tohoto specifického orgánu vyplynula hlavně z potřeby přípravy národních právních řádů, jež vykazovaly značné rozdíly, a přesto měly být koordinovány na základě nařízení, jakožto pramene práva přímo aplikovatelného.

Současné nařízení č. 883/2004 odkazuje na Správní komisi, jakožto na orgán při Evropské komisi, který je svými pravidly definován jako specializovaný orgán Komise. Správní komisi tvoří delegáti vlád za každý členský stát, kteří mohou být zastoupeni svými zástupci a kterým v případě potřeby pomáhají odborní poradci. Schůzí se v poradní funkci účastní též zástupce Evropské komise.²⁰⁵

202 Srov. EVROPSKÁ KOMISE. *EU Social Security Coordination* [online]. 2013. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=26&langId=en>.

203 Příloha č. 4 nařízení č. 2009/987 stanoví náležitosti této databáze.

204 Mezi tyto informace patří mimo jiné název orgánu či instituce v úředním jazyce daného státu a v anglickém jazyce, funkce, pravomoci (pokud jde o druhy dávek nebo zeměpisné pokrytí), kontaktní údaje a další.

205 Srov. článek 71 nařízení č. 2004/883.

Pravomoci Správní komise se vyznačují různorodostí, technickou složitostí i významem pro vytváření a aplikování mechanismu pro koordinaci sociálního zabezpečení. Zabývá se všemi správními otázkami a otázkami výkladu vyplývajících z koordinčních nařízení nebo z jakékoli uzavřené dohody nebo opatření, které s nimi souvisí. Usnadňuje jednotné používání pravidel, zvláště podporou výměny zkušeností a nejlepších správních postupů. Posiluje a rozvíjí spolupráci mezi členskými státy a jejich institucemi a usnadňuje uskutečňování akcí přeshraniční spolupráce. Podporuje v nejvyšší možné míře využívání nových technologií za účelem usnadnění volného pohybu osob, zejména modernizací postupů výměny informací a přizpůsobováním informačního toku. Může předkládat Evropské komisi návrhy s cílem zlepšování a modernizace a plní některé další úkoly.²⁰⁶ V rámci své oblasti své působnosti vydává rozhodnutí a doporučení, jejichž charakter, resp. závaznost někdy bývá zpochybňován.²⁰⁷

6.2.2.2 Poradní výbor pro sociální zabezpečení migrujících pracovníků a další orgány

Dalším orgánem Evropské unie, který se zabývá koordinací v oblasti sociálního zabezpečení, je Poradní výbor pro sociální zabezpečení migrujících pracovníků, jenž byl založen nařízením č. 1408/71. Jedná se o tripartitní orgán skládající se ze zástupce vlády, zástupce odborových organizací a zástupce organizací zaměstnavatelů za každý členský stát.

Poradní výbor za úkol zkoumat obecné nebo zásadní otázky a problémy vyplývající z provádění předpisů o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, zaujímat stanoviska k těmto záležitostem pro správní komisi a formulovat návrhy na revize.²⁰⁸

Ještě je třeba dodat, že kromě Správní komise a Poradního zakládá nařízení ještě další dva orgány. Při provádění úkolů spojených s účetnictvím napomáhá Správní komisi Účetní komise²⁰⁹ při Správní komisi pro sociální zabezpečení, skládající se ze dvou zástupců jmenovaných příslušnými úřady jednotlivých členských států. Druhým z nich je Technická komise pro zpracovávání dat,²¹⁰ jejíž činnost by měla přispět k nahrazení písemného sdělování údajů mezi institucemi moderními prostředky elektronické komunikace.

206 Srov. článek 72 nařízení č. 2004/883.

207 Rozhodnutí Správní komise může působit jako pomůcka pro instituce sociálního zabezpečení, nemají však charakter, který by je zavazoval k dodržování stanovených metod nebo určité interpretace při aplikaci evropských pravidel.

208 Srov. článek 75 nařízení č. 2004/883.

209 Srov. článek 74 nařízení č. 2004/883.

210 Srov. článek 73 nařízení č. 2004/883.

7 Pojistné na sociální zabezpečení a jeho srovnání s přímými daněmi

Není bez zajímavosti, že v průběhu celého textu se neustále prolínají pojmy sociální odvod/odvod na sociální zabezpečení/pojistné a daň. Daně jsou se sociálním zabezpečením úzce spojeny už z toho důvodu, že existují systémy sociálního zabezpečení, jež jsou financovány především, nebo alespoň částečně, právě prostřednictvím nich. Doposud však nebyly tyto pojmy vysvětleny. Jak bylo naznačeno, jejich definování a charakteristika není vůbec snadná. Snad v rámci národních právních řádů je možné najít, ale častěji pouze vyvodit, definice či sdílené znaky. Ovšem v mezinárodním srovnání už se pojmy zpravidla nepřekrývají, což způsobuje komplikace v rámci interpretace a aplikace evropského práva

Jejich rozlišení je přitom nesmírně důležité pro určení, kterému režimu bude konkrétní povinnost podléhat, tedy zda se bude řídit režimem sociálních odvodů stanoveným na základě koordinačních nařízení, nebo režimem daní určeného zpravidla na základě decentralizované úpravy prostřednictvím dvoustranné smlouvy. Určení příslušného režimu pak má vliv na to, do rozpočtu kterého státu, resp. příslušného subjektu, se konkrétní platba provede, a stejně tak na to, jakým způsobem a z jakého základu se vypočítá její výše. V některých případech, zvláště daní, které doplňují systém sociálního zabezpečení,²¹¹ je takové podřazení pod konkrétní kategorii velice sporné.

V souvislosti s provázaností těchto systémů, bude druhá část kapitola věnována spolupráci, harmonizaci a judikatuře v oblasti přímých daní.

7.1 Charakter daní

K pojmu daň se váže nesčetné množství definic, a to jak z pohledu právního tak ekonomického. Podle Blackova právního slovníku se jedná o „*finanční zátěž jedinců určená k podpoře státu, která není dobrovolným plněním nebo darem, ale naopak na základě zákona vynuceným a vynutitelným příspěvkem*.“²¹² Finančně právní teorie

211 Doplňují z toho důvodu, že i po jejich zaplacení neplatí povinným subjektům nárok na samotné sociální zabezpečení.

212 Srov. GARNER, Bryan A. *Black's law dictionary*. 8th ed. St. Paul: Thomson, 2004, p. 1307.

definuje daň jako: „*povinnou, zákonem předem sazbou stanovenou částku, kterou se více méně pravidelně odčerpává na nenávratném principu část nominálního důchodu ekonomického subjektu ve prospěch veřejného peněžního fondu bez poskytnutí ekvivalentního plnění.*“²¹³

V českém právním řádu paradoxně nenalezneme žádnou z nich. Pouze zákon o správě daní a poplatků uvádí legislativní zkratku daně,²¹⁴ která zahrnuje i pojmy jako je poplatek, odvod či záloha. Stejně tak právo Evropské unie, s ohledem na neochotu členských států k harmonizaci v této oblasti, jak bude uvedeno dále, nám definici neposkytuje.

Hlavní charakteristikou daně je tedy to, že se jedná o platbu:

- a) nedobrovolnou, povinnou, vynutitelnou, která je nařízena zákonem,
- b) nenávratnou, tzn., že zaplacenou daň nelze požadovat zpět,
- c) neekvivalentní, tzn., že neexistuje nárok na adekvátní protiplnění ze strany státu, či subjektu, kterému byla odvedena,
- d) neúčelovou, tedy, že subjekt, který ji odvádí, nemůže ovlivnit, na co bude jím odvedená částka konkrétně použita,
- e) ve prospěch veřejného rozpočtu,
- f) obvykle opakovanou.

Přímé daně, jež jsou svým charakterem sociálním odvodům nejbližší, jsou takové daně, které subjekt hradí na úkor svého příjmu či svého majetku.²¹⁵ Přitom není možné je dále legálně přenést na subjekt jiný. Zpravidla se objevuje pouze osoba poplatníka, tedy subjektu, jehož příjem je přímo podroben dani.

Definováním daňových pojmů se již dlouhou dobu zabývá také Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), která poměrně široce vymezuje daň jako povinnou a nenávratnou platbu do veřejných rozpočtů. Dále se zabývá i jejich klasifikací a třídí daně do šesti hlavních skupin a do dalších podrobnějších podskupin. Tato klasifikace je určena především pro účely porovnávání údajů z jednotlivých zemí.

213 RADVAN, Michal; MRKÝVKA, Petr; PAŘÍZKOVÁ Ivana; ŠRAMKOVÁ, Dana. *Finanční právo a finanční správa – berní právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 23.

214 Srov. ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

215 V současné daňové soustavě České republiky se jedná o daně z příjmů, daň z nemovitostí, daň silniční, daň dědickou, daň darovací a daň z převodu nemovitostí.

Snaží se zobecnit systém daní tak, aby byl použitelný v jakékoli zemi, aniž by musel přesně reflektovat konkrétní ekonomickou a právní situaci.²¹⁶

Nelze nechat bez povšimnutí, že metodika OECD²¹⁷ mezi přímé daně zařazuje též odvody na sociální zabezpečení v jejich různých podobách. Toto vymezení ovšem příliš nekoresponduje s trendem evropského práva a jeho judikatury, které se tyto systémy snaží oddělovat tak, aby bylo jasné, které platby budou podléhat koordinacním nařízením a ty, jejichž režim naopak zůstává na smluvní volnosti států. Následující kapitola však ukáže, že tento úkol není vůbec jednoduchý.

7.2 Charakter pojistného na sociální zabezpečení

Obecně systém sociálního pojištění v širším smyslu zahrnuje systémy důchodového pojištění, veřejného zdravotního pojištění, nemocenského a úrazového pojištění, dále pojištění v nezaměstnanosti a řadu dalších obdobných institutů tak, jak se vyskytují v jednotlivých systémech členských zemí. Jako pojistné jsou označovány platby alespoň teoreticky určené na financování vyjmenovaných pojistných systémů. Jejich smyslem je ochrana pro případ náhodných a nepředvídatelných rizik s nepříznivými ekonomickými dopady prostřednictvím tvorby rezerv.

