



# bulletin

3 / 2017

## předmluva

Ing. Jana Tepperová, Ph.D. \_\_\_\_\_ 2

**Rozhovor s Daidou Hadzic** \_\_\_\_\_ 3

## pojistné

### Určení státu pojištění v koordinaci sociálního zabezpečení Evropské unie

Mgr. Vít Holubec \_\_\_\_\_ 8

### Práce zaměstnanců v příhraničí z pohledu sociálního zabezpečení a daně z příjmů

Mgr. Magdaléna Vyškovská \_\_\_\_\_ 13

### Dávky sociálního zabezpečení při migraci v rámci EU

Mgr. Vít Holubec, JUDr. Gabriela Pikorová \_\_\_\_\_ 18

### Prosazování pravidel vysílání zaměstnanců v rámci poskytování služeb

JUDr. Petr Seidl, Mgr. Monika Chromečková \_\_\_\_\_ 24

### Směrnice o vysílání pracovníků

Daida Hadzic \_\_\_\_\_ 28

### Elektronická výměna dat v rámci evropské koordinace sociálního zabezpečení

JUDr. Ladislav Švec \_\_\_\_\_ 32

### Dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení

JUDr. Gabriela Pikorová \_\_\_\_\_ 35

### Žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu – aktuální judikatura

Mgr. Tereza Davidová, Mgr. Ing. Jan Procházka, LL.M.eur \_\_\_\_\_ 40

### Volný pohyb osob v EU v sociálních souvislostech – reporting a semináře

doc. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D. \_\_\_\_\_ 42

## ostatní

### Náhrada požadovaná po státu – komparativní analýza

Ing. Tomáš Hajdušek, JUDr. Ing. Martin Kopecký, Ing. Bc. Jiří Nesrovnal \_\_\_\_\_ 43

### Plná moc v kopii? A digitální? Proč ne?

MVDr. Milan Vodička \_\_\_\_\_ 48

# Předmluva



Vážení a milí čtenáři,

vítám vás u dalšího čísla Bulletinu. Jako hlavní téma tohoto čísla jsme zvolili sociální zabezpečení v mezinárodním kontextu a přeshraniční mobilitu pracovníků. Oblast sociálního zabezpečení stojí často v daňové praxi trochu opodál. Osobně se domnívám, že jí tato pozice nepřísluší, a věřím, že i toto číslo dokládá, že je to oblast zajímavá, potřebná a hodná pozornosti.

Systémy sociálního zabezpečení jednotlivých států jsou velmi různorodé a jejich (pro mezinárodní spolupráci nutná) koordinace, ať už v rámci Evropské unie nebo na základě bilaterálních smluv, je velká výzva. A přestože se v praxi při aplikaci koordinačních předpisů, s ohledem na těsnou spolupráci nejčastěji v rámci Evropské unie, setkáváme s problémy, jedná se o velmi propracovaný systém principů a pravidel, které zajišťují ochranu práv jednotlivců v oblasti sociálního zabezpečení ve velmi širokém pojetí.

Téma otevíráme rozhovorem s Daidou Hadzic, odbornicí na sociální zabezpečení v Dánsku, která v rozhovoru přibližuje dánský rezidenční systém sociálního zabezpečení a zamýšlí se nad jeho pozicí a udržitelností v globálním světě. Dánsko se pravidelně umísťuje na prvních příčkách jako jedna z nešťastnějších zemí světa. Dánské *hygge* vyjadřující koncept navození každodenní pohody, radosti a spokojenosti je často zmiňováno v médiích jako životní strategie hodná následování daleko za hranicemi Dánska. Jistota daná sociálním systémem zřejmě k pohodovému rozpoložení přispívá. Je proto užitečné podívat se pod pokličku této navenek všeobecně šťastné společnosti a nahlédnout na problémy, se kterými se potýká, a čím je tato jistota vykoupena. Dále je dobré si uvědomit, že i dánský systém sociálního zabezpečení, který je českému systému velmi vzdálený, podléhá v rámci Evropské unie stejné mezinárodní koordinaci.

Evropská koordinace sociálního zabezpečení je založena na principu pojištění pouze v jednom státě, který se určí s pomocí stanovených pravidel. O těchto pravidlech, která se na první pohled mohou zdát až zbytečně komplikovaná, přehledně pojednává Vít Holubec. Pravidla pro určení příslušného systému sociálního zabezpečení se liší

od pravidel stanovení práva státu na zdanění upravených ve smlouvách o zamezení dvojímu zdanění. Komplexně se o pravidlech pro zdanění i určení příslušného státu sociálního zabezpečení dočtete v článku Magdaleny Vyškovské. Gabriela Pikorová a Vít Holubec pak připomínají, že koordinace sociálního zabezpečení je především o zachování nároku na dávky v jednotlivých oblastech.

V otázce přeshraniční mobility v rámci EU nelze opomenout směrnici o vysílání pracovníků týkající se pracovních nároků přeshraničních zaměstnanců. K tomuto tématu zařazujeme hned dva články – Petr Seidl a Monika Chromečková se zaměřují na aplikaci směrnice a Daida Hadzic se zabývá aktuálními změnami.

Blok článků k evropskému sociálnímu zabezpečení uzavírá kritický pohled Ladislava Švece na již poměrně dlouho zaváděný systém elektronické výměny dat.

Koordinaci sociálního zabezpečení mimo Evropskou unii zabezpečují zejména bilaterální smlouvy o sociálním zabezpečení, o kterých se dočtete v článku Gabriely Pikorové.

Přeshraniční zaměstnávání zahrnuje i otázku získání potřebných povolení k pobytu. Zařazujeme proto i článek Terezy Davidové a Jany Pokorné na toto téma, které přibližují závěry nedávných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

O síti nezávislých právních expertů (FreSsco) zabývajících se volným pohybem osob a koordinací sociálního zabezpečení v rámci EU podává stručnou zprávu Kristina Koldinská, v rámci které poskytuje odkazy na cenné zdroje informací z této oblasti.

Do rubriky „ostatní“ zařazujeme zajímavou komparativní analýzu týkající se náhrad požadovaných po státu od autorů Tomáše Hajduška, Martina Kopeckého a Jiřího Nesrovnala. Milan Vodička nás pak seznámí s možnostmi a praxí při uplatňování digitální plné moci u správce daně.

Přeji příjemné a obohacující čtení,

Ing. Jana Tepperová, Ph.D.  
členka redakční rady

# Rozhovor s Daidou Hadzic

Otázky kladla Ing. Jana Tepperová, Ph.D.



Daida působí na pozici Director ve společnosti KPMG Acor Tax v Kodani a je zodpovědná za oblast sociálního zabezpečení. Dříve pracovala pro dánské instituce sociálního zabezpečení jako vedoucí jednotky zabývající se konkrétními případy z této oblasti a jako dánský expert u Evropské komise. Daida vedla dánskou delegaci během předsednictví EU v roce 2012 a dojednávala smlouvy o sociálním zabezpečení mezi Dánskem a státy mimo EU.

■ **Jako odbornice v oblasti sociálního zabezpečení a jeho koordinace se zkušenostmi z dlouhodobého zastupování Dánska na úrovni EU můžeš velmi dobře charakterizovat dánský systém v kontextu dalších systémů sociálního zabezpečení. Co je typické pro dánský systém v kontextu EU? Je to jen obecně známá rozsáhlá solidarita v podobě přerozdělení veřejných financí za cenu vysoké daňové zátěže? Nebo jsou tam i jiné – na první pohled hůře viditelné – prvky, které dánský systém činí unikátním?**

Když jsem začala působit v oblasti mezinárodního sociálního zabezpečení, věděla jsem, že úkol zastupovat dánské zájmy v mezinárodním kontextu bude velmi vzrušující a bude pro mě velkou výzvou. Moje skutečné překvapení však bylo ještě větší, když jsem si postupně uvědomila, jak je dánský systém sociálního zabezpečení odlišný – a to dokonce i ve srovnání s ostatními severskými zeměmi.

Jeden můj uznávaný kolega mi říkal: „*Dánský sociální systém funguje nejlépe, když se lidé v Dánsku narodí a zároveň zde celý život prožijí.*“ Pořád na tato slova myslím, neboť dobře popisují samotný základ systému, který je nastaven, jak říkáš, velkoryse. Na druhou stranu, tato slova zdůrazňují výzvy pro dánský sociální systém – a to s ohledem na mezinárodní kontext, kde volný pohyb je jedním ze základních pilířů a kde jsou lidé povzbuzováni ke stěhování z jedné země do druhé za účelem práce, studia, odchodu do důchodu atd., a někdy si s sebou berou i sociální výhody.

Dánská síť sociálních práv a dávek (a ne příliš mnoha povinností pro jednotlivce) nebyla vytvořena přes noc. Pro

čtenáře může být užitečný stručný pohled do historického vývoje v této oblasti. Přesto bych chtěla zdůraznit, že vývoj systému je podmínován mnoha různými aspekty, které zde není možné všechny uvést. Jde tedy o poměrně obecný přehled.

Zatímco Evropa byla po druhé světové válce ve fázi přestavby, tak v evropských zemích a jejich vládách se stále více uplatňovala myšlenka sociálního státu, ve kterém stát poskytuje sociální zabezpečení, např. zdravotní pojištění a penzijní připojištění. Mnoho zemí se snažilo zajistit si prostředky pro další přerozdělení od výdělečně činných osob. A to způsobem, že ekonomicky aktivní občané včetně jejich případných zaměstnavatelů byli státem nuceni platit příspěvky na různá pojištění, jako je zdravotní pojištění, penzijní pojištění atd. Jako protihodnota k těmto příspěvkům měly být zaměstnancům z tohoto systému vypláceny různé dávky v určitých životních situacích.

Naproti tomu Dánsko postavilo svůj systém spíše na základě institutu bydliště než ekonomické aktivity osoby, což znamená, že bydliště občana představuje vstupenku ke krytí v rámci systému sociálního zabezpečení. Například zdravotní péče je univerzální dávka sociálního zabezpečení a všichni obyvatelé mají k němu naprosto rovný přístup. Samozřejmě je pro všechny zdarma, a to bez ohledu na jejich postavení ve společnosti. Další příklad univerzální dávky je starobní důchod, někdy zde nazývaný státní důchod. Když účastník systému překročí 15 let, tak bez ohledu na jeho ekonomickou aktivitu se mu započítávají roky na starobní důchod. V zásadě platí, že člověk nemusí vůbec pracovat, aby po dovršení důchodového věku získal nárok na starobní důchod. Měla bych v tomto ohledu zmínit, že zaměstnané osoby alespoň nějakou výhodu mají. Díky jejich ekonomické aktivitě mají přístup do systémů soukromého penzijního pojištění, což jsou podpůrné systémy na stáří mimo systém státního sociálního zabezpečení.

Zdravotní péče a systém oblasti starobních důchodů jsou dobrými ukázkami. Nicméně dánský systém se skládá ze široké škály výhod, které jsou založeny na stejných principech. Další přirozená a logická otázka k výše uvedenému je samozřejmě problematika financování – jinými slovy jak může státní fond obhospodařovat tak

propracovaný systém, v němž lidé dostávají stejně vysoká plnění bez ohledu na výši jejich příspěvků do systému? Na rozdíl od těch zemí, které postavily své sociální zabezpečení kolem zaměstnanosti a z ní plynoucích odvodů v podobně pojistného, se Dánsko soustředilo na obecně vysoké zdanění. Díky vysokým daním je zajištěno plošně všeobecné krytí všech, kteří mají v Dánsku bydliště.

Dánsko je v horní části žebříčku zemí s vysokou mírou zdanění na straně jedné a minimálním sociálním zabezpečením pro zaměstnané osoby na straně druhé. Můžeme samozřejmě zdůraznit, že solidarita je jádrem dánského sociálního zabezpečení – dávky jsou distribuovány všeobecně (a rovnostářsky), zatímco všechny daňové příjmy mohou být použity pro potřeby sociálního státu. Státní rozpočet je pak každý rok použit podle potřeb jednotlivých odvětví sociálního zabezpečení (a politické priority pro každou oblast).

Výše uvedená charakteristika a filozofie v pozadí dánského sociálního státu dávají představu, jak náročné je, aby všechny tyto systémy fungovaly pod společnou legislativou EU. Když jsem o tom přemýšlela, tak nařízení EU o koordinaci sociálního zabezpečení je vlastně jeden z nejvíce propracovaných systémů, který musí koordinovat práva i závazky mobilních pracovníků pohybujících se během svého ekonomicky aktivního života v mnoha různých systémech sociálního zabezpečení.

■ **Výše uvedené charakteristiky dánského systému a zejména posledně zmíněné odlišnosti oproti jiným systémům v rámci EU staví otázku jeho financování do úplně jiné perspektivy. Myslíš si, že dánský systém je udržitelný v kontextu volného pohybu pracovníků a zákazu jejich diskriminace na zahraničních pracovních trzích v rámci EU?**

Pokud se vrátím na v úvodu vyslovenou větu, tedy že „dánský sociální systém funguje nejlépe, když se lidé narodí v Dánsku a zároveň tam i celý život prožijí“, vyvstává otázka jeho udržitelnosti. Na jedné straně lidé v EU mají právo na volný pohyb, což jim umožní vstup do Dánska a zejména na dánský trh práce. Na straně druhé, dánští občané mají volný přístup do evropských zemí a na evropský trh práce.

Ve skutečnosti pracovníci (a jejich rodinní příslušníci) vstupující na dánský trh práce mají od samého začátku plný přístup k dávkám sociálního zabezpečení. Na druhou stranu, dánští pracovníci (a jejich rodinní příslušníci) opouštějící dánský trh práce (například v režimu vyslání) mohou být nadále kryti dánským systémem sociálního zabezpečení. Tím pádem mají právo na vyplácení dávek sociálního zabezpečení z Dánska. Otázkou tedy je: Přispívají takoví pracovníci dostatečně do rozpočtu tak, že dánský systém sociálního zabezpečení může být sám o sobě finančně udržitelný, nebo musí být náklady financovány od jiných daňových poplatníků?

Nemyslím si, že existují statistické výstupy dávající zcela objektivní obraz ekonomické migrace v rámci dánského sociálního státu. Nicméně některá statistická data ukazují, že pracovníci vstupující na dánský trh práce z jiných evropských zemí ovlivňují dánský státní rozpočet pozitivně. Neznám však žádné takové empirické šetření mezi pracovníky odcházející z dánského trhu práce na kratší či delší období s ohledem na fiskální dopad čerpaných sociálních výhod pro sebe či své rodinné příslušníky. V této souvislosti by bylo zajímavé znát analýzu nákladů a přínosů osob, které neplatí daně v Dánsku, ale na které se vztahuje dánské sociální zabezpečení. A zajímavé by bylo i opačné srovnání. Tj. těch, kteří podléhají dánským daním, ale z hlediska sociálního pojištění jsou kryti jiným systémem. Například pracovník vyslaný do Dánska krytý sociálním zabezpečením jeho země původu. Podstatné je, že takové analýzy je velmi těžké udělat či je obtížné u nich zajistit, aby byly přesné.

Udržitelnost dánského systému sociálního zabezpečení je komplexní otázka, která je ovlivněna dalšími faktory, demografickými, ekonomickými atd. Obecný trend v Dánsku je podobný většině ostatních zemí s tím, že v posledních letech jsou typické škrty ve veřejných rozpočtech, změny v legislativě s cílem omezit výdaje, zkrácení doby pro vyplácení různých dávek a podobně. Nicméně nezdá se, že by tyto změny vedly k dlouhodobému přenastavení či výrazné změně systému. Všeobecné krytí spojené s financováním z daní a velmi nízká úroveň příspěvků na sociální zabezpečení jsou stále základem systému sociálního zabezpečení v Dánsku. V kontextu rostoucí mobility pracovní síly to znamená, že udržitelnost systému či predikce jeho fungování je krajně nejistá. Volný pohyb a zvyšující se přeshraniční mobilita vede k tomu, že počet osob s krátkodobou vazbou na dánské sociální zabezpečení roste. Bude zajímavé sledovat, jak tento trend ovlivní solidaritu ve společnosti. Obecná důvěra veřejnosti v politiky a daňové správy spíše klesá a čas ukáže, jak to všechno dopadne. Můj osobní názor na to, že by dánský systém sociálního zabezpečení v dnešním podání mohl pokračovat v nezměněné podobě v otevřené ekonomice a v globálním trhu, je spíše skeptický. Dánský systém je založen na myšlence, že stát hraje významnou roli v životě jednotlivců s tím, že my všichni loajálně a solidárně podporujeme systém, který je k dispozici všem. Tato myšlenka v kontextu současné společnosti zní spíše utopicky a zastaralé a politická vůle by se mohla přiklonit k přehodnocení a modernizaci systému sociálního zabezpečení.

Změna je nevyhnutelná, ale lidé zvyklí na systém s propracovanou sítí podpory budou s největší pravděpodobností muset v rámci jeho přestavění strpět osekání určitých práv či výhod. Kromě toho lze v budoucnu předpokládat navýšení stávajících příspěvků do systému nutných k udržení finanční stability.

- Z výše uvedeného vyplývá, že Dánsko v rámci celé EU pracuje pouze s malým objemem příspěvků, ale zároveň proti tomu nabízí širokou škálu výhod. Jaké je tedy postavení Dánska v koordinaci sociálního zabezpečení v rámci EU? Jinými slovy, čeho chce Dánsko v současné době dosáhnout na úrovni EU?

Aktuálně se Dánsko v oblasti sociálního zabezpečení zjevně zaměřuje na výplatu rodinných dávek (zejména do zahraničí). Dánsko by v této souvislosti rádo vidělo jejich indexaci či zastropování. Mezi řádky této snahy lze navíc vidět to, že stávající systém nelze v dlouhodobém horizontu udržet.

Zahraniční pracovníci, kteří získají zaměstnání v Dánsku, mají nárok na dánské rodinné dávky. To dokonce i v případě, že jejich rodina bydlí doma. Někdy úroveň dánské rodinné dávky odpovídá platové úrovni v jiné zemi, avšak mnohdy ne. Dánsko by rádo vidělo, aby dánské rodinné dávky byly sníženy v závislosti na životní úrovni země, kde má příjemce bydliště. Některé země tvrdí, že chybějící indexace může vést u manželů v domovské zemi k odmítnutí zaměstnání (aby se dostali k dánské rodinné dávce). Je třeba vysvětlit, že export rodinných dávek do zahraničí v této konkrétní situaci neohrožuje udržitelnost dánskému systému, diskutována je však otázka spravedlnosti. Pokud by indexace byla přijata, což je spíše nepravděpodobné, tak by se otevřely dveře pro aplikaci koordinačních pravidel zcela novým způsobem.

- S ohledem na existenci dvou základních modelů v rámci EU, tj. dánskému na základě daňového přerozdělení a systému odvodů a pojistného ve většině ostatních zemí EU, vyvstává otázka, zda by se měla na evropské úrovni sjednotit koordinace daně z příjmů fyzických osob (smlouvy o zamezení dvojího zdanění) a sociálního zabezpečení (nařízení EU), anebo to vzít z druhé strany, tj. harmonizovat národní systémy daně a sociálního zabezpečení, aby se předešlo disproporcím a nesouladům. Takové návrhy padly i v rámci pracovní skupiny u Evropské komise pro přeshraniční mobilitu a FreSsco studie k tomuto tématu, avšak z většiny se zdají být prakticky neproveditelné.

Idealista ve mně by řekl, že harmonizace je cesta, jakou se dál ubírat. Harmonizace by odstranila rozsáhlou část problému týkající se nekalé hospodářské soutěže, sociálního dumpingu atd., protože by zajistila rovné podmínky pro všechny a všude. Čili všude tam, kde by člověk pracoval, tak daně a sociální zabezpečení by byly na stejné úrovni a spekulace v těchto aspektech by byly neopodstatněné.

Pro ilustraci problému si dovoluji uvést několik praktických příkladů popisujících současný systém koordinace.

#### Příklad č. 1

Pracovník je vyslán z Německa do Dánska na období 5 let. Na pracovníka se během vyslání vztahuje německý systém sociálního zabezpečení. Pracovník podléhá zdanění v Dánsku, přičemž musíme mít na paměti, že Dánsko má jedny z nejvyšších daňových sazeb. Pracovník bude zdaněn sazbou téměř 40 % z jeho dosažených příjmů. Zároveň platí pojistné na sociální zabezpečení v Německu (odkud také pobírá dávky ze sociálního zabezpečení). Pojistné na sociální zabezpečení placené v Německu činí až 30 % z příjmů. Pokud existuje smlouva o zamezení dvojímu zdanění mezi příslušnými zeměmi, tak si může pracovník snížit celkovou daňovou zátěž snížením základu daně o pojistné placené v domovské zemi. Nicméně, i s tímto odpočtem mohou být jeho odvody na daň v Dánsku vyšší než v jeho domovské zemi. Pokud by odpočet pojistného nebyl možný, tak by mu z výdělku nezbyval skoro žádný čistý příjem a skoro všechno by spolklly daně a odvody. V každém případě pracovník přispívá do dánskému systému sociálního zabezpečení, který je v podstatě plně financován z daní, aniž z něho má jakýkoli prospěch.

#### Příklad č. 2

Pracovník je vyslán z Dánska do Německa na 3 roky. Na pracovníka se vztahuje dánské sociální zabezpečení. Jeho příjmy jsou zdaňovány v Německu, kde jsou daně výrazně nižší než v Dánsku. Ve stejné době je pracovník osvobozen od placení pojistného na sociální zabezpečení v Německu, což podle aktuálních sazeb činí 30 % z příjmů. Pracovník těží z dánskému systému sociálního zabezpečení, aniž do něj přispívá. Například pracovník bude mít nárok na starobní důchod v Dánsku z této doby, i když neplatí žádné daně do systému, ze kterého jsou nakonec vypláceny starobní důchody v Dánsku.

Výše uvedené příklady jsou jednoduché ilustrace některých základních aspektů této problematiky, která je nesmírně složitá: jednak odlišnou úpravou daní a pojistného na sociální zabezpečení a rozmanitostí systémů. Domnívám se, že užší spolupráce mezi zeměmi povede ke sblížení systémů. Společným zasedáním zemí na evropské úrovni se zároveň země navzájem inspirují. Získávají tak informace o tom, jak jiné země řeší problémy ve společnosti, které jsou ve všech společenských systémech podobné. Nicméně to bude nějakou dobu trvat. Evropské země se pohybují na různých úrovních hospodářského růstu. Dále existují kulturní a historické aspekty, které hrají významnou roli v interakci mezi úřady a občany. Ve srovnání s Dánskem v nás může interakce mezi orgány a institucemi na straně jedné a občany na straně druhé v některých zemích vyvolat pocit, že úřady tu nejsou, aby sloužily občanům. Vztah mezi státem a lidmi

a jejich identity a role ve společnosti se liší v každé jednotlivé zemi. Kupříkladu osoba mimo dánský systém může snadno získat dojem, že dánský systém je službou občanům a že zde existuje vysoký stupeň důvěry. To však není až tak překvapivé s ohledem na to, jak je dánský sociální stát navržen a jaká ideologie za ním stojí.

Jsem si vědoma, že mezi evropskými občany teď EU jako instituce nemá vysoké hodnocení, a tím pádem se moje víra ve více harmonizovanou evropskou spolupráci může zdát jako neopodstatněná. Stále mluvím o dlouhodobém vývoji, a pokud na cestě k dlouhodobému cíli budeme muset několikrát odbočit, budiž. V této souvislosti jsem přesvědčena, že na nějaký čas dánský systém bude muset přistoupit na financování založené na příspěvcích účastníků, což bude vyžadovat odvážný politický postoj.

■ **Zmínila jsi užší a účinnější spolupráci mezi členskými státy EU. Jak vidíš diskuse a pokrok v oblasti Elektronické výměny informací o sociálním zabezpečení (EESSI)? Je to systém, který by pomohl příslušným institucím v celé EU efektivněji komunikovat, což se zdá být klíčové pro efektivní správu koordinace. Zavedení elektronizace do praxe si však vyžádalo překvapivé množství času.**

Technologie tady existuje a sama o sobě již je přirozenou součástí výměny informací o sociálním zabezpečení mezi zeměmi. Cílem založení EU IT platformy, na kterou je prostřednictvím několika přístupových bodů již připojena každá země, je propojit vše moderními komunikačními prostředky. Co se týče EESSI, tak ta je pravděpodobně nejambicióznější EU IT projekt, jaký kdy existoval. Tato platforma umožní zemím předávat si data v rámci sociálního zabezpečení v elektronické podobě. Velmi brzy se vše v papírové podobě mezi zeměmi změní na elektronickou formu.

EESSI již měl nespočet termínů ke spuštění. Ten nejnovější připadá na léto 2019. Měla jsem to štěstí být součástí projektu na národní i mezinárodní úrovni, a chtěla bych zdůraznit důvody, proč EESSI zatím ještě nefunguje.

V první řadě tento mimořádně rozsáhlý projekt zahrnuje 28 členských států EU a 4 země ESVO. Všichni se musí dohodnout na tom, jak a která data budou přenášena. Pro každé odvětví sociálního zabezpečení musí existovat popis toku každé výměny informací. A nejedná se prosím o formu elektronické výměny podobné vaší e-mailové korespondenci. Jedná se o strukturovaný tok údajů. Například, pokud se chci dotázat země, zda tam má konkrétní člověk právo na důchod, musím se zeptat na tuto otázku v konkrétní předem stanovené elektronické podobě. Odpověď přirozeně přijde v jiné předem stanovené elektronické podobě. Pokud chci poslat upomínku do jiné země, musím opět použít předem stanovený elektronický

formulář. To zní mnohem složitěji, než to ve skutečnosti je. Tyto elektronické formuláře a jejich toky zajišťují, aby pokaždé byly přeneseny požadované údaje. Obrovské množství práce bylo vynaloženo na stanovení a definici formulářů, stanovení toků, určení data, shodě na obsahu a struktuře povinných údajů, testování toků atd.

Za druhé, IT poskytovateli v prvních fázích projektu se nepodařilo najít vhodné řešení využitelné pro uskutečnění tohoto projektu. Když jsem zmínila „první etapu“, tak jsme bohužel spolupracovali s dodavatelem, který nakonec řešení nedokázal nabídnout, což byla slepá cesta.

Jakmile se tento projekt uvede do chodu (2019), tak vidím obrovský potenciál jeho využití pro správní orgány v celé Evropě. Díky němu budou moci svou práci vykonávat efektivněji, sestavovat spolehlivé statistické údaje tak, aby se zrychlilo zajištění práv jednotlivců oproti současnému stavu. Zároveň se budou moci zaměřit na implementaci pravidel a budou mít prostor na kontrolu jejich dodržování. Jinými slovy dojde k propojení jednotlivých správ ve všech zemích EU a jen ony budou moci posoudit možnost celého projektu.

Zároveň bych ráda zmínila, že půjde o zcela nový způsob práce v rámci systému sociálního zabezpečení. Mnohé úkony jsou stále vykonávány ručně s tiskovými výstupy a přirozeně bude nějaký čas trvat, než si na nové pracovní postupy odpovědní pracovníci zvyknou. Vnímám, jak EESSI tlačí národní správy do větší digitalizace správních procesů. Dánsko je dobrý krok napřed před mnoha zeměmi, pokud jde o zavádění technologií v oblasti sociálního zabezpečení. Daně jsou již také velmi digitalizovány, ale i zde již daňové úřady zažily ne tak úspěšné IT projekty, podobně jako první fáze EESSI.

■ **V kontextu toho, co říkáš, se ohlédněme zpátky na výzvy dánského systému. Jaké změny systému sociálního zabezpečení jsou v současné době projednávány dánskou vládou?**

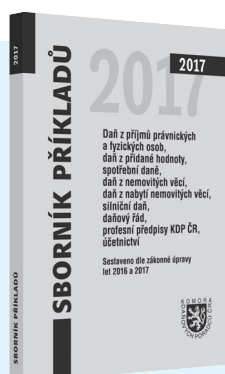
Jak jsem vysvětlila výše, změny v dánském systému jsou většinou krátkodobé a následují obecné trendy týkající se škrtnů ve veřejných rozpočtech a snížení dávek. Například dávky v nezaměstnanosti, které příjemce mohl dříve pobírat čtyři roky, pobírá nyní pouze dva roky. Nicméně nedochází k žádné dramatické změně v pojetí dánského sociálního zabezpečení. Hodně odvahy bude vyžadovat rozpoutání diskuze, zda a pokud vůbec by nerovnost měla být ve společnosti tolerována. Nerovnost v tomto konkrétním kontextu je vnímána jako rozdíl mezi extrémně vysokými a velmi nízkými příjmy.

Vezmeme si například rodinné dávky. Rodinné dávky jsou poskytovány plošně všem rodinám s dětmi, bez ohledu na výši příjmu rodičů. Představme si, že by rodinné dávky nadále nebyly poskytovány rodinám s vysokým příjmem.

V kontextu dánského sociálního zabezpečení, který je nastaven na jednotlivce, by taková situace mohla být považována za diskriminaci dětí z vysokopříjmových rodin. Dávky slouží k podpoře vzdělávání každého dítěte přes bezplatné školství, granty a půjčky, které mu zajišťují rovný přístup ke vzdělání a později na pracovní trh, bez ohledu na to, kdo jsou jeho rodiče a kolik vydělávají. Tohle je jeden ze stavebních kamenů dánského sociálního systému, který by byl významně narušen v případě odlišného posuzování dávek pro děti vysokopříjmových rodičů. Vytvořily by si zcela jiný obrázek o dánském systému, což by mohlo negativně ovlivnit vnímání jejich vlastní pozice ve společnosti a ochotu přispívat na její fungování.

Je mi jasné, že někteří čtenáři mohou Dány považovat za rozmazlené. Z určitého pohledu asi rozmazlení jsme. Ale stejně jako Řím, ani tento systém nebyl postavený

za den. Vytvářel se mnoho let s jasným cílem podporovaným společností. Základem je jednotlivec a sociální systém každého jednotlivce podporuje během všech životních fází a zajišťuje rovný přístup ke vzdělání, pracovnímu trhu, zakládání rodiny apod. Tato podpora není podmíněna rodinným zázemím ani možnou podporou ze strany rodičů. Dá se tedy předpokládat, že každá další (nezbytná) změna v systému sociálního zabezpečení bude veřejností vnímána nelibě, ačkoliv v mezinárodním kontextu a z pohledu lidí vyrůstajících v jiném než dánském systému by stejná změna byla přirozená. Doufám, že si Dánsko zachová v sociálním systému solidaritu, ale rovněž věřím, že rovný nárok každého jednotlivce na dávky musí být přehodnocen. To je pro dánský systém velká výzva. Jak velké změny v dávkovém systému můžeme udělat při zachování veřejností přijímaného vysokého zdanění, které jej financuje? To ukáže až čas.



## SBORNÍK PŘÍKLADŮ 2017

Publikace je určena především těm, kteří se připravují na kvalifikační zkoušku na daňového poradce. Obsahuje příklady včetně řešení, mimo jiné i z termínů kvalifikačních zkoušek na daňového poradce, které proběhly v roce 2016.

**Cena publikace je 420 Kč vč. DPH + poštovné.**

Sborník je možné objednat na [www.kdpcr.cz](http://www.kdpcr.cz), e-mail [publikace@kdpcr.cz](mailto:publikace@kdpcr.cz), Komora daňových poradců ČR, Kozí 4, 602 00 Brno.

