

RECENZE

Lacko Miloš. Koordinácia systémov sociálneho zabezpečenia v Európskej únii. Praha: Leges, 2021, 175 s.

Česká republika stejně jako ostatní členské státy Evropské unie a další smluvní státy Evropského hospodářského prostoru (s výjimkou Velké Británie) se účastní unijním právem koordinované aplikace národních předpisů upravujících zajištění pro případ sociálních událostí. Jako je již na první pohled patrné, jedná se o komplikovanou problematiku.

Zakládající smlouvy stanoví pro sociální politiku Evropské unie (pouze) koordináční pravomoc. V důsledku toho existuje v rámci Evropské unie (EU) stále minimálně¹ 28 rozdílných systémů sociální ochrany, které se EU snaží koordinovat. Tato koordinace je ovšem z dlouhodobého hlediska jediným politicky i ekonomicky možným přístupem, který je současně kladem i záparem. Neexistence uceleného systému unijního sociálního práva, tedy pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, znamená překážku ve fungování jednotného trhu, současně však vytváří komparativní výhody pro rozdílnost v ochraně i ceně práce v jednotlivých členských státech. Diverzita mezi členskými státy je ovšem potlačována sblížením životních úrovní a produktivity v jednotlivých členských státech, které je doprovázeno sladováním a někdy i unifikací práva v různých členských státech. To je i druhý cíl, který unijní zákonodárce sociální politikou sleduje. Posílením ekonomické spolupráce mezi členskými zeměmi má růst prosperita všech, což následně má posílit jednotu členských států a úsilí na unifikaci jejich právních řádů. Cílem unijní sociální politiky je tak opětovně hledat ekvilibrium možného v zájmu posílení sociálních práv občanů EU při zvyšování produktivity a konkurenceschopnosti vůči ostatním nečlenským zemím. Unijní zákonodárce se přesto snaží z dlouhodobého hlediska dosáhnout více méně unifikované právní úpravy, která jediné může zabezpečit plné uplatnění jednotného trhu i sociálních výtobytků.

Z krátkodobého hlediska ovšem unijnímu zákonodárci nezbyvá než pouze koordinovat systémy, což v řadě případů i dnes vede lokálního zaměstnavatele k odmítnutí přeshraničního zaměstnávání pracovníků právě pro celou řadu praktických problémů, jež unijní právo neřeší, ať již z důvodu nedostatku kompetence, či pro nemožnost účinného řešení na celounijní úrovni. Základním právním předpisem je nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a 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. Koordinace je postavena na tzv. otevřené metodě koordinace a na základních zásadách, kterými jsou především zásada aplikace jednoho právního řádu (není možná volba práva) a rovnost zacházení mezi migrujícím pracovníkem a pracovníky hostitelského státu. V oblasti sociálního a zdravotního pojištění unijní právo konkrétněji reguluje výši dávek, které náleží migrujícím pracovníkům, jakož i významně limituje členské státy v limitaci nároků na dávky. Pokud se jedná o nepojistné systémy, tam je míra intervence

¹ Je nutno zohlednit, že některé státy jako např. Belgie jsou vnitřně rozděleny i v oblasti sociálního zabezpečení.

unijního zákonodárce menší, neboť v těchto subsystémech práva sociálního zabezpečení jde více o zabezpečení obyvatel, kteří mají intenzivnější kontakt s daným členským státem.

V československém prostoru je zatím poměrně málo odborných publikací srovnatelných s představovanou monografií. Učebnice práva sociálního zabezpečení z důvodu nedostatku časové dotace pro výuku nemohou pochopitelně jít do hloubky koordinace systému sociálního zabezpečení, přičemž odborníci z praxe alespoň zatím neměli dostatek času a prostoru k takto obsáhlému uchopení této problematiky v českém a slovenském jazyce. Odborná monografie *Koordinácia systémov sociálneho zabezpečenia v Európskej únii*, která byla zpracována Milošem Lackem, je proto co do svého obsahu a rozsahu jedinečným literárním počinem v česko-slovenském jazykovém prostoru. Předmětná publikace o celkovém rozsahu 175 stran se podrobně věnuje novým výzvám, s nimiž je na počátku 21. století konfrontována sociální politika Evropské unie, respektive některých vybraných členských států Evropské unie, pokud jde o tzv. otevřenou metodu koordinace.