Vymezení charakteristických rysů odvodů není, s ohledem na 28 různorodých systémů členských zemí, vůbec snadné. Porovnáme-li odvody se základní charakteristikou daní a vezmeme-li v úvahu např. i to, že OECD odvody mezi přímé daně podrazuje, měl by být sociální odvod:

a) nedobrovolný, povinný, vynutitelný a nařízen zákonem

Nedobrovolný, povinný, a nařízen zákonem bývá, ale není tomu tak vždy, jelikož existují státy, jejichž sociální systémy, či spíše jejich jednotlivé frakce, jsou založeny na dobrovolnosti a smluvním principu. Pokud tuto charakteristiku naplňuje, je i vynutitelným.

b) nenávratný

Ano, nenávratný je i v tom případě, že u povinného subjektu nikdy nenastane sociální riziko, k jehož odstranění je určen, a povinný subjekt tak nikdy nevyužije příslušných nároků.

c) neekvivalentní

216 Klasifikace OECD je ve stále širším měřítku používá i v České republice, přestože řada podskupin nemá své naplnění.

217 Srov. OECD. *Tax Database, Part I. Taxation of Wage Income* [online]. 2012. Dostupné z: <http://www.oecd.org/tax-policy/tax-database.htm#ssc>.

Ne, přestože je třeba, obdobně jako u předchozí charakteristiky, zdůraznit, že ne u všech subjektů nutně dojde ke vzniku sociálního rizika, tudíž ne každý po jeho zaplacení obdrží ekvivalentní sociální pomoc. Ovšem v případě, že toto riziko nastane, plyne subjektu z konkrétního systému na tuto pomoc nárok.

d) neúčelový

Bývá a měl by být účelově specifikovaný.

e) ve prospěch veřejného rozpočtu

Tuto charakteristiku ne vždy naplňuje, jelikož někdy se jedná o rozpočty soukromoprávních subjektů.

f) obvykle opakovaný

Ano, opakovaný zpravidla bývá.

Stejně tak jako daň odvod odčerpává část příjmů povinných subjektů a bývá vázán na jejich majetkovou situaci, tzn., jeho výše se vypočítá na základě výše příjmů. V případě odvodů však někdy dochází k situaci, že za konkrétní povinný subjekt, zpravidla v případě ekonomické neaktivity, hradí např. stát, což u daní běžné není.

7.3 Pojistné nebo daň?

Koordinální nařízení pojem odvod (příspěvek) na sociální zabezpečení nedefinují, proto je třeba využít judikatury Soudního dvora. Zásadním je zde rozsudek ve věci *Komise v. Franci*,²¹⁸ a *Derouin*.²¹⁹

7.3.1 Rozsudek ve věci *Komise v. Francie*

V tomto případě šlo o to, že Francie vybírala všeobecný sociální příspěvek („CSG“) od všech svých daňových rezidentů, tedy i od těch, kterým nebylo francouzské právo příslušné pro oblast sociálního zabezpečení. Francie popírala, že CSG lze charakterizovat jako odvod na sociální zabezpečení ve smyslu koordinačních nařízení, jelikož vnitrostátní právo jej považuje za daň z příjmu.

218 Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 2000. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-169/98.

219 Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 3. dubna 2008. Philippe Derouin proti Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Paris – Région parisienne (Urssaf de Paris – Région parisienne). Věc C-103/06.

Tato praxe však byla napadena ze strany Komise s tím, že tento příspěvek slouží k financování několika složek francouzského sociálního zabezpečení, které spadají pod věcný rozsah koordinačních nařízení.²²⁰ Komise upozorňuje na rozpor s právem Evropské unie, konkrétně jednoho z principů koordinace sociálního zabezpečení, principu aplikace jednoho právního řádu.

Nebylo to poprvé, co byl Soudní dvůr povolán k rozhodnutí ve sporu, zda má CSG povahu daní, nebo příspěvkem do systému sociálního zabezpečení. Soudní dvůr se přiklání k názoru Komise a poukazuje na svůj předešlý rozsudek ve věci *Rheinhold a Mahla v. Bedrijfsvereniging*,²²¹ ze kterého vyplývá, že rozhodným faktorem pro podřízení odvodu pod věcnou působnost koordinačních nařízení je bezprostřední a dostatečně relevantní vazba mezi rozhodným ustanovením vnitrostátního práva, stanovujícím povinnost tohoto odvodu, na složku sociálního zabezpečení spadající pod věcný rozsah koordinačních nařízení.²²² To, že výnos odvodu je určen přímo na financování složky sociálního zabezpečení tuto bezprostřední vazbu potvrzuje.²²³

Soudní dvůr tak měl za to, že kvalifikace příspěvku podle vnitrostátního práva jako daně nebrání tomu, aby takový příspěvek mohl spadat do oblasti působnosti nařízení č. 1408/71, jelikož specificky a bezprostředně slouží financování sociálního zabezpečení ve Francii, a vykazuje tedy bezprostřední a dostatečně relevantní vazbu na předpisy upravující jednotlivá odvětví sociálního zabezpečení uvedená v článku 4 tohoto nařízení. Skutečnost, že zaplacení příspěvku nezakládá nárok na sociální ochranu z příslušného systému, toto konstatování nevyvrací.

Tuto praxi nebo jev, který v jádru spočívá v tom, že vnitrostátní systémy sociálního zabezpečení jsou financovány peněžními příspěvky, které přinejmenším podle vnitrostátního práva vykazují znaky daní, avšak z hlediska práva Evropské unie mohou spadat do oblasti působnosti koordinačních nařízení, někteří nazývají „postupnou fiskalizací oblasti sociálního zabezpečení“.²²⁴

220 Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 2000. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-169/98, bod 20.

221 Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 18. května 1995. Rheinhold & Mahla NV proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid. Věc C-327/92.

222 Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 2000. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-169/98, bod 33.

223 Srov. PÖTGENS, Frank; GEURSEN, Wessel. Derouin: Tax Treaties and Regulation No. 71/1408 – Double or Nothing? [online] *European Taxation*. 2009, n. 3, p. 141. Dostupné z: http://www.belastingrechtenadvu.nl/Portals/0/images/Potgens_artikel16.pdf.

224 Srov. stanovisko generálního advokáta – Mengozzi – 18 října 2007. Philippe Derouin proti Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Paris – Région parisienne (Urssaf de Paris – Région parisienne). Věc C-103/06.

7.3.2 Přetrvávající problematická místa

Soudním dvorem přijatá skutečnost, že zaplacení příspěvku nezakládá nárok na čerpání výhod z příslušného sociálního systému, nevyvrací možnost považovat jej za odvod spadající do věcné působnosti koordinačních nařízení, by mohla vést k domněnce, že jakékoli daně, třeba i nepřímé, je možné považovat za odvody ve smyslu koordinačních nařízení.²²⁵ Obecně vzato totiž většina zemí nějakým způsobem přispívá na financování sociálního zabezpečení prostřednictvím daní. Povinné subjekty by se pak mohli vyhýbat placení těchto daní, s poukazem na to, že je vybírá nepříslušný stát (stát příslušný k výběru daně podle daňového rezidentství namísto státu příslušného k výběru sociálních odvodů, jehož příslušnost byla určena na základě koordinačních nařízení). Mohlo a mělo by být možné, s poukazem na zmíněný rozsudek, aplikovat koordinační nařízení i na ostatní daně? Taková praxe by byla pro členské státy jistě nežádoucí a zřejmě ani Soudní dvůr nezamýšlel natolik široké chápání této skutečnosti. Účelovost konkrétní daně, tedy specifikace části sociálního systému, k jehož financování je využita, musí být vymezena úžeji.

Celá situace se nicméně dále komplikuje i tím, že Soudní dvůr, přestože stanovil, že předmětný příspěvek je pro účely práva Evropské unie kvalifikován jako odvod na sociální zabezpečení, nezakázal Francii jej nadále dle vnitrostátních předpisů kvalifikovat jako daň. Vyvstává potom otázka vztahu mezi nařízením č. 1408/71 a smlouvami o zamezení dvojího zdanění.

7.3.3 Rozsudek ve věci Derouin

Rozsudek v této věci se opět týká již zmíněného francouzským právem zavedeného všeobecného sociálního příspěvku (CSG) a dalšího obdobného příspěvku na úhradu sociálního dluhu (CRDS), jež jsou francouzským právem kategorizovány jako daně a jejichž platbě tedy podléhají všichni daňoví rezidenti bez ohledu na jejich příslušnost k sociálnímu zabezpečení.

Pan D. má bydliště ve Francii, kde vykonává povolání samostatného advokáta a je společníkem společnosti, s hlavním sídlem ve Spojeném království a pobočkou mimo jiné i ve Francii. V dané době vykonával veškeré své advokátní služby v rámci francouzské pobočky, je daňovým rezidentem Francie, ovšem část příjmů (podíl na ziscích britské společnosti) je zdaňována v Británii. Podléhá francouzskému systému sociálního zabezpečení.

Urřaf (francouzská Unie pro výběr pojistného na sociální zabezpečení) panu D. vyměřila výši příspěvků CSG a CRDS z příjmů, které mu plynou z jeho činností

225 PÖTGENS; GEURSEN, 2009, str. 141 a násled.

vykonávaných v rámci Francie i z podílu na ziscích britské společnosti. Pan D. sice uhradil takto vyměřen příspěvky, ale u francouzského soudu napadá povinnost uhradit CSG a CRDS z příjmů dosažených ve Spojeném království s poukazem na to, že tyto dva příspěvky nejsou pojistným na sociální zabezpečení, nýbrž daněmi. Poukazuje dále na to, že vzhledem k tomu, že příjmy dosažené ve Spojeném království jsou zdaňovány tam a podle dvoustranné smlouvy o zamezení dvojího zdanění uzavřené mezi Francií a Británií mohou být CSG a CRDS vybírány pouze z příjmů zdanitelných ve Francii. Urssaf naopak tvrdí, že tyto příspěvky mají povahu pojistného na sociální zabezpečení, že spadají do oblasti působnosti nařízení č. 1408/71, a že tedy musí být počítány z veškerých příjmů pana D.