# Určení státu pojištění v koordinaci sociálního zabezpečení Evropské unie

Mgr. Vít Holubec  
MPSV, Oddělení koordinace sociálního  
zabezpečení



Jedním ze základních principů unijní koordinace sociálního zabezpečení je zásada, že migrující osoby podléhají právním předpisům vždy jen jednoho členského státu – v daném státě pak odvádí pojistné na sociální zabezpečení a také čerpají sociální dávky. Cílem je zamezit situacím, kdy by migrující osoba kvůli konstelaci národních předpisů členských zemí byla souběžně pojištěna ve více státech (tzv. pozitivní kolize), nebo naopak v žádném z nich (negativní kolize). Jednotné určení státu pojištění – tzv. příslušného státu – je výchozí funkcí evropských koordinačních nařízení<sup>1</sup> a upravují jej kolizní normy obsažené v hlavě II nařízení č. 883/2004.

Samotné kolizní normy (hraniční určovatele) obsažené v hlavě II nařízení č. 883/2004 doplňuje řada výkladových pravidel a prováděcích postupů – některé jsou obsaženy v hlavě II „prováděcího“ nařízení č. 987/2009, další jsou v rozhodnutích Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení<sup>2</sup> publikovaných v Úředním věstníku EU. Pro oblast určení příslušných právních předpisů jsou relevantní zejména rozhodnutí Správní komise č. A1<sup>3</sup> a A2<sup>4</sup>. (Nemalou) troškou do mlýna přispěl svými interpretačními rozsudky i Soudní dvůr EU.

Souhrnné vysvětlení pravidel příslušnosti k pojištění lze nalézt v Praktickém průvodci použitelnými právními předpisy v EU, EHP a ve Švýcarsku<sup>5</sup> (dále jen „Praktický průvodce“), který vypracovala a schválila Správní komise. Ačkoliv formálně nejde o právně závazný instrument, instituce členských států jej zpravidla respektují a řídí se jím ve své praxi. Pro každého, kdo se určováním příslušnosti zabývá, by proto Praktický průvodce měl být základní příručkou a „kuchařkou“, která dává odpovědi na většinu výkladových otázek včetně řešení případových studií.

## 1 Místo výkonu činnosti jako základní pravidlo

Výchozím kritériem určení státu pojištění pro výdělečně činné osoby je **místo, kde vykonávají svou činnost** (*lex loci laboris*).<sup>6</sup> Pokud tedy zaměstnanec nebo OSVČ působí na území určitého členského státu, pak z pohledu odvodu na sociální zabezpečení spadá pod právní předpisy tohoto státu, i kdyby v dalších aspektech měl vazby také na jiný stát (např. bydliště nebo zaměstnavatele by měl v odlišném státě).

Vzhledem k tomu, že nařízení EU jsou přímo aplikovatelným evropským právním předpisem, mají unijní kolizní normy aplikační přednost a „přebijejí“ jakékoliv odchylné národní kolizní normy (tj. hraniční určovatele stanovené ve vnitrostátním právu členských států). Jak potvrdil Soudní dvůr EU, „za účelem zajištění volného pohybu pracovníků v Unii nařízení č. 883/2004 zavedlo v hlavě II koordinační systém, který upravuje zejména určování právních předpisů použitelných na zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné, jež za různých okolností využívají práva na volný pohyb. Úplnost tohoto systému kolizních norem má za následek, že je zákonodárci každého členského státu odňata pravomoc určovat libovolně rozsah působnosti a podmínky použití jeho vnitrostátních právních předpisů, pokud jde o osoby, na něž se vztahují, a pokud jde o území, na němž vnitrostátní právní předpisy zakládají účinky“<sup>7</sup>.

Zároveň je však potřeba zdůraznit, že právo EU sociální systémy členských států pouze koordinuje, nikoli harmonizuje, proto jakmile jsou pro dotčenou osobu unijními kolizními normami určeny příslušné právní předpisy určitého státu, závisí dále už na jeho vnitrostátní legislativě,

<sup>1</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a jeho prováděcí nařízení č. 987/2009.

<sup>2</sup> Čl. 71 a 72 nařízení č. 883/2004 – jedním z hlavních úkolů Správní komise je řešení výkladových a správních otázek vyplývajících z koordinačních nařízení.

<sup>3</sup> Publikováno v Úředním věstníku EU – OJ C 106, 24. 4. 2010, s. 1–4.

<sup>4</sup> Publikováno v Úředním věstníku EU – OJ C 106, 24. 4. 2010, s. 5–8.

<sup>5</sup> Publikovaný na webu Evropské komise: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&langId=cs>.

<sup>6</sup> Základní princip pojištění dle místa výkonu výdělečné činnosti stanoví čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004.

<sup>7</sup> Např. rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-623/13 de Ruyter, EU:C:2012:593, body 34 a 35.

zda vůbec vznikne účast na sociálním pojištění (např. v případě zanedbatelné výdělečné činnosti k tomu dojít nemusí), a pokud ano, jak vysoké odvody z jakého výpočtového základu mají být odváděny. Při uplatňování národní legislativy musí však být s migrujícími osobami nakládáno stejně jako s čistě vnitrostátními pracovníky a nesmí být znevýhodněny kvůli své odlišné státní příslušnosti nebo proto, že využily volného pohybu pracovníků či služeb na vnitřním trhu.<sup>8</sup>

Pro zaměstnavatele může být složité administrovat odvody na sociální zabezpečení podle právních předpisů jiného státu, než kde je usazen, přesto však musí plnit veškeré s tím spojené povinnosti, jako kdyby měl sídlo nebo místo podnikání v daném státě. Na druhou stranu instituce státu pojištění by měla uvědomit dotčenou osobu a jejího zaměstnavatele o povinnostech stanovených v tamních právních předpisech a poskytnout jim nezbytnou pomoc při plnění potřebných formalit. Je rovněž možné, aby zaměstnavatel, který nemá místo podnikání ve státě pojištění, uzavřel se zaměstnancem dohodu, že tento pracovník sám bude plnit povinnosti zaměstnavatele týkající se placení odvodů (aniž jsou ale dotčeny základní povinnosti zaměstnavatele). Oznámení o takovém ujednání zasílá zaměstnavatel příslušné instituci státu pojištění.<sup>9</sup>

Pro některá specifická povolání stanoví koordinační nařízení **zvláštní kolizní kritéria** odlišná od místa výkonu činnosti. Jde zejména o úředníky, vojáky, námořníky a členy letových posádek.<sup>10</sup> Osoby ekonomicky neaktivní obecně spadají pod právní předpisy státu svého bydliště.

## 2 Vyslání jako nejčastější výjimka ze základního pravidla

I když působí zaměstnanec či OSVČ obvykle na území jednoho členského státu, může docházet k situacím, kdy je potřeba, aby vykonal určité úkoly či činnosti v zahraničí, tj. v jiném členském státě. Bylo by velmi nepraktické, pokud by striktní aplikace pravidla pojištění v místě činnosti vedla k tomu, že by se na tuto omezenou dobu dotčená osoba musela odhlásit z pojištění ve státě své obvyklé činnosti a přihlásit se k pojištění státu svého dočasného působení. Pro tyto případy proto koordinační nařízení upravují institut tzv. vyslání.<sup>10</sup> Vyslání spočívá v tom, že po omezenou dobu – maximálně 24 měsíců – zůstává vyslaná osoba pojištěna ve státě své obvyklé činnosti (vysílající stát), ačkoliv fakticky dočasně působí na území

jiného státu (přijímající stát). Vyslání mohou využít jak zaměstnanci, tak OSVČ, pokud splní stanovené podmínky, které se pro tyto kategorie v některých ohledech liší.

### Vyslání zaměstnance

V tomto případě musí splnit určité předpoklady jak pracovník, tak jeho zaměstnavatel. **Ze strany zaměstnance** je vyžadováno, aby podléhal právním předpisům vysílajícího státu po dobu alespoň 1 měsíce před počátkem vyslání – kratší období vyžaduje individuální posouzení. Nemusí jít o zaměstnání u vysílajícího zaměstnavatele, dokonce ani o pojištění z titulu výdělečné činnosti, pouze příslušnost k pojištění vysílajícího státu. Dále nesmí vyslaný pracovník nahrazovat v přijímajícím státě jiného vyslaného pracovníka, a to ani v případě, že by celková doba vyslání obou těchto pracovníků nepřekročila časový limit 24 měsíců. Zákaz vyslání platí extenzivně i pro případy, kdy předchází vyslaný pracovník byl vyslán odlišným zaměstnavatelem či dokonce i z odlišného státu. Cílem je zabránit tomu, aby podniky využívaly pro své činnosti systematicky výhradně vyslané pracovníky, a optimalizovaly tak své náklady na pracovní sílu.

**Zaměstnavatel**, tj. vysílající podnik, musí vykonávat běžně podstatné činnosti na území vysílajícího státu. Posouzení této podmínky vychází z řady aspektů, např. vnitřní organizace podniku, jeho obrat ve vysílajícím státě apod.<sup>12</sup> Zamezuje se tak vyslání pracovníků účelově zřízenými fiktivními entitami, jako jsou společnosti typu poštovních schránek nebo zastřených provozů, jejichž aktivita je omezena výhradně na interní administrativní činnosti.<sup>13</sup>

Mezi pracovníkem a vysílajícím zaměstnavatelem musí být během celého vyslání zachován **přímý (bezprostřední) vztah**. Ten je dán mj. odpovědností za přijímání zaměstnanců, pracovní smlouvu, vyplácením odměny (aniž jsou dotčeny případné dohody mezi zaměstnavatelem ve vysílajícím státě a podnikem ve státě zaměstnání ohledně vyplácení pracovníků), či pravomocí ke stanovení povahy práce a k propouštění. Při zachování přímého vztahu k vysílajícímu zaměstnanci je možné i to, aby vyslaný pracovník pracoval v různé době nebo v průběhu stejné doby v několika podnicích v témže přijímajícím státě. Pokud však dojde během vyslání k uzavření místní pracovní smlouvy mezi vyslaným pracovníkem a přijímajícím podnikem, který daného pracovníka využívá, znamená to přerušeni přímého vztahu a porušení podmínek

<sup>8</sup> Princip rovnosti zacházení stanovený v čl. 4 nařízení č. 883/2004 zamezující jak přímé, tak nepřímé diskriminaci na základě státní příslušnosti.

<sup>9</sup> Čl. 19 a 21 nařízení č. 987/2009.

<sup>10</sup> Stát pojištění se určuje dle čl. 11 odst. 3 písm. b), d), odst. 4 a odst. 5 nařízení č. 883/2004.

<sup>11</sup> Čl. 12 nařízení č. 883/2004 a čl. 14 nařízení č. 987/2009 – je však nutno zdůraznit, že jde o vyslání jen z pohledu režimu sociálního zabezpečení a je nutné jej odlišovat od vyslání z pracovníprávní perspektivy, které na evropské úrovni upravuje zejm. směrnice 96/71/ES o vyslání pracovníků v rámci poskytování služeb.

<sup>12</sup> Bod 1 poslední odstavce Rozhodnutí A2 a část I bod 3 Praktického průvodce.

<sup>13</sup> Např. rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-404/98 Plum, EU:C:2000:607.

vyslání. Vyslání je vyloučeno také v případě, že přijímající podnik dá vyslaného pracovníka k dispozici jinému podniku, ať už v témže nebo jiném státě.

### Vyslání OSVČ

Pro vyslanou OSVČ platí rovněž podmínka, aby podléhala právním předpisům vysílajícího státu bezprostředně před vysláním, ale v tomto případě se vyžaduje časové období 2 měsíců. OSVČ musí ve vysílajícím státě vykonávat před vysláním podstatné činnosti a musí si zde i po celou dobu vyslání zachovat nezbytné předpoklady pro výkon své činnosti, aby byla schopna po svém návratu v této činnosti pokračovat. Pro posouzení se bere v úvahu např. využívání kancelářských prostor, platba daní, skutečnost, že osoba vlastní profesní průkaz a má číslo plátce DPH nebo je zaregistrována v obchodní komoře nebo profesních orgánech.

Činnost, kterou OSVČ vykonává v přijímajícím státě, musí být podobné povahy jako její samostatná činnost obvykle vykonávaná ve vysílajícím státě. Pro tyto účely je nutno zohlednit skutečnou povahu činnosti provozované v přijímajícím státě, přičemž je třeba, aby tato činnost byla určena předem, před odchodem z vysílajícího státu. OSVČ by to měla být schopna doložit například předložením smluv týkajících se této činnosti. Obecně platí, že samostatná výdělečná činnost v témže odvětví je považována za provozování podobné činnosti, nicméně i v rámci stejných odvětví může být práce velmi různorodá, a toto pravidlo proto nemusí platit absolutně.

Je ale irelevantní, zda je činnost v přijímajícím státě klasifikována jeho právními předpisy jako samostatná výdělečná činnost nebo zaměstnání. I kdyby inspekce v přijímajícím státě dospěla k názoru, že činnost vyslané OSVČ spadá do kategorie zaměstnání, nevede to samo o sobě ke zpochybnění platnosti vyslání ve smyslu zachování pojištění ve vysílajícím státě.<sup>14</sup>

### Administrativní postupy v případě vyslání

Podnik vysílající pracovníka do jiného členského státu nebo případně sama OSVČ musí kontaktovat určenou instituci ve vysílajícím státě, a to pokud možno ještě před zahájením vyslání. Tato instituce informuje dotčenou osobu a případně i jejího zaměstnavatele o podmínkách vyslání a o možnosti provádění kontrol po celé jeho trvání s cílem zajistit, že jsou tyto podmínky splněny. Pokud jsou předpoklady vyslání dodrženy, vystaví instituce dotčené osobě přenositelný dokument A1, který potvrzuje, že se na pracovníka vztahují zvláštní pravidla pro vyslané pracovníky do určitého data. Tento dokument lze v případě potřeby vystavit i zpětně.

Jakmile pracovníkovi skončí doba vyslání, nová doba vyslání pro stejného pracovníka, u stejného podniku a stejného členského státu nemůže být povolena, dokud neuplynou nejméně dva měsíce od skončení předchozího vyslání. V odůvodněných případech lze ale výjimečně nové vyslání povolit i dříve. Jestliže vyslaný pracovník nemohl dokončit práci kvůli nepředvídaným okolnostem, může on nebo jeho zaměstnavatel požádat o prodloužení původní doby vyslání do dokončení této práce (až do celkem 24 měsíců), aniž by se zohledňovalo nezbytné přerušování v délce nejméně dvou měsíců.

## 3 Souběžný výkon činnosti na území více států

Pravidlo určení státu pojištění podle místa výkonu činnosti není použitelné v případech, kdy dotčená osoba běžně (systematicky) působí na území více členských států. Jde o situace označované jako „souběhy“, kdy osoba souběžně nebo střídavě vykonává vícenásobné činnosti s přeshraničním prvkem, tj. jednu nebo více oddělených činností ve dvou nebo více členských státech.<sup>15</sup> V takovém případě je na ni nutno aplikovat speciální kolizní normy obsažené v čl. 13 nařízení č. 883/2004.

Je důležité odlišovat činnosti, které jsou obvykle a běžně vykonávány na území několika členských států (tj. souběhy), od činností, které jsou vykonávány výjimečně nebo dočasně (tj. vyslání) – rozhodující je doba trvání a povaha činnosti vykonávané v jednom nebo více členských státech – zda se jedná o trvalou nebo jednorázovou činnost, činnost ad hoc nebo dočasnou činnost.

### Souběžný výkon zaměstnání na území více států

V případě zaměstnance obvykle vykonávajícího práci na území dvou nebo více členských států je státem pojištění buďto stát jeho bydliště nebo stát, na jehož území se nachází sídlo nebo místo podnikání podniku nebo zaměstnavatele.

**Stát bydliště** je příslušný, pokud na jeho území dotčený zaměstnanec vykonává podstatnou část (min. 25%) své činnosti<sup>16</sup>, anebo pokud je pracovník zaměstnán dvěma či více podniky nebo zaměstnavateli sídlícími v různých členských státech nebo pokud se sídlo jeho zaměstnavatele nachází mimo EU.<sup>17</sup>

V ostatních situacích, popsaných v čl. 13 odst. 1 písm. b) body i) až iii) nařízení č. 883/2004, je příslušnost k pojištění zaměstnance směřována na **stát sídla nebo místa podnikání podniku nebo zaměstnavatele**. Tento stát

<sup>14</sup> Rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-178/97 Banks, EU:C:2000:169, bod 23.

<sup>15</sup> Detailně viz část II bod 2 Praktického průvodce.

<sup>16</sup> Pro posouzení podstatné části činnosti u zaměstnanců se dle čl. 14 odst. 8 nařízení č. 987/2009 bere v úvahu jejich pracovní doba a odměna, viz detailně Praktický průvodce, část II bod 3.

<sup>17</sup> Čl. 14 odst. 11 nařízení č. 987/2009.

může být příslušný rovněž v případě unijních pracovníků vykonávajících pracovní činnost zcela mimo území EU.<sup>18</sup> Sídlem nebo místem podnikání se rozumí místo, kde jsou přijímána zásadní rozhodnutí podniku a kde jsou vykonávány funkce jeho ústřední správy. Jde o definici převzatou z judikatury Soudního dvora EU, která má zamezit manipulaci příslušnosti k pojištění pomocí formálního zaměstnávání u fiktivních společností typu poštovních schránek nebo zástěn.<sup>19</sup>

### Souběžný výkon samostatné výdělečné činnosti na území více států

Obdobně jako zaměstnanci i OSVČ podléhají právním předpisům státu svého bydliště, pokud na jeho území vykonávají podstatnou část (min. 25 %) své činnosti.<sup>20</sup>

V opačném případě se na OSVČ vztahují právní předpisy státu, v němž se nachází střed zájmu její činnosti. „Střed zájmu“ činností je dle čl. 14 odst. 9 nařízení č. 987/2009 stanoven s ohledem na všechna hlediska profesních činností dotyčné osoby, zejména místo, kde se nachází stálé a trvalé sídlo podnikání dotyčné osoby, obvyklá povaha nebo doba trvání vykonávaných činností, počet poskytnutých služeb a záměr dotyčné osoby vyplývající ze všech okolností.

Osoba, která obvykle vykonává činnost souběžně jako zaměstnaná osoba a jako osoba samostatně výdělečně činná v různých členských státech, podléhá právním předpisům členského státu, v němž vykonává činnost jako zaměstnanec. Pokud kromě samostatné výdělečné činnosti pracuje jako zaměstnanec ve více než jednom členském státě, použijí se kritéria čl. 13 odst. 1 nařízení č. 883/2004 k určení, který členský stát je příslušný pro činnost vykonávanou jako zaměstnání.

### Administrativní postupy v případě souběhu

Osoba vykonávající výdělečnou činnost na území více členských států má povinnost tuto skutečnost oznámit určené instituci státu svého bydliště, která podle výše uvedených pravidel určí, právním předpisům kterého státu má daná osoba podléhat. Toto určení má být učiněno bez prodlení a zpočátku bývá prozatímní. Instituce v místě bydliště musí informovat o svém rozhodnutí instituce v každém členském státě, kde je vykonávána činnost a kde je umístěno sídlo nebo místo podnikání zaměstnavatele. Použitelné právní předpisy se stanou konečnými, pokud nejsou napadeny do dvou měsíců od data, kdy byly určeny instituce informovány o rozhodnutí určenou institucí členského státu bydliště.

Příslušná instituce členského státu, jehož právní předpisy jsou určeny jako použitelné, informuje o této skutečnosti dotčenou osobu a vystaví přenositelný dokument A1. Z hlediska provádění určených právních předpisů a zejména odvodu pojistného se pak na dotčenou osobu pohlíží, jako by vykonávala veškerou svou výdělečnou činnost a pobírala veškerý svůj příjem v příslušném státě.

Pro účely určení státu pojištění v případech souběhu se nepřihlíží k činnostem, které mají pouze **marginální, okrajový charakter**. Jedná se o činnosti, které jsou sice stálé, ale nevýznamné z hlediska času a ekonomického výnosu.<sup>21</sup> Na osobu pracující obvykle v jednom státě, která současně vykonává okrajovou činnost v jiném státě, se tedy neuplatní kolizní normy pro souběžný výkon činnosti na území více států, ale základní pravidlo *lex loci laboris*. Napřed však musí proběhnout posouzení její situace výše popsaným administrativním postupem a teprve na jeho základě může instituce místa bydliště dojít k názoru, že je činnost vykonávaná v některém státě pouze okrajová. Současně to neznamena, že by marginální činnost nepodléhala odvodům – pro výměr pojistného se zohledňuje, pouze nehraje roli pro určení státu pojištění.

## 4 Výjimky aneb Kde vůle neschází, cesta se nachází

Ačkoliv je systém unijních kolizních norem komplexní, mohou v praxi nastat situace, kdy nedává jednoznačné určení státu pojištění anebo dané určení není pro dotčenou osobu z nějakého důvodu vyhovující. V těchto případech umožňuje čl. 16 nařízení č. 883/2004 institucím členských států dohodnout se na výjimce z pravidel obsažených v hlavě II a určit stát pojištění odlišným, v zásadě libovolným způsobem. Pro tento postup nestanovuje právo EU žádné předpoklady ani kritéria kromě požadavku, že se tak činí „v zájmu určitých osob nebo skupin osob“.

Je proto pravidlem, že o udělení výjimky žádá dotčená osoba, případně její zaměstnavatel. Žádost se podává u instituce státu, jehož právní předpisy požaduje dotyčný zaměstnanec nebo dotyčná osoba použít, a měla by obsahovat důvody, proč se o udělení výjimky žádá. Udělení výjimky předpokládá souhlas obou zainteresovaných institucí, tj. jednak instituce požadovaného státu pojištění a jednak instituce státu, jehož právní předpisy by byly normálně použitelné podle pravidel hlavy II nařízení č. 883/2004. Výjimku lze udělit i zpětně, ale mělo by jít o výjimečné případy, proto se o její udělení doporučuje žádat předem.

<sup>18</sup> Viz rozhodnutí Soudního dvora EU ve věcech C-266/13 Kik, EU:C:2015:188, a C-60/93 Aldewereld, EU:C:1994:271.

<sup>19</sup> Čl. 14 odst. 5a nařízení č. 987/2009, část II bod 7 Praktického průvodce.

<sup>20</sup> Pro posouzení podstatné části činnosti u OSVČ se dle čl. 14 odst. 8 nařízení č. 987/2009 bere v úvahu jejich obrat, pracovní doba, počet poskytnutých služeb a příjem, viz detailně Praktický průvodce, část II bod 11.

<sup>21</sup> Orientačně činnosti nedosahující 5 % pravidelné pracovní doby a/nebo jeho celkové odměny, zohlednit lze i povahu činnosti (např. podpůrné, obslužné, doplňkové aktivity k hlavní činnosti).

## 5 Přenositelný dokument A1 (PD A1)

„Osvědčení týkající se právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení, které se vztahují na držitele“ neboli PD A1 je celoevropsky dohodnutý formulář mající jednotný vzhled a obsah, jenž existuje v jazykových mutacích všech úředních jazyků EU. Jde o osvědčení, kterým migrující pracovníci prokazují, že podléhají právním předpisům a pojištění v členském státě, který tento formulář vystavil. Jako takový je PD A1 vystavován v situacích ekonomické migrace mezi členskými státy, nikoliv však v případech, kdy pracovník pracuje výlučně na území jediného státu (nevystavuje se tedy v situacích *lex loci laboris*).

Zásadní kvalitou PD A1 je jeho **závazný účinek** dovozený a potvrzený četnou judikaturou Soudního dvora EU.<sup>22</sup> Závazný účinek vychází ze zásady použití právních předpisů pouze jediného členského státu a znamená, že platný formulář A1, jímž migrující pracovník prokáže pojištění ve státě, který jej vystavil, brání všem ostatním členským státům, aby na tohoto pracovníka vztáhly účast na vlastním sociálním pojištění. Pokud tedy např. vyslaný pracovník doloží PD A1 vystavený vysílajícím státem, nemůže přijímající stát požadovat odvozy z jeho tamní činnosti, a to ani v případě, kdy je instituce přijímajícího státu přesvědčena, že podmínky vyslání nejsou ve skutečnosti splněny. Obdobně v případě souběhů může odvozy ze všech činností dotčené osoby vybírat výhradně jen stát uvedený na PD A1 a žádný jiný, i když je na jeho území vykonávána část činností dané osoby. Tento princip platí absolutně až do okamžiku, kdy je PD A1 zrušen vystavující institucí nebo pozbude časovou platnost. Závazný účinek platí nejen pro instituce, ale i soudy členských států.

Protipólem závazného účinku je povinnost vystavující instituce před vystavením PD A1 řádně prověřit splnění podmínek vyslání, resp. ověření jiné situace, pro kterou je vystavován, a v případě pochybností vznesených institucí jiného státu přezkoumat, zda jsou předpoklady pro vystavení A1 (nadále) splněny. Pokud by tomu tak nebylo, je vystavující instituce povinna prohlásit toto osvědčení za neplatné, a to podle okolností buďto zpětně nebo *ex nunc*.

## 6 Závěr a výhled *de lege ferenda*

Unijní pravidla určování příslušnosti k sociálnímu pojištění jsou základním kamenem koordinace sociálního zabezpečení. Určení jediného státu pojištění na úrovni práva EU je důležitý předpoklad pro usnadnění volného pohybu pracovníků i služeb v rámci jednotného vnitřního trhu a z této perspektivy jej chápe a vykládá i Soudní dvůr EU.

Současně je ale potřeba přiznat, že popsaná pravidla v praxi účelově využívají některé podniky pro manipulační směřování pojištění svých zaměstnanců do států s nižší úrovní odvodů na sociální zabezpečení. Tím dochází v rámci snahy o minimalizaci nákladů na pracovní sílu k narušování férové hospodářské soutěže a může být oslabována sociální ochrana pracovníků. Absolutně stanovený závazný účinek formuláře A1 sice na jednu stranu zajišťuje právní jistotu a předvídatelnost režimu sociálního pojištění pro migrující pracovníky a jejich zaměstnavatele, na druhou stranu fakticky znemožňuje účinnou obranu přijímajícího státu proti možným nekalým praktikám vysílajících podniků. Tento režim klade velké požadavky na kvalitu prověření splnění podmínek ze strany vystavující instituce a otevřenost a vzájemnou důvěru mezi státy a institucemi při řešení sporných případů.

Ačkoliv není vysílání pracovníků – a ostatně evropská ekonomická migrace vůbec – nijak masivním jevem, rezonují v současné EU protekcionistické snahy řady západních států, kam směřují unijní migrační toky. Právě probíhající legislativní proces novelizace koordinačních nařízení<sup>23</sup> je tímto rozpoložením výrazně ovlivněn a nese se v duchu zpřísnění podmínek vyslání, boje proti manipulaci s určováním státu pojištění a zefektivnění spolupráce mezi institucemi. Protože jsou však zájmy zdrojových a cílových států migrace často protichůdné, není jisté, zda se podaří dosáhnout kompromisu přijatelného pro potřebnou většinu zemí.

Řada států tak nečeká na výsledek unijní normotvorby a přijímá restriktivní opatření rovnou sama na vnitrostátní úrovni.<sup>24</sup> Porušení povinností odvodů na sociální zabezpečení nebo jejich obcházení je v těchto zemích přísně sankcionováno a dodržování unijních pravidel je věnována zvýšená pozornost inspekčních orgánů. Proto je potřeba ze strany zainteresovaných osob i podniků věnovat této problematice náležitou pozornost.

<sup>22</sup> Např. aktuální rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-620/15 A-Rosa, EU:C:2017:309.

<sup>23</sup> Návrh Evropské komise na změnu koordinačních nařízení, COM(2016)815 final, [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016\\_397](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_397).

<sup>24</sup> Např. ve vnitrostátních předpisech Rakouska a Francie byla nedávno zavedena povinnost vyslaných pracovníků doložit formulář A1 nebo alespoň podanou žádost o jeho vystavení, Belgie zase velmi přísně přezkoumává splnění podmínek vystavení formuláře A1.

# Práce zaměstnanců v příhraničí z pohledu sociálního zabezpečení a daně z příjmů

**Mgr. Magdaléna Vyškovská**  
daňový poradce č. 2371

Česká republika sousedí výhradně s členskými státy Evropské unie, tedy s Německem, Polskem, Slovenskem a Rakouskem. Na všechny tyto čtyři zmíněné státy se vztahují tzv. koordinační nařízení, tedy nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „Základní nařízení“) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 883/2004 (dále jen „Prováděcí nařízení“). Připomeňme si ještě, že obě koordinační nařízení byla novelizována nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 465/2012. Z pohledu daňového má se všemi těmito státy také Česká republika uzavřenou smlouvu o zamezení dvojího zdanění.

Fyzické osoby z České republiky i z výše uvedených členských států EU využívají volného pohybu osob a pracují nejen v zemích, kde bydlí se svými rodinami a kde jsou obvykle daňovými rezidenty, ale i v sousedních státech. K této situaci dochází nejvíce v příhraničí, kde často práce v sousedním státě je pro fyzickou osobu zajímavější a často i dopravně dostupnější.

Cílem tohoto článku je přiblížit související problematiku sociálního zabezpečení podle koordinačních nařízení a smluv o zamezení dvojího zdanění u vybraných situací zaměstnanců pracujících v příhraničí pro zaměstnavatele se sídlem v sousedním členském státě EU. Pravidla pro určení, do kterého státu mají být hrazeny odvody pojistného na sociální zabezpečení, jsou totiž v některých případech jiná než pravidla pro zdanění příjmů ze závislé činnosti. Zatímco u sociálního zabezpečení platí na základě koordinačních nařízení princip pojištění jen v jednom státě, a to i když je činnost vykonávána na území více států, v případě odvodů daně z příjmů ze závislé činnosti



toto pravidlo neplatí. Často se můžeme setkat se situací, kdy daň z příjmů musí být odváděna do každého státu, kde je činnost vykonávána. Důvodem může být, že zaměstnanec pracuje v konkrétním státě pro místního zaměstnavatele, pro stálou provozovnu zahraničního zaměstnavatele nebo pracuje ve státě bydliště.

## Vybraná pravidla pro určení příslušnosti pro účely sociálního zabezpečení

Připomeňme si základní pravidla koordinačních nařízení vztahující se na práci výhradně v jednom členském státě. Zde platí článek 11 odst. bod 3 Základního nařízení, podle něhož se na zaměstnance vykonávajícího činnost v členském státě vztahují právní předpisy tohoto členského státu. Podstatné je, kde fyzicky tento zaměstnanec práci vykonává, nikoliv, kde bydlí, kam je mu zasílána mzda nebo odměna nebo jakým právem se řídí jeho pracovní smlouva.

Pokud vykonává zaměstnanec práci mimo stát bydliště v jiném členském státě, z něhož je jeho jediný zaměstnavatel vysílá na pracovní cesty do dalších členských států Evropské unie, zůstane nadále pojištěn ve státě sídla svého jediného zaměstnavatele [článek 13 odst. 1 bod b) a i) Základního nařízení].

