

PRÁVO NA VOĽNÝ POHYB PRACOVNÍKOV VERSUS PREKÁŽKY VOĽNÉHO POHYBU PRACOVNÍKOV

HELENA BARANCOVÁ*

1. VOĽNÝ POHYB PRACOVNÍKOV – ZÁKLADNÁ EKONOMICKÁ SLOBODA

Základné ekonomické slobody zabezpečujú voľný pohyb tovaru, mobilitu pracovníkov, právo usadiť sa, poskytovať služby ako aj voľný pohyb kapitálu a služieb. Na základné ekonomické slobody sa môžu občania únie priamo dovolávať voči štátu. Podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ uplatniteľnosť základných ekonomických slobôd je aj vo vzťahu medzi súkromnými subjektmi práva.¹ Súdny dvor EÚ v rozsudkoch *Laval*² a *Viking Line*³ priznal voľnému pohybu služieb resp. slobode usadiť hodnotu „fundamentálnej zásady“ resp. „základného princípu“.⁴

Právo na voľný pohyb pracovníkov ako základná ekonomická sloboda nie je do takej miery využívaná ako ďalšie tri základné ekonomické slobody. V porovnaní s ostatnými ekonomickými slobodami sa dotýka podstatne nižšieho percenta pracovníkov únie, ktorí realizujú svoju mobilitu týmto spôsobom a ešte nižšieho percenta tých, ktorí z dôvodu svojej pracovnej mobility do iného členského štátu zmenia aj svoje doterajšie bydlisko.⁵ Základnými prekážkami vyššej dynamiky v rozvoji voľného pohybu pracovníkov sú okrem jazykových bariér, uznávania odborných kvalifikácií, hlavne prekážky z oblasti sociálneho zabezpečenia pre veľkú rozmanitosť sociálnych dôchodkových systémov sociálneho zabezpečenia členských štátov EÚ.

Podľa doterajšej judikatúry Súdneho dvora EÚ právo na voľný pohyb pracovníkov je jadrom slobodného pohybu osôb v rámci EÚ a súčasne konkretizuje článok 14 ZFEÚ ods. 2, ktorý zakotvuje štyri základné ekonomické slobody.⁶

* Prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc., Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave.

¹ C-26/62 (van Gent) zo dňa 5. 2. 1963, C-309/99 (Wouters) zo dňa 1. 2. 2002, C-265/95 (Komisia/Francúzsko) zo dňa 9. 2. 1997.

² C-341/05 (Laval) zo dňa 18. 12. 2007.

³ C-438/05 (Viking Line) zo dňa 11. 12. 2007.

⁴ ZWANZIGER, B.: *Nationale Koalitionsfreiheit vs. Europäische Grundfreiheiten – aus deutscher Sicht. Recht der Arbeit*, 2009, Sonderbeilage Heft 5, s. 110–111.

⁵ FRENZ, W.: *Handbuch Europarecht. Band 1: Europäische Grundfreiheiten*. 2. Auflage. Springer Heidelberg, 2012, s. 447.

⁶ C-167/73 (Komisia /Francúzsko) zo dňa 4. 4. 1974, bod 9, C-139/85 (Kempf) zo dňa 3. 6. 1986, bod 35, C-344/Belgicko (Komisia /Belgicko) zo dňa 20. 2. 1997, bod 14, C-118/75 (Watson) zo dňa 7. 7. 1976, bod 16, C-415/93 (Bosman) zo dňa 15. 12. 1995, bod 78, C-19/92 (Kraus) zo dňa 31. 3. 1993.

Právo na voľný pohyb pracovníkov z hľadiska vecného neprislúcha len do oblasti pracovného práva. Tvorí významnú súčasť verejného práva členského štátu EÚ. Toto právo súvisí aj s právom sociálneho zabezpečenia a s daňovým právom.

Právo na voľný pohyb pracovníkov právne pokrýva všetky fázy výkonu povolania počnúc hľadaním práce, výkonom práce, zotrvaním zamestnanca v členskom štáte za účelom hľadania nového pracovného miesta.