Francouzský soud se pak obrací na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, zda mají být CSG a CRDS považovány za daně ve smyslu dvoustranné smlouvy. Ze stanoviska generálního advokáta vyplývá, že je vůbec sporné, zda se Soudní dvůr může touto otázkou zabývat s ohledem na to, že pan D. možná vůbec nespadá do působnosti koordinačních nařízení, jelikož se de facto nejedná o migrujícího pracovníka. Pan D. vykonává svou výdělečnou činnost výhradně ve Francii a ze Spojeného království mu pouze plynou příjmy, čímž v podstatě nijak nevyužívá svobodu volného pohybu. Pokud by tak tomu mělo být, nevystal by již problém slučitelnosti smlouvy o zamezení dvojího zdanění s nařízením.²²⁶

Tento argument však je pomínut a debata se plně věnuje tomu, zda nařízení č. 1408/71 „...musí být vykládáno tak, že nepřipouští, aby taková smlouva, jako je (dvoustranná) smlouva...“, stanovila, že příjmy dosažené ve Spojeném království osobami samostatně výdělečně činnými, které mají bydliště ve Francii a jsou v tomto státě pojištěny v rámci systému sociálního zabezpečení, jsou vyloučeny z vyměřovacího základu (CSG a CRDS), příspěvků vybíraných ve Francii...“.²²⁷ Jinak řečeno, zda nařízení ukládá příslušnému členskému státu, ve kterém je daná osoba pojištěna, povinnost, aby zahrnul do vyměřovacího základu sociálních odvodů i příjmy této osoby pocházející z jiného členského státu.

Soudní dvůr potvrdil svá předchozí rozhodnutí v tom smyslu, že zařadil příspěvky CSG a CRDS pod věcný rozsah koordinačních nařízení, přestože jsou podle vnitrostátních pravidel považované za daň. Zdůraznil však, že nařízení má pouze koordinační nikoli harmonizační charakter. Úprava vyměřovacích základů pro sociální odvody

226 Stanovisko generálního advokáta – Mengozzi – 18 října 2007. Philippe Derouin proti Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Paris – Région parisienne (Urssaf de Paris – Région parisienne). Věc C-103/06, bod 37.

227 Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 3. dubna 2008. Philippe Derouin proti Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Paris – Région parisienne (Urssaf de Paris – Région parisienne). Věc C-103/06, bod 18.

tak náleží pouze a jedině samotným členským státům. Koordinační nařízení žádným způsobem nepřikazuje zahrnutí příjmů z jiných členských zemí do tohoto základu, ale současně ani nezakazuje jejich vyjmutí.

Odpovědí na příslušnou předběžnou otázkou je, že nařízení nebrání v tom, aby, zejména na základě smlouvy o zamezení dvojího zdanění v oblasti daní z příjmů, členský stát vyloučil příjmy, kterých uvedený pracovník dosáhl v jiném členském státě, z vyměřovacího základu takových příspěvků, jako jsou obecný sociální příspěvek a příspěvek na úhradu sociálního dluhu.

Soudní dvůr se tak odklonil od názoru vysloveného generálním advokátem a současně judikovaného v případě *Allard*,²²⁸ dle kterého byla v zásadě uložena členským státům povinnost zahrnout do vyměřovacího základu veškeré příjmy. Ve věci, ve které byl vydán rozsudek *Allard*, se totiž členský stát bydliště dotyčného rozhodl zahrnout do vyměřovacího základu sociálních příspěvků veškeré příjmy dosažené dotyčným jak na jeho území, tak na území jiného členského státu, jak mu dovoluje nařízení č. 1408/71. Vzhledem k tomuto kontextu Soudní dvůr rozhodl, že v souladu s vnitrostátní právní úpravou použitelnou na základě kolizních norem uvedeného nařízení se musí při výpočtu výše sociálních příspěvků, které má dotyčný povinnost platit, přihlížet k veškerým jeho příjmům.²²⁹ Uvedený závěr však nelze použít v situaci pana D., kdy jsou příjmy ze zahraničních vyloučeny z vyměřovacího základu na základě příslušných ustanovení vnitrostátního práva.

7.3.4 Vyměřovací základ

Přestože judikatura zaznamenala určitý posun, Soudní dvůr nemá pochyb o tom, že vyměřovací základ sociálních odvodů není harmonizovaný ani z hlediska toho, příjmy z jakých zemí mají být zahrnuty. Členské státy tak mohou jednostranně nebo prostřednictvím smluv o zamezení dvojího zdanění, jak bylo ukázáno výše, rozhodovat zda konkrétní cizí příjem zahrnou či ne, a tím ovlivňovat celkovou částku odvodu konkrétního subjektu.

Nabízí se pak otázka, zda fakt, že koordinační nařízení nezavazuje členské státy k zahrnutí zahraničních příjmů do vyměřovacího základu, nelze vykládat jako

228 Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 26. května 2005. José Allard proti Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Věc C-249/04. Srov. též kapitola 5.1.5.1.2.

229 Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 3. dubna 2008. Philippe Derouin proti Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Paris – Région parisienne (Urssaf de Paris – Région parisienne). Věc C-103/06, bod 29.

diskriminační, tentokrát pozitivně diskriminující migrující osoby, a nenaplnující základní principy Evropské unie.

Představme si osobu v obdobném postavení jako pan D., tedy francouzského státního příslušníka s částí příjmů plynoucích z Francie, částí z Británie, spadajícího do francouzského systému sociálního zabezpečení, přičemž pro výpočet výše jeho sociálních odvodů jsou britské příjmy vyloučeny. A naproti němu jinou osobu, příslušející k francouzskému systému sociálního zabezpečení, již plynou příjmy v naprosto identické výši jako osobě první, ale pouze z území Francie. V takovém případě by druhá osoba byla povinna platit sociální odvod v plné výši, tedy z všech jejích příjmů, naopak druhá osoba by byla osvobozena od sociálních odvodů ze zahraničních příjmů.

Takový postup by byl zajisté v rozporu s absolutním zákazem diskriminace. Je otázkou, zda z tohoto důvodu není třeba vykládat koordinační nařízení jako de facto harmonizující vyměřovací základ daně co se týče povinnosti zahrnout příjmy z ostatních zemí právě s ohledem na dodržení základních principů, či jej v budoucnu skutečně neharmonizovat.

7.4 Sbližování přímých daní

Daně jsou chápány jako základní prvek suverenity každé země. Jednotlivé daňové systémy byly v průběhu historie obdobně jako systémy sociálního zabezpečení konstruovány dle potřeb, zvyklostí a schopností obyvatelstva a každý stát se snažil nastavit optimální systém financování veřejných statků a služeb včetně vyhovující sociální sítě. Existují značné rozdíly jak primární, tedy v samotné existenci konkrétního druhu daně, tak i sekundární, spočívající v určování základu daně (vymezení příjmů a uznávání nákladů), okruzích odpočitatelných položek, v sazbách apod. Členské země nevykazují přílišnou ochotu umožnit zásahy zvenčí.

7.4.1 Smlouvy o zamezení dvojího zdanění

*„Suverénním právem každého ze států je stanovit podmínky vybírání daní od daňových subjektů na svém území bez jakéhokoli omezení, tj. i bez ohledu na daňové systémy jiných států.“*²³⁰ To však může vést k jevům jako je dvojí zdanění, či naopak dvojí nezdanění, možnost daňových úniků, diskriminace, neobjektivní rozdělení výnosů či nedostatečná spolupráce mezi správci daní. Těmto nežádoucím situacím musí státy efektivně zabránovat, aby nedocházelo k neúměrnému snižování zdaňovaných příjmů

230 Srov. BÁČA, Jan; TŮMA, Jan. *Přímé daně při aplikaci smluv o zamezení dvojího zdanění*. 1. vyd. Praha: Management Press, 1994, s. 9.

a k negativní motivaci jejich příjemců. Může se tak dít spontánně, tedy bez vyjednávání s druhým státem, nebo smluvně, a to zpravidla uzavíráním mezinárodních smluv o zamezení dvojímu zdanění.

Smlouvy existují jednak multilaterální, tedy uzavřené mezi více než dvěma státy, a smlouvy bilaterální, tzn. dvoustranné. Prvně jmenované však nejsou příliš časté. Zpočátku se smlouvy o zamezení dvojího zdanění uzavíraly nahodile, bez jednotné koncepce. Praxe však ukázala, že je třeba zajistit jejich jednotný výklad a terminologii.²³¹ Toho se ujal mezinárodní organizace, především Organizace pro evropskou spolupráci a rozvoj a Organizace spojených národů. Jejich vzorové dohody si za dobu své existence získaly mezinárodní uznání a staly se jakýmsi standardem, z něhož při utváření daňové politiky a daňových předpisů nečerpají pouze smluvní státy těchto mezinárodních organizací, ale státy nečlenské. Charakter vzorových smluv je pouze doporučující nikoli závazný a výsledná úprava vztahů je ponechána na smluvní volnosti stran.

Logicky se nabízí i myšlenka jednotné evropské smlouvy o zamezení dvojího zdanění, či evropského modelu. Evropská komise se něco takové již pokusila,²³² ale problém spočívá nejspíš v dosažení konsensu všech smluvních států o jejím konkrétním znění a formě. Donedávna i Smlouva o Evropském společenství předpokládala zamezování dvojímu zdanění prostřednictvím smluv,²³³ ovšem Lisabonská smlouva tuto klausuli vypustila.