Složitější situace pro zaměstnavatele může nastat v případě, kdy zaměstnanec bude obvykle vykonávat práci nejen v sousedním státě pro místního zaměstnavatele, ale částečně také ve státě svého bydliště<sup>1</sup>. Obvykle taková situace nastává, když povolí zaměstnavatel zaměstnanci tzv. home office, nebo do země bydliště zaměstnanec jezdí často na pracovní cesty. Pokud práce ve státě bydliště

<sup>1</sup> Bydlištěm se ve smyslu obou koordinačních nařízení rozumí obvyklé bydliště [článek 1 písm. j) Základního nařízení]. Definicí bydliště je potřeba rozlišovat od definice „pobytu“, kterým se rozumí dočasné bydliště. Prvky pro určení bydliště ve smyslu obou nařízení stanoví článek 11 Prováděcího nařízení. Jedná se o místo, kde má daná osoba střed svých zájmů, a to na základě posouzení veškerých dostupných a významných informací o podstatných skutečnostech. Vyjmenovanými skutečnostmi, k nimž je třeba přihlížet, jsou délka a nepřetržitost přítomnosti na území členských států, osobní situace dané osoby včetně povahy a konkrétních znaků všech vykonávaných činností, zejména místa, kde je činnost vykonávána, stabilita činnosti a doba platnosti každé pracovní smlouvy, rodinná situace dané osoby a její rodinné vazby, vykonávání jakýchkoliv nevýdělečných činností, v případě studentů zdroje jejich příjmu, situace týkající se bydlení dané osoby, zejména nakolik je toto bydlení trvalé a také, ve kterém státě je daná osoba považována za daňového rezidenta.

nepřesáhne 25 % z hlediska pracovního času nebo odměny (tedy zaměstnanec v tomto státě nevykonává tzv. podstatnou část své činnosti), pak zůstává zaměstnanec podle článku 13 odst. 1 bodu b) a i) Základního nařízení pojištěn ve státě sídla svého zaměstnavatele, tedy nikoliv v státě svého bydliště. Pokud však tento zaměstnanec ve státě bydliště podstatnou činnost vykonávat bude, pak bude podléhat v oblasti sociálního zabezpečení předpisům státu bydliště. Jeho zaměstnavatel ze sousedního členského státu bude muset odvádět odvody na sociální pojištění, zdravotní pojištění a pojištění odpovědnosti zaměstnavatele (je-li v daném státě odváděno samostatně) příslušným institucím ve státě bydliště. Připomeňme si, že za podstatnou činnost se u zaměstnanců považuje pouhých 25 % z hlediska pracovní doby nebo odměny [článek 14 odst. 8 bod a) Prováděcího nařízení]. Bude tedy stačit, když home office bude povolen dva dny v týdnu, tedy 40 % času, a pravděpodobně nečekaná administrativní zátěž pro zaměstnavatele je na světě.

Víme tedy, že podle pravidel Nařízení se může stát, že zaměstnanec bydlící na území jednoho členského státu bude z důvodu zaměstnání vykonávaného na území druhého členského státu pojištěn v tomto druhém státě. Takový zaměstnanec si pak bude klást otázku, na jakou zdravotní péči má nárok a v jakém státě. Podle článku 17 a násl. Základního nařízení pojištěná osoba a její nezaopatření rodinní příslušníci, kteří bydlí v jiném členském státě než příslušném členském státě, pobírají v členském státě bydliště věcné dávky, jež na účet příslušné instituce poskytne instituce místa bydliště podle předpisů, které uplatňuje, jako by byli podle těchto právních předpisů pojištěni. Zároveň ale mají pojištěná osoba a tito rodinní příslušníci nárok na věcné dávky v příslušném státě, tedy státě, kde jsou pojištěni. Věcné dávky poskytuje příslušná instituce na své náklady podle právních předpisů, které uplatňuje tak, jako by dotyčné osoby v uvedeném členském státě bydlely.

Z výše uvedeného vyplývá, že zaměstnanec pojištěný v jiném státě, než je stát jeho bydliště (nazvěme si jej pro tento účel „živitelem“), má nárok na plnou zdravotní péči jak ve státě, kde pracuje a je zde proto pojištěn, tak ve státě bydliště. Co se týče nezaopatřených rodinných příslušníků, kteří zůstali bydlet v jiném státě, než je pojištěn jejich živitel, podle článku 32 Prováděcího nařízení budou podléhat stejným předpisům jako živitel. Některé státy uvedly do přílohy III k Základnímu nařízení omezení vztahující se na poskytování plné péče ve státě pojištění živitele. Nezaopatření rodinní příslušníci příhraničního pracovníka pojištěného ve státě uvedeném v příloze č. III k Základnímu nařízení mají nárok na plnou zdravotní péči ve státě bydliště, ve státě pojištění však jen na nezbytnou péči. Seznam těchto nařízení se má ještě plánovanou novelou Základního nařízení rozšířit. Ani jeden z členských států EU sousedící přímo s Českou republikou v aktuální příloze uveden není, proto mají nezaopatření rodinní příslušníci z těchto států včetně České republiky

ve výše uvedené situaci nárok na plnou zdravotní péči jak ve státě pojištění, tak ve státě bydliště. Nárok na plnou péči ve státě bydliště ale není zcela automatický. Zdravotní pojišťovně ve státě bydliště musí živitel a jeho nezaopatření rodinní příslušníci předložit formulář S1 vystavený zdravotní pojišťovnou ze státu, kde jsou pojištěni.

Ukažme si tato pravidla na konkrétních příkladech.

### Příklad č. 1

**Pan Jan Novák, truhlář, bydlí v Teplicích se svou rodinou. Našel si zaměstnání v německém městě Geisingu vzdáleném necelých 20 kilometrů u místního zaměstnavatele. Každý den dojíždí do Německa za prací, kterou vykonává jen v Německu. Obvykle se každý den vrací domů za svou rodinou. Má manželku v domácnosti a dvě děti ve věku 10 let. Po roce práce v Německu si manželka najde v Teplicích zaměstnání.**

Vzhledem k tomu, že Jan Novák vykonává práci pouze v Německu, bude pojištěn v Německu. Obvykle se každý den vrací do státu bydliště, je proto považován za příhraničního pracovníka. Jeho manželka a dvě nezletilé děti budou podléhat stejným předpisům jako pan Novák. To znamená, že všichni čtyři musejí oznámit zdravotní pojišťovně v České republice, že se stali pojištěnci v Německu. Německou pojišťovnu požádají o vystavení formuláře S1, na jehož základě budou výpomocně zaregistrováni v České republice. Česká zdravotní pojišťovna jim vystaví průkazy pojištěnce, tyto průkazy ale budou žluté, nikoliv modré. Zdravotní péče bude sice standardně poskytována v České republice českou zdravotní pojišťovnou, ale na náklady německé zdravotní pojišťovny. Jakmile manželka začne pracovat v České republice, tedy státu bydliště dětí, situace u těchto tří rodinných příslušníků se změní. Manželka bude samostatně pojištěna v České republice z titulu výkonu své výdělečné činnosti, děti, které mají bydliště v České republice, budou pojištěny s manželkou v České republice jako státní pojištěnci.

### Příklad č. 2

**Pan Klaus Neurath je rakouským občanem bydlícím v Linci v Rakousku se svou rodinou. Manželka je v domácnosti, děti nemají. Pan Neurath se stane generálním ředitelem společnosti s ručením omezeným v Českých Budějovicích. Práci vykonává v České republice, často ale jezdí na pracovní cesty do Německa a Polska. Vrací se domů vždy na víkend do Lince, kde žádnou činnost nevykonává.**

Pan Neurath vykonává práci v České republice a částečně i při pracovních cestách v Německu a Polsku. V Rakousku, státu svého bydliště, ale žádnou práci nevykonává, proto bude pojištěn v České republice, kde má sídlo jeho

zaměstnavatel. Protože ale jezdí často na pracovní cesty do Německa a Polska, musí společně se svým zaměstnavatelem požádat o vystavení formuláře A1 místně příslušnou OSSZ v České republice (nejprve však o této situaci musí podle článku 16 Prováděcího nařízení informovat instituci státu bydliště). Jeho manželka bude zdravotně pojištěna rovněž v České republice jako nezaopatřený rodinný příslušník. Protože nebude státním pojištěncem, bude manželka registrována jako osoba bez zdanitelných příjmů a bude muset sama hradit pojistné na zdravotní pojištění z částky odpovídající minimální mzdě. Oba musí nahlásit rakouské pojišťovně, že se stali českými pojištěnci. V České republice jako státu pojištění budou mít oba nárok na plnou zdravotní péči. Požádají českou zdravotní pojišťovnu o vystavení formuláře S1, na jehož základě se výpomocně zaregistrují u rakouské zdravotní pojišťovny, která jim bude poskytovat plnou zdravotní péči na účet české zdravotní pojišťovny, u níž jsou registrováni.

### Příklad č. 3

**Paní Beata Mazowiecka je občankou Polska, vdala se ale na Slovensko, kde bydlí v Novom Meste nad Váhom se svým manželem a jedním dítětem ve věku 3 let. Zaměstnání našla v Uherském Hradišti, kde ocenili její znalost polštiny, kam denně dojíždí. Její český zaměstnavatel jí s ohledem na nízký věk dítěte povolil dva dny v týdnu pracovat z domova. Manžel pracuje na Slovensku a je velmi vytížen a o dítě nemá čas se starat.**

Paní Mazowiecka má bydliště na Slovensku, kde bude vykonávat 40 % své činnosti (2 dny v týdnu). Splňuje tedy podmínku podstatné činnosti ve státě bydliště, a proto bude podléhat předpisům sociálního zabezpečení na Slovensku. Pro jejího českého zaměstnavatele to znamená, že se bude muset zaregistrovat jako plátcе pojistného na Slovensku u příslušné zdravotní pojišťovny a pobočky. Nejprve však musí paní Mazowiecka spolu s jejím zaměstnavatelem požádat slovenskou Sociální pojišťovnu o vystavení formuláře A1 na souběžně vykonávanou činnost. Tímto formulářem prokáže zaměstnavatel příslušné pobočce okresní správy sociálního zabezpečení a zdravotní pojišťovny, že paní Mazowiecka nepodléhá českým právním předpisům. Co se týče zdravotní péče, paní Mazowiecka bude pojištěna ve státě svého bydliště, nároky na plnou zdravotní péči má ve státě bydliště.

### Příklad č. 4

**Pan Jerzy Piascik je polský vědec, který bydlí v Katowicích v Polsku. Česká veřejná výzkumná instituce potřebuje jeho specifické vědomosti a chce jej zaměstnat. Veřejná výzkumná instituce se s ním dohodne, že bude pracovat z domova. Je svobodný.**

Pan Piascik vykonává práci výhradně ve státě svého bydliště. Proto bude podléhat předpisům státu bydliště, tj. polským předpisům. Jeho zaměstnavatel v České republice se bude muset registrovat v Polsku u polské instituce ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) a bude za něj odvádět pojistné do polského systému.

## Daň z příjmů fyzických osob a práce v příhraničí

Se všemi sousedními státy má Česká republika uzavřenou smlouvu o zamezení dvojího zdanění. Každá z těchto smluv obsahuje článek 4 nazvaný „Daňový domicil“ nebo „Rezident“. Díky němu můžeme určit, ve kterém státě je zaměstnanec považován za daňového rezidenta.

Článek 4 smluv o zamezení dvojího zdanění se nejdříve odvolává na pravidla pro určení daňové rezidence podle vnitřních daňových předpisů každého ze smluvních států. Jen v případě, že fyzická osoba naplní tato kritéria v obou smluvních státech, postupuje se při určení daňové rezidence podle dalších postupně aplikovaných kritérií, jimiž jsou stálý byt, centrum životních zájmů, obvyklé zdržování, státní příslušnost a nakonec, když podle předchozích kritérií nebylo možné rezidenci určit, dohoda smluvních států.

Přeshraniční pracovníci vracějící se pravidelně do svého bydliště, kde žijí s rodinou, jsou obvykle daňovými rezidenty státu bydliště. Pro účely tohoto článku budeme z tohoto předpokladu bez bližšího zkoumání vycházet.

Pokud daňový rezident jednoho členského státu pracuje na území druhého smluvního státu pro zaměstnavatele se sídlem v tomto státě, dávají smlouvy o zamezení dvojího zdanění právo na zdanění státu sídla zaměstnavatele. Je tomu tak například v článku 15 odst. 1 nazvaném „Zaměstnání“ smlouvy o zamezení dvojího zdanění uzavřené mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německa (18/1984 Sb.), v článku 14 odst. 1 nazvaném „Příjmy ze závislé činnosti“ smlouvy o zamezení dvojího zdanění uzavřené mezi Českou republikou a Slovenskou republikou (100/2003 Sb. m. s.) či v dalších smlouvách.

Je-li tedy práce vykonávána nerezidentem u zaměstnavatele se sídlem v České republice na jejím území, je právo na zdanění mzdy tohoto nerezidenta dáno smlouvami o zamezení dvojího zdanění České republiky. Pokud se podíváme na ustanovení zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „ZDP“), ten v § 22 odst. 1 písm. b) stanoví, že za příjem ze zdroje na území České republiky se vždy považuje příjem za závislou činnost vykonávanou na území České republiky, a to ať je příjem hrazen zaměstnavatelem se sídlem na území České republiky nebo ze zahraničí. Pokud ale činnost vykonávána v České republice není, pak podle § 22 odst. 1 písm. b) ZDP příjem z takové závislé činnosti nemá zdroj v České republice až

na výjimku, kdy je závislá činnost vykonávána na palubě lodi nebo letadla provozované poplatníkem, který je českým daňovým rezidentem. Tyto specifické činnosti však v tomto článku rozebírány nejsou.

Co se týče záloh na dani, zaměstnavatel v České republice je bude standardně vypočítávat a srážet je zaměstnanci pracujícím jen v České republice tak, jak stanoví § 6 a 38h ZDP.

Pokud je závislá činnost zaměstnance pro českého zaměstnavatele vykonávána daňovým nerezidentem v zahraničí (částečně nebo zcela), situace je jiná. Jak vyplývá z ustanovení § 22 odst. 1 písm. b) ZDP, příjmy daňových nerezidentů za práci mimo Českou republiku nemají zdroj v České republice, a proto zde nepodléhají zdanění. To by mělo být zohledněno i při výpočtu záloh na dani, pokud si je zaměstnavatel jist, že je zaměstnanec skutečně daňovým nerezidentem (zejména pokud má aktuální potvrzení o daňovém domicilu vydané zahraničním finančním úřadem).

Jak v takovém případě postupovat, popisuje zápis z koordináčního výboru č. 489 ze dne 14. 12. 2016<sup>2</sup>. Je-li si zaměstnavatel statusem daňového nerezidenta u zaměstnance jist, v rozsahu, v jakém odpovídá jeho odměna práci v zahraničí, zálohu na daň nesrazí. Pokud nemá dostatek údajů a zjistí až dodatečně, že se jedná o daňového nerezidenta a jaký je rozsah jeho práce mimo Českou republiku, provede opravu podle § 38i ZDP a zálohu na daň, která nepřísluší České republice, vrátí poplatníkovi. Poslední přípustnou variantou je, že zaměstnanec – daňový nerezident, podá daňové přiznání, v němž uvede jako příjem ke zdanění jen částku odpovídající činnosti vykonávané v České republice. K tomu, aby měl správce daně dostatek informací k vyměření daně z takového přiznání, plátce daně vystaví poplatníkovi standardní potvrzení o zdanitelných příjmech, v němž uvede celkovou zúčtovanou částku příjmů, povinné pojistné i sražené zálohy na daň z příjmů ze závislé činnosti. Zároveň ale zaměstnavatel přiloží vyrozumění pro správce daně o tom, že činnost byla vykonávána zaměstnancem mimo území České republiky a uvede rozsah takové práce. Zaměstnanec by měl být schopen doložit správci daně v případě pochybností dny, kdy pracoval v České republice a kdy mimo Českou republiku, např. pracovním (cestovním) kalendářem.

Daňový nerezident, který měl příjmy z České republiky, je obvykle povinen v zemi své daňové rezidence podat daňové přiznání s uvedením celosvětových příjmů. Nesmí zapomenout na to, že u příjmů, které byly vypláceny českým zaměstnavatelem za práci mimo území České republiky, nemůže uplatnit žádnou metodu zamezení dvojího

zdanění, protože tyto příjmy podléhají zdanění jen ve státě jeho daňové rezidence.

Vraťme se nyní k našim příkladům.

### **Příklad č. 1 – řešení z pohledu daně z příjmů ze závislé činnosti**

Mzda pana Nováka, českého daňového rezidenta, kterou mu vyplácí jeho německý zaměstnavatel za práci v Německu, podléhá primárně zdanění v Německu. Následně je pak třeba vyřešit daňovou povinnost ve státě daňové rezidence, v tomto případě v České republice. Obecně platí, že by měl daňový rezident České republiky podat přiznání k dani z příjmů a v něm vyloučit dvojí zdanění. Pokud by ale pracoval celý rok v Německu a neměl žádné jiné příjmy, vzhledem k tomu, že metodou zamezení dvojího zdanění podle smlouvy o zamezení dvojího zdanění uzavřené mezi Českou republikou a Německem je vynětí, neměl by ani podle § 38g odst. 2 ZDP povinnost daňové přiznání podávat. Jestliže by pracoval v Německu jen po část zdaňovacího období, přiznání k dani z příjmů by v České republice podat musel, ale příjem za práci v Německu by byl ze zdanění v České republice vyňat.

### **Příklad č. 2 – řešení z pohledu daně z příjmů**

Mzda pana Neuratha za práci v České republice podléhá primárně zdanění v České republice. Český zaměstnavatel, který odvádí i pojistné do českého systému, navýší zdanitelné příjmy o povinné pojistné a vypočítá zálohu na daň z příjmů ze závislé činnosti. Pan Neurath zaměstnavateli dostatečně nedoložil, že je rakouským daňovým rezidentem, proto zaměstnavatel srážel zálohy po celý rok. Až počátkem následujícího roku pan Neurath přinesl potvrzení o daňovém domicilu v Rakousku. Po dohodě se zaměstnancem zaměstnavatel vystavil panu Neurathovi potvrzení o zdanitelných příjmech ze závislé činnosti, sražených zálohách na daň a daňovém zvýhodnění za příslušné zdaňovací období a k němu přiložil písemné potvrzení o rozsahu práce vykonávané panem Neurathem mimo Českou republiku. Pan Neurath podal přiznání k dani z příjmů a v něm uvedl pouze příjmy za dny práce v České republice navýšené o poměrnou část povinného pojistného<sup>3</sup>. Výsledný přeplatek na dani finanční úřad vrátil. V Rakousku musí pan Neurath zdanit své celosvětové příjmy. Zamezení dvojího zdanění se bude týkat ale jen příjmů, které byly za práci v České republice. Příjmy, které pobíral za práci při pracovních cestách do zahraničí, zdaní jen v Rakousku.

<sup>2</sup> 489/14.12.16 Povinnost odvodu záloh na daň z příjmů ze závislé činnosti za práci vykonávanou v zahraničí plátci daně, zápis dostupný na stránkách [www.financnisprava.cz](http://www.financnisprava.cz) nebo [www.kdpcr.cz](http://www.kdpcr.cz).

<sup>3</sup> 440/17.12.14 Určení výše odpovídajícího pojistného pro stanovení dílčího základu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti při vynětí příjmů (či zápočtu zahraniční daně) a při výpočtu příjmů daňových nerezidentů plynoucích ze zdrojů na území ČR.

### **Příklad č. 3 – řešení z pohledu daně z příjmů ze závislé činnosti**

Paní Beata Mazowiecka je slovenskou daňovou rezidentkou, což doložila svému českému zaměstnavateli potvrzením o daňovém domicilu vystaveným slovenským finančním úřadem. Český zaměstnavatel odvede pojistné do slovenského systému z celé její mzdy. Pro účely zdanění v České republice bude navýšena ta část jejich zdanitelných příjmů, která je za práci v České republice, a proto podléhá zdanění v ČR, o povinné pojistné podle českých předpisů. Záloha na daň bude vypočítána standardním způsobem. Na Slovensku si musí český zaměstnavatel ověřit, zda se kromě toho, že je plátcem pojistného, nestal také tzv. zahraničním plátcem daně a má proto povinnost odvádět zálohy na daň z příjmů ze závislé činnosti slovenskému finančnímu úřadu. V opačném případě bude paní Mazowiecka povinna zálohy z části příjmů za práci na Slovensku hradit finančnímu úřadu sama. Pro zaměstnavatele bude také důležité prověřit, zda mu z činnosti paní Mazowiecké na Slovensku nevznikla stálá provozovna.

### **Příklad č. 4 – řešení z pohledu daně z příjmů ze závislé činnosti**

Pan Jerzy Piascik je polský daňový rezident. Přestože uzavřel smlouvu s českým zaměstnavatelem (veřejnou výzkumnou institucí), práci vykonává jen v Polsku. Proto všechny odvody včetně daně z příjmů budou odváděny do Polska. Český zaměstnavatel si musí prověřit, zda se kromě plátce pojistného nestal i zahraničním plátcem daně a zda mu z tohoto titulu nevznikla v Polsku stálá provozovna.

### **Několik slov na závěr**

Z výše uvedeného vyplývá významný rozdíl mezi pravidly pro pojištění a zdanění. Zatímco na základě koordinačních nařízení platí princip pojištění v jediném státě, a to i v případě, kdy zaměstnanec pracuje na území více než jednoho členského státu, při zdanění příjmů to vždy neplatí. Zdanění může příjem podléhat zároveň ve více státech, nejčastěji když zaměstnanec pracuje zároveň ve státě své daňové rezidence a v sousedním státě pro místního zaměstnavatele. Pro správné určení, kam platit

za zaměstnance pojistné a daň z příjmů, je tedy třeba vědět detaily o jeho skutečném bydlišti pro účely koordinačních nařízení, o skutečném místě, respektive místech, výkonu práce a rozsahu práce vykonávané v ČR a v zahraničí. Bez těchto informací jen stěží bude určení příslušnosti pro účely sociálního zabezpečení a zdanění zaměstnance správné.

Navíc pro zaměstnavatele je velmi často složité odvádět pojistné či daň z příjmů do jiného členského státu, než ve kterém je usazen. Často, zejména u pojistného, se zaměstnavatelé setkávají s nedostatkem informací o všech povinnostech souvisejících s odvodou pojistného či složitou komunikací s místními institucemi, která musí být často vedena v místním jazyce. Lze sice využít ustanovení článku 21 odst. 2 Prováděcího nařízení a uzavřít se zaměstnancem dohodu o tom, že bude plnit povinnosti zaměstnavatele týkající se placení odvodů jménem zaměstnavatele, v praxi je však proveditelnost toho ustanovení problematická. Pro zaměstnance, který má obvykle jinou profesi, než mzdová účetní, bývá složité a někdy i stresující takovou povinnost za zaměstnavatele plnit. Navíc, až na výjimky platné v některých státech, je přes zmocnění zaměstnance za správnost výpočtu a další povinnosti odpovědný zaměstnavatel.

Koordinaci sociálního zabezpečení by jistě pomohly veřejně dostupné, podrobné a aktuální informace a návody o konkrétních povinnostech a sazbách pojistného v každém členském státě v národních jazycích všech členských států. *De lege ferenda* by plátcí pojistného určitě uvítali obdobnou úpravu, jakou přijala Evropská unie při aplikaci odvodu DPH u zvláštního režimu pro telekomunikační služby, služby rozhlasového a televizního vysílání a elektronické služby poskytované osobami usazenými ve Společenství, avšak nikoli v členském státě spotřeby. Aby se nemuseli plátcí DPH z jednoho členského státu registrovat v členských státech spotřeby těchto vyjmenovaných služeb, mohou využít režimu tzv. jednoho správního místa (MOSS), prostřednictvím kterého DPH v příslušné výši odvedou. Pro plátce pojistného do jiného členského státu, než je stát jejich sídla, by bylo jistě vítanou změnou, pokud by mohli hradit pojistné dle určitých pravidel do společného systému, z něhož by bylo převedeno do příslušného státu bez dalších administrativních povinností. Taková právní úprava je však v současné době jen snem mnoha plátců pojistného.

# Dávky sociálního zabezpečení při migraci v rámci EU

**Mgr. Vít Holubec**  
MPSV, Oddělení koordinace sociálního zabezpečení

**JUDr. Gabriela Pikorová**  
MPSV, Oddělení koordinace sociálního zabezpečení

Svoboda volně se pohybovat mezi členskými státy Evropské unie a možnost pracovat ve kterémkoliv z nich s sebou v případě jejího využití přináší pro migrující osoby řadu nejistot ohledně režimu jejich sociálního zabezpečení. Který stát mi bude platit důchod? Co se stane, když v zahraničí onemocním nebo o zaměstnání přijdu? Jak to bude s přídavky na mé děti? Takové a další otázky jistě mohou evropské občany napadat, když zvažují možnost zaměstnání v jiném členském státě.

Zatímco v čistě vnitrostátních případech bývají sociální nároky osob jasně stanovené, situacím s mezinárodním prvkem národní předpisy buďto nevěnují velkou pozornost, anebo rovnou nároky omezují pouze na území svého státu. Proto EU přijala pravidla koordinace sociálního zabezpečení, která mají za cíl usnadnit svobodu pohybu pro evropské migranty v sociální oblasti. Právně jsou založena na čl. 48 Smlouvy o fungování EU a detailně upravena v nařízeních č. 883/2004 a 987/2009 (dále jen „koordinační nařízení“).

Je však nutno zdůraznit, že právo EU národní systémy sociálního zabezpečení neharmonizuje, ale pouze koordinuje. Koordinace spočívá zejména v určení státu pojištění migrujícího pracovníka podle unijních kolizních norem, přičemž daný stát pak jednak vybírá odvody na sociální zabezpečení a rovněž poskytuje sociální dávky podle svých právních předpisů. Je tedy na členských státech, aby si samy stanovily podobu svých sociálních systémů, tj. určily, jaké druhy sociálních dávek mají být poskytovány, za jakých podmínek a v jaké výši, za jakých předpokladů vzniká účast na sociálním pojištění, jak vysoké pojistné se odvádí a z jakého vyměřovacího základu apod. Unijní předpisy nicméně zajišťují, aby s migrujícími osobami nebylo zacházeno hůře než s vlastními občany každého státu a aby v oblasti sociálního zabezpečení nedocházelo k vytváření překážek volného pohybu.

Tento cíl reflektují čtyři hlavní zásady koordinace:

- rovnost zacházení bez ohledu na státní příslušnost,



- export dávek (výplata dávek po EU bez ohledu na místo bydliště jejich příjemce),
- sčítání dob pojištění získaných v ostatních členských státech (pro účely vzniku nároku na dávky a jejich výši),
- podléhání sociálnímu pojištění pouze jednoho státu.

Kromě těchto obecných zásad obsahují koordinační nařízení v hlavě II ucelený soubor kolizních norem pro jednotné určení státu pojištění a v hlavě III pak specifická pravidla pro koordinaci jednotlivých odvětví a dávek sociálního zabezpečení. Věcný rozsah koordinačních nařízení pokrývá tyto druhy dávek:

- dávky v nemoci, v mateřství a rovnocenné otcovské dávky (včetně dávek dlouhodobé péče);
- dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání;
- důchody, tj. dávky v invaliditě, ve stáří a pozůstalostní dávky (včetně předdůchodových dávek) a pohřebné;
- dávky v nezaměstnanosti;
- rodinné dávky.

## 1 Dávky v nemoci, v mateřství a rovnocenné otcovské dávky (včetně dávek dlouhodobé péče)

Výše uvedenými dávkami se rozumí jak dávky peněžité, tak dávky věcné, tzn. situace, kdy dojde namísto finančního plnění k poskytnutí určité služby. Typickou věcnou dávkou je v rámci unijní koordinace sociálního zabezpečení zdravotní péče. Kapitola dávky v nemoci tedy obsahuje pravidla týkající se poskytování a úhrady zdravotní péče poskytnuté migrujícím osobám a peněžitých dávek v případě nemoci a mateřství (v ČR typicky nemocenského nebo peněžité pomoci v mateřství), ale také dávek dlouhodobé péče – tzn. dávek poskytovaných za účelem zajištění péče o osobu, která je závislá na péči jiných.

### Věcné dávky

Ustanovení o poskytování věcných dávek (zdravotní péče) patří k těm nejpoužívanějším částem nařízení č. 883/04. Obsahují jednak pravidla pro poskytnutí a úhradu

v případech, že je poskytnuta mimo stát, v němž je dotčená osoba zdravotně/nemocensky pojištěna. I v tomto případě je základem určení jednoho konkrétního státu jako příslušného. V oblasti věcných dávek jsou samozřejmě platná obecná pravidla o příslušnosti obsažená v hlavě II (více o nich lze nalézt ve speciálním článku), vedle toho ale platí v oblasti úhrad věcných dávek u určitých kategorií osob (důchodci, rodinní příslušníci pracovníků) specifická pravidla, viz níže.

Je důležité zmínit, že pravidla EU vycházejí v oblasti věcných dávek z pravidla tzv. odvozování nároků rodinných příslušníků od jejich živitelů. Česká úprava je naopak založena na individuálním pojištění všech oprávněných včetně dětí, nicméně v případě, že se na danou rodinu vztahují koordinační pravidla, mají před národním předpisem přednost. Tzn. pokud migrující osoba pracuje v některém členském státě a je tam pojištěna, jsou v daném státě pojištěni i její rodinní příslušníci. Jejich okruh přitom stanoví právní předpisy státu jejich bydliště, zpravidla se jedná o manžela/ku a nezaopatřené děti. V praxi to znamená, že pokud slovenský pracovník začne pracovat v ČR a na Slovensku žije jeho manželka, která se stará o dvě děti, jsou všichni členové rodiny českými zdravotními pojištěnci. Pokud by byla manželka na Slovensku výdělečně činná, děti by odvozovaly své pojištění od ní a v ČR by byl pojištěn pouze manžel.

Specifická pravidla pro určení státu, který kryje náklady zdravotní péče, platí pro důchodce – je jím vždy stát, který poskytuje důchod. Takových států může být více (podle toho, v kolika zemích dotčený pracoval). Pokud takový důchodce bydlí ve státě, který mu zároveň poskytuje důchod – je jeho pojištěncem. Pokud naopak žije v jiném státě, je třeba vybrat z těch, které mu platí důchody, ten, který bude kryt náklady na zdravotní péči. V zásadě je to ten, v jehož systému byl takový důchodce pojištěn nejdéle.

### Nezbytná péče v jiném než příslušném státě

Osoby zdravotně pojištěné v některém členském státě EU, jejichž zdravotní stav v době přechodného pobytu v jiném členském státě vyžaduje poskytnutí zdravotní péče, mají ve státě pobytu nárok na její poskytnutí, a to za stejných podmínek jako tamní pojištěnci (tzn. že se na ně vztahuje tamní systém spoluúčasti pacienta). Náklady na tuto péči tamní instituce nejprve tamnímu poskytovateli uhradí a následně si vyžádá refundaci těchto nákladů na instituci (zdravotní pojišťovně), u níž je osoba pojištěna. V místě pobytu by dané osobě měla být poskytnuta veškerá medicínsky nezbytná péče, kterou její zdravotní stav vyžaduje, tak, aby nemusela zkracovat svůj plánovaný pobyt. Nárok na úhradu péče prokazuje Evropský průkaz zdravotního pojištění (EHIC).

Typickou situací je náhlé onemocnění turistů v průběhu dovolené např. v Chorvatsku. Vyhledá tam nemocniční lékařskou pomoc, uhradí případnou spoluúčast stejně jako

tamní pojištěnci. Česká zdravotní pojišťovna následně chorvatské instituci refunduje náklady na nemocniční péči, které jí chorvatská instituce vykáže.

### Plná péče v jiném než příslušném státě

Pokud osoba bydlí v jiném než kompetentním státě, má v tomto státě nárok na plnou zdravotní péči, tzn. na veškeré věcné dávky, které tamní systém poskytuje, za rovných podmínek. Platí to jak u migrujících osob samotných, tak u jejich rodinných příslušníků. S ohledem na výše popsaný systém odvozených nároků rodinných příslušníků je obvyklá situace, že celá rodina bydlí v ČR, živitel pracuje v Rakousku, tzn. celá rodina je zdravotně pojištěna v Rakousku s tím, že má v ČR nárok na stejný rozsah péče jako čeští pojištěnci.