Súdny dvor EÚ v predchádzajúcich desaťročiach venoval dost' významnú pozornosť problematike voľného pohybu pracovníkov. V právnej literatúre ostatných rokov sa objavili aj názory, či právo na voľný pohyb pracovníkov tak, ako vyplýva z článku 45 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) možno interpretovať aj ako právo zamestnávateľa alebo sprostredkovateľa práce na voľný pohyb svojich pracovníkov, ako právo ich zamestnávať v členských krajinách EÚ, čo sčasti potvrdila aj judikatúra Súdneho dvora EÚ.⁷ Vtiahnutie a zainteresovanie zamestnávateľa do právneho rámca voľného pohybu pracovníkov je podľa právneho stavu *de lege lata* aj výslovne vyjadrené v článku 2 Nariadenia č. 492/2011, podľa ktorého ktorýkoľvek štátny príslušník členského štátu si môže dohodnúť s ktorýmkoľvek zamestnávateľom vykonávajúcím činnosť na území členského štátu uzavrieť a plniť pracovnú zmluvu. Z vyššie uvedeného možno vyvodit', že pod základné právo na voľný pohyb pracovníkov v určitom zmysle patria aj zamestnávateľia, ako nepriami adresáti voľného pohybu pracovníkov, čo Súdny dvor po prvý krát vyjadril vo svojom rozhodnutí *Clean Car* (350/96, bod 19).

Z právno-dogmatického hľadiska otázky aktívneho a pasívneho adresáta slobody voľného pohybu pracovníkov nie sú ešte komplexne doriešené.⁸

Právo na voľný pohyb pracovníkov sa z právno-dogmatického hľadiska súladne s aktuálnou judikatúrou Súdneho dvora EÚ považuje za základnú ekonomickú slobodu EÚ a súčasne za základné a individuálne právo, ako ho výslovne označuje Preambula Nariadenia č. 492/2011 v bode 4. V predchádzajúcich dvoch desaťročiach najmä zásluhou judikatúry Súdneho dvora EÚ sa vyriešili nemalé problémy so samotným právnym základom práva na voľný pohyb pracovníkov, či už ide o jeho chápanie ako základnej zásady práva EÚ, resp. chápanie tohto práva ako subjektívneho práva pracovníkov, ako aj obsahového vymedzenia pojmu pracovník, ktorému judikatúra Súdneho dvora EÚ priznala povahu autonómneho pojmu práva EÚ. Právo na voľný pohyb pracovníkov sa má podľa Nariadenia č. 492/2011 uplatňovať objektívne, slobodne a dôstojne so skutočným zabezpečením rovnakého zaobchádzania vo všetkých otázkach výkonu zamestnania. Požiadavka európskeho zákonodarcu na dôstojné uskutočňovanie práva pracovníkov na voľný pohyb reflektuje najmä aktuálny vývoj medzinárodného pracovného práva o dôstojnej práci. Citované nariadenie garantuje voľný pohyb pracovníkov nezávisle od charakteru pracovnoprávneho vzťahu. Napriek tomu, že právo na voľný pohyb pracovníkov je všeobecne chápané za jednu zo štyroch ekonomických slobôd, bod 4 Preambuly Nariadenia č. 492/2011 za primárny cieľ voľného pohybu pracovníkov považuje sociálny cieľ, nie ekonomický cieľ, ktorý spočíva najmä v možnosti zlepšenia životných a pracovných podmienok pracovníkov. Podľa Nariadenia č. 492/2011 ekonomický

⁷ C-208/05 (ITC) zo dňa 11. 1. 2007, body 24–26, C-350/96 (*Clean Car*), bod 19.

⁸ RIESENHUBER, K.: *Europäisches Arbeitsrecht*. Heidelberg: C. F. Mueller, 2009, s. 66.

cieľ je len sekundárnym cieľom voľného pohybu zamestnancov. Sociálny cieľ práva na voľný pohyb pracovníkov bol tým po prvý krát výslovne vyjadrený aj normatívne.

2. OBSAH PRÁVA NA VOĽNÝ POHYB PRACOVNÍKOV

Z pracovnoprávneho hľadiska považujeme za právne podstatné, že právo na voľný pohyb pracovníkov sa vzťahuje na všetky fázy výkonu povolania pracovníka, t. j. na hľadanie práce, na výkon práce v príslušnom pracovnom vzťahu, na pracovné podmienky, odmeňovanie a podmienky prepúšťania, ako aj právo na zotrvanie v príslušnom členskom štáte po skončení zamestnania.