Lze shrnout, že mezi členskými státy existuje rozsáhlá, avšak nikoli úplná síť smluv o zamezení dvojího zdanění. Téměř se všemi státy, se kterými občané České republiky běžně přichází do styku, je problém dvojího zdanění nějakým způsobem vyřešen. Jisté však nalezneme případy, kdy tomu tak mezi členskými státy nebude nebo nebude jejich smlouva vztah upravovat dostatečně a je poté otázkou, zda nelze dovozovat nepřipustnost dvojího zdanění nad rámec dvoustranných smluv i ze základních svobod.

7.4.1.1 Metody zamezení dvojího zdanění

Konkrétně k zamezení dvojího zdanění lze použít různé metody a jejich varianty, jejichž přehled uvádí následující tabulka. Zpravidla jde o metodu vynětí, při které se příjem dosažený v zahraničí vyjme a nezahrne do základu daně, nebo o metodu započtení, spočívající v zahrnutí tuzemských i zahraničních příjmů do základu daně a odečtení daně již zaplacené v zahraničí. Dále je třeba zmínit i metodu zahrnutí daně

231 Srov. ŠIROKÝ, Jan. *Daně v Evropské unii: daňové systémy členských států EU včetně Bulharska a Rumunska, legislativní základy daňové harmonizace v EU včetně Směrnice Rady 2006/112/EC*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2007, s. 51.

232 Srov. NERUDOVÁ, Danuše. Smlouvy o zamezení dvojího zdanění v Evropě a ve světě. *Daně a právo v praxi*. 2008, č. 6, s. 59.

233 Srov. článek 293 Smlouvy o Evropském společenství.

do nákladů, při které se však nedosahuje úplného zamezení, ale pouze zmírnění dvojího zdanění tak, že se daň zaplacená v zahraničí zahrne do daňově uznatelných nákladů v následujícím zdaňovacím období, a tím sníží základ daně. Tato metoda se používá v případech, kdy s danou zemí není uzavřena smlouva o zamezení dvojího zdanění.²³⁴

7.4.2 Základní zásada mezinárodního zdanění

Co se týká daní z příjmu fyzických osob, každý stát samostatně určuje, ze kterých příjmů a jak bude tato daň vybrána. V souvislosti s mezinárodními příjmy osob se při tomto určování zpravidla uplatňuje obecná zásada rozlišení rezidentů a nerezidentů. Státní občanství zde zpravidla nemývá žádný vliv. Podíváme-li se na úpravu v českém právním řádu, podle zákona o daních z příjmů²³⁵ je rezidentem osoba, která má na území České republiky bydliště nebo se zde obvykle zdržuje. Takové osobě se poté zdaňuje celý světový příjem, tedy jak příjmy z České republiky, tak i ze zahraničí.²³⁶ Nerezidentům se zdaňují pouze příjmy získané na území České republiky.^{237;238} Naproti tomu smlouvy o zamezení dvojího zdanění obvykle stanovují užší vymezení rezidentství.

7.4.3 Harmonizace přímých daní

U nepřímých daní je situace poněkud jednodušší. Z důvodu jejich přímého vlivu na řádné fungování jednotného trhu se Evropské unii již podařilo prosadit řadu opatření, která jednotlivé úpravy značně sblížily. To však neplatí pro daně přímé, kde sblížení zdaleka nedosahuje úrovně, jaká se původně předpokládala. Spolupráce tak funguje spíše na zmíněném principu koordinace, kterou nezávisle na Evropské unii zabezpečují smlouvy o zamezení dvojího zdanění. Evropská unie prozatím poskytuje pouze rámcové základy pro harmonizaci některých fragmentů přímých daní.

Zakládající smlouvy problematiku přímých daní vynechávají a o možné harmonizaci uvažují pouze nepřímo.²³⁹ Jedná se zejména o situace, kdy může docházet

234 Srov. ONDROVÁ, 2010, s. 19.

235 Zákon č. 192/586 Sb. o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

236 Srov. ustanovení § 2 odst. 2 a 4 zákona č. 586/1992 Sb.

237 Srov. ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb.

238 Pro úplnost jen poznámka, že srovnatelně se přistupuje ke zdaňování právnických osob, ovšem s ohledem na odlišná pravidla pro určování příslušnosti. Srov. ustanovení §17 odst. 3 a 4 č. 586/1992 Sb.

239 Srov. článek 115 SFEU, který umožňuje přijmout směrnice pro sblížení právních předpisů členských států, pokud přímo ovlivňují fungování jednotného vnitřního trhu; článek 192 SFEU odst. 2, který umožňuje obecné přijímání předpisů fiskální povahy; článek 18 SFEU, který zakotvuje zákaz jakékoli diskriminace z důvodu státní příslušnosti; články upravující čtyři základní svobody.

k porušení základních práv a svobod jimi zaručených. Částečné harmonizace se dočkaly oblasti, jako je zdanění mateřských a dceřiných společností, zdanění při fúzích, zdanění úroků a licenčních poplatků a zdanění příjmů z úspor, v podobě směrnic.²⁴⁰ Ke sblížení došlo i na poli administrativní spolupráce. Do budoucna se pak uvažuje o zavedení společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob.

7.4.3.1 Vymahatelnost nedoplatků na daních

Jednou z oblastí, kde se podařilo prosadit společnou evropskou úpravu, je vymáhání nedoplatků na daních. O výběru a vymáhání sociálních odvodů již bylo pojednáno. Nabízí se proto uvedení několika poznámek a srovnání nástrojů spolupráce daňových oproti sociálním správám různých členských států právě v této oblasti.

Základní právní rámec pro daňovou oblast tvoří směrnice o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření,²⁴¹ která navázala na směrnici o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z operací, které jsou součástí systému financování Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, zemědělských dávek a cel,²⁴² směrnici, kterou se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice o vzájemné pomoci,²⁴³ a nahrazuje směrnici o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z některých dávek, cel, daní a jiných opatření.²⁴⁴

240 Směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření;
směrnice Rady 2011/96/EU ze dne 30. listopadu 2011 o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států;
směrnice Rady 2009/133/ES ze dne 19. října 2009 o společném systému zdanění při fúzích, rozděleních, částečných rozděleních, převodech aktiv a výměně akcií týkajících se společností z různých členských států a při přemístění sídla evropské společnosti nebo evropské družstevní společnosti mezi členskými státy;
směrnice Rady 2003/49/ES ze dne 3. června 2003 o společném systému zdanění úroků a licenčních poplatků mezi přidruženými společnostmi z různých členských států;
směrnice Rady 2003/48/ES ze dne 3. června 2003 o zdanění příjmů z úspor v podobě úrokových plateb.

241 Směrnice Rady č. 2010/24/EU o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření.

242 Směrnice Rady č. 76/308/EHS o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z operací, které jsou součástí systému financování Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, zemědělských dávek a cel.

243 Směrnice Komise č. 2002/94/ES, kterou se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice o vzájemné pomoci.

244 Směrnice Rady 2008/55/ES o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících

Účelem směrnice je zajistit fiskální neutralita a umožnit členským státům odstraňovat diskriminační ochranná opatření při přeshraničních transakcích, zaměřená na prevenci podvodů a rozpočtových ztrát, a to zejména prostřednictvím stanovení jasných pravidel pro rozsáhlou výměnu informací mezi členskými státy.²⁴⁵ Směrnice tak nastavuje pravidla, podle kterých si členské státy poskytují pomoc při vymáhání pohledávek v jednotlivých členských státech, pokud tyto pohledávky vzniknou v jiném členském státě.²⁴⁶ Takovými pohledávkami mohou být veškeré daně a poplatky jakéhokoli druhu ukládané na různých úrovních správy,²⁴⁷ včetně veškerého jejich příslušenství.²⁴⁸ Směrnice se ovšem výslovně uvádí, že se nepoužije pro případ spolupráce při výběru sociálních odvodů.²⁴⁹

Vzájemná pomoc spočívá v tom, že oprávněná instituce může požádat instituci jiného členského státu o poskytnutí informací, které tento orgán potřebuje za účelem vymáhání,²⁵⁰ o doručení veškerých dokumentů dlužníkovi.²⁵¹ Současně je vytvořen právní základ pro výměnu informací i bez předchozí žádosti týkajících se konkrétních vratek daní²⁵² a možnost přítomnosti daňových úředníků jednoho členského státu na správním šetření v jiném členském státě.²⁵³ Na žádost instituce z jednoho členského státu může dožádaná instituce z jiného členského státu rovněž vymáhat pohledávky vzniklé v dožadujícím členském státě²⁵⁴ nebo přijímat předběžná opatření k zajištění vymáhání těchto pohledávek.²⁵⁵ Na základě dvoustranných či vícestranných dohod mezi členskými státy by opět mělo být možné spolupráci prohloubit.

Úprava spolupráce při vymáhání daňových nedoplatků tak, zejména co se týče jejich základních forem, v podstatě kopíruje, až na institut poskytování informací bez žádosti,²⁵⁶ kopíruje úpravu spolupráce v oblasti vymáhání sociálních odvodů zakotvenou v prováděcím nařízení, resp. spíše naopak úprava otázky vymáhání sociálních odvodu vychází z úpravy spolupráce v otázkách daňových, jak vyplývá i z odůvodnění prováděcího nařízení.²⁵⁷

z některých dávek, cel, daní a jiných opatření.

245 Srov odůvodnění směrnice č. 2010/24/EU, bod 1.

246 Srov. článek 1 směrnice č. 2010/24/EU.

247 Srov. článek 2 odst. 1 směrnice č. 2010/24/EU.

248 Srov. článek 2 odst. 2 směrnice č. 2010/24/EU.

249 Srov. článek 2 odst. 3 písm. a) směrnice č. 2010/24/EU.

250 Srov. článek 5 směrnice č. 2010/24/EU.

251 Srov. článek 8 směrnice č. 2010/24/EU.

252 Srov. článek 6 směrnice č. 2010/24/EU.

253 Srov. článek 7 směrnice č. 2010/24/EU.

254 Srov. článek 10 a násl. směrnice č. 2010/24/EU.

255 Srov. článek 16 a násl. směrnice č. 2010/24/EU.

256 Srov. článek 6 směrnice č. 2010/24/EU.

257 Srov. bod 19 odůvodnění směrnice č. 2010/24/EU.

Směrnice č. 2010/24/EU byla do právního řádu implementována především prostřednictvím zákona č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, ve znění pozdějších předpisů. Naproti tomu spolupráci při mezinárodním vymáhání nedoplatků na sociálních odvodech neupravuje žádný český předpis, úpravu vymáhání na vnitrostátní úrovni pak je možné nalézt v předpisech upravujících konkrétní části systému sociálního zabezpečení, jak o nich bylo pojednáno dříve.