Stejná situace platí u důchodců, i oni při bydlišti v jiném než kompetentním státě mají nárok na plnou péči ve státě bydliště s tím, že se náklady vykazují státu, který platí důchod (resp. určeného z těch, které platí důchod, viz výše). K prokázání nároku slouží přenositelný dokument S1, který vystavuje stát pojištění na žádost dotčených osob.

### Vyžádaná péče v jiném státě

Kromě situací, kdy vznikne akutní potřeba zdravotní péče, pamatují koordinační nařízení i na možnost plánované zdravotní péče v jiném než kompetentním státě. Zdravotní pojišťovna může udělit pojištěnci předem souhlas s léčením v jiném státě s tím, že jsou vymezeny situace, kdy nesmí souhlas odmítnout<sup>1</sup>. Pokud pojišťovna svůj souhlas udělí, nese také následně náklady léčby. I zde nicméně platí rovnost postavení ve srovnání s tamními pojištěnci, tzn. i v případě, že pojišťovna udělila souhlas, nese pacient náklady, které by si sám musel uhradit tamní pojištěncem.

Závěrem poznamenáváme, že oblast přeshraničního poskytování zdravotní péče je na evropské úrovni regulována ještě směrnici č. 2011/24/EU o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči, která dovoluje za určitých podmínek podstoupit ambulantní léčení v jiném státě a následně si je domácí pojišťovnou nechat refundovat do výše domácích cen. Tento postup je nicméně zcela oddělen od koordinace sociálního zabezpečení.

### Peněžité dávky

Peněžité dávky v nemoci (typicky nemocenské a jsou sem řazeny i dávky související s mateřstvím, které jsou standardně poskytované z nemocenského pojištění, a srovnatelné dávky pro otce) poskytuje příslušný stát, tzn. stát, v němž je daná osoba pojištěna. V souvislosti s peněžitými dávkami v nemoci je důležité zmínit, že takovou dávkou je dle rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie<sup>2</sup> i náhrada mzdy poskytovaná v prvním období nemoci ze strany zaměstnavatele, pokud je poskytována<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Čl. 20 odst. 2 nařízení č. 883/2004.

<sup>2</sup> Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (SDEU) ve věci C-45/90 Paletta, EU:C:1992:236.

<sup>3</sup> V ČR, stejně jako v Německu nebo Polsku, jsou poskytovány v prvním období nemoci náhrady mzdy.

## Dávky dlouhodobé péče

Dávky dlouhodobé péče byly pod kapitolu dávek v nemoci podřazeny v 90. letech minulého století v návaznosti na judikaturu SDEU<sup>4</sup>. V rámci této kapitoly však pro ně nebyla vytvořena žádná speciální pravidla. Pro určení státu odpovědného za dávky i poskytování dávek se používají analogicky pravidla pro poskytování zdravotní péče a peněžitých dávek v nemoci. Tzn. dávky dlouhodobé péče poskytuje, resp. hradí, vždy příslušný stát s tím, že pokud jde o dávky věcné, poskytuje je stát bydliště s tím, že příslušný stát tyto dávky státu bydliště refunduje. Jediným specifickým pravidlem je čl. 34 nařízení č. 883/2004, který však zahrnuje pouze protisouběžové pravidlo pro případ, kdy by v důsledku aplikace pravidel pro dávky v nemoci pobírala osoba jak peněžitá dávky od příslušného státu, tak věcné dávky od státu bydliště. S ohledem na to, že v zabezpečení osob při dlouhodobé závislosti na péči existuje mezi členskými státy velká variabilita, navíc ne všechny dávky poskytované lidem v takových situacích podléhají koordinaci<sup>5</sup>, mohou se dotčené osoby – zpravidla se jedná o důchodce – v praxi setkat s řadou problémů. Např. pokud poskytuje příslušný stát pouze dávky věcné (zajišťuje osobám potřebné služby) a tamní důchodce se přestěhuje do státu, který ve stejné situaci poskytuje pouze dávky peněžitá, může se stát, že dávky dlouhodobé péče mu neposkytne žádný z nich. Ve stávajícím rámci pravidel je tato situace obtížně řešitelná.<sup>6</sup>

## 2 Dávky při pracovních úrazech a nemocech z povolání

Kapitola o dávkách při pracovních úrazech a nemocech z povolání obsahuje koordinační pravidla pro poskytnutí všech dávek, které mohou být z titulu pracovního úrazu či nemoci z povolání poskytovány, tzn. jak na poskytování zdravotní péče v těchto případech, tak peněžitých dávek. V souvislosti s tímto odvětvím je důležité poznamenat, že čl. 3 odst. 2 nařízení č. 883/2004 výslovně uvádí, že se nařízení vztahuje na systémy založené na odpovědnosti zaměstnavatele. S ohledem na to, že v ČR je součástí zabezpečení v tomto odvětví odpovědnost zaměstnavatele za škodu, je vhodné zdůraznit, že plnění z titulu náhrady škody dle českého zákoníku práce je pro účely koordinace považováno za dávku sociálního zabezpečení. To zároveň znamená, že pokud má zaměstnavatel zaměstnance příslušného ve smyslu nařízení pod české předpisy, je povinen přispívat na povinné pojištění v případech odpovědnosti za škodu způsobenou pracovním úrazem či nemocí z povolání dle příslušných českých předpisů<sup>7</sup>.

Pravidla pro poskytování věcných dávek/zdravotní péče v případech pracovních úrazů v zásadě kopírují příslušnou obecnou kapitolu, náklady na dávky nese kompetentní stát. Pokud v daném státě existují speciální věcné dávky pro případ pracovních úrazů, měly by být poskytnuty. Typickým příkladem použití těchto pravidel pro věcné dávky jsou úrazy profesionálních řidičů v jiných státech, než ve kterých jsou zdravotně pojištěni.

Rovněž peněžitá dávky poskytuje stát, v němž je osoba pojištěna, podle svých předpisů, pokud je z důvodu pracovního úrazu či nemoci z povolání poskytován důchod, použijí se příslušná pravidla o důchodech popsaná níže.

Přestože pravidla zabezpečení migrujících osob v pracovních úrazech jsou obdobná jako v obecných situacích, je na místě zmínit dvě specifika:

### Práce způsobující nemoc z povolání vykonávaná v několika zemích

Pokud dotčená osoba vykonávala činnost, která je způsobila vyvolat nemoc z povolání, ve více státech, jsou dávky při nemoci z povolání vypláceny výhradně tím státem, kde vykonávala takovou činnost naposledy.

### Zhoršení nemocí z povolání

Pokud již osoba pobírá z titulu nemoci z povolání určitou dávku a dojde ke zhoršení této nemoci, záleží na tom, zda osoba vykonávala po přiznání této dávky činnost způsobila vyvolat zhoršení nemoci z povolání v jiném členském státě či nikoli.

Pokud nikoli, vezme zhoršení ve své dávce v úvahu instituce, která již jednou dávku přiznala. Pokud nicméně taková činnost v jiném členském státě vykonávána byla, poskytne tento druhý členský stát dané osobě doplatek ve výši rozdílu mezi tím, na co by od tohoto druhého členského státu měla nárok před zhoršením a po zhoršení.

## 3 Důchody, tj. dávky v invaliditě, ve stáří a pozůstalostní dávky (včetně předdůchodových dávek) a pohřebné

Důchody jsou ve srovnání s ostatními sociálními dávkami do značné míry specifické. Jde o dlouhodobé dávky, jejichž poskytování může trvat desetiletí a zpravidla zohledňují celoživotní průběh účasti na důchodovém pojištění. Nárok

<sup>4</sup> Soudní dvůr EU rozhodl v případě Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139), že dávky poskytované za tímto účelem podléhají komunitární koordinaci sociálního zabezpečení a vztahují se na ně právě pravidla o dávkách v nemoci.

<sup>5</sup> V případě Komise proti Slovensku (C-433/13, EU:C:2015:602) rozhodl SDEU, že slovenský příspěvek na opatrovanie není dávkou sociálního zabezpečení podléhající nařízení č. 883/2004 s ohledem na to, že při jeho poskytování se provádí správní uvážení příslušného správního orgánu.

<sup>6</sup> Např. rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-208/07 Chamier-Glisczinski, EU:C:2009:455.

<sup>7</sup> Zákoník práce a související vyhláška č. 125/1993 Sb.

na důchod tedy odráží celou životní kariéru pojištěnce a migrace mezi národními sociálními systémy má proto – ve srovnání s ostatními dávkami – největší dopad. Oproti ostatním odvětvím sociálního zabezpečení, kde dávku zpravidla přiznává pouze stát aktuálního či posledního pojištění, jsou důchodové dávky poskytovány poměrným způsobem všemi státy, ve kterých dotčená osoba během svého života působila. Výjimkou (spíše okrajového významu) jsou invalidní důchodové systémy některých států, ve kterých nehraje roli délka předchozího pojištění, ale je zásadní, aby byl pojištěnec účasten pojištění v okamžiku, kdy došlo ke vzniku invalidity (označované jako systémy typu A).

Jinak ale členské státy poskytují invalidní, starobní i pozůstalostní důchody ve výši, která odpovídá délce účasti na pojištění a výši výdělků či odvedených příspěvků na důchodové pojištění v daném státě. Protože je často pro vznik nároku vyžadována určitá minimální doba pojištění, hraje velký význam zásada sčítání dob pojištění získaných v jiných státech.<sup>8</sup>

Když dosáhne migrující osoba důchodového věku, případně se stane invalidní, podává žádost o přiznání starobního či invalidního důchodu ve státě, kde bydlí. V žádosti by měla uvést všechny státy, ve kterých v minulosti pracovala nebo byla pojištěná. Důchodová instituce státu bydliště poté vyzoomí o podání žádosti všechny ostatní dotčené státy a vymění si mezi sebou údaje o dobách pojištění v nich získaných. Pokud hraje roli zdravotní stav žadatele, poskytne stát bydliště ostatním své lékařské zprávy – posouzení případné invalidity však provádí každý stát podle svých vlastních pravidel. V dotčených zemích se může důchodový věk lišit a každý stát pak přiznává starobní důchod až od okamžiku, kdy žadatel dosáhne tamního věku pro odchod do penze.

Jakmile je v daném státě ověřeno, že žadatel splňuje podmínky pro vznik nároku na důchod podle tamních předpisů, provede důchodová instituce výpočet výše dávky. Ten probíhá v několika krocích:

- nejprve se určí, jaká by byla výše dávky čistě podle národních předpisů tohoto státu pouze na základě jeho vlastních dob pojištění (pokud jsou dostatečné k založení nároku), jde o tzv. **sólo důchod**,
- pak se provede výpočet tzv. **díličního důchodu** s přihlédnutím i k dobám pojištění získaným ve všech ostatních státech – nejprve se spočítá tzv. teoretická částka, na kterou by měl žadatel nárok, pokud by veškeré doby pojištění byly splněny v tomto státě, a ta se pak upraví poměrem dob pojištění získaných v daném státě ke všem dobám pojištění,

Příklad: Žadatel pracoval 10 let v Rakousku, 10 let v Německu a 20 let v ČR – každý z těchto států spočítá, kolik by podle jeho předpisů činil důchod za celkem 40 let pojištění a z této teoretické částky pak přiznává Rakousko i Německo po 1/4 a ČR 1/2.

- nakonec daný stát přiznává ten z důchodů (sólo nebo díličí důchod), který je vyšší.

Přiznaný důchod se vyplácí do kteréhokoliv státu EU/ESVO a nesmí být z tohoto důvodu nijak krácen ani snížen, naopak podléhá stejné valorizaci jako vnitrostátně vyplácené důchody – důchodci se mohou volně rozhodnout, ve které části EU chtějí svou penzi strávit. Od příjemce důchodu bývá však vyžadováno periodické potvrzení o tom, že je naživu a výplata důchodu je tedy oprávněná. Forma výplaty (převod, poukázka, šek atd.) a její případné zpoplatnění závisí na národních pravidlech státu, který důchod poskytuje.

Důchody nejsou z praktických důvodů poskytovány za doby pojištění kratší než jeden rok<sup>9</sup>, avšak takto krátké doby pojištění zohlední ve svých důchodech ostatní státy, takže o ně migrující osoba nepřijde.

Koordinální nařízení obsahují rovněž detailní ustanovení upravující provádění národních proti-souběžových pravidel, která zajišťují, aby nebyly z důvodu souběžného poskytování důchodu nebo příjmu z jiného státu penze migrantů nepřiměřeně kráceny.<sup>10</sup> Žadatelé jsou poskytnuty také speciální procesní záruky – např. souhrnný přehled o přiznaných důchodech (přenositelný dokument P1), s nímž je spojen nový běh odvolacích lhůt.<sup>11</sup>

**Předdůchodové dávky** podléhají velmi omezenému koordinátnímu režimu a neuplatňuje se u nich zásada sčítání dob pojištění. Platí pro ně ale zásada rovnosti nakládání a výplaty v rámci celé EU a ESVO.

**Pohřebné** je vyplaceno institucí státu, v němž byla zesnula osoba pojištěna, bez ohledu na to, v kterém členském státě mají bydliště oprávněné osoby nebo ve kterém státě k úmrtí došlo.

## 4 Dávky v nezaměstnanosti

Tyto dávky nahrazují absenci příjmu pojištěné osoby v důsledku ztráty zaměstnání. Přiznává je obvykle stát, ve kterém byla migrující osoba naposledy zaměstnána, a pokud je to potřeba, přihlíží se i k dobám pojištění nebo zaměstnání získaným v ostatních členských státech.

<sup>8</sup> V některých státech, včetně ČR, je požadována velmi dlouhá minimální doba pojištění, kterou by migrující osoby kvůli fragmentaci jejich národních pojištění jinak nikdy nespĺnily.

<sup>9</sup> Čl. 57 nařízení č. 883/2004.

<sup>10</sup> Čl. 54 a 55 nařízení č. 883/2004.

<sup>11</sup> Čl. 48 nařízení č. 987/2009.

Potřebné údaje si obstará od ostatních států buďto úřad práce nebo je může doložit sám nezaměstnaný na přenositelném dokumentu U1<sup>12</sup>.

Pobírání dávek v nezaměstnanosti je obvykle spojeno se závazkem plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání. Nezaměstnaná osoba tak např. musí docházet ke službám zaměstnanosti, aktivně si hledat novou práci a účastnit se pohovorů o pracovní místa. Na to se váže povinnost být k dispozici úřadu práce a zdržovat se na území státu, který dávky poskytuje. Samotné vnitrostátní předpisy proto obvykle neumožňují hledat si během pobírání dávek práci v zahraničí.

Koordinační nařízení však v rámci podpory svobody volného pohybu pracovníků takovou možnost uchazečům dávají, byť s určitými omezeními. Čl. 64 nařízení č. 883/2004 nezaměstnaným osobám umožňuje, aby se vydaly hledat zaměstnání do jiného členského státu, přičemž jim výplata dávek bude zachována. Jde o tzv. **transfer dávek v nezaměstnanosti**.

Pro jeho uplatnění je potřeba, aby nezaměstnaný informoval o svém záměru jít si hledat práci do jiného státu předem úřad práce. Ten mu vystaví přenositelný dokument U2 potvrzující transfer dávek. Před odchodem do zahraničí by měl nezaměstnaný nejdříve čtyři týdny zkusit najít práci ve svém domovském státě, úřad práce mu ale může povolit i dřívější odjezd. Po příjezdu do státu, kde nezaměstnaný bude práci hledat, se do 7 dnů musí zaregistrovat s formulářem U2 u místních služeb zaměstnanosti a poté plnit stejné povinnosti, jako mají zdejší uchazeči o zaměstnání. Na jeho hledání zaměstnání pak dohlíží tento nový stát, zatímco dávky nadále poskytuje úřad práce, který je původně přiznal.

Transfer dávek trvá po dobu stanovenou ve formuláři U2. Základní délka transferu jsou 3 měsíce, může být ale prodloužena celkově až na 6 měsíců (české úřady práce povolují zpravidla transfer rovnou na maximální možnou dobu), nemůže ale trvat déle než samotný nárok na dávky, tj. déle než podpůrná doba. Pokud by během transferu nastala skutečnost podstatná pro nárok na dávky – např. nemoc, nástup do zaměstnání, neplnění povinností uchazeče atd. – je o tom neprodleně informován jak úřad práce vyplácející dávky, tak nezaměstnaný prostřednictvím přenositelného dokumentu U3. Úřad práce pak rozhodne, jaký vliv má daná skutečnost na nárok na dávky a může případně jejich výplatu přerušit či zastavit.

Transfer je možno využít během jednoho období nezaměstnanosti i vícekrát do různých států, trvání každého

z nich se ale započítá do celkového limitu uvedených tří, resp. šesti, měsíců.

Koordinační nařízení specificky upravují **režim dávek v nezaměstnanosti pro přeshraniční pracovníky**. Jde o osoby, které dojíždějí za zaměstnáním ze státu svého bydliště do jiného státu (tzv. státu zaměstnání). Podle frekvence dojíždění takový pracovník nárokuje dávky v nezaměstnanosti buďto ve státě bydliště (pokud dojížděl za prací 1x týdně nebo častěji) nebo si může vybrat, zda si přeje pobírat dávky ve státě zaměstnání nebo státě bydliště (pokud se vracel do státu bydliště méně často). Pokud přiznává dávky stát bydliště, vychází při jejich výpočtu z výdělku dosahovaného dotčenou osobou ve státě zaměstnání. Přeshraniční pracovníci se mohou doplňkově registrovat i u služeb zaměstnanosti státu zaměstnání, a hledat si tak zaměstnání souběžně ve státě bydliště i zaměstnání – dávky ale nadále poskytuje stát bydliště a povinnosti vůči jeho úřadu práce musí být nezaměstnaným plněny prioritně. I pro přeshraniční pracovníky platí, že mohou využít možnosti transferu dávek v nezaměstnanosti a vydat se hledat práci do kteréhokoliv členského státu.

## 5 Rodinné dávky

Rodinnými dávkami se pro účely koordinace sociálního zabezpečení rozumí plnění určená k vyrovnání rodinných výdajů souvisejících s narozením a výchovou dětí. V oblasti rodinných dávek existuje mezi členskými státy poměrně velká variabilita poskytovaných plnění (existují rozmanité druhy dávek, v některých případech je oprávněnou osobou dítě, v jiných rodič apod.). Pro účely koordinace jsou za rodinné dávky považovány i některé dávky péstounské péče<sup>13</sup>.

Základem je, stejně jako u ostatních druhů dávek, určení tzv. příslušného státu, toto určení vychází z pravidel pro určení příslušnosti k právním předpisům uvedených v hlavě II nařízení č. 883/2004, která jsou – zjednodušeně řečeno – postavena na příslušnosti státu výkonu výdělečné činnosti. Nejjednodušší je situace, kdy rodiče i s dítětem migrují do jiného státu, kde následně začnou pracovat, pak je tento stát zároveň příslušný k poskytnutí rodinných dávek (situace je stále omezena na jeden členský stát).

S ohledem na to, že jde zpravidla o dávku na dítě a dítě má dva rodiče, kteří mohou bydlet či pracovat v odlišných státech, dochází u těchto dávek často k situaci, kdy by byly podle obecných pravidel k poskytnutí rodinných dávek příslušné dva státy. Plně poskytnutí (souběh) dvou obdobných dávek v takové situaci samozřejmě není opodstatněné. Proto nařízení stanoví tzv. pořadí priority<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Pro tyto účely může být vhodné, aby si migrující pracovník nechal při skončení zaměstnání od tamní instituce vystavit formulář U1, který potvrzuje získané doby pojištění.

<sup>13</sup> Např. příspěvek na úhradu potřeb dítěte poskytovaný podle českých právních předpisů.

<sup>14</sup> Čl. 68 nařízení č. 883/2004.

dotčených států, kdy prioritní stát poskytne vždy svou dávku v plné výši, sekundárně kompetentní stát pak pouze doplatek – porovná již poskytnutou částku s tím, co by náleželo podle jeho předpisů, a doplatí to, o co jeho vlastní dávky převyšují ty poskytnuté prioritním státem – tzv. vyrovnávací doplatek. Tak je zajištěno, že rodiny migrujících pracovníků nebudou na dávkách ani poškozeny ani nepřiměřeně zvýhodněny. Čl. 68 nařízení č. 883/2004 podrobně stanoví, jak je prioritní určována v závislosti na tom, zda jsou dávky poskytovány ze stejných nebo rozdílných důvodů (zda jde o kolizi např. výdělečných činností v různých zemích – stejné důvody, nebo o výdělečnou činnost v jednom a pobírání důchodu ve druhém státě – různé důvody).

V praxi jsou nejběžnější následující situace:

- a) Oba rodiče jsou výdělečně činní<sup>15</sup> v různých státech a jeden z nich je státem bydliště dítěte – pak je prioritní k poskytnutí rodinných dávek stát bydliště dítěte (kde zároveň jeden z rodičů vykonává výdělečnou činnost), stát zaměstnání druhého rodiče pak poskytne vyrovnávací doplatek ve výši rozdílu, pokud jsou jeho dávky vyšší.
- b) Výdělečně činný je pouze jeden z rodičů, druhý i s dítětem bydlí v jiném členském státě – prioritně dávky poskytne stát výdělečné činnosti rodiče, doplatek poskytuje stát bydliště dítěte.

Mezi nejdůležitější rodinné dávky spadají i dávky poskytované rodičům na rodičovské dovolené jako kompenzace příjmu z výdělečné činnosti, kterou z důvodu péče o dítě dočasně nemohou vykonávat nebo kterou z tohoto důvodu omezili. I pro tyto dávky platí výše uvedená pravidla priority s tím, že nárok na rodičovskou dávku lze tzv. odvodit od druhého rodiče. V praxi to znamená, že pokud matka dítěte pracuje v ČR a její manžel pečuje o dítě na Slovensku, může manžel sám uplatnit nárok na český rodičovský příspěvek, i když on sám nemá žádnou vlastní vazbu na ČR.

Rodiny, jejichž členové migrují, mohou mít problémy se splněním kritéria tzv. společného bydlení nebo domácnosti<sup>16</sup>, pokud se např. jeden jejich člen pravidelně dlouhodobě zdržuje v jiném členském státě, a mohli by z tohoto důvodu nárok na dávky ztratit. Nařízení tento problém předjímá a stanoví<sup>17</sup>, že podmínka života ve společné domácnosti se u rodinných příslušníků považuje za splněnou, pokud je na nich dítě (resp. dotčená osoba) závislé.<sup>18</sup>

Pokud jde o formalitu, žádost o rodinné dávky by se měla podávat ve státě bydliště dotčených osob, pokud tento stát usoudí, že není příslušný k jejímu posouzení nebo že jiný stát je prioritně či sekundárně příslušný k poskytnutí dávek, žádost jim postoupí. Je možné, že následně budou tyto jiné státy vyžadovat poskytnutí doplňujících údajů týkajících se žadatelů.

Na závěr ještě podotýkáme, že výše popsaná pravidla nedopadají na zvláštní dávky při narození dítěte<sup>19</sup> a zálohy na výživné<sup>20</sup>, které jsou uvedené v příloze I nařízení č. 883/2004. Tyto dávky jsou poskytovány čistě podle vnitrostátních předpisů, případně na jejich poskytování migrujícím pracovníkům mohou dopadat jiné komunitární předpisy, koordinace dle nařízení č. 883/2004 se na ně nevztahuje.

## 6 Závěr

Výše uvedený popis představuje jen výběr nejdůležitějších pravidel koordinace jednotlivých druhů dávek, podrobný popis by výrazně přesahoval rámec tohoto článku. Detailnější informace lze nalézt na webu Evropské komise<sup>21</sup>, případně v její publikaci o koordinaci sociálního zabezpečení<sup>22</sup>, a samozřejmě také na internetových stránkách dotčených českých institucí (České správy sociálního zabezpečení, Úřadu práce, zdravotních pojišťoven a Kanceláře zdravotního pojištění). Příručku pro migrující osoby zaměřenou na jejich povinnosti ve vztahu k českým institucím vydalo i Ministerstvo práce a sociálních věcí.<sup>23</sup>

<sup>15</sup> Pro účely poskytování rodinných dávek je osoba nadále považována za výdělečně činnou i ve chvíli, kdy dočasně přeruší svou výdělečnou činnost např. z důvodu nemoci, rodičovství a řady dalších důvodů uvedených v rozhodnutí F1 Správní komise ze dne 12. 6. 2009 za předpokladu, že stále existuje základní vztah zakládající výdělečnou činnost.

<sup>16</sup> Institut společné domácnosti používá např. zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

<sup>17</sup> Čl. 1 písm. i) bod 3 nařízení č. 883/2004.

<sup>18</sup> Tzn. že okruh rodinných příslušníků si určuje každý stát sám svými vnitrostátními předpisy, nicméně je třeba zároveň použít toto pravidlo uvedené v nařízení. Pokud tedy dítě s matkou žije v ČR, matka nepracuje a otec žije a pracuje v Rakousku, má se za to, že jsou dítě i matka odkázáni na otce-živitele, a jsou na něm tedy ve smyslu výše uvedeného ustanovení „závislí“. Specifickou otázkou je v této souvislosti situace rozvedených rodičů – viz případ SDEU Slanina, jehož popis nicméně přesahuje rozsah tohoto článku.

<sup>19</sup> V ČR porodné, viz čl. 1 písm. z) nařízení č. 883/2004.

<sup>20</sup> V ČR obdobný systém zatím zaveden není, nicméně v některých členských státech včetně našich sousedních (Rakousko a Slovensko) existuje.

<sup>21</sup> Viz [ec.europa.eu/social-security-coordination](http://ec.europa.eu/social-security-coordination).

<sup>22</sup> Publikace „Předpisy EU v oblasti sociálního zabezpečení – Jaká máte práva, jestliže se pohybuje v rámci Evropské unie“ dostupná na <http://bookshop.europa.eu/>.

<sup>23</sup> Viz [http://www.mpsv.cz/files/clanky/13776/prirucka\\_migrace\\_190914.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/13776/prirucka_migrace_190914.pdf).

# Prosazování pravidel vysílání zaměstnanců v rámci poskytování služeb

**JUDr. Petr Seidl**

MPSV, vedoucí Oddělení insolvence a agenturního zaměstnávání

**Mgr. Monika Chromečková**

MPSV, Oddělení insolvence a agenturního zaměstnávání

V dnešní době dochází ze strany některých zaměstnavatelů ke stále častějšímu využívání svobody poskytovat služby na vnitřním trhu Evropské unie (dále jen „EU“) prostřednictvím svých zaměstnanců, které vysílají k výkonu práce do jiných členských států EU, EHP a Švýcarska (dále jen „členský stát“) v rámci směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. 12. 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (dále jen „směrnice o vysílání pracovníků“). Může se v zásadě jednat o vysílání těchto zaměstnanců z České republiky do zahraničí (tedy do jiných členských států), anebo opačně.

Ve druhém případě bylo unijním právem umožněno, a v některých případech přímo uloženo, aby Česká republika i ostatní členské státy mohly (resp. musely) přijmout a zavést taková opatření, jejichž prostřednictvím by bylo docíleno vyšší účinnosti kontrol zaměřených zejména na dodržování právních předpisů upravujících právní postavení zaměstnanců vyslaných k výkonu práce v rámci nadnárodního poskytování služeb. Způsoby, kterými jednotlivé členské státy přistoupily k ukotvení těchto opatření, jsou však rozdílné, přičemž mnohdy byly patrně sledovány také jiné cíle, než které jsou příkladmo zmiňovány v odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. 5. 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“) – dále jen „prosazovací směrnice“, na jejímž základě byla tato pravidla členskými státy implementována. Způsob,



jakým ke shora uvedené problematice přistoupila Česká republika, bude předmětem následujícího textu.

## Identifikace vysílání

Nadnárodním poskytováním služeb na území České republiky se velice obecně rozumí poskytování služeb na našem území, aniž by subjekt pocházející z EU, který tyto služby poskytuje, byl na našem území usazen (dle českých právních předpisů a případně s příslušným českým oprávněním), a to buď přímo zřízen, nebo podnikal na našem území prostřednictvím organizační složky (odštěpného závodu) podniku. Svoboda nadnárodního poskytování služeb, vzhledem k tomu, že se obecně neaplikuje režim usazení, však není bezbřehá. Pokud subjekt usídlený v jiném členském státě hodlá v dalším členském státě poskytovat své služby v tomto režimu, musí tyto služby poskytovat dočasně a příležitostně.

Právě na základě nadnárodního poskytování služeb pravidelně dochází k vysílání pracovníků. Co se rozumí vysláním pracovníků v rámci poskytování služeb (resp. vysláním zaměstnanců v rámci nadnárodního poskytování služeb, jak je tento institut nazván českým zákonodárcem<sup>1</sup>), uvádí směrnice o vysílání pracovníků<sup>2</sup>. Mnohdy je však velice obtížné určit, zda se v konkrétním posuzovaném případě skutečně jedná o vysílání pracovníka ve smyslu uvedené směrnice a případně také, zda nedochází k tzv. zastřenému vysílání, jehož pravá povaha spočívá pouze ve zneužití pravidel vysílání pracovníků některými zaměstnavateli. Z tohoto důvodu byly zejména v článku 4 odst. 2 a 3 prosazovací směrnice uvedeny orientační skutečnosti<sup>3</sup>, které mají

<sup>1</sup> § 319 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

<sup>2</sup> Zejména čl. 1 odst. 3 této směrnice.

<sup>3</sup> Prosazovací směrnice i její odůvodnění hovoří o tzv. orientačních skutečnostech, kterými lze spíše v tomto kontextu rozumět typické znaky vysílání zaměstnanců v rámci poskytování služeb.

příslušným orgánům členských států pomoci při provádění inspekci a kontrol určit, v jakých případech se jedná o vyslání pracovníka podle směrnice o vysílání pracovníků.

Dne 1. 4. 2017 nabyl účinnosti zákon č. 93/2017 Sb.<sup>4</sup>, jehož prostřednictvím dochází k ukotvení některých nových povinností a také oprávnění orgánů inspekce práce, jak při provádění úkonů kontrole předcházejících, tak při kontrolní činnosti samotné. Výše uvedený článek prosazovací směrnice je transponován prostřednictvím § 3 odst. 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce – dále jen „zákon o inspekci práce“ (jedná se o tzv. transpozici doslovnou)<sup>5</sup>, který uvádí **demonstrativní výčet** skutečností, jež je nutno posuzovat ve vzájemné souvislosti při kontrole dodržování právních předpisů upravujících právní postavení zaměstnanců vyslaných k výkonu práce v rámci nadnárodního poskytování služeb. V podstatě se jedná o znaky, jejichž prostřednictvím se určuje místo výkonu činnosti zaměstnavatele na straně jedné (tedy určení členského státu, kde zaměstnavatel vykonává svou hlavní činnost) a obvyklé místo výkonu práce zaměstnance na straně druhé.