Autorovi Miloši Lackovi, docentu Právnické fakulty Trnavské Univerzity, se podařilo v předmětné publikaci analyzovat nejen složitý vývoj unijní úpravy (v kapitole 1), ale především předkládá důkladný popis a rozbor platné úpravy otevřené metody koordinace, a to v celé její šíři. Autor tak pojednává nejen o předmětu koordinace (osobním a věcném), platných pravidlech pro určení rozhodného práva, ale především analyzuje dostatečně podrobně praktické situace a problémy, kterým jsou adresáti této úpravy vystaveni, rozhodnou-li se zaměstnat cizího státního příslušníka, který spadá do působnosti této unijní úpravy. Z celé řady aplikačních problémů je možno vyzdvihnout praktické a efektní řešení nabídnuté autorem pro případy tzv. překvapivého neoznámení souběžné výdělečné činnosti ve více členských státech EU. Spolu s autorem si lze povzdechnout, že ač je ochrana před hmotnou nouzí národní kompetencí, její existence (na rozdíl od neexistující unijní mzdové politiky) téměř ve všech členských státech ovšem činí koordinaci na unijní úrovni nezbytnou. Přesto opakované snahy EU s vytvořením unijní dávky i v této oblasti zatím selhávají.

I tak, jak autor správně uzavírá, je rozsah pokrytí sociálních rizik garantován unijním primárním a sekundárním právem v souladu s mezinárodně akceptovaným obsahem pojmu sociální zabezpečení v tzv. minimální normě (Úmluva MOP č. 102). EU se tak hlásí k sociální bezpečnosti v duchu západoevropského modelu sociálního státu, což ovšem právě ve střední a východní Evropě naráží na četná úskalí. Skutečný přínos a nezastupitelná role EU je v koordinaci národních systémů sociální ochrany, neboť tyto systémy obvykle neumožňují účastníkům řešit pozitivní či negativní konflikty vznikající v souvislosti s ekonomickou a jinou migrací mezi členskými státy. Základem unijního přístupu je netolerance členských států vůči neohlášeným migrantům. Až na naprosté výjimky členské státy neposkytují dávky a služby sociálního zabezpečení osobám, které se dostaly na jejich území protiprávním jednáním. Občané EU a osoby, které vstoupí na území EU oprávněně, mohou využít výhod sociální unie, kde jednotlivé národní systémy sociálního zabezpečení jsou koordinovány na základě společných principů a beneficiářům je umožněno, aby absence sociální ochrany spojená s opuštěním domovského státu byla minimalizována či úplně odstraněna.

Koordinace je postavena na tzv. otevřené metodě koordinace a na základních zásadách, kterými jsou především zásada aplikace jednoho právního řádu (není možná volba práva) a rovnost zacházení mezi migrujícím pracovníkem a pracovníky hostitelského státu. Pokud se jedná o nepojistné systémy, tam je míra intervence unijního zákonodárce

menší, neboť v těchto subsystémech práva sociálního zabezpečení jde více o zabezpečení obyvatel, kteří mají intenzivnější kontakt s daným členským státem.

Nelze zapřít, že autor je nejen zkušeným teoretikem, který již vychoval doslova generaci právníků na Slovensku, ale je též praktikem, který se zabývá aplikací unijní úpravy jak v rámci slovenského nositele pojištění, tak u jednotlivých případů, které se k němu dostanou jako advokátovi. Rozsah analyzovaných problémů umožňuje rovněž čtenáři vyhlédnout do „národních“ problémů řady států ve střední a východní Evropě.

Těžiště předložené publikace spočívá v hledání ospravedlnitelných limitů modernizace otevřené metody koordinace. Modernizací je přitom nutno rozumět všeobecné volání po snížení rigidity koordinačních norem, které nedostatečně reagují na pandemii covidu-19 nemožností řešit určení rozhodného práva volbou. V předmětné publikaci je obsažen popis a hodnocení „slovenské“ cesty vedoucí k liberalizaci unijního sociálního práva. Podnětné jsou rovněž doporučení autora k řešení současné složité situace, v níž se zaměstnavatelé nejen na Slovensku nachází, zahájí-li s nimi doměřovací řízení cizí nositel pojištění. Pro nejednoho čtenáře může být překvapením, že za zde analyzovaných podmínek může, či dokonce musí domácí kompetentní instituce přistoupit k exekuci cizozemského rozhodnutí. Předmětná kniha je tak zejména obohacením pro ty zaměstnavatele usídlené v České republice, kteří využívají zaměstnance na Slovensku, a u nichž tak bude přicházet v úvahu příslušnost ke slovenskému sociálnímu zabezpečení. Zaměstnavatelé by neměli opomenout praxi nejen slovenských orgánů, kdy se zjištěné nedoplatky na pojistném doměřují zpětně i za více než 10 let. Autor se poměrně obsáhle věnuje též soudobé snaze některých orgánů skrze v hostitelském státě vedené trestní řízení (příkladem může být Belgie) přesvědčit kompetentní instituci ve státě, který vystavil potvrzení A1 o příslušnosti k právním předpisům daného státu, aby toto potvrzení kompetentní instituce zrušila. K této velmi diskutabilní praxi zaujímá autor jednoznačné stanovisko a v této souvislosti činí podnětná doporučení, která obvykle napomůžou limitovat související právní riziko (s. 90 a násl. předmětné publikace).