7.4.3.2 Daňová judikatura

Konkrétní případy v případě kolize národní úpravy s některou ze základních svobod se pak projednávají před Soudním dvorem, který nahodile odstraňuje uplatňováním základních svobod tvrdost vyplývající z uplatňování nekoordinované legislativy členských států na ekonomicky činné migranty. Někdy se může zdát, že právo spíše tvoří, než vykládá. Samozřejmě potlačuje jakékoli diskriminační formy diferenciací a vykazuje jenom omezenou ochotu uznat diferenciaci jako nezbytnou pro zachování tzv. soudržnosti daňové soustavy, jež bývá častým argumentem členských států. Některé zásahy tak mohou vést až k zvýhodnění migrantů oproti lidem ve srovnatelné situaci, kteří nemigrují, což však zřejmě nemá fatální následky, jelikož migrujících pracovníků je oproti nemigrujícím nepoměrně méně.

Nejčastěji je namítána diskriminace nerezidentů oproti rezidentům. Nejznámějším je případ *Schumacker*,²⁵⁸ *Asscher*,²⁵⁹ *Gschwind*,²⁶⁰ *Zurstrassen*,²⁶¹ a další. V případě *Schumacker* se jednalo o situaci, kdy německé právo, při jinak klasicky uplatňované zásadě rozlišení a odlišné zdaňování rezidentů, umožňovalo tzv. společné zdanění manželů, ovšem z něj plynoucí výhody nebyly za žádných okolností dostupné nerezidentům. Žalobce žil společně s manželkou a dětmi v Belgii, jeho žena byla nezaměstnaná, on každodenně dojížděl za prací do Německa. Jednalo se v takovém případě o skrytou diskriminaci pracovníka? Soudní dvůr uznal, že diskriminací není rozlišné nakládání s osobami v rozličných situacích, což evropské právo připouští, což ovšem nemůže platit, jestliže nerezident ve svém státě pobytu nemá (skoro) žádné příjmy. Německo argumentuje nutností daňové konzistence a nemožností zjišťování osobních poměrů v jiném členském státě. Tento argument ovšem Soudní dvůr neuznal,

258 Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. února 1995. Finanzamt Köln-Altstadt proti Rolandu Schumackerovi. Věc C-279/93.

259 Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 27. června 1996. P. H. Asscher proti Staatssecretaris van Financiën. Věc C-107/94.

260 Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. září 1999. Frans Gschwind proti Finanzamt Aachen-Außenstadt. Věc C-391/97.

261 Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. května 2000. Patrick Zurstrassen proti Administration des contributions directes. Věc C-87/99.

neboť existují směrnice o vzájemné pomoci, a prohlásil neumožnění pracujícím ne-rezidentovi, přestože ve státě obdrží většinu svých příjmů, daňová zvýhodnění (v tomto případě společné zdanění manželů) za diskriminační.

V případě *Asscher* byl do sporu zahrnut navíc argument příslušnosti osoby k jinému systému sociálního zabezpečení. Jednalo o spor nizozemské správy a pana A., nizozemského státního příslušníka, který sice pracoval v Nizozemí, odkud mu též plynula většina příjmů, ale z důvodu jeho přestěhování do Belgie zde nebyl nizozemským rezidentem. Smlouva o zamezení dvojího zdanění mezi těmito státy stanoví, že příjem z Nizozemí se zdaní v Nizozemí, příjmy ostatní pak v Belgii. V Nizozemí byla z důvodu jeho nerezidentsví na jeho příjmy aplikována vyšší sazba daně než v případě, že by rezidentem byl. To mimo jiné Nizozemí zdůvodňuje absencí povinnosti platit zde odvody na sociální zabezpečení, jelikož dle pravidel koordinačních nařízení byl povinen tyto odvody platit v Belgii.

Taková argumentace však byla pro Soudní dvůr nepřijatelná, jelikož nizozemského sociálního zabezpečení pan A. nikterak nevyužívá. Soudní dvůr opět konstatoval porušení zásady nediskriminace a svobody volného pohybu osob s tím, že pokud osobě plyne většina příjmů z daného členského státu, musí s ní být nakládáno stejným způsobem, jako by byla rezidentem v tomto státě. Základní principy Evropské unie tak je třeba vykládat tak, že uvedenou daňovou praxí Nizozemí vylučují, pokud zde chybí objektivní důvod. Takovým objektivním důvodem nemůže být ani příslušnost k jinému systému sociálního zabezpečení stanovená podle koordinačních nařízení.

7.4.3.2.1 *Judikatura ke smlouvám o zamezení dvojího zdanění*

Krom konfliktu smluv o zamezení dvojího zdanění ve vztahu ke koordinaci sociálního zabezpečení, o kterém již bylo pojednáno dříve, existuje řada dalších zajímavých rozsudků s vazbou těchto smluv na právo Evropské unie. Soudní dvůr ve vztahu ke smlouvám o zamezení dvojího zdanění neustále zdůrazňuje zásady, na kterých je Evropská unie založena, jako je nediskriminace a základní svobody a uvádí, že dvoustranný charakter daňových smluv je nemůže omezit. Rozebírána je i problematika smluv se třetími státy a jejich možným konfliktem s evropským právem, což je oblast značně citlivá, a není možné, aby členské země prosazovaly závěry Evropské unie při jednání se třetími státy.²⁶²

Příkladem případu patřícího do skupiny, ve které při posuzování kompatibility práva členského státu hraje kromě vnitrostátního práva roli též mezinárodní smlouva

262 Více viz VÍTEK, Leoš. *Současná debata o daňové politice v EU, Daňová teorie a politika* [online]. 2010. Dostupné z: <http://www.leosvitek.com/pages/vyuka/1vf418-danova-teorie-a-politika.php>.

o zamezení dvojího zdanění, je případ *Denkavit*.²⁶³ Společnost D. se sídlem v Nizozemí vlastnila společnosti sídlící ve Francii. Ty jí vyplácely dividendy, na které byla aplikována příslušná sazba, proti jejíž výši se D. a francouzské společnosti s odkazem na možnou diskriminaci odvolali. Základní otázkou pak je, do jaké míry je vznik případné diskriminace závislý přímo na úpravě smlouvy o zamezení dvojího zdanění a do jaké míry na vnitrostátní prováděcí úpravě. V tomto případě se tak vznesená předběžná otázka přímo dotazuje na úlohu smlouvy mezi Francií a Nizozemím. Soud dospěl k názoru, že: „...bez ohledu na svůj dosah představuje rozdílné daňové zacházení, vyplývající z použití takové smlouvy a takových právních předpisů, diskriminaci k újmě mateřských společností z důvodu místa jejich sídla, jež je neslučitelná se svobodou usazování...“

Z judikátu vyplývá, že ochrana základních svobod může být širší než úprava ve smlouvách o zamezení dvojího zdanění. A v každém případě je třeba tyto svobody respektovat, a to i přestože smlouva o zamezení dvojího zdanění stanoví něco jiného.

Obdobně se Soudní dvůr věnuje i problematice smluv se třetími státy a jejich možným konfliktem s právem Evropské unie. Zde se jedná o oblast ještě značně citlivější, s ohledem na vhodnost či vůbec možnost prosazovat zásady evropského práva ve vztahu ke třetím státům.

Další problematickou otázkou je též to, jak systém dvoustranných smluv reálně aplikují příslušné vnitrostátní instituce. Z praxe některých českých finančních úřadů lze zjistit, že např. při provádění daňových kontrol často vychází pouze z českého právního řádu, přestože mají smlouvy dle článku 10 Ústavy České republiky aplikační přednost. Nápravu nesjednají ani po odvolání a spory končí ve správním soudnictví. Příkladem toho je hned několik rozsudků²⁶⁴ Nejvyššího správního soudu.²⁶⁵

Rozhodnutí ve věci A. B. spol. s r. o. proti Finančnímu ředitelství České Budějovice²⁶⁶ byl první obsáhlejší rozsudek českých soudů k problematice mezinárodního zdanění a aplikace smluv o zamezení dvojího zdanění. Kasační stížnost proti rozhodnutí

263 Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 14. prosince 2006. *Denkavit Internationaal BV a Denkavit France SARL proti Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*. Věc C-170/05.

264 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2009, sp. zn. 2 Afs 42/2008-62. Věc Finanční ředitelství v Brně proti LACRUM Velké Meziříčí, s. r. o.; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. června 2009, sp. zn. 2 Afs 83/2008-58. Věc Věc Finanční ředitelství v Brně proti LACRUM Velké Meziříčí, s. r. o.

265 Více viz SKALICKÁ, Hana. Správná aplikace smluv o zamezení dvojího zdanění aneb jak finanční úřady používají pouze vnitrostátní zákon. *Daně a právo v praxi*. 2010, č. 1, s. 21.

266 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2005, sp. zn. 2 Afs 108/2004 – 106. Věc Finanční ředitelství v Českých Budějovicích AES Bohemia spol. s r. o.