Podle § 3 odst. 3 písm. a) zákona o inspekci práce provedou za účelem zjištění **skutečného místa výkonu činnosti zaměstnavatele** v České republice orgány inspekce práce celkové posouzení všech skutečností charakterizujících činnosti, jež provádí zaměstnavatel v České republice nebo v jiném členském státě, kde je usazen. Při posuzování se vezme v úvahu období 5 let předcházejících vyslání zaměstnance a zohlední se zejména místo sídla zaměstnavatele a jeho administrativního zázemí<sup>6</sup>; místo, kde

zaměstnavatel platí daně a příspěvky sociálního pojištění; členský stát, který vydal zaměstnavateli povolení k výkonu příslušné činnosti, případně kde je zaregistrován u obchodní komory nebo jiných profesních subjektů v souladu s právem daného členského státu<sup>7</sup>; místo, kde zaměstnavatel vykonává hlavní předmět podnikání a kde zaměstnává zaměstnance vykonávající administrativní práce; místo, kde zaměstnavatel přijímá zaměstnance do pracovněprávního vztahu a odkud jsou zaměstnanci vysíláni; rozhodné právo, kterým se řídí pracovněprávní vztahy uzavřené mezi zaměstnavatelem a vysílanými zaměstnanci<sup>8</sup>; objem zaměstnavatelem realizovaných nadnárodních služeb nebo výše obrátu uskutečněného v jiném členském státě<sup>9</sup> s přihlédnutím ke specifické situaci zejména nově založených podniků a malých a středních podniků.

Za účelem zjištění, v jakém členském státě zaměstnanec dočasně vyslaný k výkonu práce v České republice obvykle koná práci, se podle § 3 odst. 3 písm. b) zákona o inspekci práce zkoumají veškeré **skutečnosti charakterizující tuto práci a zaměstnance**, přičemž se posuzuje zejména, zda zaměstnanec vykonává práci v České republice po omezenou dobu<sup>10</sup>; místo, kde zaměstnanec obvykle vykonává svoji práci<sup>11</sup> podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I) nebo podle Úmluvy o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Římská úmluva); datum, ke kterému bylo vyslání zaměstnance zahájeno; zda se zaměstnanec po skončení vyslání vrací do jiného členského státu, ze kterého byl vyslán<sup>12</sup>, anebo má v tomto jiném členském státě

<sup>4</sup> Zákon č. 93/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> Blíže KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 77.

<sup>6</sup> Jedná se např. o zjištění tzv. Letter box společností, které mohou být usazené v členském státě pouze prostřednictvím fiktivních sídel za účelem obcházení zejména daňových, pracovněprávních a jiných předpisů členského státu, ve kterém vykonávají skutečnou hospodářskou činnost.

<sup>7</sup> Naprosto nezbytnou podmínkou je, aby daná služba byla poskytována i v zemi původu, což lze osvědčit např. prostřednictvím povolení k činnostem domovského členského státu (např. povolení nebo registrace ke zprostředkování zaměstnání agentury práce, živnostenská oprávnění).

<sup>8</sup> Ačkoliv se pracovněprávní vztah může řídit právem zvoleným stranami, pak podle čl. 8 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 593/2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I) v míře, ve které nebylo právo rozhodné pro individuální pracovní smlouvu zvoleno stranami, se smlouva řídí právem země, v níž, případně, z níž, zaměstnanec při plnění smlouvy obvykle vykonává svoji práci. Za změnu země obvyklého výkonu práce se nepovažuje, když zaměstnanec dočasně vykonává svou práci v jiné zemi.

<sup>9</sup> Toto kritérium slouží k určení, zda vysílající zaměstnavatel skutečně fakticky a nikoliv pouze formálně vykonává podstatné činnosti jiné než čistě interní řízení nebo administrativní činnost.

<sup>10</sup> Směrnice o vysílání pracovníků ani prosazovací směrnice neposkytují žádné časové ohraničení maximální délky nadnárodního vyslání zaměstnance, pouze se vychází z předpokladu, že zaměstnanec se neintegruje na pracovní trh hostitelského státu. Mnohdy se tak vychází z hranice 24 měsíců, která je ukotvena v čl. 12 nařízení č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, avšak ani tuto hranici nelze aplikovat bez dalšího, neboť uvedený článek upravuje příslušnost k předpisům práva sociálního zabezpečení nadnárodně vyslaného zaměstnance a nikoliv maximální dobu vyslání.

<sup>11</sup> Podle rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ve věci C-383/95 Ruten se místem obvyklého výkonu práce rozumí místo, které je skutečným střediskem pracovní činnosti zaměstnance. Jde o místo, na kterém nebo ze kterého zaměstnanec skutečně plní podstatnou část povinností vůči svému zaměstnavateli. Ve věci C-37/00 Weber bylo konstatováno, že pro určení, kde zaměstnanec obvykle vykonával svoji práci, je třeba zohlednit celkovou dobu trvání pracovního poměru, a že tímto místem je z důvodu nedostatku jiných kritérií místo, kde zaměstnanec odpracoval největší část své pracovní doby.

<sup>12</sup> Soudní dvůr EU například ve věci C-113/89 Rush Portuguesa, ve věci C-43/93 Van der Elst, ve věci C-445/03 Komise vs. Lucembursko nebo ve věci C-91/13 Essent Energie Productie BV, uvedl, že pracovníci zaměstnaní podnikem usazeným ve členském státě, kteří jsou dočasně vysláni do jiného členského státu za účelem poskytnutí služeb, nemají nikterak v úmyslu vstoupit na trh práce v tomto naposledy uvedeném členském státě, jestliže se po splnění svého úkolu vrátí do země původu nebo země pobytu.

pokračovat ve výkonu práce; povaha vykonávaných činností; skutečnost, zda dopravu, stravování a ubytování poskytuje nebo proplácí zaměstnavatel, který zaměstnanec vysílá, a způsob jejich poskytování nebo proplácení a zda pracovní místo bylo opakovaně obsazované týměm nebo jiným zaměstnancem.

Na základě posouzení shora uvedených kritérií ve vzájemných souvislostech pak lze v individuálních případech určit, zda se jedná o nadnárodní poskytování služeb, která by například splňovala podmínku dočasnosti a ojedinelosti, případně zda se o nadnárodní poskytování služeb nejedná a měl by být aplikován režim usazení.

Pro úplnost uvedme, že v souvislosti s transpozicí prosazovací směrnice byla do zákona o inspekci práce ukotvena užší spolupráce mezi příslušnými orgány kontroly členských států, což dává možnostem, kterými dosud tyto orgány disponovaly, zcela nový rozměr. V kontextu českých právních předpisů se jedná zejména o § 5 odst. 1 písm. n) zákona o inspekci práce, podle kterého příslušný oblastní inspektorát práce prostřednictvím Státního úřadu inspekce práce informuje příslušný orgán jiného členského státu o skutečnostech souvisejících s vysláním zaměstnanců, v případě, že má pochybnosti o skutečnostech souvisejících s vysláním zaměstnance z jiného členského státu k výkonu práce v České republice v rámci nadnárodního poskytování služeb. Primárně se však jedná o celou část pátou zákona o inspekci práce, na jejímž základě může Státní úřad inspekce práce také požádat příslušný cizí orgán o poskytnutí přeshraniční spolupráce o poskytnutí informací za účelem identifikace vyslání a kontroly dodržování právních předpisů upravujících postavení zaměstnanců vyslaných k výkonu práce v rámci nadnárodního poskytování služeb, prošetření skutečnosti související s vysláním zaměstnance a poskytnutí písemností souvisejících s vysláním zaměstnance, přičemž informace poskytnuté příslušným cizím orgánem na základě této žádosti mohou být využity pouze za účelem kontroly dodržování právních předpisů upravujících vyslání zaměstnanců k výkonu práce v rámci nadnárodního poskytování služeb.

## Doklady prokazující existenci pracovního vztahu

Při kontrole právních předpisů upravujících právní postavení zaměstnanců vyslaných k výkonu práce v rámci nadnárodního poskytování služeb mohou orgány inspekce práce kromě jiného vyžadovat splnění povinnosti mít v místě pracoviště kopie **dokladů prokazujících existenci pracovního vztahu**, která se vztahuje podle § 136 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), také na zaměstnavatele usazeného v jiném členském státě, který v rámci

nadnárodního poskytování služeb vyslal svého zaměstnance k dočasnému výkonu práce na území České republiky. Předmětným dokladem zřejmě může být pracovní smlouva, kterou uzavřel vyslaný zaměstnanec s vysílajícím zaměstnavatelem zpravidla dle práva státu, v němž vyslaný zaměstnanec obvykle pracuje, nebo její písemný zápis, pokud byla tato smlouva uzavřena ústně dle práva tohoto jiného členského státu, který takový zápis umožňuje, případně zřejmě připadá do úvahy zvlášť vystavené potvrzení o zaměstnání.

Vzhledem k různorodosti právních předpisů jednotlivých členských států upravujících vznik pracovního vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem může být předmětná kontrola poněkud obtížná. Patrně tak nelze striktně vyžadovat, aby doklady, které prokazují splnění povinnosti dle § 136 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, obsahovaly náležitosti stanovené v zákoníku práce. Nicméně informace získané na základě těchto dokladů mohou mít případně vliv na posouzení, zda byl v konkrétním případě dodržen § 319 zákoníku práce, který soukromoprávní rovinu pracovního vztahu pro vyslání zaměstnanců v rámci nadnárodního poskytování služeb speciálně upravuje (zejména se jedná o minimální mzdu, příslušnou nejnižší úroveň zaručené mzdy a příplatky za práci přesčas, minimální délku pracovní doby, minimální délku odpočinku).

Zákon o zaměstnanosti navíc vyžaduje, aby v těchto případech byly doklady přeloženy do českého jazyka. Hlavním důvodem této povinnosti je snazší seznámení orgánů inspekce práce s obsahem dokumentů prokazujících existenci pracovního vztahu, přičemž autoři se domnívají, že například v případě dokladů vyhotovených ve slovenském jazyce by bylo zřejmě příliš formalistické a striktně vyžadovat překlad do jazyka českého.

## Další doklady, které mohou být vyžadovány

V průběhu kontroly zajišťují orgány inspekce práce také další podklady, a to zejména listiny, které mají osvědčit **právní vztah mezi příjemcem služby a jejím poskytovatelem**. Těmito jsou zejména smlouvy o dílo, dohody o dočasném přidělení (pokud jsou dotčeným právem členského státu vyslání takto nazývány) a související ujednání.

Pokud je v rámci poskytování služeb vyslána na území České republiky osoba, která není občanem České republiky ani občanem některého členského státu, je nutné při kontrole předložit také příslušný **doklad o pobytovém oprávnění**. V této souvislosti je nicméně nutné upozornit, že tento může být zřejmě vydán příslušným orgánem jiného členského státu. Pro úplnost uvedme, že ze směrnice o vyslání pracovníků a z konstantní judikatury SDEU<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Zejména rozsudek SDEU ve věci C-445/03 Komise proti Lucembursku, rozsudek SDEU ve věci C-168/04 Komise vs. Rakousko, rozsudek SDEU ve věci C-91/13 Essent Energie Productie BV.

vyplývá, že občan třetího státu (tj. ten, který není občanem členského státu) nemá povinnost disponovat povolením k zaměstnání.

Při kontrole může také vyvstat otázka příslušnosti k právním předpisům sociálního zabezpečení. Podle práva EU podléhají zaměstnanci právním předpisům sociálního zabezpečení pouze jediného členského státu, přičemž základním pravidlem pro určení příslušných právních předpisů je právo státu místa výkonu činnosti.<sup>14</sup> Pro toto pravidlo ovšem existují výjimky, mezi které patří také vyslání zaměstnanců v rámci poskytování služeb, které nepřesáhne 24 měsíců. Příslušnost k právním předpisům se ověřuje potvrzením o příslušnosti k právním předpisům sociálního zabezpečení, označovaným jako **formulář A1**. Právní předpisy neukládají povinnost toto osvědčení mít při výkonu práce u sebe, nicméně pokud vyslaný zaměstnanec tímto formulářem disponuje, může se jednat o skutečnost nasvědčující jeho řádnému vyslání.

Autoři upozorňují, že každý případ je nutné posuzovat na základě všech informací a podkladů získaných v průběhu kontroly a pouze v jejich vzájemné souvislosti nutno vyhodnotit, zda v konkrétním posuzovaném případě došlo ke skutečnému vyslání zaměstnance v režimu směrnice o vysílání pracovníků, nebo došlo například k faktickému zastření výkonu nelegální práce prostřednictvím tohoto institutu. Skutečnost, že nadnárodní poskytnutí služby představuje pouze subdodávku plnění ujednaného mezi smluvními stranami usazenými v České republice, ještě nemusí podle názoru autorů nutně vést k závěru, že došlo v tomto případě k porušení právních předpisů. Naopak, prosazovací směrnice se subdodavatelskými vztahy vznikajícími při vysílání zaměstnanců výslovně počítá.

## Oznamovací a evidenční povinnost

Podle § 87 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti platí, že pokud nastoupí do zaměstnání občan EU, jeho rodinný příslušník, rodinný příslušník občana České republiky uvedený v § 3 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, cizinec uvedený v § 98 písm. a) až e) a j) až r) téhož zákona, u kterého se nevyžaduje povolení k zaměstnání, nebo cizinec, u kterého se vyžaduje povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta, jsou zaměstnavatel nebo právnická nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly tyto osoby vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, povinni o této skutečnosti písemně informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce České republiky, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce. V případě zaměstnanců vyslaných v rámci nadnárodního poskytování služeb je skupina oznamovaných údajů užší.

Oznamovací povinnost dle § 14 odst. 4 zákona o zaměstnanosti mají také agentury práce usazené v jiném členském státě v případě, že nadnárodní poskytování služby spočívá ve zprostředkování zaměstnání, a to nejpozději v den zahájení uvedené činnosti na území České republiky.

Povinnost vést evidenci vyslaných zaměstnanců na území České republiky má také právnická nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě došlo k vyslání. Evidence mimo jiné obsahuje údaj o pohlaví fyzické osoby, den nástupu do zaměstnání a den jeho skončení nebo vyslání zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státě.

## Sankce za protiprávní jednání

Pokud právnická nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly tyto osoby vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, nesplní oznamovací povinnost podle zákona o zaměstnanosti nebo nevede evidenci v tomto zákonem stanovenou, dopustí se přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d), resp. přestupku dle § 139 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, za což lze uložit pokutu až do výše 100.000 Kč. Výše uvedené se týká také nesplnění oznamovací povinnosti agenturou práce podle § 14 odst. 4 zákona o zaměstnanosti a také případů, kdy je ohlašovací povinnost nesplněna správně nebo úplně.

V případě nesplnění povinnosti nadnárodního poskytovatele služeb mít v místě pracoviště doklady prokazující existenci pracovněprávního vztahu mu lze uložit pokutu podle § 140 odst. 4 písm. c), resp. § 139 odst. 3 písm. d) zákona o zaměstnanosti až do výše 500.000 Kč.

Pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného povolení k pobytu na území České republiky, je-li podle zvláštního právního předpisu vyžadováno, pak se jedná o výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti. Za umožnění výkonu nelegální práce hrozí právnické osobě a podnikající fyzické osobě pokuta až do výše 10.000.000 Kč, nejméně však ve výši 50.000 Kč a fyzické osobě pokuta do výše 5.000.000 Kč. Osobě, která vykonává nelegální práci, hrozí za tento přestupek pokuta do výše 100.000 Kč.

Zákon o zaměstnanosti také ukládá právnické či fyzické osobě, které byla pravomocně uložena pokuta za přestupek umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti, mimo jiné povinnost uhradit cizinci vykonávajícímu tuto nelegální práci dlužnou odměnu, přičemž zde platí vyvratitelná domněnka, že dlužná odměna přísluší ve výši základní měsíční sazby minimální mzdy za každý měsíc trvání výkonu nelegální práce a dále se má za to, že cizinec vykonával práci 3 měsíce.

<sup>14</sup> Čl. 11 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

Za úhradu pokuty uložené za přestupek umožnění nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti ručí právnická nebo fyzická osoba, které právnická nebo fyzická osoba, jež umožnila cizinci výkon tohoto druhu nelegální práce, poskytla v rámci obchodního vztahu

plnění jako subdodavatel přímo nebo prostřednictvím jiné osoby, přičemž stejně ručí i prostředník. Ručení ovšem vzniká pouze v případě, že o této nelegální práci tyto osoby věděly, nebo při vynaložení náležité péče vědět měly a mohly.<sup>15</sup>

## Směrnice o vysílání pracovníků

**Daida Hadzic**  
KPMG Dánsko



Narůstající mobilita pracovníků v Evropské unii zvýšila potřebu regulace práv a pracovních podmínek zaměstnaných osob, zejména co se týče úpravy odměny, pracovní doby, doby odpočinku, dovolené atd. Pracuje-li zaměstnanec dočasně v jiné zemi, má on a jeho zaměstnavatel dodržovat pravidla domovské země, nebo země, kde je práce dočasně vykonávána? V rámci členských států EU má být tato otázka zodpovězena v tzv. Vysílací směrnici (dále také jen „Směrnice“).

Před nahlédnutím do Vysílací směrnice je třeba zdůraznit, že evropský pracovní trh je založen na principu *lex loci laboris*, podle kterého jsou rozhodující právní předpisy země, kde je práce skutečně vykonávána. Nicméně aplikace tohoto pravidla není ideální v případě krátkodobějších vyslání pracovníků do jiného státu. Za předpokladu jejich návratu do domovské země po krátkodobém vyslání není změna pracovních práv a povinností v nejlepším zájmu vyslané osoby. Členské státy EU proto v roce 1996 přijaly směrnici 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (nebo také „Vysílací směrnici“), jejímž cílem je právě ochrana práv vyslaných pracovníků s tím, že jim umožňuje zachování podmínek pracovního trhu domovské země a zároveň zajišťuje základní práva v zemi vyslání.

V obecné rovině Směrnice nabízí variace úprav zásady *lex loci laboris* a rozlišuje vyslané a přeshraniční pracovníky

(tj. pracovníky přímo zaměstnané v jiné zemi, kteří nejsou k výkonu práce vysláni). Vyslaní pracovníci mají svá vlastní pravidla, zatímco přeshraniční pracovníci spadají výhradně pod systém země, ve které pracují, a to včetně souvisejícího pojištění. Pokud jde o aspekt času, tak i přeshraniční pracovníci mohou vykonávat práci krátkodobě, ani tak se ale nejedná o vyslání, při kterém by zůstávala vazba se systémem domovské země.

Zásadní rozdíl mezi vyslanými a přeshraničními pracovníky je založen na předpokladu, že vyslaní pracovníci nemají být začleněni do místního trhu práce (tj. v místě výkonu jejich práce v zahraničí). Naproti tomu u přeshraničních pracovníků se předpokládá, že se skrz přímé zaměstnání plně integrují v rámci místního pracovního trhu. Proto je cílem Směrnice kromě jiného:

- zjednodušit volný pohyb vyslaných pracovníků v rámci EU,
- zajistit trvání pojištění souvisejícího se zaměstnaneckým poměrem v jiné zemi,
- zabezpečit základní práva vyslaných pracovníků v zemi výkonu práce (např. minimální mzdu, maximální pracovní dobu, placenou dovolenou na zotavenou atd.).

Vyslaným pracovníkům musí být v zemi výkonu činnosti vyplacena alespoň minimální mzda, to však neznamená, že jim zároveň náleží ve srovnání s domácími pracovníky stejná odměna za srovnatelnou práci. Taková úprava

<sup>15</sup> Blíže STÁDNÍK, J. a P. KIELER. Transpozice tzv. sankční směrnice do zákona o zaměstnanosti. *Práce a mzda*. 2012, (4): s. 43.

vytváří prostor pro (nežádoucí) konkurenci, jelikož vyslaní pracovníci mohou místním pracovníkům rozkolísat obvyklou mzdu v odvětví a stát se levnější a preferovanější pracovní silou. Tento základní princip uvedený ve Směrnici je nyní kritizován některými státy, které požadují garanci stejné odměny za stejnou práci vykonávanou v jedné zemi.

## Rozšiřování EU

Rozšíření EU o 10 nových zemí v roce 2004 (Kypr, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Malta, Slovensko, Slovinsko, Polsko, Česká republika a Maďarsko) zdůraznilo

nekonzistenci ekonomických dopadů volného pohybu pracovníků a služeb na straně jedné a sociálních práv pracovníků na straně druhé. Začlenění nových zemí (převážně z východní Evropy) změnilo dynamiku vnitřního trhu a zостřilo hospodářskou soutěž zaměstnavatelů. Legislativní nástroje EU, jako je Směrnice o vysílání pracovníků, se ukázaly s ohledem na dynamické změny jako nedostatečné a zastaralé.

Představu o mobilitě pracovníků do/ze zemí zahrnujících Dánsko, Českou republiku a Polsko (země s vysokým podílem vyslaných pracovníků) nabízí následující tabulka:

Trendy ve vysílání pracovníků			
	Počet osob v roce 2015	Nárůst vyslaných pracovníků v % od roku 2010	Hlavní země
Vyslaní pracovníci do Dánska	13 352	39 %	Německo, Polsko, Francie
Vyslaní pracovníci z Dánska	30 031	98 %	Norsko, Švédsko, Francie
Vyslaní pracovníci do ČR	19 144	20,50 %	Slovensko, Německo, Polsko
Vyslaní pracovníci z ČR	37 174	44,10 %	Německo, Slovensko, Francie, Rakousko
Vyslaní pracovníci do Polska	17 897	39 %	Německo, Francie, Estonsko
Vyslaní pracovníci z Polska	463 174	74,40 %	Německo, Francie, Belgie

Zdroj: Evropská komise, <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=PostWork>

Výše uvedené informace o vysílání mohou být důsledkem různých faktorů a interpretací. Jejich zahrnutí v rámci tohoto článku má pouze ilustrovat nárůst pohybu pracovníků v rámci EU. Na to ruku v ruce navazuje větší konkurence a tlak na optimalizaci nákladů mezi podniky s důrazem na osobní náklady.

V dnešní době jsou výhody vnitřního trhu v podobě volného pohybu osob a ochrana vyslaných pracovníků částečně zastíněny veřejnou diskuzí zaměřenou na tzv. sociální dumping. Sociální dumping je součástí politické agendy v Dánsku, přičemž je zřejmá snaha zabránit nepřiměřeně nízkým mzdám v jednotlivých odvětvích právě s ohledem na vliv mobility pracovní síly v rámci EU.

## Úprava Směrnice o vysílání pracovníků

Jednoznačná definice sociálního dumpingu neexistuje, lze jej však popsat jako situaci, ve které jsou zahraniční

pracovníci odměňováni způsobem nerespektujícím dánské normy. O sociálním dumpingu se také mluví v souvislosti se zahraničními společnostmi, které nerespektují dánské právní předpisy v oblasti daní, sociálního zabezpečení nebo pracovního prostředí. Tento popis sociálního dumpingu není typický pouze pro Dánsko, ale i v dalších zemích. Většina států přitom chtěla řešit otázky týkající se podvodů, obcházení pravidel a lepší výměny informací mezi zeměmi EU právě v rámci působnosti Směrnice o vysílání pracovníků.

Tyto snahy vyústily ve schválení tzv. Prosazovací směrnice (č. 2014/67/EU – Enforcement Directive), která byla do evropské legislativy včleněna k 18. 6. 2016. Prosazovací směrnice nemění hlavní principy Směrnice o vysílání jako takové, ale přijímá opatření zajišťující lepší implementaci Směrnice o vysílání. Prosazovací směrnice se snaží minimalizovat počty podvodů a dbá na odpovědnost za dodržování pracovních podmínek při vysílání pracovníků do jiné země EU.

Členské státy implementovaly Prosazovací směrnici do svých národních legislativ různými způsoby. Například v Dánsku byl zřízen fond pro vyslané pracovníky, ze kterého jim budou vypláceny mzdy, pokud tak neučiní jejich zaměstnavatel. Fond je financován na principu solidarity. Zároveň je v něm zakotvena široká škála podmínek, které musí vyslaný pracovník splňovat, aby se k finančnímu krytí z fondu dostal. Itálie se vydala jinou cestou než Dánsko a představila rozsáhlé ohlašovací povinnosti pro vysílání pracovníků do Itálie včetně dokumentace v italštině. Za nesplnění těchto povinností pak hrozí vysoké pokuty.

Prosazovací směrnice byla implementována nedávno, avšak některé země již nyní vyžadují revizi samotné Směrnice o vysílání. V této debatě jde především o spor mezi zeměmi s vysokou a nízkou úrovní mezd, přičemž vyslaní pracovníci tyto mzdové rozdíly jasně ilustrují. I přesto, že vysoké mzdy v zemích, jako je Dánsko, se promítají do finálních cen dánských výrobků a služeb a na evropském trhu se již velmi dlouho utkávají se zbožím pocházejícím ze zemí s nízkými mzdami, tak tento přirozený tržní mechanismus zatím nevyvolává veřejné napětí. Vyslaní pracovníci ochotní pracovat za mnohem nižší mzdu než domácí pracovníci ovšem určitý tlak na veřejné mínění vyvolávají.

Návrh na změnu Směrnice o vysílání pracovníků je proto založen na novém principu; stejné mzdy za stejnou práci na stejném místě. To vše ve snaze, aby se minimalizovala nebo dokonce eliminovala (nekalá) konkurence vyslaných pracovníků do země, kam jsou vysláni.

## Co je nového?

Některé z revizních návrhů Směrnice o vysílání pracovníků zjevně čerpal inspiraci v nařízení EU o sociálním zabezpečení. Níže jsou uvedeny ty nejdůležitější:

- 1) Pokud doba vyslání bude činit 24 měsíců nebo více, tak budou v plném rozsahu uplatněny pracovní podmínky státu, kde je práce vykonávána. Při výpočtu 24měsíčního období by měly být zohledněny po sobě jdoucí kontrakty. Tj. pokud je jeden pracovník vyslán na 6 měsíců a v návaznosti na něj je další pracovník vyslán na dalších 6 měsíců, považuje se za vyčerpané 12 z 24 měsíců.
- 2) Minimální mzda je nahrazena pojmem odměna. Členské státy ji musí hlásit v souhrnném dokumentu, v rámci kterého uvedou základní složky odměny. Nahrazení minimální mzdy odměnou je snahou zajistit, aby vyslaným pracovníkům byly zaručeny i další části odměny a nikoli jen základní mzda (např. různé doplňky na mzdy, náhrady v hotovosti a v naturáliích atd.). Nicméně, taková úprava může mít opačný účinek a vést k právní nejistotě a nedostatku transparentnosti v odměňování.
- 3) Podnikům by mělo být umožněno využívat subdodavatelů za podmínek srovnatelných s podmínkami

zaměstnávání. Zároveň by subdodavatelé měli podléhat stejným podmínkám popsaným v bodě 1.

## Změna pravidel

Případné přijetí navrhovaných změn ovlivní jak podniky vysílající pracovníky, tak i podniky využívající zahraniční subdodavatele. Oba budou muset reagovat na řadu nových pravidel pro své zaměstnance.

## Vyslání na 24 měsíců a nahrazení pracovníků

Podniky vysílající pracovníky po dobu delší než 24 měsíců musí plnit pravidla daná pracovní právními předpisy státu výkonu zaměstnání. To může znamenat změny v právech zaměstnance, ve výpovědní lhůtě a v dalších náležitostech pracovního poměru. Limit 24 měsíců se přitom vztahuje také na navazující vyslání, tj. další vyslané pracovníky. Například jeden pracovník je vyslán na šest měsíců, další pracovník je vyslán na dalších 6 měsíců atd. Na pátého takto vyslaného pracovníka se již budou vztahovat pracovní právní předpisy země výkonu práce, na rozdíl od čtyř předchozích vyslaných pracovníků.

Záměrem této úpravy je navázat podmínky zaměstnání pracovníka vyslaného na dobu delší než 24 měsíců na pracovní právní podmínky v zemi, kde práci skutečně vykonává. Je pravděpodobné, že tzv. pravidlo 24 měsíců bude převzato z nařízení EU o koordinaci systémů sociálního zabezpečení č. 883/2004, na základě kterého je vyslaný zaměstnanec pojištěn v zemi, z níž je vyslán, pokud vyslání nepřesáhne 24 měsíců. Není však neobvyklé, že země umožňují delší pokrytí v rámci jejich systému sociálního zabezpečení v zemi původu, a to prostřednictvím zvláštních dohod či výjimek, a to až 60 nebo dokonce 84 měsíců. Směrnice zatím tento postup nijak nevzala v úvahu. Pokud bude Směrnice přijata v tomto znění, může dojít k situaci, kdy vyslaný pracovník bude podléhat pracovní právními předpisy v zemi výkonu práce po 24 měsících vyslání, zatímco jeho/její účast na sociálním zabezpečení bude nadále pokračovat po dobu delší než 24 měsíců v zemi původu. Nebo snad ne?

Vyslání pracovníci si mohou zachovat účast na sociálním zabezpečení v domovské zemi za předpokladu, že podmínky a principy samotného vyslání nemají charakter lokálního zaměstnání v hostitelské zemi. Pokud by toto vyslání mělo charakter lokálního zaměstnání, není dále možná účast na sociálním zabezpečení. Otázkou tedy je: Může přechod pracovních podmínek po 24 měsících znamenat, že vyslaný pracovník nemůže být nadále účasten sociálního zabezpečení v zemi původu? Znamená to také, že pracovník vyslaný na 6 měsíců v rámci po sobě jdoucích vyslání (řetězové vyslání pracovníků, jak je vysvětleno výše) již nemůže být pojištěn v domovské zemi?

Otázky zůstávají v oblasti nahrazení jednoho vyslaného pracovníka jiným vyslaným pracovníkem a limitu 24 měsíců. A to dokonce z pohledu obou předpisů – Směrnice o vysílání pracovníků i nařízení o koordinaci sociálního zabezpečení. Není záměrem ani jednoho z těchto legislativních nástrojů, aby vznikaly pozice, které budou opakovaně či trvale obsazovány vysílanými pracovníky. Primárním cílem vysílání je pokrytí situací, kdy pracovník dočasně vykonává práci v zahraničí a vrací se do země původu, jakmile je práce dokončena. V posledních letech však dochází k tomu, že vyslaní pracovníci zaujímají pozice v zahraničí víceméně trvale, a tím vlastně zamezují místním pracovním silám v obsazení vybraných pozic. Odvětví, jako je cestovní ruch, masný průmysl, stavebnictví a podobně, zažívají tento trend takřka v celé Evropě. Pokud jde o sociální zabezpečení, nemůže být vyslaný pracovník nahrazující jiného vyslaného pracovníka nadále účasten sociálního zabezpečení ve své domovské zemi. Mezi členskými státy ale není shoda na výkladu pojmu „nahrazení“. Je to situace, kdy jedna osoba nahrazuje jinou osobu a obě provádí stejnou funkci? Nebo je to též situace, kdy skupina vyslaných pracovníků nahradí další skupinu vyslaných pracovníků, bez ohledu na jejich individuální pracovní úkoly a jejich rozdělení?

Samotný limit 24 měsíců upravený ve Směrnici by mohl vést k vyjasnění sporné situace pro oba systémy – tj. pracovní právo a právo sociálního zabezpečení. Jelikož časový limit je také aplikován na po sobě jdoucí vyslání pracovníků, mohlo by to znamenat, že se v dané situaci jedná pouze a jedině o nahrazení vyslaných pracovníků, kdy bude rozhodným právem právo země výkonu práce, a to jak z hlediska pracovního práva, tak sociálního zabezpečení.

Není jasné, zda zákonodárce skutečně zamýšlel pro limit 24 měsíců tento výklad, ale je jasné, že tato úprava je vhodnější než úprava současná, která více otázek nastoluje, než řeší.