Autor se rovněž dostatečně vypořádává s existencí praxe, kdy se některé hostitelské státy (např. Rakousko) snaží postihovat poživatelé rodinných dávek, kteří tyto dávky čerpají, současně však nežijí v hostitelském státě. Hostitelské státy tuto praxi vnímají negativně (považují ji za příklad nešvaru v podobě sociální turistiky) a snaží se dlouhodobě vytvořit dostatečný právní základ pro odlišnou a relativně restriktivní politiku vůči těmto poživatelům dávek. Pro českého zákonodárce a pro kompetentní instituci by mohl být podnětný též přístup slovenských kompetentních orgánů v toto kontextu, kdy lze i na Slovensku rozeznat jisté antipatie mezi různými národnostními menšinami, na což se aplikační orgány v rámci přiznávaných dávek ze systému sociálního zabezpečení rovněž snaží adekvátním způsobem reagovat. Autor tento přístup nejen mapuje, ale dochází na základě dostatečné analýzy relevantních postupů kompetentních institucí k formulaci podnětných námětů *de lege ferenda* na straně 100 a násl. předmětné publikace. Tyto závěry jsou v zakončení odborné publikace doplněny o teoretické úvahy k funkčnosti unijního modelu sociálního státu, které jsou velmi inspirativní a vystihují současnou „skoro“ krizi, v níž se evropský sociální model kvůli pandemii covidu-19 a následně vojenské konfrontaci na Ukrajině ocitl. Autor nejen trefně pojmenovává problém a klade vážné otázky k jeho budoucnosti, ale též na tyto otázky odpovídá (v části označené Shrnutí).

Je pochopitelné, že autor v celé publikaci provádí vedle analýzy právní úpravy též řetší relevantní judikatury, zejména SDEU, a doporučení správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Tato rozhodnutí nepřejímá paušálně, ale po důkladném

uvážení a s potřebným komentářem, jenž čtenáři napomáhá se ve složité právní situaci dostatečně zorientovat. Text je navíc z hlediska grafické práce uvážlivě strukturován a klíčové pasáže jsou vždy tučně zvýrazněny. Autor se při tvorbě předmětné publikace inspiroval relevantními primárními zdroji dostupnými zejména v německé právní doktríně, cituje však též odbornou literaturu českou a slovenskou.

Publikace *Koordinácia systémov sociálneho zabezpečenia v Európskej únii* je bohužel nedostupná u normálních prodejců z důvodu záměrné limitace distribuce na českou a slovenskou akademickou obec. I já sám jsem se tak k ní dostal pod rukou. Důvodem je to, že publikace vznikla v rámci aplikovaného vědeckého výzkumu a poskytovatel dotace nedovolil komerční distribuci v největších knihkupectvích. Nad tímto bohužel častým nešvarem si lze jen povzdechnout, neboť předmětná publikace představuje pozoruhodný počín vědy slovenského sociálního práva umožňující se poučit z řešení podobných problémů v jiných členských státech Evropské unie, a proto by měla být k dispozici odborné veřejnosti v dostatečném počtu výtisků. Jedinou výtku k obsahu knihy představuje uživatelsky nevstřícný rejstřík, který neumožňuje dostatečně rychle dohledat potřebné praktické dílčí informace. Bez zřetele na slabší redakční práci v tomto ohledu je nutno závěrem podotknout, že tato publikace by rozhodně neměla uniknout pozornosti všech odborníků věnujících se teoreticky i prakticky sociálnímu unijnímu právu a jako takovou ji lze jen doporučit ke hlubšímu studiu.

Martin Štefko*

* Doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D., DSc. Autor působí na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy a je advokátem v Kocián Šolc Balaščík advokátní kanceláři, s. r. o. E-mail: stefkom@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1060-6682>.