Krajského soudu se týkala povahy nadměrných úroků. Krajský soud posuzoval zásadní otázku, zda se zřetelem na mezinárodní smlouvy o zamezení dvojího zdanění lze považovat nadměrné úroky za dividendy a v České republice je zdaňovat podle zákona o daních z příjmů zvláštní sazbou, nebo zda mají být dotčené úroky považovány za standardní úroky, a tudíž zdaňovány pouze ve státě příjemce, a dospěl k závěru, že se o dividendy nejedná, a tudíž jejich zdanění správcem daně bylo neopodstatněné. „Podle § 37 daňového zákona se ustanovení tohoto zákona použije, jen pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak. Těmito smlouvami jsou v daném případě Smlouvy o zamezení dvojího zdanění a zabránění daňovému úniku v oboru daní z příjmu a majetku uzavřené mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými a Českou republikou (resp. ČSSR) Nizozemským královstvím. Obě smlouvy shodně v čl. 3 definují některé všeobecné pojmy, přičemž v odst. 2 obdobně stanoví, že výraz, který není ve smlouvě definován, bude mít pro její aplikaci smluvním státem význam, jenž mu náleží podle předpisů státu upravujícího daně, pokud souvislost nevyžaduje výklad odlišný. V obou smlouvách jsou ovšem konkrétní definice dividend (čl. 10) i úroků (čl. 11); proto aplikace čl. 3 odst. 2 smluv nepřichází v úvahu.²⁶⁷⁴ Nejvyšší správní soud se s tímto názorem následně ztotožnil.

8 Závěr

Systémy sociálního zabezpečení mohou být financovány buď ze státního rozpočtu, tedy prostřednictvím daní, nebo na základě sociálního pojištění, které může být buď veřejné, nebo soukromé. U sociálního pojištění rozlišujeme ještě další subvarianty z hlediska způsobu financování nebo způsobu konstrukce dávky.

Různé je i postavení státu v systémech sociálního zabezpečení – stát může být tím, kdo celý systém spravuje, jinde naopak může systém fungovat na bázi tržních vztahů. Oba mechanismy – stát i trh – jsou však v sociálním zabezpečení nedokonalé. Všeobecně se má za to, že v minulosti byla role státu přeceňovaná, v současnosti je naopak trendem její omezování. Přesto jsou státní zásahy v této oblasti natolik významné a samozřejmě, že, i v těch tradičně protržně orientovaných zemích, se jich občané důrazně dožadují. Funkce státu souvisí i se samotným organizačním zajištěním výběru sociálních odvodů. Z pohledu institucí, které sociální odvody vybírají, existují dva základní přístupy – oddělení nebo integrace daňové a sociální správy, příp. jiných pojišťovacích subjektů. Jejich zastoupení v Evropské unii je zhruba rovnocenné, s tím že část zemí spíše spíše ve prospěch integrovaného přístupu.

Obecně každý z naznačených modelů má své výhody a nevýhody, lze tudíž s jistotou konstatovat, že ideální není žádná z krajních variant. Jeden optimální způsob financování neexistuje. Státy musejí hledat vlastní kombinace s ohledem na historické, kulturní a ekonomické rozdílnosti. Lze ale shrnout, že ve všech členských státech je v různé míře využívána kombinace financování jak prostřednictvím daní, tak pojistného na sociální zabezpečení, příp. i jiných minoritních způsobů. Všechny členské státy se nějakým způsobem při výběru pojistného angažují, přinejmenším se zaměřují na zajištění efektivity a na zlepšování právní regulace. Co se týká placení sociálních odvodů a odpovědnosti za něj, spočívá tato odpovědnost primárně na pojištěncích a v případě, že se jedná o zaměstnance, je téměř ve všech zemích rozdělena mezi pojištěnce a jeho zaměstnavatele.

Financování zdravotnictví až na některá specifika v podstatě kopíruje financování sociálního zabezpečení. V každém systému najdeme více forem vzájemně se prolínajících a doplňujících, odvozených od konkrétní zdravotní politiky státu, politicky stanovených priorit, společenského uspořádání, historických tradic a ekonomické úrovně státu.

Právo sociálního zabezpečení Evropské unie nevznikalo samo sobě. Kromě vlivu národních právních řádů členských států, se jeho podoba dotvářela i v návaznosti na nejrůznější mezinárodní právní dokumenty přijímané na poli mezinárodních organizací jako je Rada Evropy či Mezinárodní organizace práce, na něž bylo již od počátku v rámci primárního práva odkazováno. I tyto dokumenty na jedné straně předpokládají jakési uplatnění svobody volného pohybu osob a s tím spojené rovné podmínky pro migrující osoby i v sociálním zabezpečení stejně jako Evropská unie, na druhou stranu však, opět stejně jako Evropská unie, konkrétní podobu národních právních úprav ponechávají na členských zemích. Evropská koordinace se tak musí vyrovnat s oběma principy, jak volným pohybem osob, tak autonomií členských států.

Spolupráce v oblasti práva sociálního zabezpečení v rámci Evropské unie zůstává a zřejmě i zůstane na úrovni koordinace. Její obecný základ se nachází zejména v ustanoveních o volném pohybu osob, zákazu diskriminace, úpravě sociální politiky a evropského občanstvím ve Smlouvě o fungování Evropské unie. Její čl. 48 umožňuje přijímání opatření v oblasti sociálního zabezpečení, jež aktuálně představují nařízení č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 883/2004 o koordinaci sociálního zabezpečení, která nahradila původní nařízení č. 1408/71/EHS o aplikaci systémů sociálního zabezpečení a prováděcí nařízení č. 574/72/EHS. Výklad, zejména těch starších nařízení, pak poskytuje bohatá judikatura.

Stejně tak v oblasti zdravotnictví Evropská unie nemá pravomoc k harmonizaci. Některé změny národních právních řádů vyvolané evropským právem, v souvislosti s podmínkami migrujících pracovníků a poskytováním přeshraničních zdravotnických služeb, však ukazují, jak moc mohou být národní systémy zdravotnické systémy ovlivňovány uplatňováním čtyř základních svobod volného trhu. I v oblasti zdravotnictví lze obdobně využít zmíněných koordinačních nařízení nebo alternativně mechanismus upravený směrnicí č. 2011/24/EU o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči.

Koordinační nařízení zakotvují čtyři základní principy – princip rovného zacházení, princip sčítání dob pojištění, princip zachování nabytých práv, princip asimilace faktů, a princip aplikace jednoho právního řádu.

Jelikož každý národní právní řád určuje vlastní příslušnost na základě jiných pravidel, může docházet k jejich kolizím a snadno se stát, že osoba bude pojištěna ve více členských státech zároveň, nebo v opačném případě, že nebude podléhat žádnému sociálnímu režimu, přičemž oba tyto případy jsou evidentně nežádoucí. Princip aplikace jednoho právního řádu proto stanovuje konkrétní pravidla pro určení právě jednoho příslušného právního řádu pro migrující osobu, v souladu s principem zákazu diskriminace a zachování rovných podmínek volného pracovního trhu.

Konkrétní pravidla určování jsou rozpracována též pro některé speciální situace, jako je výkon souběžné činnosti ve více zemích současně. V případě těchto osob by šlo za zvážení i jakési „forum shopping“ v rámci sociálních systému. Posoudit výhody a nevýhody, které je schopen jí konkrétní systém poskytnout, a případně zauvažovat např. o změně bydliště a s tím související změnou příslušnosti k sociálnímu systému. Druhou otázkou zůstává, kolika osob se tato problematika vůbec týká a zda by byly k takovým krokům ochotny přistoupit.

Podle koordinačních nařízení určený právní řád se pak použije jak pro nároky na dávky tak i pro platby pojistného, včetně výše odvodů, způsobu jejího výpočtu, ale i samotný proces výběru a následné správy. Na druhou stranu je třeba upozornit, že se použije výhradně ve vztahu k sociálnímu zabezpečení. Pracovněprávní, daňové a další předpisy tím nejsou dotčeny. Je tedy možné, že platba daní a sociálních odvodů z jednoho příjmu se bude řídit dvěma různými právními řády.

Koordinace sociálního zabezpečení nevyžaduje pouze správné nastavení a důsledný výklad základních pravidel, ale též fungující spolupráci kompetentních institucí jednotlivých členských států založené na princip vzájemné administrativní pomoci. Prováděcím nařízením stanovuje speciální pravidla pro výběr sociálních odvodů, resp. jejich vymáhání na území jiného členského státu než příslušný stát, anebo zpětné vymáhání nesprávně vyplacených dávek. Správní komise a Poradní výbor pak dále tato pravidla rozpracovávají v rámci nejrůznějších rozhodnutí, doporučení a stanovisek.

V rámci ustanovení o spolupráci je možné pozorovat značný posun oproti úpravě v původních nařízeních. To je ovšem též důvod, že k předmetným situacím prozatím neexistuje judikatura a jen těžko se hodnotí, jak dané instituty fungují a fungovat budou v praxi. V každém případě je toto zajímavá otázka pro budoucí bližší analýzu.

Zaměříme-li se blíže na samotné odvody na sociální zabezpečení, zjistíme, že jejich skutečná podstata je při nejmenším problematická. Pro účely koordinace je třeba je odlišit zejména od přímých daní. Jejich blízkost až splývání způsobuje problémy ovlivňující i přeshraniční pracovníky, jelikož s nejednoznačným rozlišením povahy konkrétní platby následně souvisí problémy s určením režimu, kterým se bude daný vztah řídit. Obecně platné definice, jak lze předpokládat, neexistují.

Zjednodušeněji lze říci, že daň je zákonem stanovená, povinná, opakující se platba plynoucí do veřejných fondů, bez nároku na protiplnění ze strany státu. Se sociálními odvody tak sdílají hlavní společný rys, a to, že jsou navázány na ekonomickou situaci, resp. výši příjmů a majetku, povinného subjektu. Znak nedobrovolnosti, povinnosti a zákonnosti nelze jednoznačně určit s ohledem na různost sociálních systému,

mezi nimiž se vyskytují i systémy založené na dobrovolnosti. Znak neekvivalentnosti a neúčelovosti taktéž není pravidlem, spíše naopak. Stejně tak může odvod plynout i do jiných než veřejných rozpočtů.