V zákulisí Evropské komise se říká, že brzy bude Soudní dvůr Evropské unie řešit případ nahrazování stovky vyslaných pracovníků jinou stovkou vyslaných pracovníků, aniž bude vysílající podnik schopen určit, kdo nahrazuje koho. Tento případ se týká masného průmyslu, avšak na rozdíl od něj si budeme muset pár let počkat.

## Odměňování

S největší pravděpodobností bude termín „odměňování“ nyní zahrnovat více složek mzdy vyslaného pracovníka. Avšak i zde bude docházet k přirozeným kolizím s národními legislativami, jejichž definice odměny se velmi liší. Otázkou je, zda nutnost podvolit se místním zákonným požadavkům v oblasti odměňování nakonec spíše podniky od vysílání pracovníků neodradí. Je přirozené, že budou muset reagovat na mnohem složitější pravidla v této oblasti, s rizikem potenciálně vyšších nákladů.

## Požadavky na subdodavatele

Toto ustanovení umožní, aby členské státy kladly větší nároky na subdodavatele. To znamená, že podmínky a práva vyslaného pracovníka budou záviset na tom, pro koho jeho zaměstnavatel dodává. To může potenciálně vyústit v situaci, kdy zaměstnavatel musí plnit podmínky více než jedné kolektivní smlouvy.

## Evropská unie si vymezila sporné oblasti

V kolektivním dopise adresovaném Evropské komisi řada Evropských zemí (Rakousko, Belgie, Francie, Německo, Lucembursko, Nizozemsko a Švédsko) podporuje revizi Směrnice o vysílání a navrhuje např., aby byl brán zřetel na osvědčení A1 deklarující vztah k sociálnímu zabezpečení. Kromě toho podporují snahu EU realizovat v praxi princip „stejná odměna za stejnou práci prováděnou na stejném místě“.

Na druhé straně, mnoho zemí východní Evropy (Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Slovensko a Rumunsko) vyjádřilo v jejich kolektivním dopise Evropské komisi názor, že návrhy na revizi Směrnice jsou předloženy příliš brzy a že bychom měli nejprve prostudovat účinky a vyhodnotit vliv Prosazovací směrnice.

Řada mezinárodních nevládních organizací, které poskytly připomínky, se spíše přiklání k tomu, že revize povede k větší nejistotě v otázkách aplikace jednotlivých pravidel a ke zvýšení administrativní zátěže zaměstnavatelů při vysílání pracovníků. Nebude Směrnice vytvářet překážky v oblasti vysílání pracovníků či dokonce neznemožní jednotlivým zemím přijímat vyslané pracovníky?

## Obtížné hledání rovnováhy

Zdá se, že Evropská komise půjde dále a bude prosazovat navrhovanou revizi, a to i přes protesty některých států. Několik zemí protestovalo zejména proti definování odměňování.

Jde o těžké hledání rovnováhy, kdy si Komise na jedné straně uvědomuje rostoucí problémy s podniky a poskytovateli služeb, které nedodržují legislativu či dokonce různými způsoby ohýbají existující mezinárodní pravidla vztahující se na vyslané pracovníky. To vytváří nerovnost, nekalou konkurenci a sociální dumping na evropském trhu. Zároveň si podniky stěžují na zátěž související s administrativou a s poplatky za registraci.

Otázkou zůstává, zda navrhované změny pomohou vytvořit lepší a regulovanější podmínky evropského trhu práce s ohledem na podniky vysílající pracovníky nebo využívající zahraniční poskytovatele služeb. Nejnovější poznatky

z dánských vládních dokumentů ukazují pozitivní ekonomický dopad zahraničních pracovníků v Dánsku, ale zároveň je třeba zdůraznit, že v těchto závěrech nejsou zohledněny dopady na místní pracovníky, kteří čelí na pracovním trhu konkurenci zahraničních pracovníků s nižšími mzdami. Diskuze bude pokračovat. Máme možnost tento vývoj v oblasti vysílaných pracovníků ovlivnit a KPMG Acor Tax to velmi úzce sleduje.

*V roce 2014 bylo v rámci EU 1,9 milionu vyslaných pracovníků, což je více než 10% nárůst oproti roku 2013 a 44,4% nárůst oproti roku 2010. Kromě malé přestávky v tomto trendu v letech 2009–2010 počet vyslaných pracovníků stále roste.*

## Elektronická výměna dat v rámci evropské koordinace sociálního zabezpečení

**JUDr. Ladislav Švec**  
ředitel Kanceláře zdravotního pojištění



Ač se to zdá v roce 2017 lehce anachronické, mezinárodní komunikace evropských institucí sociálního zabezpečení probíhá stále výlučně prostřednictvím papírových formulářů zasílaných poštou. Ne, že by byl takový problém se spolehlivostí evropských pošt nebo že by ve větší části agend zásadně vadila délka doručení v řádu dní, ale stávající způsob předjímá velmi nemotorné a neefektivní zpracování, přepisování do systémů, ruční zavádění do spisů, obálkování a řadu dalších souvisejících administrativních úkonů. Neumožňuje automatické zpracování a vyhodnocení informace porovnáním s údaji evidovanými ve vnitřních systémech institucí, neumožňuje jednoduchou hromadnou evidenci, kontrolu, nebo zpracování hromadných dat existujících v partnerském státě.

Jen pro doplnění, celá mezinárodní agenda je postavena na aplikaci přímo účinných nařízení EU a klade si za cíl zachování nároků na dávky sociálního zabezpečení při pohybu mezi evropskými státy. Řeší též příslušnost k placení odvodů do sociálních systémů v případech, kdy situace není omezena na jeden stát. Jde tak například o otázky hrazení nákladů na zdravotní péči mimo stát pojištění, nároku na důchod a další peněžité dávky, či určení, kam má osoba platit pojistné. Ano, je to do určité

míry ta agenda, kvůli které Velká Británie opouští po 40 letech společný evropský projekt...

Již v roce 2007 byla v rámci připravované modernizace celého systému do evropských nařízení zcela správně vložena ustanovení o primární, povinné elektronické komunikaci mezi všemi evropskými institucemi sociálního zabezpečení. Na rozdíl od jiných IT projektů tak od počátku existoval jasný a nezpochybnitelný právní závazek k přechodu na elektronickou formu komunikace. O rok později jsme již v rámci České republiky horečně a pilně pracovali na podkladech pro zpracování celoevropské studie proveditelnosti, která měla definovat komplexní parametry řešení. Výsledný koncept předpokládal, že je nutné nejprve na evropské úrovni definovat jednotlivé životní situace a jim odpovídající používané elektronické dokumenty. Dále bylo nutné vytvořit technickou nadnárodní platformu komunikace, propojující přístupové body jednotlivých zemí a systémů a připravit společně dostupný elektronický adresář dotčených institucí. Organizace a příprava této nadnárodní části, včetně jejího financování, byla svěřena Evropské komisi.

Souběžně s řešením nadnárodní části měla proběhnout příprava řešení v rámci systémů a institucí jednotlivých zemí.

Nařízení vstoupila v účinnost 1. 5. 2010, v době, kdy již bylo rozpracováno plnění kontraktu na dodání nadnárodní části řešení projektu EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information), nasmlouvané a hrazené Evropskou komisí.

I na národních úrovních proběhla řada procesů, od procesů právních (výběrová řízení), finančních (alokace prostředků), až po opatření technického charakteru. Existovaly schválené elektronické dokumenty (SEDy), byly definovány procesy a naplněn elektronický adresář institucí (Master Directory). Do všech celoevropských přípravných procesů a jejich koordinace jsme investovali velké množství energie. Za nejzazší termín pro kompletní přechod na elektronickou výměnu v celé Evropě byl stanoven 1. 5. 2012, kdy mělo skončit dvouleté přechodné období pro dokončení přípravy národních řešení.

Zde se nám ale příběh trochu zadrhl...

Jak totiž čtenář správně vytušil, ani nyní, více jak 5 let od ukončení původního přechodného období, není elektronická komunikace a zpracování dat skutečností. Přibližně v roce 2011 se totiž začalo ukazovat, že dodávka nadnárodní části technického řešení, objednaná a hrazená Evropskou komisí, jednoduše není funkční a použitelná.

V tomto okamžiku byla příležitost k přehodnocení přístupu k celému procesu, zejména ve smyslu zjednodušení požadavků na řešení nadnárodní části. Bohužel převážil přístup opačný. Po tradičním poděkování za skvělou předchozí práci bylo dohodnuto, že je třeba být na evropské úrovni ambicióznější. A začalo se nanovo a lépe. Dalších pět let věnovaly stovky úředníků evropských i národních institucí opakovanému projednávání parametrů a obsahu elektronizace stále stejné agendy, vytváření a schvalování stále dokonalejších souborů z více méně stále stejných dat, doplňování subprocessů, které mohou teoreticky nastat, a funkcionalit, které by ideálně agendu vyřešily bez zásahu člověka. Evropská komise pak z těchto požadavků průběžně vařila funkční, technologický a administrativní dort. A na rozdíl od pohádky Josefa Čapka se do něj stále nejen přidávalo, ale také ubíralo a zase vracelo a zase projednávalo a schvalovalo a předělávalo. A scházelo a létalo a jednalo a připomínkovalo a programovalo a testovalo se v prostředí nazvaném příznačně „playground“...

Více než 5 let po konci původního přechodného období bylo v červnu tohoto roku konstatováno, že nadnárodní část řešení je v zásadě připravena. V rámci komise bylo schváleno zahájení nového přechodného období pro přípravu národních řešení a přesně za dva roky by měla celá EU fungovat na základě přenášených standardizovaných elektronických dokumentů.

Zdá se tedy, že se můžeme brzy těšit na rychlejší, efektivnější a důslednější koordinaci mezi systémy sociálního

zabezpečení evropských států. Z hlediska daňového poradenství může být přitom dopad elektronizace poměrně významný. Lze si představit zejména výrazné zvýšení možností při kontrole účasti v pojištění migrujících pracovníků, včetně kontroly odvodových povinností osob i jejich zaměstnavatelů. V budoucnu by mohlo být výrazně snazší oznamovat do zahraničí partnerským institucím informace o všech osobách s existujícím mezinárodním prvkem. Přínejmenším v dobře fungujících státech a institucích pak bude možné nastavit vnitřní systémy tak, aby byly schopny obdržené informace hromadně a automatizovaně vyhodnotit a upozornit na případné nesrovnalosti.

Naději na rychlé zvýšení efektivity fungování procesů bych si ale dovolil lehce brzdit.

Zaprvé, i přes formální schválení nového přechodného období totiž panují pochybnosti, zda je centrální panevropská část řešení skutečně připravena k používání. Pro výsledný efekt elektronizace je navíc klíčové, jak k ní z hlediska úprav vnitřních informačních systémů a procesů přistoupí jednotlivé národní systémy a instituce. Agenda se totiž reálně nespravuje někde nad Šumavou, během letu mezi Mnichovem a Českými Budějovicemi, ale ve vnitřních informačních systémech a v rámci vnitřních procesů každé z desítek tisíc evropských institucí. Proces přípravy úprav národních aplikací přitom mnohde ani seriózně nezačal. Lze v každém případě očekávat, že přístupy na národní úrovni, a to i mezi jednotlivými systémy, budou velmi různorodé.

V oblasti českého zdravotního pojištění, kde je množství řešených případů s mezinárodním prvkem v porovnání s ostatními systémy zdaleka nejvyšší (cca 500 tisíc dotčených osob ročně), jsme přitom vnitřní procesy ve vazbě na mezinárodní právo mezi českými zdravotními pojišťovnami a Kanceláří zdravotního pojištění elektronizovali již během původního přechodného období. Nejpozději od roku 2013 jsme prostřednictvím společného IT systému AP CMU schopni komunikovat prostřednictvím definovaných elektronických souborů mezi sebou, ale i s jakýmkoliv jiným státem nebo institucí. A nejen to. Jsme též schopni hromadně vyhodnocení informací, například za účelem kontroly nákladů na péči, nebo plnění povinností při výkonu činnosti v jiném státě.

Bohužel jsme dlouho nemohli nalézt partnera, který by byl schopen elektronické komunikace na úrovni mezinárodní. To se změnilo v loňském roce, kdy jsme oslovili slovenské zdravotní pojišťovny s návrhem pilotního projektu, který by nám umožnil využít potenciál AP CMU a pomohl zároveň oběma stranám v přípravě a ověření funkčnosti řešení pro budoucí použití v rámci celoevropského EESSI. A podařilo se. Celý proces přípravy elektronické výměny od podpisu dohod po spuštění ostrého provozu s první ze slovenských zdravotních pojišťoven (Dovera ZP) přitom trval cca 9 měsíců. Komunikace kryje v zásadě celou

reálnou agendu zdravotního pojištění. Finanční náročnost jednoduchého bilaterálního řešení představovala na české straně investici v řádu stovek tisíc Kč, která se navíc brzy na úsporách vrátí. Naše česko-slovenské řešení obsahuje i funkcionality nad rámec očekávaného celoevropského řešení. Jsme například schopni prakticky online, v řádu vteřin, zjistit informace o dobách pojištění v druhém státě, nebo vystavovat nárokové doklady pro převzetí nákladů na péči.

Ve vztahu ke Slovensku, které představuje významnou část naší mezinárodní komunikace, jsme tak dosáhli sice jednoduchého, ale zato účinného a funkčního pilotního řešení elektronizace v horizontu měsíců a s minimální investicí. Kéž by byl obdobný pragmatický přístup možný na úrovni celé EU, nebo alespoň celé ČR.

Pokud bych měl totiž shrnout pocity z dosavadního vývoje celého evropského projektu EESSI, konstatuji, že jde o zkušenost zajímavou nejen z praktického pohledu osoby zodpovědné za určitou část národního řešení, ale hlavně z hlediska politologického (jak věci a procesy fungují na úrovni různých národních i nadnárodních celků) a sociologického (jak k projektu přistupují různí účastníci procesu). Vzbuzuje ve mně v tomto smyslu několik nepřijemných otázek.

Nestal se pro určitou část institucí a pracovníků tento typ projektů a procesů jakýmsi světem a smyslem sám pro

sebe? Je přitom jedno, zda jde o úroveň národní, nebo nadnárodní, dokonce bych si troufl tvrdit, že nadnárodní prostředí je v tomto smyslu ještě dál.

Kolik energie a společných finančních prostředků může být, při vši účtě ke komplexnosti problému, vynaloženo na něco tak triviálního, jako je změna formy předávaných informací a její přizpůsobení digitálnímu věku? Neměla by elektronizace čehokoliv být čímsi přirozeným a proběhnout v zásadě mimochodem, bez velké pozornosti, jako součást běžných pracovních procesů a aktualizací informačních systémů? A jen pro ty procesy, kde se vyplatí?

Nepřinese komplikovanost centrálního řešení i značnou závislost národních systémů na evropských institucích a jejich dodavatelích? Jinými slovy, jsou a zůstanou na prvním místě potřeby institucí a efektivita veřejné správy?

Ale nešť. Buďme pozitivní. Hlavně abychom už brzy uviděli ty před deseti lety vymodlené supermoderní e-formuláře proudit v Evropě mezi státy a institucemi po optických vláknech a ne po kolejích s poštovními vlaky. Samozřejmě ve formátu XML a ne A4. A doufejme dokonce jednou i mezi jinými státy, než jen naším milým Českem a Slovenskem. Konec dobrý, všechno dobré.



## CD – SBORNÍK PŘÍKLADŮ 2016

Publikace je určena především těm, kteří se připravují na kvalifikační zkoušku na daňového poradce. Obsahuje příklady včetně řešení, mimo jiné i z termínů kvalifikačních zkoušek na daňového poradce, které proběhly v roce 2015.

**Cena je 150 Kč vč. DPH + poštovné.**

Sborník je možné objednat na [www.kdpcr.cz](http://www.kdpcr.cz), e-mail [publikace@kdpcr.cz](mailto:publikace@kdpcr.cz), Komora daňových poradců ČR, Kozí 4, P. O. Box 121, 657 21 Brno.

# Dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení

JUDr. Gabriela Pikorová  
MPSV, Oddělení koordinace sociálního zabezpečení



Dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení jsou nejstaršími nástroji určenými k ochraně práv migrujících pracovníků. Ze strany první Československé republiky se s jejich sjednáváním začalo již ve 20. letech 20. století. Jejich sjednávání v poválečném období se sice omezovalo především na státy sovětského bloku, nicméně po roce 1989 se podařilo navázat na dřívější tradice a principy a do letošního roku bylo sjednáno celkem 33 dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení s různými státy světa. Po vstupu ČR do EU bylo 17 z nich nahrazeno komunitárním právem (formálně jsou nadále platné, ale komunitární právo má před nimi aplikační přednost); přehled v současnosti platných smluv spolu s jejich věcným a osobním rozsahem je obsažen v tabulce pod tímto článkem.

Cílem tohoto článku je podat stručnou souhrnnou informaci o obsahu a fungování dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení, jejich základních rysech a principech. Protože je každá smlouva specifická, pro řešení konkrétních případů je vždy třeba vyhledat její konkrétní znění.

Cílem dvoustranných smluv je zajistit, aby osoby migrující mezi smluvními státy měly zaručenu ochranu svých sociálních nároků. Je samozřejmé, že dvoustranné smlouvy sjednané ze strany ČR s jinými zeměmi vykazují mezi sebou dílčí, ale i významné odlišnosti – jinak bude vypadat smlouva sjednávaná s blízkými nebo sousedními státy, kde kromě migrace pracovníků probíhá čilý přeshraniční ruch i v jiných oblastech (ČR–SRN), a jinak bude vypadat smlouva s velmi vzdáleným státem, kde se vzájemné vztahy omezují spíše na ekonomické vazby (ČR–Indie). Ačkoli tedy se na jedné straně jednotlivé smlouvy významně odlišují v tom, na koho se vztahují a která dávková odvětví pokrývají, na straně druhé jsou všechny dvoustranné smlouvy založeny na stejných základních principech (obdobných, na kterých spočívá právo EU), jež do svého osobního a věcného rozsahu promítají.

**Základní principy dvoustranných smluv o sociálním zabezpečení jsou:**

- **Rovnost zacházení** – občané smluvních států jsou vzájemně postaveni na roveň při používání právních

předpisů o sociálním zabezpečení, tzn. ve smlouvě je vždy stanoven zákaz diskriminace občanů smluvních států při aplikaci vnitrostátních předpisů.

- **Zabránění dvojím odvodům z téhož příjmu** – smlouvy obsahují jednodušší podobu principu jediného pojištění obsaženého v právu EU, konkrétněji viz níže.
- **Sčítání dob pojištění** – u dávek podmíněných získáním určité doby pojištění obsahují smlouvy ustanovení, na základě kterých berou pro posouzení splnění této podmínky smluvní státy vzájemně v úvahu své doby pojištění.
- **Export dávek** – pokud osoba získá na určitou dávku nárok, je jí vyplácena i do druhého smluvního státu. Tento princip je na základě dvoustranných smluv plně realizován u dávek důchodového typu, pokud jsou smlouvou upraveny i jiné druhy dávek, bývá u nich export často omezen (dávky v nezaměstnanosti, rodinné dávky).

Smlouvy sjednávané ČR jsou postaveny na tzv. proporčním principu – každý smluvní stát vybírá pojistné a poskytuje dávky za doby pojištění v něm získané. Existují i smlouvy postavené na jiných principech, nejčastěji tzv. teritoriální smlouvy, které vycházejí primárně z toho, že zabezpečení poskytuje jen ten stát, v němž osoba aktuálně bydlí. ČR nicméně pro poměrně silnou tradici pojistného principu v našich dávkových systémech z principu teritoriality obecně nevychází; používá jej pouze tam, kde je to smysluplné s ohledem na druh regulovaných dávek – např. v některých případech u rodinných dávek.

## Osobní rozsah

Jak již bylo uvedeno výše, existují různé způsoby jak stanovit osobní rozsah mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení. První možností je omezit aplikaci smlouvy pouze na občany smluvních stran. Druhou, a z hlediska ČR vždy preferovanou možností, je upravit osobní rozsah tak, aby se smlouva vztahovala na všechny osoby, které podléhají nebo v minulosti podléhaly právním předpisům smluvních států. Tzn. každá osoba (bez ohledu na občanství), která pracovala v daných dvou zemích, může ze smlouvy profitovat. Smlouvy se rovněž vztahují

na rodinné příslušníky dotčených osob, a to bez ohledu na jejich občanství (např. smlouva s Ukrajinou). To zajišťuje, že např. nárok na pozůstalostní dávky může podle smlouvy omezené jinak pouze na občany smluvních stran uplatnit i vdova, která není občankou smluvního státu.

Druhý – široký – způsob stanovení osobního rozsahu ve vztahu k osobám jakožto pojištěncům jednoznačně lépe chrání sociální nároky migrujících osob. Použití kritéria občanství totiž vede k negativním dopadům ve chvíli, kdy osoba občanství změní nebo pracuje postupně v několika státech, které mají mezi sebou sjednány dvoustranné smlouvy omezené vždy pouze na jejich státní občany.

### Příklad

Občanka Ukrajiny, která pracovala 18 let na Ukrajině, přesídlí do Izraele, získá izraelské občanství, nicméně nezíská žádnou (nebo jen velice krátkou) izraelskou dobu pojištění, a poté se přestěhuje do ČR, kde začne pracovat a získá 17 let pojištění. Jakmile dosáhne důchodového věku, požádá v ČR o důchod. Smlouva mezi ČR a Ukrajinou na ni není použitelná – jde o občanku Izraele – nemůže jí tedy zajistit nejen nárok na ukrajinský důchod, ale ani přihlídnout k ukrajinským dobám pojištění pro stanovení českého důchodu. Smlouva mezi ČR a Izraelem na ni sice použitelná je, nicméně protože v Izraeli nezískala prakticky žádné doby pojištění, nemůže jí tato smlouva k získání českého důchodu nijak pomoci. Důsledek omezení smluv pouze na občany je, že přes získání dob pojištění v délce 35 let daná osoba nemá od žádného státu nárok na starobní důchod.

Široce pojatý osobní rozsah („pojištěnci“ namísto „občané“) by takovým problémům zabránil. Tabulka na konci tohoto příspěvku obsahuje informace o osobním rozsahu jednotlivých smluv.

## Věcný rozsah

Každá smlouva má ve svých úvodních ustanoveních uvedeno, na která dávková odvětví se vztahuje. V zásadě lze říci, že čím geograficky blíže si dva státy jsou, tím větší množství dávkových odvětví ve vzájemných vztazích zpravidla upravují. Snahou je především podpořit přirozenou účelnou migraci pracovníků a osob mezi blízkými (případně přímo sousedícími) státy ve formě ochrany jejich sociálních nároků. Ve všech sjednaných smlouvách (a to i se státy vzdálenými) se objevuje úprava týkající se dávek důchodového typu. S evropskými státy se obvykle vedle důchodů upravuje i oblast zdravotní péče, peněžitých nemocenských dávek, dávek při pracovních úrazech nebo dávek rodinných či v nezaměstnanosti.

Zároveň je však třeba uvést, že míra, v jaké jsou jednotlivá odvětví ve smlouvách regulována, resp. do jaké míry jsou

v daném odvětví aplikovány základní principy koordinace sociálního zabezpečení tak, jak jsou popsány v úvodu článku, se do značné míry liší. Pro posouzení možných dávkových nároků je proto třeba vždy vycházet z konkrétního textu dané smlouvy.

Obecně lze k jednotlivým dávkovým odvětvím uvést:

**Zdravotní pojištění:** Ve smlouvách může být v závislosti na charakteru vzájemné migrace upraveno čerpání zdravotní péče ze strany dočasně pobývajících osob (např. dočasně vyslaní pracovníci, nebo turisté pojištění v jednom státě při přechodném pobytu v dovolenkových destinacích ve druhém státě) nebo čerpání a úhrada zdravotní péče u důchodců při přesídlení do druhého smluvního státu.

**Nemocenské a důchodové pojištění:** Je pravidlem, že u dávek nemocenského a důchodového pojištění, případně pracovních úrazů – pokud jsou smlouvou upraveny – jsou aplikovány všechny čtyři koordinační principy. U krátkodobých peněžitých dávek to znamená, že je poskytuje stát, v němž je daná osoba pojištěna, přičemž pro nárok na dávku se přihlédne i k době pojištění ve druhém státě. U důchodů se vychází z principu sčítání dob pojištění a dílčích důchodů. Tzn. pro posouzení splnění podmínky potřebné doby pojištění pro nárok na dávku státy vzájemně vezmou v úvahu i doby pojištění získané ve druhém smluvním státě, tzn. všechny získané doby sečtou, pak vypočtou tzv. teoretický důchod odpovídající celé získané době a následně pak podílem stanoví výši vlastní dávky odpovídající pouze té době, která byla skutečně získána v jejich důchodovém systému.

### Příklad

Osoba získala 20 let pojištění v ČR a 15 let ve státě „X“, v součtu 35 let. Česká instituce nejprve stanoví teoretický důchod odpovídající 35 letům a z něj přizná osobě 20/35, protože pouze 20 z celkových 35 let pojištění bylo skutečně získáno v ČR. Stát „X“ při obdobném postupu pak přizná svůj důchod v poměru 15/35, což v součtu s poměrem určeným pro český důchod vede ke spravedlivému výsledku  $35/35 = 1$  tak, jako kdyby osoba celou dobu pracovala v jednom státě.

**Nezaměstnanost:** Pokud se smlouva vztahuje na dávky v nezaměstnanosti, je ve vztahu k nim plně aplikován princip rovnosti zacházení a sčítání dob pojištění, nicméně ve smlouvách bývá vyloučen export dávek v nezaměstnanosti. Je tomu tak proto, že k udržení nároku se vyžaduje součinnost s úřadem práce, což je při bydlišti v jiném státě obtížně realizovatelné, a není proto smysluplné tuto úpravu do dvoustranných smluv zahrnovat.

**Rodinné dávky:** U rodinných dávek bývá úprava velmi stručná. Často se omezuje na ustanovení, které zabrání

pozitivní kolizi nároků na tento druh dávek – tzn. zabránění situaci, kdy by rodina pobírala rodinnou dávku od obou smluvních států. Obvykle se stanoví, že dávky tohoto druhu poskytuje pouze stát bydliště rodiny.

## Stanovení příslušných právních předpisů ve dvoustranných smlouvách

Ustanovení určující stát, který bude z určitého příjmu vybírat pojistné, jsou ve dvoustranných smlouvách obsažena v jednodušší podobě, než v jaké se vyskytují v právu EU. Nejde o to určit ve všech možných případech jen jeden stát, kterému osoba podléhá ze všech výdělečných činností, ale spíše zajistit, aby z jednoho příjmu nebylo odváděno dvojí pojistné.

Základním principem je – stejně jako v právu EU – princip odvodu pojistného ve státě, kde je vykonávána výdělečná činnost (*lex loci laboris*). Dvoustranné smlouvy sjednané ČR neobsahují konkrétní pravidla pro situace, kdy je výdělečná činnost vykonávána v obou státech. Proto, pokud k takové situaci dojde, musí být řešena pomocí základního pravidla. Z něj vyplývá, že každý smluvní stát pak použije své předpisy o odvodech na tu část příjmu dotčené osoby, která je dosahována na jeho území. Tím se předejde dvojímu pojištění téhož příjmu.

### Příklad

Osoba je v ČR činná jako zaměstnanec a v Srbsku jako OSVČ. Z příjmu dosaženého v ČR odvádí jako zaměstnanec do všech povinných systémů, z příjmů dosažených v Srbsku odvádí do tamního systému (při aplikaci detailně zpracovaného práva EU by pojistné z obou činností bylo odváděno pouze v ČR).

Stejně jako právo EU upravují i dvoustranné smlouvy výjimky z pravidla *lex loci laboris*, a sice především u tzv. vysílání. Jde o situaci, kdy je zaměstnanec vyslán zaměstnavatelem, aby pro něj dočasně vykonával práci na území druhého smluvního státu (výklad tohoto institutu je obdobný jako v právu EU). Pokud délka vyslání nemá přesáhnout smlouvou předpokládanou dobu, vyslaný zaměstnanec nadále podléhá sociálnímu zabezpečení ve vysílajícím státě. Délka vyslání upravená ve smlouvách se liší, obecně platí, že čím vzdálenější teritorium, tím delší doba vyslání. Tzn. ve vztazích k USA, Kanadě, Japonsku, Jižní Koreji či Austrálii je vyslání umožněno na 5 let, u evropských zemí jsou to zpravidla 2 roky (podobně jako v právu EU).

Aby bylo možné institutu vyslání využít, musí být zachována vazba mezi vysílajícím podnikem a zaměstnancem

– tzn. stále musí platit, že práce je vykonávána pro vysílajícího zaměstnavatele a je zachována organická vazba např. z hlediska řízení apod. Zachování této vazby je zpochybněno např. tehdy, pokud vyslaný zaměstnanec sjedná pracovní smlouvu s místním podnikem. Sjednání místní pracovní smlouvy je v některých případech využíváno při vyslání v rámci nadnárodních koncernů. Aby se předešlo problémům, bývá zejména do novějších smluv zapracováno ustanovení, že pro účely vyslání jsou mateřská a dceřiná společnost (vyjádření se smlouvy od smlouvy liší) považována za jednu entitu. Tím se vytváří fikce překonávající výše uvedený problém a ustanovení o vyslání (pojištění v „domovském“ vysílajícím státě) je možné použít.

Vedle úpravy vysílání obsahují dvoustranné smlouvy (stejně jako právo EU) ještě možnost odchytil se od pravidel pro určení příslušných právních předpisů, pokud ze zřetelných důvodů nevyhovují dotčeným osobám; tyto osoby spolu se zaměstnavatelem (jehož zájem by rovněž neměl být přehlížen) o to mohou požádat, a pokud se na tom státy, resp. jimi určené úřady nebo instituce, dohodnou, lze jim vyhovět – jde o takzvané výjimky. Vedle toho smlouvy zpravidla obsahují ještě další specifickou úpravu pro některé kategorie povolání – námořníků, diplomatů, úředníků apod., která jsou s ohledem na omezený okruh osob, jichž se týkají, méně využívána.

Závěrem je k problematice odvodů pojistného nutné poznamenat, že pravidly stanovenými smlouvou se řídí povinné odvody ve všech odvětvích, na které se daná smlouva vztahuje. S ohledem na to, že v ČR existuje několik druhů povinných pojistných odvodů – pojistné na zdravotní pojištění a pojistné na sociální zabezpečení a také zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu dle zákoníku práce, je třeba dle věcného rozsahu smlouvy posuzovat povinnosti zaměstnavatele ve vztahu k účasti pracovníka v systému sociálního zabezpečení s mezinárodním prvkem. Pokud se smlouva vztahuje pouze na odvětví důchodů a nemocenského a nikoli na zdravotní pojištění, řídí se výše uvedenými principy pouze odvody pojistného na sociální zabezpečení; účast na zdravotním pojištění je v takovém případě regulována pouze vnitrostátními právními předpisy.

Kromě výše uvedených standardních ustanovení obsahují některé smlouvy specifickou úpravu, která se týká rozdělení odpovědnosti za zápočet dřívějších dob pojištění. Je tomu tak v případech, kdy před sjednáním dané smlouvy existovala předchozí úprava, s níž bylo nutné se do budoucna vyrovnat. Naprosto specifická je v tomto ohledu smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, která rozděluje mezi nástupnické státy odpovědnost za zápočet dob pojištění získaných ve federálním důchodovém systému<sup>1</sup>. Jiným příkladem

<sup>1</sup> Čl. 12, 20 a 33 Smlouvy o sociálním zabezpečení mezi ČR a SR, č. 228/1993 Sb.

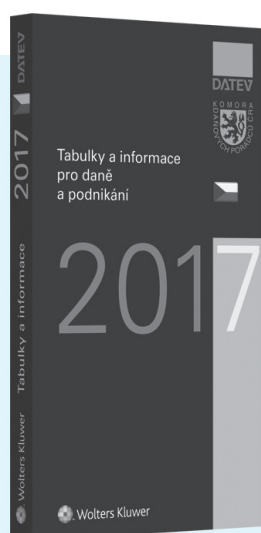
může být předchozí smluvní úprava ve vztahu k SSSR (Dohoda z roku 1959), která byla založena na teritoriálním principu a při sjednávání nových smluv se státy bývalého SSSR bylo třeba vyřešit vztah k minulým dobám získaným ještě za platnosti dřívější dohody a zapracovat specifická ustanovení o jejich zápočtu do nových smluv (s Ukrajinou, Ruskou federací).

## Vztah k právu EU

Se vstupem ČR do EU se do popředí dostal vztah již platných dvoustranných smluv sjednaných s členskými státy EU a evropských nařízeních.

Základním vodítkem je v tomto ohledu čl. 8 nařízení č. 883/04, který uvádí, že nařízení v rámci své působnosti nahrazuje smlouvy o sociálním zabezpečení sjednané

mezi členskými státy EU. Dvoustranná ustanovení mohou platit dále pouze, pokud jsou pro dotčené osoby příznivější, nebo zohledňují specifické historické okolnosti, jejich účinek je časově omezený a navíc jsou uvedena v příloze II nařízení č. 883/04<sup>2</sup>. ČR vložila po dohodě se svými smluvními partnery do přílohy II vybraná ustanovení ze smluv se Slovenskem (ustanovení, které souvisí s dělením odpovědnosti za výplatu důchodů mezi nástupnické státy ČSFR), a dále některá ustanovení smluv s Německem, Lucemburskem, Rakouskem a Kypr, jež souvisejí se zařizováním zápočtu dob pojištění, který proběhl v minulosti. S ohledem na to, že se nařízení aplikují i na občany třetích zemí pohybující se v rámci EU, lze v současné době říci, že ustanovení smluv o sociálním zabezpečení jsou ve vztahu k osobám, na které se vztahují, nahrazena nařízením a z tohoto důvodu není jejich výčet součástí níže uvedené tabulky.<sup>3</sup>



### TABULKY A INFORMACE PRO DANĚ A PODNIKÁNÍ 2017

V praktickém kapesním formátu najdete přehled nejdůležitějších pojmů, sazeb, čísel, postupů a údajů z daňových zákonů a ze zákonů s nimi souvisejících. Tabulky a další přehledy jsou určeny všem, kdo potřebují snadný a rychlý přístup k důležitým údajům, především účetním, auditorům, podnikatelům a vedoucím pracovníkům podnikatelských subjektů.

V publikaci naleznete např.:

- sazby a postupy výpočtů potřebné ke správnému stanovení výše daňové povinnosti ze všech daňových oblastí
- termíny, které je třeba dodržet
- daňové odpisy
- sazby cestovních náhrad
- vyměřovací základy pro pojistné na zdravotní pojištění a sociální zabezpečení
- přehled dávek nemocenského pojištění a státní sociální podpory
- adresy úřadů v evropských zemích příslušných k vracení vstupní DPH
- přehled judikatury Evropského soudního dvora z daňové oblasti
- sazby daní v Evropské unii a dalších vybraných státech
- smluvní vztahy podle občanského zákoníku.

**Cena 279 Kč**

**432 stran, kapesní formát, brožovaná vazba**

**Vydává společně nakladatelství Wolters Kluwer ČR, a. s., společnost DATEV.cz s.r.o. a Komora daňových poradců ČR.**

Publikaci je možné objednat na [www.kdpcr.cz](http://www.kdpcr.cz), e-mail [publikace@kdpcr.cz](mailto:publikace@kdpcr.cz), Komora daňových poradců ČR, Kozí 4, 602 00 Brno nebo na [www.wolterskluwer.cz](http://www.wolterskluwer.cz), e-mail [obchod@wolterskluwer.cz](mailto:obchod@wolterskluwer.cz), tel. 246 040 400 nebo na adrese Wolters Kluwer ČR, a. s., U Nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3.

<sup>2</sup> Soudní dvůr Evropské unie následně v několika případech upřesnil podmínky, za nichž jsou dvoustranné smlouvy nadále použitelné (rozsudky v případech Rondfeld, Thévenon C-475/93 a další), nicméně v aplikační praxi českých institucí nemá tato judikatura větší význam.

<sup>3</sup> Plnou verzi tabulky včetně obsahu dvoustranných smluv sjednaných s členskými státy je možno nalézt na [www.mpsv.cz/cs/1275](http://www.mpsv.cz/cs/1275).

## Dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení

Stát	Datum podpisu	Vstup v platnost	Sbírka zákonů (Sbírka m. smluv)	Dávky v nemoci a mateřství		Důchody	Dávky při pracovních úrazech a nemocích z povolání		Dávky v nezaměstnanosti	Rodinné dávky	Pohřebné
				Zdravotní péče	Peněžité dávky		Zdravotní péče	Peněžité dávky			
Albánie	13. 11. 2015	1. 2. 2017	2/2017	UR	UR	UR	UR	UR			
Austrálie	16. 9. 2009	1. 7. 2011	58/2011			UR					
Bosna a Hercegovina <sup>4)</sup>	22. 5. 1957	1. 12. 1957	3/1958	UR	UR	UR	UR	UR		UR	UR
Černá Hora	17. 1. 2002	1. 12. 2002	130/2002	UR	UR	UR	UR	UR	UR	UR	UR
Chile	7. 12. 2000	1. 3. 2004	23/2004	UR <sup>1)</sup>		UR					
Indie	8. 6. 2010	1. 9. 2014	45/2014			UR					
Izrael	16. 7. 2000	1. 7. 2002	73/2002	O <sup>5)</sup>	O	O	O <sup>6)</sup>	O		O	
Kanada	24. 5. 2001	1. 1. 2003	1/2003			UR					
Japonsko	21. 2. 2008	1. 6. 2009	41/2009			UR					
Jižní Korea	14. 12. 2007	1. 11. 2008	80/2008			UR					
Makedonie	7. 10. 2005	1. 1. 2007	2/2007	UR	UR	UR	UR	UR	UR	UR	
Moldavsko	29. 11. 2011	1. 10. 2012	85/2012			UR					
Québec	19. 2. 2002	1. 11. 2003	124/2003			UR					
Rusko <sup>3), 8)</sup>	2. 12. 1959	1. 7. 1960	vypovězena	O	O	O	O	O		O	
Rusko	8. 12. 2011	1. 11. 2014	57/2014		O	O		O		O	O
Srbsko	17. 1. 2002	1. 12. 2002	130/2002	UR	UR	UR	UR	UR	UR	UR	UR
Sýrie	25. 3. 2010				UR <sup>9)</sup>	UR					
Španělsko <sup>7)</sup>	13. 5. 2002	1. 5. 2004	52/2004	UR	UR	UR	UR	UR	UR	UR	
Švýcarsko	10. 7. 1996	1. 11. 1997	267/1997		UR	O		O			
Tunisko	20. 11. 2015			O	O	O	O	O	O	O	O
Turecko	2. 10. 2003	1. 1. 2005	135/2004	UR	UR	UR	UR	UR	UR	UR	UR
Ukrajina	4. 7. 2001	1. 4. 2003	29/2003		O	O		O	O	O	O
USA <sup>2)</sup>	12. 7. 1968	12. 7. 1968	nepubl.			O					
USA	7. 9. 2007	1. 1. 2009	85/2008			UR					
USA dodat. sml.	23. 9. 2013	1. 5. 2016	21/2016								

Zdroj: [www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz)

O	Smlouva se vztahuje pouze na občany ČR a druhého smluvního státu.
UR	Univerzální rozsah – smlouva se vztahuje na všechny osoby, které podléhaly právním předpisům ČR a druhého smluvního státu.
	U smlouvy probíhá ratifikační proces.

- <sup>1)</sup> Zahnuje pouze zdravotní péči poskytovanou důchodcům.  
<sup>2)</sup> Pouze o výplatě dávek.  
<sup>3)</sup> Jde o smlouvu uzavřenou mezi ČSR a SSSR.  
<sup>4)</sup> Jde o smlouvu uzavřenou mezi ČSR a Federativní lidovou republikou Jugoslávií.  
<sup>5)</sup> Zahnuje zdravotní péči pouze v případě nenadálých porodů.  
<sup>6)</sup> Zahnuje pouze neodkladnou zdravotní péči.  
<sup>7)</sup> Smlouva zůstává v platnosti, ale přednostně se aplikují tzv. koordinační nařízení ES.  
<sup>8)</sup> Ve vztahu k RF pozbyla platnosti dnem 1. 1. 2009.  
<sup>9)</sup> Peněžité dávky pouze v případě pracovního úrazu a nemoci z povolání.

# Žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu – aktuální judikatura

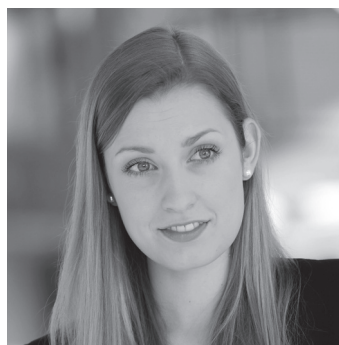
**Mgr. Tereza Davidová**  
Ambruz & Dark Deloitte Legal s.r.o.,  
advokátní kancelář

**Mgr. Ing. Jan Procházka, LL.M.eur**  
Ambruz & Dark Deloitte Legal s.r.o.,  
advokátní kancelář

Z naší dlouholeté praxe v oblasti imigračního poradenství je nám známo, že problematika podávání žádostí o povolení k dlouhodobému pobytu, především zaměstnaneckých karet dle § 42g zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), ze strany cizinců ze třetích zemí na zastupitelských úřadech České republiky v zahraničí je stále aktuální. V tomto článku bychom vám rádi přiblížili závěry, které ve svých nedávných rozhodnutích vyslovil Nejvyšší správní soud (NSS), a jejich potenciální dopady na praxi zastupitelských úřadů, případně i jiných správních orgánů, v oblasti cizinecké agendy. Oba níže zmíněné případy byly přitom předloženy k rozhodnutí rozšířenému senátu NSS, a to za účelem odstranění nejednotného přístupu správních soudů k těmto právním otázkám a sjednocení judikatury.

## Zahájení správního řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu

V prvním případě, jehož výsledkem byl rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2017 vydaný pod sp. zn. 10 Azs 153/2016, chtěla cizinka podat žádost o zaměstnaneckou kartu na velvyslanectví České republiky v Hanoji, ve Vietnamu. Zaměstnankyně velvyslanectví cizince však podat žádost o zaměstnaneckou kartu neumožnila s odůvodněním, že cizinka je oprávněna tuto žádost podat pouze na základě předchozí registrace v systému Visapoint, což však neučinila. Zaměstnankyně velvyslanectví cizinku poučila, že na tento postup může podat stížnost, a odkázala ji na „okénko“ recepce velvyslanectví z ulice. Cizinka tedy tímto způsobem podala stížnost na jednání zaměstnankyně velvyslanectví a ke stížnosti zároveň přiložila žádost o vydání zaměstnanecké karty. Velvyslanectví však žádost o vydání zaměstnanecké karty vrátilo zpět právnímu zástupci cizinky s odůvodněním, že žádost nebyla podána osobně, jak stanoví zákon o pobytu cizinců, a tedy nebyla



podána řádně. Cizinka následně podala v této věci proti Ministerstvu zahraničních věcí, jakožto nadřízenému správnímu orgánu velvyslanectví, správní žalobu k Městskému soudu v Praze. Ten žalobě vyhověl a uložil velvyslanectví, aby cizince umožnil podání žádosti osobně i bez předchozí registrace v systému Visapoint. Rozsudek Městského soudu byl následně ze strany Ministerstva zahraničních věcí napaden kasační stížností.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku řešil mimo jiné otázku důsledků podání žádosti o zaměstnaneckou kartu nikoliv osobně, ale přílohou stížnosti, a zda bylo takovýmto úkonem zahájeno správní řízení. NSS ve svém rozsudku upozornil zejména na to, že získání tzv. časového okénka v systému Visapoint, které je nutné k podání žádosti o vízum nebo dlouhodobý pobyt, je obtížně proveditelné, neboť systém leckdy neumožňuje termín pro podání žádosti získat. Cizinci se v takové situaci musí obracet na „zprostředkovatele“, kteří si za zajištění registrace v systému Visapoint účtují nemalé finanční obnosy. NSS v této souvislosti poukázal na již několik let ustálenou judikaturu k této problematice, dle které má „žadatel o vízum právo na spravedlivý proces při vyřizování jeho žádosti pro vstup do České republiky. Toto právo v sobě zahrnuje především předvídatelné a běžným žadatelem obvykle splnitelné procedurální podmínky podání a vyřízení žádosti, k nimž je nutno počítat i možnost podat žádost v reálném čase a lidsky důstojným způsobem, například bez nutnosti obracet se na zprostředkovatele“.

Nejvyšší správní soud dále odkázal na judikaturu správních soudů a potvrdil dřívější závěr Městského soudu v Praze, že žádost o vydání zaměstnanecké karty přiložená ke stížnosti proti postupu zaměstnankyně velvyslanectví byla podaná účinně a správní řízení bylo zahájeno. Podle názoru rozšířeného senátu NSS se jedná o metodu vyvinutou judikaturou za situace nevěle veřejné správy řídit se právními názory správních soudů, která reaguje na dlouhodobě

nezákonný postup veřejné správy. Takový způsob podání žádosti, jako v tomto případě, je dle názoru NSS do jisté míry jediným účinným nástrojem k ochraně práva žadatelů na to, domáhat se stanoveným postupem svého práva u správního orgánu.

## Zastavení správního řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu

V rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 5. 2017, vydaném pod sp. zn. 7 Azs 227/2016, se NSS zabýval otázkou, zda je k zastavení správního řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu oprávněno samotné velvyslanectví, nebo zda jeho role spočívá v nabrání žádosti.

Cizinec, shodně jako v prvním případě, podal žádost o vydání zaměstnanecké karty na vrátnici velvyslanectví v Hanoji, přičemž k této žádosti připojil žádost o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti s ohledem na neúspěšné pokusy registrovat se v systému Visapoint. Velvyslanectví však správní řízení o žádosti zastavilo pro zjevnou bezpředmětnost s odůvodněním, že neúspěšnost při sjednání termínu k podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty prostřednictvím Visapointu není sama o sobě důvodem pro vyhovění žádosti o upuštění od osobní přítomnosti.

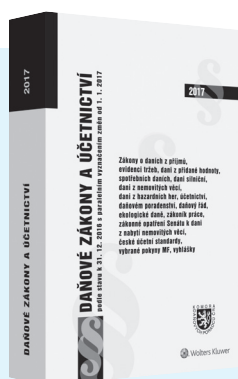
Rozšířený senát NSS nejdříve konstatoval, že zastupitelské úřady nejsou oprávněny stanovovat jako podmínku

pro podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty povinnost sjednat si termín předem, tím spíše k tomu nejsou oprávněny, pokud je tato podmínka fakticky nesplnitelná, případně splnitelná jen se značnými obtížemi.

Co se týká pravomoci a příslušnosti k zastavení správního řízení o žádosti o zaměstnaneckou kartu, vyslovil rozšířený senát NSS závěr, že příslušným orgánem je Ministerstvo vnitra. Dle NSS nejsou zastupitelské úřady ani Ministerstvo zahraničních věcí v případech, kdy se rozhoduje o žádostech o zaměstnaneckou kartu, věcně příslušné k vydání rozhodnutí, jímž se správní řízení o žádosti končí, jelikož mají v procesu správních řízení o pobytových oprávněních svěřeny pouze podřídné kompetence.

## Závěr

Z výše nastíněné judikatury NSS je zjevná snaha správního soudnictví napravit nezákonné zásahy správních orgánů, především zastupitelských úřadů České republiky v zahraničí, vůči cizincům žádajícím o povolení k dlouhodobému pobytu. Praxe tato rozhodnutí, která sjednocují a potvrzují již existující teze vyslovené nižšími správními soudy, vítá. Domníváme se, že závěry rozšířeného senátu NSS budou pro správní orgány, především pak zastupitelské úřady, již dostatečně přesvědčivé na to, aby došlo k výraznému přehodnocení jejich dosavadního přístupu k cizincům žádajícím o povolení k dlouhodobému pobytu.



## DAŇOVÉ ZÁKONY A ÚČETNICTVÍ PODLE STAVU K 31. 12. 2016 S PARALELNÍM VYZNAČENÍM ZMĚN OD 1. 1. 2017

Publikace obsahuje úplná znění všech daňových zákonů, zákona o daňovém poradenství, zákona o územních finančních orgánech, zákona o účetnictví a zákona o auditorech. Dále v ní naleznete související vyhlášky, české účetní standardy a vybrané pokyny a informace Ministerstva financí ČR.

Publikace je vhodná jako pomůcka ke kvalifikační zkoušce na daňového poradce. Náorné vyznačení změn u všech zákonů umožňuje přehledné porovnání provedených změn v čase, lze ji také využít jako podklad pro vypracování daňového přiznání k dani z příjmů.

**Cena publikace 100 Kč vč. DPH + poštovné.**

Publikaci je možné objednat na [www.kdpcr.cz](http://www.kdpcr.cz), e-mail [publikace@kdpcr.cz](mailto:publikace@kdpcr.cz), Komora daňových poradců ČR, Kozí 4, 602 00 Brno.

Publikaci si můžete také objednat prostřednictvím dlouhodobé objednávky umístěné na [www.kdpcr.cz](http://www.kdpcr.cz). V tom případě Vám bude obratem zaslána vždy po každém jejím vydání. Pro rok 2017 garantujeme cenu 490 Kč vč. DPH. Poštovné je pro dlouhodobé objednatele zdarma.

# Volný pohyb osob v EU v sociálních souvislostech – reporting a semináře

doc. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.  
národní expertka FreSsco za ČR,  
Právnická fakulta UK



Zajistit plné uplatnění sociálních práv osob, které se za prací, studiem či rodinou pohybují po Evropské unii, je poměrně složitý úkol. Komise EU se již před mnoha lety rozhodla podpořit síť nezávislých právních expertů, která by otázky volného pohybu osob a koordinace sociálního zabezpečení sledovala, zkoumala a analyzovala z pohledu akademického, tedy nezávislého a nezaujatého (čímž nemyslíme odtrženého od reality). Po úspěšné mnohaleté spolupráci se sítí trESS se zrodila nová síť – FreSsco (Free movement of workers and Social security coordination). Jedná se o síť nezávislých expertů v oblasti volného pohybu osob a koordinace sociálního zabezpečení v Evropské unii. FreSsco pokrývá 28 členských zemí EU, jakož i Island, Lichtenštejnsko, Norsko a Švýcarsko. Celá síť je zaštitěna Univerzitou v Ghentu, odkud je také koordinována.

FreSsco poskytuje Komisi **právní expertízy** v oblastech volného pohybu pracovníků a koordinace sociálního zabezpečení, a to prostřednictvím tematických analytických zpráv (právní studie zpracovávané užším týmem expertů na zvláštní témata), jakož i výročních srovnávacích zpráv, jež mapují a analyzují národní právní úpravy a opět se věnují specifickým tématům.

Příkladem lze uvést následující témata nedávno prezentovaných zpráv:

- efektivní soudní ochrana v rámci Směrnice 2014/54/EU,
- koncept pracovníka podle čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie a nestandardní formy zaměstnávání,
- vztah mezi sociálním zabezpečením a daňovým právem,
- pojetí restrikcí volného pohybu pracovníků,
- situace přehraničních pracovníků dle práva EU.

Další důležitou částí projektu FreSsco je pravidelné organizování **národních seminářů**, jež slouží ke školení personálu národních institucí i ke vzájemné výměně informací a dobrých zkušeností, jakož i k networkingu. Každým rokem jsou organizovány semináře FreSsco v deseti a více evropských zemích (v ČR byl seminář FreSsco naposledy

pořádán v červnu 2014). Semináře jsou určeny nejen zaměstnancům kompetentních národních institucí, ale i sociálním partnerům, nevládním organizacím, soudcům, advokátům i akademikům a dalším členům široké právní obce. Na každém ze seminářů jsou vždy přítomni dva hostující experti ze sítě FreSsco a zpravidla alespoň dva představitelé Komise. Semináře mívají velmi široký ohlas a vždy se jich účastní 50–100 odborníků.

Síť FreSsco má rovněž dvě velmi aktivní a stále se rozšiřující skupiny na **LinkedIn** – FreSsco free movement a FreSsco coordination.

Podrobnější informace o FreSsco, stejně jako plné texty analytických a srovnávacích zpráv, jsou k dohledání na <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1098&langId=en>.

Přes právě zmíněný odkaz lze dohledat rovněž další dva velmi cenné zdroje informací, a sice **e-learning tool** a **regulations database**. V této jedinečné databázi lze velmi snadno nalézt judikáty Soudního dvora Evropské unie (SDEU) k jednotlivým článkům koordinačních nařízení, jakož i relevantní rozhodnutí Administrativní komise.

FreSsco představuje pro Komisi velmi důležitého partnera především při získávání analytických informací týkajících se volného pohybu osob či koordinace sociálního zabezpečení. Představitel FreSsco figuruje rovněž jako pozorovatel při jednáních Administrativní komise.

V neposlední řadě je třeba zmínit i pravidelně rozesílaný newsletter, který přináší rozhovory s odborníky zabývajícími se volným pohybem a koordinací sociálního zabezpečení, mapuje poslední judikaturu SDEU i poslední legislativní vývoj v oblasti volného pohybu a koordinace a rovněž upozorňuje na nadcházející akce FreSsco.

Coby národní expertka sítě FreSsco za Českou republiku si dovoluji vyslovit přání, že laskavého čtenáře tato informace o naší síti zaujala natolik, že po dočtení těchto řádek naší síť vyhledá a zůstane s ní nadále v kontaktu.

# Náhrada požadovaná po státu – komparativní analýza

**Ing. Tomáš Hajdušek**  
daňový poradce č. 1381,  
vedoucí Sekce správy daní a poplatků

**JUDr. Ing. Martin Kopecký**  
daňový poradce č. 3826

**Ing. Bc. Jiří Nesrovnal**  
daňový poradce č. 1757  
N-Consult s.r.o.

Dle současné právní úpravy platné v ČR je nutné náhradu škody vzniklou při výkonu veřejné moci vymáhat na základě zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, v rámci civilní větve soudnictví. Předtím, než může být uplatněn nárok na náhradu škody, je ve velké většině případů nezbytné nejprve dosáhnout rozhodnutí v rámci správního soudnictví, z kterého bude zřejmá nezákonnost rozhodnutí či postupu správního orgánu.

Jednu věc tak posuzují postupně obě větve soudní moci (správní i civilní). Je pak otázkou, zda je takový systém efektivní, nebo naopak, zda se tím prodlužuje definitivní rozhodnutí ve věci a de facto se vyžaduje, aby jednu otázku posuzoval znovu civilní soud. V této věci jsme provedli komparativní analýzu, kdy jsme se obrátili s dotazy dle zákona o svobodném přístupu k informacím na jednotlivé



správní orgány. Pokusili jsme se také získat informace o této oblasti v některých jiných zemích.

Výsledky tohoto porovnání vám dále předkládáme. Domníváme se, že zvláště informace získané od českých správních orgánů svědčí závěru, že by bylo efektivnější, rychlejší a méně nákladné, pokud by i náhrada škody požadovaná po správním orgánu byla posuzována v rámci správního soudnictví v témže řízení. Tento materiál by měl odstartovat diskusi na toto téma.

## 1 Náhrada škody za nesprávné úřední jednání z pohledu vybraných ministerstev ČR

1. Kolik žádostí o náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. obdrželo ministerstvo v letech 2014, 2015 a 2016?

		Počet žádostí		
		2014	2015	2016
MPSV		138	140	88 (k 31. 8. 2016)
MMR	Odbor pro územní plánování	1	2	2
	Odbor územně stavebně správní	91	86	50 (do 31. 7. 2016)
MF		118	84	62
Ministerstvo financí*		49	14	15
Generální finanční ředitelství		50	44	32
Generální ředitelství cel		19	26	15
MV		96	333	257

\* Žádosti o náhradu škody v působnosti Ministerstva financí, které se netýkají finanční správy a celních orgánů.

2. Jaká byla průměrná délka vyřízení těchto žádostí ministerstvem dle postupu podle § 14 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. v letech 2014, 2015 a 2016?

		Průměrná délka vyřízení žádostí (měsíc)		
		2014	2015	2016
<b>MPSV</b>		5	5	5
<b>MMR</b>	<b>Odbor pro územní plánování</b>	4	4	4
	<b>Odbor územně stavebně správní</b>	6	6	6
<b>MF</b>		6	6	6
<b>MV</b>		6	6	6

3. V kolika případech ministerstvo v uvedených letech žádosti v rámci postupu podle § 14 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. nevyhovělo, vyhovělo a vyhovělo částečně?

		Nevyhovělo (počet případů)			Vyhovělo (počet případů)			Vyhovělo částečně (počet případů)			Dosud v řízení (počet případů)		
		2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
<b>MPSV</b>		95	109	30	16	20	6	27	11	14	0	0	33
<b>MMR</b>	<b>Odbor pro územní plánování</b>	V žádném případě se nevyhovělo (ani částečně).											
	<b>Odbor územně stavebně správní</b>	Ani v jednom případě žádosti plně nevyhovělo. Ve dvou případech bylo přiznáno zadostiučinění ve formě omluvy za nemajetkovou újmu. V ostatních případech byly nároky zamítnuty.											
<b>MF</b>		105	70	56	2	3	2	11	11	4			
<b>MV</b>		80	316	245	11	7	8	5	10	4			

4. Kolik žalob o náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. bylo vůči ministerstvu podáno v letech 2014, 2015 a 2016?

		Počet žalob		
		2014	2015	2016
<b>MPSV</b>		22	31	26 (k 31. 8. 2016)
<b>MMR</b>	<b>Odbor pro územní plánování</b>	1	0	0
	<b>Odbor územně stavebně správní</b>	Údaje nebyly poskytnuty		
<b>MF</b>		Údaje nebyly poskytnuty		
<b>MV</b>		19	23	47

5. Kolik soudních řízení o náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. bylo vedeno proti ministerstvu v letech 2014, 2015 a 2016 na prvním stupni a v odvolacím řízení?

		Počet žalob					
		2014		2015		2016	
		1. stupeň	Odvolací řízení	1. stupeň	Odvolací řízení	1. stupeň	Odvolací řízení
<b>MPSV</b>		30**		42**		39**	
<b>MMR</b>	Odbor pro územní plánování	1	0	0	2	0	2
	Odbor územně stavebně správní	Údaje nebyly poskytnuty					
<b>MF</b>		Údaje nebyly poskytnuty					
<b>MV</b>		148	38	177	58	207	53

\*\* Počet žalob v prvním i druhém stupni.

6. Kolik soudních řízení o náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. bylo pravomocně ukončeno rozhodnutím ve věci v letech 2014, 2015 a 2016?

		Počet pravomocně ukončených sporů		
		2014	2015	2016
<b>MPSV</b>		10	9	5
<b>MMR</b>	Odbor pro územní plánování	0	1	1
	Odbor územně stavebně správní	Údaje nebyly poskytnuty		
<b>MF</b>		Údaje nebyly poskytnuty		
<b>MV</b>		32	45	41

7. Jaká byla výše náhrad vyplacených podle zákona č. 82/1998 Sb. v letech 2014, 2015 a 2016?

		Výše vyplacených náhrad v Kč		
		2014	2015	2016
<b>MPSV</b>		354.509,50	1.879.000	823.000
<b>MMR</b>	Odbor pro územní plánování	Žádná náhrada nebyla vyplacena		
	Odbor územně stavebně správní	Údaje nebyly poskytnuty		
<b>MF</b>		117.110.368	39.339.171	1.592.102
<b>Celková požadovaná částka v Kč</b>		119.960.940	53.254.374.261	46.651.888.868
<b>Vyplacená částka na základě předběžného projednání</b>		336.890	140.233	32.223
<b>Vyplacená částka na základě soudního rozsudku</b>		116.773.478	39.198.938	1.559.879
<b>MV</b>		1.124.935,45	2.292.117,30	1.530.997

Z uvedených tabulek vyplývá, že počet žádostí o náhradu škody osciluje v zásadě u všech resortů v rozmezí cca 100 až 140 žádostí za rok. Výjimkou je pak resort Ministerstva vnitra, kde v roce 2015 došlo k výraznému nárůstu na 333 žádostí, a tento trend byl potvrzen v roce 2016, kdy bylo podáno 257 žádostí. Na druhé straně je však patrné, že valná většina z těchto žádostí byla ze strany Ministerstva vnitra odmítnuta. Je také patrné, že celkové vyplacené částky jsou z celkového hlediska de facto zanedbatelné (v rozsahu od 1.125 tis. Kč za rok 2014 po 2.292 tis. Kč za rok 2015).

Z hlediska průměrné délky vyřizování žádostí činí tato délka cca 6 měsíců s tím, že rozmezí je od 4 (tato doba platí pro Odbor územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj) do 6 měsíců.

Je také zcela zřejmé, že napříč jednotlivými ministerstvy je v 1. stupni valná většina žádostí odmítána.

Dle našeho názoru je z hlediska posuzované otázky nejzajímavější poslední tabulka (tabulka 7), a to především za MF. Z této tabulky je patrné, kolik bylo požadováno náhrad škod, kolik jich bylo vyplaceno na základě rozhodnutí ministerstva a kolik jich bylo vysouzeno v rámci soudního řízení. Především v letech 2014 a 2015 jsou tato data zcela tristní. Vyplacená částka na základě předběžného projednání činí z celkové vyplacené částky v roce 2014 0,29%, v roce 2015 0,36% a v roce 2016 2,02%. Pokud porovnáme požadovanou a soudem přiznanou částku, jde v procentech o tyto hodnoty: V roce 2014 bylo z celkové požadované částky vyplaceno na základě soudního rozsudku 97%. Z tohoto hlediska se částečně vymykají roky 2015 a 2016, kdy bylo požadováno cca 53,3 miliard Kč (2015), resp. 46,6 miliard Kč (2016), a soudem bylo přiznáno cca. 39,2 mil. Kč (2015), resp. cca 1,6 mil. Kč (2016). Nicméně z tohoto hlediska nelze činit závěry, neboť nemáme k dispozici, z čeho se celková čísla skládají. Tento výrazný nepoměr může být například dán jednou zcela nesmyslně uplatněnou škodou, případně neukončenými soudními spory.

### **Závěry:**

Z výše uvedených poskytnutých údajů jednoznačně vyplývá výrazná nechuť ze strany dotčených ministerstev v 1. stupni přiznávat vůbec nějaké náhrady škody, a pokud ano, tak ve zcela minimálních částkách (zajímavý je z toho údaj Ministerstva pro místní rozvoj, které uvádí, že v 1. stupni nebyla přiznána náhrada škody ani v jednom případě, kolik bylo přiznáno na základě soudního řízení, nelze zjistit, neboť tyto údaje nám nebyly poskytnuty). Velmi markantně je pak tato skutečnost patrna u Ministerstva financí. Zde z číselných údajů vyplývá, že především v letech 2014 a 2015 byly uplatňované náhrady škody odmítány zcela neoprávněně a občan či podnikatel byl nucen podstupovat strastiplnou a dlouhou soudní cestu, aby se domohl svých po právu

uplatněných nároků. Výše uvedené procentuální hodnoty pak hovoří samy za sebe.