Přestože některé mezinárodní organizace zařazují odvody na sociální zabezpečení mezi přímé, důchodové daně, na základě výše uvedených rozdílností není vhodné je ztotožňovat.

Stejně tak před Soudním dvorem byla několikrát řešena otázka povahy sociálních odvodů oproti daním, zejména v případě, kdy národní právní řád pohlíží na konkrétní platbu jinak než právo Evropské unie. S tím je pak spojena i otázka možnosti využití dvoustranných smluv o zamezení dvojího zdanění pro tyto platby a implicitně i úvahy nad potřebou harmonizovat vyměřovací základ sociálních odvodů z důvodu dodržení základních principů Evropské unie.

9. Literatura a další použité zdroje

Tištěná odborná literatura

- BARTÁK, Miroslav. *Ekonomika zdraví: sociální, ekonomické a právní aspekty péče o zdraví*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 223 s. ISBN 9788073575038.
- BÁČA, Jan; TŮMA, Jan. *Přímé daně při aplikaci smluv o zamezení dvojího zdanění*. 1. vyd. Praha: Management Press, 1994, 191 s. ISBN 8085603586.
- GALVAS, Milan; GREGOROVÁ, Zdeňka. *Sociální zabezpečení*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 239 s. ISBN 8021022922.
- GARNER, Bryan A. *Black's law dictionary*. 8th ed. St. Paul: Thomson, 2004, 1809 p. ISBN 0314151990.
- GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 308 s. ISBN 9788073802332.
- GREGOROVÁ, Zdeňka. *Důchodové systémy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998, 212 s. ISBN 8021020032.
- CHVÁTALOVÁ, Iva. *Právo sociálního zabezpečení v České republice a Evropské unii*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, 290 s. ISBN 9788073803742.
- KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 229 s. ISBN 9788074004391.
- OECD. *Private Health Insurance in OECD Countries – The OECD Health Project*. 2004, 240 p. ISBN: 9264006680.
- PENNING, Frans. *Úvod do evropského práva sociálního zabezpečení*. 1. české vyd. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, 2003, 179 s. ISBN 8086552551.
- POTERAJ, Jarosław. *Pension systems in 27 EU countries*. Vilnius: Association of Polish Scientists of Lithuania, 2008, 560 p. ISBN 9789955888130.

- POTŮČEK, Martin. *Sociální politika*. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství, 1995, 142 s. ISBN 808585001x.
- RADVAN, Michal; MRKÝVKA, Petr; PAŘÍZKOVÁ Ivana; ŠRAMKOVÁ, Dana. *Finanční právo a finanční správa – berní právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 509 s. ISBN 9788021047327.
- SCHNEIDER Ondřej. *Důchodové systémy v Evropě: reformují všichni*. Praha: Národohospodářský ústav AVČR, 2011, 7 s.
- ŠIROKÝ, Jan. *Daně v Evropské unii: daňové systémy členských států EU včetně Bulharska a Rumunska, legislativní základy daňové harmonizace v EU včetně Směrnice Rady 2006/112/EC*. 2. aktualiz. vyd. Praha: Linde, 2007, 255 s. ISBN 9788072016495.
- ŠTEFKO, Martin; KOLDINSKÁ, Kristina. *Sociální práva cizinců*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 285 s. ISBN 9788074004643.
- TRÖSTER, Petr. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, 379 s. ISBN 9788074003226.
- VEČEŘA, Miloš. *Sociální stát: (východiska, vymezení, etapy vývoje)*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1993, 93 s. ISBN 802100648x.
- ZONDER, Auteur. *De coördinatie van bestaansminimumuitkeringen in de Europese Gemeenschap*. Nederlands: Kluwer, 1991, 516 p. ISBN 9026821735.

Odborné články

- ČERNÁ, Jana; TRINNEROVÁ, Dagmar; VACÍK, Antonín. *Právo sociálního zabezpečení*. 1. vyd. Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk, 2002, s. 157.
- CHVÁTALOVÁ, Iva. Volný pohyb pracovníků po EU a sociální zabezpečení. *Mzdy a personalistika v praxi*. 2003, č. 9, s. 14.
- IDENBURG, Philip. The Dutch Paradox in Social Welfare. In: *The Conference on Social Change and Macro-planning*. Dubrovnik: 1991.
- NERUDOVÁ, Danuše. Smlouvy o zamezení dvojího zdanění v Evropě a ve světě. *Daně a právo v praxi*. 2008, č. 6, s. 59.
- ONDROVÁ, Kristýna. Principy koordinace sociálního zabezpečení – princip aplikace jednoho právního řádu. In: *COFOLA 2012: the Conference Proceedings, 1. edition*. Brno: Masaryk University, 2012.

- SCHNEIDER Ondřej. Důchodové systémy v Evropě a rozšíření Evropské unie. *Finance a úvěr*. 2002, roč. 52, č. 11, s. 658.
- SKALICKÁ, Hana. Správná aplikace smluv o zamezení dvojího zdanění aneb jak finanční úřady používají pouze vnitrostátní zákon. *Daně a právo v praxi*. 2010, č. 1, s. 21.
- VYŠKOVSKÁ, Magdalena. Zaměstnávání cizinců z pohledu daně z příjmů, sociálního zabezpečení zdravotního pojištění. *Daňový expert*. 2010, č. 6, s. 10.

Kvalifikační práce

- HUŠŤAVOVÁ, Lucia. *Odvody na veřejné zdravotné zabezpečenie koordinované právom európskej únie*. Brno, 2012, 107 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce KŘEPELKA, Filip.
- KŘEPELKA, Filip. *Evropská a světová liberalizace obchodu službami*. Brno, 2008, 348 s. Habilitační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- ONDROVÁ, Kristýna. *Přímé zdanění v české republice po vstupu do evropské unie*. Brno, 2010, 82 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce KŘEPELKA, Filip.

Internetové zdroje

- ČESKÁ SPRÁVA SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ. *Souběžný výkon činností* [online]. 2012. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/evropska-unie/urceni-statut-pojisteni/urceni-statut-pojisteni-dle-novych-narizeni-883-2004-a-987-2009/soubezny-vykon-cinnosti.htm>
- EBSCO. *Social Security (supl. 78)* [online]. 2010, p. 25. Dostupné z: web.ebsco-host.com.
- EUROPA. Veřejné zdraví [online]. 2013. Dostupné z: http://europa.eu/legislation_summaries/public_health/index_cs.htm.
- EVROPSKÁ KOMISE. *Aging report – Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)* [online]. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. ISBN 978-92-79-11363-9. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf.
- EVROPSKÁ KOMISE. *Communication on the External Dimension of EU Social Security Coordination* [online]. 2012. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0153:FIN:EN:PDF>.

- EVROPSKÁ KOMISE. *EU Social Security Coordination* [online]. 2013. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=26&langId=en>.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. *Frontier Workers in the European Union* [online]. 1997. working paper, Social Affairs Series, W 16A. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w16/summary_en.htm#.
- FRIEDMAN, Milton. Speaking the Truth About Social Security Reform. In: *Briefing Papers* [online]. CATO Institut, 1999. Dostupné z: <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/bp46.pdf>.
- LISSE, Luděk. *Listina základních práv Evropské unie* [online]. Ústav práva a právní vědy, 2010. Dostupné z: <http://www.ustavprava.cz/cz/sekce/casopis-pravo-2010-1-listina-zakladnich-prav-evropske-unie-123/>.
- MEZINÁRODNÍ ORGANIZACE PRÁCE [online]. Dostupné z: <http://www.ilo.org>.
- MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Koordinace v praxi* [online]. 2011. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/11495>.
- MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení – Sociální zabezpečení v mezinárodním kontextu*. [online]. 2013. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/1275>.
- MINISTERSTVO VNITRA. *Podklady pro analýza ministerstva vnitra* [online]. 2008. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/azyl/integrace2/koncepce/zajisteni/ukoly/analyzy00/socialni.pdf>.
- MUSGROVE, Philip. Public and Private Roles in Health – Theory and Financing Patterns. [online]. The World Bank, 1996, 82 s. ISBN 1932126236. Dostupné z: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/240323/Public%20and%20private%20roles%20in%20health%20theory%20and%20financing%20patterns.pdf>.
- NICKLESS, Jason; SIEDL, Helmut. *Co-ordination of Social Security in the Council of Europe: Short Guide* [online]. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2004. ISBN 92-871-5391-4. Dostupné z: http://www.coe.int/t/dg3/sscsr%5CSources%5CSocSec%20coordination%20Short%20Guide_English.pdf.
- OECD. *Tax Database, Part I. Taxation of Wage Income* [online]. 2012. Dostupné z: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#ssc>.
- PÖTGENS, Frank; GEURSEN, Wessel. Derouin: Tax Treaties and Regulation No. 1408/71 – Double or Nothing? [online] *European Taxation*. 2009, n. 3,

- p. 136–149. Dostupné z: http://www.belastingrechtaandevu.nl/Portals/0/images/Potgens_artikel16.pdf.
- PRUŠVIC, David a kol. *Porovnání výběru pojistného a daní* [online]. Praha: VÚPSV, Projekt výzkumu č. HR 149/06, 2006. Dostupné z: http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_263.pdf.
 - RADA EVROPY [online]. Dostupné z: <http://www.coe.int>.
 - SPIEGEL, Bernhard. *Analysis of Member States' Bilateral Agreements on Social Security with Third Countries*. [online]. Evropská komise, 2010. Dostupné z: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6645&langId=en.
 - SVĚTOVÁ ZDRAVOTNICKÁ ORGANIZACE [online]. Dostupné z: <http://www.who.int>.
 - SVĚTOVÁ ZDRAVOTNICKÁ ORGANIZACE. *Health financing for universal coverage* [online]. 2013. Dostupné z: http://www.who.int/health_financing/en/index.html.
 - VERBEKE, Didier. *Analysis of the main systems of social security contribution collection in the European Union based on the experience of 12 Member States* [online]. European Commission, 2012. Dostupné z: http://www.cmu.cz/dokumenty/analyza_hlavnich_systemu_vyberu_pojistneho_na_socialni_zabezeceni.pdf.
 - VÍTEK, Leoš. *Současná debata o daňové politice v EU, Daňová teorie a politika* [online]. 2010. Dostupné z: <http://www.leosvitek.com/pages/vyuka/1vf418-danova-teorie-a-politika.php>.
 - ZAHÁLKOVÁ, Jana. Simulace důchodových dávek z navrhovaného příspěvkově definovaného penzijního systému v ČR. In: *3. mezinárodní konference Řízení a modelování finančních rizik Ostrava* [online]. Ostrava: VŠB-TU Ekonomická fakulta, 2006. Dostupné z: <http://www.ekf.vsb.cz/miranda2/export/sites-root/ekf/konference/cs/okruhy/rmfr/rocnik-2006/prispevky/dokumenty/Jana.Zahalkova.pdf>.