Tato data jednoznačně svědčí pro to, že efektivnější a vhodnější řešení by bylo, aby v prvním stupni otázku náhrad škod pro všechna ministerstva posuzoval nezávislý úřad. Je logické, že dotčené ministerstvo má snahu vycházet z toho, že k žádnému pochybení na jeho straně nedošlo. Nicméně takový postup nepovažujeme za správný. Domníváme se, že nový model by mohl být efektivní i z hlediska státu, neboť by mu minimálně ušetřil soudní náklady ve zcela nesporných případech.

Z analýzy vyplývá, že ve většině případů je nutné náhrady škody vymáhat soudně, jsme názoru, že by bylo vhodnější přesunout soudní řízení ve věci náhrady škody požadované po státu pod správní soudnictví. Domníváme se, že by tím došlo k zefektivnění celého procesu, kdyby otázku náhrady škody posuzovaly ty soudy, které v prvním kroku meritorně rozhodly o tom, že postup správního orgánu byl nezákonný. Možnou výjimkou z tohoto principu by mohly být případy, kdy příčinou škody nebyl nezákonný postup správního orgánu, a jednalo by se například o průtahy v rámci soudního řízení.

Jsme tedy názoru, že v oblasti náhrady škody požadované po státu by mělo dojít ke změnám, a to jak z hlediska posuzování těchto žádostí ze strany státu, tak z hlediska následného soudního řízení.

## **2 Náhrada škody za nesprávné úřední jednání z pohledu jiných právních řádů**

Možnost uplatnění nároku na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci je typickým soukromoprávním institutem, který je často v obecné rovině zakotven již na ústavní úrovni (Německo, Rakousko). Smyslem úpravy je jednak stanovit odpovědnost jednotlivých úředních osob za nesprávný úřední postup a dále potvrdit odpovědnost jednotlivých nositelů veřejné moci vůči adresátům této moci za škody, které jim nesprávným výkonem veřejné moci vzniknou.

Typickým pro úpravu odpovědnosti orgánu veřejné moci za jím způsobenou škodu je, že osoba, která nárok vůči státu nebo jinému veřejnoprávnímu subjektu uplatňuje, má povinnost prokázat zaviněné porušení právní povinnosti orgánem veřejné moci a z toho plynoucí majetkovou nebo nemajetkovou újmu. Nestačí proto pouze prokázat vznik škody, ale je nutné prokázat, že ke vzniku škody došlo v důsledku zaviněného porušení povinnosti stanovené orgánu veřejné moci obecně závazným právním předpisem.

Jak v kontinentálních právních systémech, tak i v anglosaském právním prostředí je primární uplatnění nároku

postaveno na úrovni neformálního požadavku na odškodnění vznesené ze strany adresáta veřejné moci buď vůči orgánu veřejné moci, který tvrzenou škodu způsobil, nebo k orgánu stanovenému zákonem (Slovensko).

Pokud není nároku vyhověno, pak má každá osoba zákonem garantovanou možnost obrátit se se svým nárokem na obecný soud, a to prostřednictvím žaloby podané v rámci civilního řízení. V praxi je však uplatnění nároku prostřednictvím civilní žaloby problematické, neboť zahájení a účast na civilním řízení jsou časově a finančně náročné. Proto je počet soudních řízení týkajících se žaloby o náhradu škody za nesprávné úřední jednání poměrně malý. Tento stav bývá proto terčem odborné kritiky, neboť dochází k faktické bariéře při ochraně subjektivních práv adresátů veřejné správy.

Uplatněný nárok na náhradu škody tedy v žádné ze zkoumaných jurisdikcí není předmětem samostatného správního řízení, neboť formálně jde o kontradiktorní střet subjektů se stejným procesním postavením, přičemž o jejich vzájemných vztazích rozhoduje nezávislý soud.

Náhrada škody však není ani součástí správního řízení, popř. následného soudního přezkumu v rámci správního soudnictví, v rámci kterého by správní orgán či případně správní soud měl pravomoc vedle veřejnoprávního aspektu správního rozhodnutí autoritativně posoudit také tvrzený nárok adresáta veřejné správy na náhradu škody způsobené mu v rámci projednávaného správního řízení.

V některých státech předchází podání žaloby povinnost uplatnění nároku na náhradu škody vůči správnímu orgánu, jejímž cílem je dosáhnout pro poplatníka i veřejnou moc méně zatěžující cestou (z hlediska času i nákladů) alespoň částečnou kompenzaci za újmu, která mu vznikla v důsledku nesprávného úředního postupu. V tomto ohledu je nepochybně české úpravě nejbližší úprava slovenská.

Z hlediska komparace právních úprav se jeví jako standardní zachování uplatnění nároku v rámci soukromého práva. Uplatnění nároku čistě soukromoprávními prostředky však vychází ze stabilní právní úpravy i dlouhodobé právní praxe, byť tato praxe je občas i předmětem odborné kritiky pro faktické bariéry neumožňující ochranu práv všech adresátů veřejné správy v plném rozsahu.

Nicméně i přesun projednání nároku pod nezávislý správní orgán by nemohl být považován za zkrácení subjektivních ústavně garantovaných práv fyzických osob na plnou ochranu před zásahem veřejné moci. Ostatně řešení soukromoprávních nároků v rámci správního řízení zná i česká právní úprava ve vztahu k řešení sporů vyplývajících z poskytování služeb elektronické komunikace před Českým telekomunikačním úřadem.

Ačkoliv k tomu není analogie v žádné ze zkoumaných jurisdikcí, jako přípustnou lze považovat i situaci, kdy by soukromoprávní nárok nebyl projednáván samostatně na základě civilní žaloby, ale v rámci adhezního řízení správním orgánem a následně správním soudem v rámci opravných prostředků, resp. správní žaloby.

Z provedené analýzy nejsou dostupné žádné statistické údaje, které by se týkaly počtu vznesených nároků v jednotlivých zemích, jejich výše ani úspěšnosti žadatelů. Z dostupných informačních zdrojů je však zřejmé, že uplatňování nároků na náhradu škody je pro poplatníky vždy časově a finančně náročné, přičemž důkazní břemeno je vždy na poplatníkovi, který tvrdí, že mu byla způsobena újma.

### 3 Místo závěru

Na závěr si dovoluujeme uvést časový sled jednoho konkrétního případu, ze kterého je patrné, jak řízení o náhradě škody probíhá, jak dlouho trvá a jak spletitá a trnitá je cesta k tomu, aby se poplatník domohl náhrady škody, která mu byla v rámci daňového řízení způsobena:

- **červenec 2010** – vydání rozhodnutí o záznamní povinnosti dle § 39 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků,
- červenec 2010 – podání žaloby,
- listopad 2011 – zamítnutí žaloby (Krajský soud v Českých Budějovicích, čj. 10 Af 79/2010-79 ze dne 30. 11. 2011),  
■ [http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI\\_LIST/2010/10Af\\_79\\_2010\\_18\\_20120222074607\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2010/10Af_79_2010_18_20120222074607_prevedeno.pdf),
- leden 2012 – podání kasační stížnosti,
- **srpen 2012** – zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích a záznamní povinnosti (Nejvyšší správní soud, čj. 8 Afs 5/2012-78 ze dne 27. 8. 2012),  
■ [http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI\\_VYKON/2012/0005\\_8Afs\\_120\\_20120913071636\\_prevedeno.pdf](http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2012/0005_8Afs_120_20120913071636_prevedeno.pdf),
- listopad 2012 – výzva na MF k uplatnění nároku na škodu ve výši vynaložených nákladů na plnění záznamní povinnosti,
- duben 2013 – reakce MF, odmítnutí plnit,
- červenec 2013 – podání žaloby k Obvodnímu soudu pro Prahu 1,
- říjen 2014 – rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 čj. 25 C 48/2013-44, přiznána náhrada ve výši 710.000 Kč + úrok,
- listopad 2014 – odvolání MF,
- březen 2015 – usnesení Městského soudu v Praze čj. 25 Co 32/2015-83, kterým byl výrok zčásti zrušen a věc vrácena Obvodnímu soudu pro Prahu 1,
- prosinec 2015 – rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 čj. 26 C 48/2013-111, přiznána náhrada škody ve výši 535.000 Kč + úrok,
- únor 2016 – odvolání MF,

- květen 2016 – rozsudek Městského soudu v Praze čj. 25 Co 137/2016-163, kterým bylo odvolání MF zamítnuto,
- červenec 2016 – dovolání MF,
- **duben 2017** – Nejvyšší soud usnesením čj. 30 Cdo 4711/2016-185 dovolání odmítl.

Daňovému subjektu nejdříve dva roky trvalo před správními soudy domoci se zrušení záznamních povinností a potom dalších pět let trvalo, než se u civilních soudů domohl náhrady škody. Jsme přesvědčeni, že tento konkrétní příklad dokládá, že by se v této oblasti mělo něco změnit.

## Plná moc v kopii? A digitální? Proč ne?

**MVDr. Milan Vodička**  
daňový poradce č. 1366

*Motto: „Budete-li soudit rybu podle schopnosti šplhat na stromy, po celý život uvěříte, že je hloupá.“  
Albert Einstein*

K prvotním úvahám o tématu tohoto článku mne přivedla (nijak nová) zkušenost jednoho kolegy s uplatněním plné moci u správce daně. Postupoval tím způsobem, že naskenoval plnou moc podepsanou klientem a tuto digitální kopii odeslal prostřednictvím své vlastní datové schránky daňového poradce. Následoval telefonát z územního pracoviště finanční správy oznamující, že plná moc v takové podobě nemohla být akceptována, a pak již proběhl proces „odstranění vady“ zakončený podáním papírové plné moci na podatelnu. A já si znovu položil otázku, proč je stále považován anonymně doručený list papíru s jakýmsi klikyhákem za více důvěryhodnou písemnost než kupříkladu naskenovaná kopie téže listiny v digitální podobě odeslaná navíc způsobem prokazatelně umožňujícím důvěryhodnou identifikaci odesílatele. A je to vůbec obhajitelný přístup a názor?

### 1 Uplatnění digitální plné moci

Jaké jsou vlastně možnosti předložení plné moci v digitální podobě? Vždy v březnu vydáváme jako Sekce IT Komory daňových poradců doporučení, jak postupovat **ověřenými** (ne tedy jedinými možnými) cestami, které v praxi nezpůsobují žádné problémy. Kolegyně, která na toto téma připravuje pravidelnou aktualitu, přitom uvádí, že v elektronické podobě lze doporučit použít některý z následujících postupů:

- a) použít datovou schránkou zmocnitele (klienta), doručit správci daně plnou moc opatřenou elektronickým podpisem zmocnitele,



- b) odeslat prostřednictvím datové schránky poradce plnou moc s uznávaným elektronickým podpisem klienta,
- c) zařídít autorizovanou konverzi papírové plné moci podepsané zmocnitelem a tu odeslat prostřednictvím datové schránky poradce.

**Ad a)** V případě doručení prostřednictvím datové schránky **zmocnitele** nemusí být plná moc ani podepsána, účinky písemného a podepsaného úkonu nastávají díky znění § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi (dále jen „ZEÚ“). Tento fakt je již obecně známý a není v praxi rozporován.

**Ad b)** Pokud plnou moc zmocnitel elektronicky „podepíše“, nabude plnohodnotný charakter digitální písemnosti ve smyslu neměnnosti obsahu a současně jednoznačné identifikace podepisující osoby. Následně proto může být doručena v podstatě jakkoli, tedy např. i prostřednictvím datové schránky zmocněnce, která poslouží pouze jako komunikační prostředek materiálně bezvadného dokumentu – elektronicky podepsané plné moci. V takovém případě není na závalu způsob doručení, včetně použití „cizí“ datové schránky. V tomto smyslu se vyjádřil např. i Ústavní soud v nálezu č. **II. ÚS 2955/14** ze dne 14. 10. 2014:

„... ustanovení § 3 odst. 2 ve spojení s § 5 odst. 1 a odst. 8 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů vylučují, aby „podání učiněné prostřednictvím datové schránky určité osoby bylo považováno za podání učiněné osobou jinou. **Výjimkou** by

byla situace, kdy **samotné** podání učiněné prostřednictvím ‚cizí‘ datové schránky by bylo elektronicky podepsané, a i jinak **materiálně bezvadné**.“<sup>1</sup>

Co se týká elektronického podpisu, lze rozhodně doporučit použití kvalifikovaný elektronický podpis podle čl. 3 odst. 12 nařízení Evropského parlamentu a Rady 910/2014 (eIDAS) nebo zaručený podpis založený na kvalifikovaném certifikátu (tzv. uznávaný) podle zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce (dále jen „ZSDET“). Vycházím z předpokladu, že úkon uplatnění plné moci lze podřadit pod **právní jednání** dle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník:

„§ 545

*Právní jednání vyvolává právní následky, které jsou v něm vyjádřeny, jakož i právní následky plynoucí ze zákona, dobrých mravů, zvyklostí a zavedené praxe stran.*

§ 546

*Právně lze jednat konáním nebo opomenutím; může se tak stát výslovně nebo jiným způsobem nevzbuzujícím pochybnost o tom, co jednájící osoba chtěla projevit.“*

A pokud osoba právně jedná vůči veřejnoprávnímu subjektu, musí použít uznávaný elektronický podpis v souladu s § 6 ZSDET:

„(1) K podepisování elektronickým podpisem lze použít pouze **uznávaný** elektronický podpis, podepisuje-li se elektronický dokument, kterým se právně jedná vůči veřejnoprávnímu podepisujícímu nebo jiné osobě v souvislosti s výkonem jejich působnosti.

(2) Uznávaným elektronickým podpisem se rozumí zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis nebo kvalifikovaný elektronický podpis.“

**Ad c) Autorizovanou konverzí** listiny do digitální podoby, kterou provede oprávněný subjekt<sup>2</sup>, vznikne elektronický dokument, jehož právní účinky jsou ze zákona stejné jako u původní listiny. Vyplyvá to ze znění § 22 odst. 2 ZEÚ. Konvertovaná plná moc bude mít podobu PDF souboru opatřeného ověřovací doložkou s připojeným kvalifikovaným elektronickým podpisem osoby, která konverzi provedla, a jedná se tedy o materiálně bezvadnou písemnost, která může být následně doručena i prostřednictvím ‚cizí‘ datové schránky, např. zmocněnce.

Právě uvedené způsoby jsou prověřeny praxí a nepřinášejí problémy s akceptací plné moci ze strany subjektu, vůči němuž byla uplatněna. Naopak ale je běžně odmítána možnost odeslat datovou schránkou zmocněnce (nebo elektronickou poštou) naskenovanou listinu – plnou moc, na které

je podpis zmocnitele. Častým argumentem bývá, že se jedná o neověřenou digitální kopii, jakých může existovat nekonečné množství. Což lze považovat za tvrzení pravdivé, ale je to dostatečné zdůvodnění, které může mít za následek odmítnutí plné moci se všemi případnými následky?

## 2 Opravdu je kopie plné moci neakceptovatelná?

Předně považuji za potřebné podotknout, že v případě plných mocí se dle mého názoru jedná o problematické chápání podstaty samotného úkonu, kterým je její uplatnění u příslušného subjektu. Tento úkon je deklaratorní povahy, kdy je třetí straně (stranám) sdělen určitou formou fakt, že došlo ke vzniku vztahu zastoupení (zmocnění) a že za konkrétní subjekt tak bude jednat osoba uvedená na plné moci. Podstatnými náležitostmi pak jsou především jasně a určitě vymezený rozsah zmocnění, identifikace osob zmocnitele i zmocněnce a datum vystavení, vyžadován je pouze podpis zmocnitele, úřední ověření podpisu není nezbytné, pokud to zákon výslovně nevyžaduje<sup>3</sup>. Je pak již nepodstatné, kým je plná moc doručena příslušnému subjektu, může tak učinit zmocnitel, zmocněnec, ale i třetí osoba (např. poštovní přepravce nebo kurýr). To, co je časově spojeno s okamžikem uplatnění plné moci, je její účinnost vůči tomu subjektu, kterému je předložena.<sup>4</sup>

Podobný princip, který panuje ohledně nutnosti úředně ověřit podpis zmocnitele, by měl být aplikován i na povinnost k předložení **originálu** plné moci. Tedy, že pokud příslušný právní předpis výslovně takový požadavek nestanoví, nelze jej v praxi (nad rámec zákona) uplatňovat. Tento názor lze podepřít judikaturou Nejvyššího správního soudu, který se otázkami originálu či kopie plné moci zabíral. Uvádím několik signifikantních příkladů (zvýraznění textu bylo provedeno autorem):

### 1 As 96/2015-32

„Předložená kopie plné moci byla dostatečná. Požadavek předložení originálu plné moci, či úředně ověřená kopie plné moci, jde **nad rámec povinností účastníka řízení**, které plynou z § 33 odst. 1 správního řádu i z judikatury správních soudů. Předložení plné moci toliko v kopii tak nepředstavovalo nedostatek prokázání zastoupení a nemohlo jít k tíži účastníka řízení.“

### 9 As 261/2014-44

„[22] **Stěžejní otázkou posuzovaného případu je správnost postupu správního orgánu I. stupně, který nepřipustil k ústnímu jednání o přestupku zmocněnkyni stěžovatele z důvodu, že plná moc byla předložena v prosté kopii.**

...

<sup>1</sup> Stejný názor prezentoval také Nejvyšší soud ve svém stanovisku č. PlsN 1/2015 ze dne 5. 1. 2017.

<sup>2</sup> Kontaktní místo veřejné správy neboli CzechPOINT.

<sup>3</sup> Např. § 33 odst. 2 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

<sup>4</sup> Viz např. § 27 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

[24] Právní úprava zastoupení na základě plné moci se nachází v § 33 správního řádu. Plnou moc lze udělit buď písemně, nebo ústně do protokolu. Správní řád však na žádném místě **nestanoví povinnost**, že by plná moc musela být předložena správnímu orgánu v **originále** nebo ověřené kopii, ani nespojuje účinky plné moci až s předložením jejího originálu.“

Na druhou stranu nelze subjektu, u něhož je plná moc uplatněna, upírat právo vyjádřit pochybnosti o předložené kopii plné moci a vyžádat si ověření její pravosti předložením originálu. K tomu opět judikatura NSS:

#### 10 As 101/2015-45

„... vyvstanou-li **pochybnosti**, zda předložená kopie plné moci skutečně prokazuje oprávnění zmocněnce jednat za účastníka, je na místě, aby správní orgán vyzval tohoto účastníka k doložení jejího originálu.“

#### 4 As 171/2014-26

„K prokázání oprávnění zmocněnce zastupovat ve správním řízení účastníka postačí plná moc (§ 33 odst. 1 správního řádu z roku 2004) předložená v **prosté kopii**, pokud správní orgán nemá na základě **konkrétních okolností** případu pochybnosti, zda plná moc byla účastníkem řízení skutečně udělena. V takovém případě správní orgán **vyzve** zmocněnce, aby plnou moc předložil v **originále** nebo ověřené kopii.

Lze tedy uzavřít, že absence originálu plné moci ve správním řízení není vadou řízení, pro kterou by bylo neúčinné nejen právní jednání učiněné v řízení zmocněncem, ale také doručování písemností ze strany správních orgánů tomuto zmocněnci, pokud jinak plná moc vykazuje veškeré v konkrétní věci potřebné náležitosti, tedy zejména obsahuje srozumitelně a určitě vymezený rozsah zmocnění, a uvedení konkrétní osoby zmocněnce, podpis zmocnitele a datum vystavení. Teprve vyvstanou-li pochybnosti, zda předložená kopie plné moci skutečně prokazuje oprávnění zmocněnce jednat za účastníka, je na místě, aby správní orgán vyzval tohoto účastníka k doložení jejího originálu.“

Ve výše citovaném rozsudku vyjádřil mimo jiné Nejvyšší správní soud jasný názor, že uplatnění plné moci v podobě kopie ovšem znamená logicky právní úkon závazný pro obě strany, tedy že nelze následně namítat neplatnost zastoupení z toho důvodu, že byla správnímu orgánu doručena toliko kopie plné moci. To platí obzvláště v situaci, kdy je z jednání zmocněnce patrné, že zplnomocnění obdržel a je s okolnostmi projednávaného případu seznámen.

#### 9 As 162/2014-31

„Předně je nutné uvést, že Nejvyšší správní soud nemá žádné pochybnosti o tom, že stěžovatel byl v řízení před správními orgány zastoupen panem R. K., LL.M., bytem

P. 1954, P. Veškeré námitky zpochybňující toto zastoupení, včetně namítaného doložení **kopie plné moci**, považuje zdejší soud za ryze účelové.“<sup>5</sup>

Jestliže tedy přijmeme závěr, že k účinnému uplatnění plné moci dojde i v případě předložení její kopie, nevidím důvod, proč by stejné účinky neměla mít i digitální kopie plné moci vzniklá převodem listinného originálu do elektronické podoby (např. skenováním).

Připomenu, že po nabytí účinnosti nového nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 (eIDAS) nemůže být pochyb, že došlo k úplnému zrovnoprávnění listinné a digitální podoby písemností. Nařízení eIDAS obsahuje v tomto smyslu jednoznačné ustanovení:

„Článek 46

#### Právní účinky elektronických dokumentů

Elektronickému dokumentu nesmějí být upírány právní účinky a nesmí být odmítán jako důkaz v soudním a správním řízení pouze z toho důvodu, že má elektronickou podobu.

### 3 Digitální „kopie“ plné moci

Obdobný přístup, tedy komparaci kopie plné moci s její naskenovanou digitální formou, lze nalézt i v judikatuře českých soudů, a i zde se jedná o ustálený a konzistentní přístup.

#### 2 As 110/2015-42

„Dostačuje-li předložení plné moci v kopii, je na její roveň postaven i **scan plné moci** zaslaný e-mailem. Tento postup je možný pouze v tom případě, že z plné moci i z navazujících podání zmocněnce je patrné, že byl s věcí obeznámen, v plné moci uvedl také osobní údaje stěžovatele (datum narození, bydliště), správnou spisovou značku i číslo jednací předvolání i údaje o místě a čase konání ústního jednání.

...

Pokud zmocněnec disponoval udělenou plnou mocí mající všechny uvedené náležitosti, bylo pro to, aby nastaly účinky zastoupení, dostatečné, že její prostá kopie (scan) byla předložena správnímu orgánu v řízení, k němuž se vztahovala.“

#### 7 As 135/2014-31, 1 As 100/2015-57

„Dostačuje-li předložení **plné moci** v prosté kopii, je na její roveň postavena i **nekonvertovaná** písemnost doručená prostřednictvím datové schránky zmocněné osoby. Plná moc, resp. průkaz plné moci, je prohlášením zmocnitele především o rozsahu zmocnění a osobě, která byla zmocněna, a dokládá, že účastník správního řízení se dohodl na svém zastoupení a že mezi zmocněncem a zmocnitelem byla o tomto zastoupení uzavřena smlouva.“

<sup>5</sup> Stejný názor vyslovil NSS také v rozhodnutí čj. 8 As 119/2014-34.

Přímo pro oblast daňového řízení lze podobný názor Nejvyššího správního soudu dokumentovat citací rozsudku z března roku 2013:

### 7 Afs 11/2012-80

„Tento závěr lze nepochybně aplikovat i ve vztahu k daňovému poradci. Tvrdí-li tedy daňový poradce, že jedná jménem žalobce v mezích svého oprávnění vyplývajícího ze zákona č. 523/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je třeba mít v pochybnostech za to, že za něj jedná na základě zmocnění, jež mu žalobce udělil, nevyjde-li najevo opak. To musí vzít v úvahu soud tehdy, není-li z předložené listiny jisté či dostatečně zřetelné, že zmocnění pro daňového poradce skutečně existuje, např. proto, že daňový poradce předloží **prostou kopii plné moci**.“

Z citovaných stanovisek Nejvyššího správního soudu dovozují zřetelně chápání rovnoprávného právního účinku listiny i elektronické písemnosti, včetně postoje, že pokud není zákonem výslovně vyžadována originální písemnost, nelze ji po účastníkovi řízení požadovat, jestliže neexistují oprávněné pochybnosti ohledně vzniku (nebo trvání) zastoupení<sup>6</sup>.

Pro úplnost uvedu i argumentační pozadí odlišného názoru, který prezentoval Ústavní soud ve svém nálezu z října roku 2011. Jednalo se o právní účinek naskenované plné moci odeslané elektronicky, která se týkala zmocnění k zastupování advokátkou ve věci ústavní stížnosti.

### III. ÚS 2664/11 ze dne 4. 10. 2011

„Nad rámec uvedeného Ústavní soud dodává, že ústavní stížnost byla podána elektronicky prostřednictvím JUDr. Z. F., advokátky, přičemž byla opatřena jejím zaručeným elektronickým podpisem. Součástí podání byla **naskenovaná plná moc**, kterou stěžovatelka zmocnila uvedenou advokátku zastupováním v tomto řízení před Ústavním soudem. V této souvislosti je však třeba podotknout, že i když z hlediska naplnění požadavků stran formálních náležitostí plné moci **není** třeba, aby byla zmocnitelem podepsána úředně ověřeným podpisem, v listinné podobě se vždy vyžaduje vlastnoručně podepsaný originál, **tedy nepostačuje kopie**. Prosté naskenování originálu plné moci **proto rovněž nesplňuje** náležitosti plné moci vyžadované Ústavním soudem, protože chybí doložitelnost **autenticity vůle** zmocnitele. Jedná se samozřejmě o vadu, kterou bylo možné odstranit tím, že by předmětná plná moc byla zaslána z **datové schránky stěžovatelky** nebo byla opatřena **elektronickým podpisem zmocnitele**, příp. by byl

*originál plné moci, vlastnoručně podepsaný zmocnitelem, konvertován postupem podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, a výstup – datová zpráva s ověřovací doložkou – by byla kupř. připojena k ústavní stížnosti zaslané právním zástupcem elektronicky. Rovněž bylo možné doručit Ústavnímu soudu originál plné moci poštou. Vzhledem k nepřipustnosti ústavní stížnosti z výše uvedených důvodů však Ústavní soud nevyzýval stěžovatelku k odstranění této vady, neboť by to na výsledku řízení nemohlo nic změnit.“*

Ponechávám na zvážení každého z vás, nakolik jsou výše uvedené argumenty Ústavního soudu relevantní. Faktem je, že pro účely ústavní stížnosti je plná moc vyžadována v originále, byť to přímo ze zákona nevyplývá.<sup>7</sup>

Z pohledu praktických atributů se nicméně důvodně domnívám, že naskenovaná plná moc doručená prostřednictvím datové schránky zástupce zajišťuje jednak důvěryhodnou identifikaci odesílatele, dále neměnnost celé datové zprávy a tím i scanu plné moci a konečně časové údaje podání a doručení. U papírové podoby žádný z těchto atributů v nezpochybnitelné formě nenacházím.

## 4 Závěr

V předchozích řádcích jsem se věnoval tématu plných mocí a souvisejícím otázkám. Pokusil jsem se zdokumentovat, že v praxi rozšířené odmítání kopie plné moci nemá oporu v platné legislativě a nekoresponduje ani s dostupnou judikaturou. Podobně neobhajitelné je pak odmítání plné moci převedené do elektronické podoby prostým naskenováním (digitální kopie).

Tak jako u plných mocí se ale lze v praxi někdy setkat s odmítáním elektronické podoby např. i v případě účetních a daňových dokladů, nebo potvrzení, smluv a dalších podobných písemností. Vzhledem k trendům rozvoje společnosti je to postoj kontraproduktivní a ze střednědobého hlediska neudržitelný. Dokumentů, které existují pouze v digitální podobě, bude bezesporu přibývat a bylo by rozhodně smysluplnější řešit např. otázku možnosti, jak si ověřit existenci a rozsah zástupčího oprávnění v centrálním (elektronickém) registru plných mocí, o jehož realizaci se mluví již téměř deset let. Do té doby pak by měl být přístup k uplatnění plné moci založen na racionálním pojetí, mezi které odmítání prosté digitální kopie nepatří.

<sup>6</sup> Z novějších rozhodnutí, které svědčí akceptaci plné moci v kopii, lze uvést dále čj. 9 Afs 18/2017-36.

<sup>7</sup> § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

# 10. profesní konference pořádaná Confédération Fiscale Européenne

10. profesní konference pořádaná Confédération Fiscale Européenne (CFE) se letos poprvé uskuteční v České republice ve spolupráci s Komorou daňových poradců ČR.

Ústředním tématem profesního setkání je digitalizace zdaňování jak na straně legislativců a regulátorů, tak na straně daňových poplatníků a daňových poradců.



## PROGRAM:

**Panel I: How are tax systems adapting to the new digital reality?**  
Jakým způsobem se daňové systémy přizpůsobují na novou digitální realitu?

**Panel II: The pace and scale of tax digitalisation**  
Rychlost a míra daňové digitalizace

**Panel III: Challenges for Tax Advisers – is the profession prepared for digitalisation?**  
Výzvy pro daňové poradce – je profese na digitalizaci připravena?

### Vystoupení na konferenci potvrdili tito přednášející:

Benjamin Alarie, profesor daňového práva, Univerzita Toronto, CA  
Jaroslav Beneš, senior manager, Deloitte, CZ  
John Higgins, Senior Adviser, Burson-Marsteller, UK  
Xavier Oberson, Univerzita Ženeva, CH  
Jiří Teichmann, daňový poradce, CZ  
Richard Wild, Charterder Institute of Taxation, UK

### V roli moderátora se představí:

Wim Gohres, vedoucí výboru CFE pro profesní otázky, NL  
Petra Pospíšilová, prezidentka KDP ČR a viceprezidentka CFE

**Konference se uskuteční v Kongresovém centru ČNB v Praze a proběhne v anglickém jazyce.  
Více informací najdete na [www.kdpcr.cz/pac2017](http://www.kdpcr.cz/pac2017).  
Partnerem konference je International Fiscal Association (IFA).**

**Tištěný čtvrtletník**  
**KOMORA DAŇOVÝCH PORADCŮ ČESKÉ REPUBLIKY**  
Kozí 4, 602 00 Brno  
tel.: +420 542 422 311, fax: +420 542 210 306  
e-mail: [kdp@kdpcr.cz](mailto:kdp@kdpcr.cz), [moje.kdpcr.cz](http://moje.kdpcr.cz), [www.kdpcr.cz](http://www.kdpcr.cz)  
IČO: 44995059

**Čtvrtletník řídí redakční rada ve složení:**

Mgr. Simona Hornochová, JUDr. Petra Nováková, Ph.D., Ing. Lucie Rytířová, LL.M.,  
Ing. Jana Skálová, Ph.D., JUDr. PhDr. Karel Šimka, Ph.D., LL.M.,  
Ing. Jana Tepperová, Ph.D.

Vydávání povoleno Ministerstvem kultury ČR pod číslem E 22060.

Články obsahují názory autorů, které se nemusí shodovat se stanovisky KDP ČR.  
Datum předání do tisku: 13. září 2017  
ISSN 1211-9946

**Nakladatelsky a redakčně zajišťuje:**



**Wolters Kluwer**

Česká republika

Wolters Kluwer ČR, a. s.  
U Nákladového nádraží 6  
130 00 Praha 3  
tel.: +420 246 040 444  
[www.wkcr.cz](http://www.wkcr.cz)  
redakce: Andrea Doušová