Právní předpisy

Mezinárodní právo

- Úmluva č. 102 o sociálním zabezpečení (minimální standardy).
- Úmluva č. 19 o rovném zacházení v úrazovém pojištění.
- Úmluva č. 48 o zachování práv migrujících osob v oblasti důchodového pojištění.

- Úmluva č. 118 o rovném zacházení v sociálním zabezpečení.
- Úmluva č. 157 o zachování práv ze sociálního zabezpečení.
- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.
- Evropská prozatímní dohoda o systémech sociálního zabezpečení ve stáří, invaliditě a při ztrátě živitele.
- Evropská prozatímní dohoda o systémech sociálního zabezpečení jiných než ve stáří, invaliditě a při ztrátě živitele.
- Evropská úmluva o sociálním zabezpečení.
- Evropská úmluva o sociální a zdravotní pomoci.
- Evropský zákoník sociálního zabezpečení.
- Evropská sociální charta.

Právo Evropské unie

Primární právo

- Jednotný evropský akt.
- Charta základních práv pracovníků ve Společenství.
- Maastrichtská smlouva.
- Smlouva o Evropském společenství.
- Lisabonská smlouva.
- Smlouva o Evropské unii.
- Smlouva o fungování Evropské unie.
- Listina základních práv Evropské unie.

Sekundární právo

- Nařízení č. 3 týkající se sociálního zabezpečení migrujících pracovníků.
- Nařízení č. 4, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 3 týkající se sociálního zabezpečení migrujících pracovníků.

- Nařízení č. 15 o opatřeních k dosažení volného pohybu pracovníků.
- Nařízení č. 38/64 ze dne 25. března 1964 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.
- Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.
- Nařízení Rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství.
- 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.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.
- 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.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.
- Směrnice Rady 76/308/EHS ze dne 15. března 1976 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z některých dávek, cel, daní a jiných opatření.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.
- Směrnice Komise 2002/94/ES ze dne 9. prosince 2002, kterou se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice Rady 76/308/EHS o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z některých dávek, cel, daní a jiných opatření.
- Směrnice Rady 2003/48/ES ze dne 3. června 2003 o zdanění příjmů z úspor v podobě úrokových plateb.
- Směrnice Rady 2003/49/ES ze dne 3. června 2003 o společném systému zdanění úroků a licenčních poplatků mezi přidruženými společnostmi z různých členských států.
- Směrnice Rady 2008/55/ES ze dne 26. května 2008 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z některých dávek, cel, daní a jiných opatření.

- Směrnice Rady 2009/133/ES ze dne 19. října 2009 o společném systému zdanění při fúzích, rozděleních, částečných rozděleních, převodech aktiv a výměně akcií týkajících se společností z různých členských států a při přemístění sídla evropské společnosti nebo evropské družstevní společnosti mezi členskými státy.
- Směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU ze dne 9. března 2011 o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči.
- Směrnice Rady 2011/96/EU ze dne 30. listopadu 2011 o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států.
- Doporučení Správní komise č. P1 ze dne 12. června 2009 k rozsudku ve věci Gottardo, podle kterého musí být výhody, jež mají státní příslušníci jednoho státu podle dvoustranné úmluvy o sociálním zabezpečení s třetí zemí, přiznány také pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států.
- Rozhodnutí Správní komise č. H6 ze dne 16. prosince 2010 o uplatňování určitých zásad týkajících se sčítání dob podle článku 6 nařízení č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

České právo

- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 42/1994 Sb. o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 48/1997 Sb. o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření, ve znění pozdějších předpisů.
- Sdělení č. 60/2001 Sb. m. s., o sjednání Protokolu mezi Ministerstvem vnitra České republiky a Ministerstvem vnitra Slovenské republiky o spolupráci v oblasti sociálního zabezpečení.
- Sdělení č. 79/2001 Sb. m. s., o sjednání Ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Rakouskou republikou o sociálním zabezpečení.

Judikatura

Evropský soud pro lidská práva

- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. května 1985, Ashingdane proti Spojenému království, stížnost č. 8225/78.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. září 1996, Gaygusuz proti Rakousku, stížnost č. 17371/90.

Soudní dvůr Evropské unie

- Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. června 1973. C. J. Walder proti Bestuur der Sociale Verzekeringsbank. Věc 82-72.
- Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 23. září 1982. Direction de la Sociale Verzekeringsbank proti héritiers et/ou ayants cause de G.T. Kuijpers. Věc 276/81.
- Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 12. června 1986. A. A. Ten Holder proti Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging. Věc 302/84.
- Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 3. května 1990. Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank proti M. G. J. Kits van Heijningen. Věc C-2/89.

- Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 7. února 1991. Ludwig Rönfeldt proti Bundesversicherungsanstalt für Angestellte. Věc C-227/89.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. února 1995. Finanzamt Köln-Altstadt proti Rolandu Schumackerovi. Věc C-279/93.
- Rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 18. května 1995. Rheinhold & Mahla NV proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid. Věc C-327/92.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 1995. Jean-Louis Thévenon a Stadt Speyer – Sozialamt proti Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz. Věc C-475/93.
- Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 27. června 1996. P. H. Asscher proti Staatssecretaris van Financiën. Věc C-107/94.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. září 1999. Frans Gschwind proti Finanzamt Aachen-Außenstadt. Věc C-391/97.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 2000. Komise Evropských společenství proti Francouzské republice. Věc C-169/98.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. května 2000. Patrick Zurstrassen proti Administration des contributions directes. Věc C-87/99.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. března 2001. Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo. Věc C-68/99.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. ledna 2002. Elide Gottardo a Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Věc C-55/00.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. března 2002. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti) proti Claude Hervein a Hervillier. Věc C-393/99.
- Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 26. května 2005. José Allard proti Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Věc C-249/04.
- Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 9. března 2006. L. H. Piatkowski proti Inspecteur van de Belastingdienst grote ondernemingen Eindhoven. Věc C-493/04.
- Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 14. prosince 2006. Denkavit Internationaal BV a Denkavit France SARL proti Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Věc C-170/05.

- Stanovisko generálního advokáta – Mengozzi – 18 října 2007. Philippe Derouin proti Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Paris – Région parisienne (Urssaf de Paris – Région parisienne). Věc C-103/06.
- Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 3. dubna 2008. Philippe Derouin proti Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de Paris – Région parisienne (Urssaf de Paris – Région parisienne). Věc C-103/06.

České soudy

- Nález Ústavního soudu č. 135/2010 Sb. ze dne 23. března 2010 ve věci návrhu na zrušení § 15 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2005, sp. zn. 2 Afs 108/2004 – 106. Věc Finanční ředitelství v Českých Budějovicích AES Bohemia spol. s r. o.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. dubna 2009, sp. zn. 2 Afs 42/2008-62. Věc Finanční ředitelství v Brně proti LACRUM Velké Meziříčí, s. r. o.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. června 2009, sp. zn. 2 Afs 83/2008-58. Věc Finanční ředitelství v Brně proti LACRUM Velké Meziříčí, s. r. o.

Abstrakt: Předkládaná publikace nejprve mapuje způsoby financování systémů sociálního zabezpečení v členských zemích. Její stěžejní část je věnována koordinaci sociálního zabezpečení. Pokouší se nalézt zakotvení koordinace v právu mezinárodním, v právu Evropské unie a následně konkrétněji analyzuje její principy. Dále je pozornost věnována formám spolupráce kompetentních institucí, zejména v procesu vymáhání pojistného, a samotné povaze pojistného a jeho odlišení od přímých daní, jelikož s ohledem na rozdílnost systémů a rozmanitost způsobů jejich financování tato hranice není zcela zřejmá.

Klíčová slova: Systémy sociálního zabezpečení; financování sociálního zabezpečení; koordinace sociálního zabezpečení; pojistné na sociální zabezpečení; přímé daně

Abstract: Firstly, the publication presents ways of financing social security systems in Member States. Its main part is devoted to the coordination of social security. The aim is to find out legal bases for coordination in international law, European Union law and then, more specifically, to analyse principles of coordination. Further attention is also paid to the manners of cooperation of competent institutions, especially in the recovery process of social security contributions. Finally, the publication discusses the nature of these contributions and distinguishes them from direct taxes.

Keywords: Social security system; financing of social security; coordination of social security; social security contributions; direct taxes

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc., Mgr. Iva Zlatušková,
prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc., Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.,
Mgr. Michaela Hanousková, doc. PhDr. Jana Chamonikolasová, Ph.D.,
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D., Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.,
prof. PhDr. Petr Macek, CSc., PhDr. Alena Mizerová,
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D., doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.,
Mgr. David Povolný, Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.,
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc., prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.,
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

**ODVODY POJISTNÉHO NA SOCIÁLNÍ A ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ
V ČLENSKÝCH ZEMÍCH EVROPSKÉ UNIE**

Mgr. Kristýna Ondrová

Vydala Masarykova univerzita roku 2013

Spisy Právnické fakulty MU č. 446 (řada teoretická, Edice S)

Ediční rada:

J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,

N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Tisk: Point CZ s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno 2

1. vydání, 2013

ISBN 978-80-210-6593-2