Voľný pohyb pracovníkov sa má uskutočňovať v slobode a ľudskej dôstojnosti. Na rozdiel od voľného pohybu pracovníkov v prípade voľného pohybu služieb, osobitne pri dočasnom vysielaní pracovníkov sa neuskutočňuje integrácia do hospodárskeho systému členského štátu Európskej únie.

2.1 OSOBNÝ ROZSAH PRÁVA NA VOĽNÝ POHYB PRACOVNÍKOV

Oprávneným subjektom práva na voľný pohyb pracovníkov je pracovník, ktorý má štátnu príslušnosť niektorého z členských štátov EÚ. Na pracovníkov sa podľa primárneho práva, článku 45 ZFEÚ vzťahuje sloboda pohybu pracovníkov a na osoby samostatne zárobkovo činné podnikajúce na území členských štátov EÚ sa vzťahuje sloboda pohybu služieb (článok 49 ZFEÚ). Napríklad pracovník, ktorý je dočasne vyslaný na výkon práce do iného členského štátu EÚ, nie je adresátom voľného pohybu pracovníkov. V modeli dočasného vyslania je podstatná a smerodajná činnosť zamestnávateľa, nie činnosť zamestnanca. Zamestnávateľ, ktorý pracovníka dočasne vysielá na výkon práce do iného členského štátu, je adresátom slobody voľného pohybu služieb. Po skončení prác v rámci dočasného vyslania sa pracovníci vracajú do pôvodného miesta výkonu práce a nepoživajú výhody, ktoré zakotvuje článok 45 ZFEÚ. Preto pri dočasnom vyslaní pracovníka vždy treba rozlišovať medzi charakterom činnosti pracovníka a charakterom činnosti zamestnávateľa. Aj v zmysle aktuálnej judikatúry Súdneho dvora EÚ o voľný pohyb pracovníkov ide v prípadoch, ak pracovník vstúpi na pracovný trh iného členského štátu, čo sa nevyžaduje pri dočasnom vyslaní pracovníkov. Pracovník je počas dočasného vyslania stále zamestnancom doterajšieho zamestnávateľa.

Z hľadiska osobnej pôsobnosti sa právo na voľný pohyb pracovníkov vzťahuje na fyzickú osobu, ktorá má právny status pracovník. Fyzická osoba môže vykonávať zárobkovú činnosť v rámci EÚ nielen v právnej pozícii pracovník ale aj v právnej pozícii osoby samostatne zárobkovo činné. Tieto pracovné aktivity môže vykonávať jednu vedľa druhej. Pri súbežnom vykonávaní závislej činnosti a samostatnej zárobkovej činnosti podlieha dvom zásadne rozdielnym právnym režimom, predpisom o voľnom pohybe pracovníkov a predpisom o voľnom pohybe služieb. Tým sa fyzická osoba stáva adresátom dvoch rozdielných slobôd, na ktorých je založená EÚ, slobody pohybu pracovníkov a slobody pohybu služieb (viď C-143/87 Stanton, bod 154, C-107/83 Klopp, bod 19).

Okrem samotného pracovníka oprávneným adresátom slobody pohybu pracovníkov sú aj rodinní príslušníci pracovníka, ktorí majú svoje právo odvodené od práva pracovníkov. Rodinní príslušníci nemusia mať štátnu príslušnosť niektorého z členských štátov, lebo ich právo je odvodené z práva na voľný pohyb pracovníkov.

Je zaujímavé, že právo na voľný pohyb rodinných príslušníkov pracovníka, ktoré je odvodené z práva na voľný pohyb pracovníka, je z hľadiska počtu oprávnených adresátov práva oveľa početnejšie. Nositeľov originálneho práva na voľný pohyb pracovníkov je podstatne menej než nositeľov práva odvodeného od tohto originálneho práva, vychádzajúc najmä zo skutočnosti viacpočetných rodín migrujúcich pracovníkov.

2.2 VÝKON VEREJNEJ SLUŽBY

Výkon verejnej služby neprislúcha do osobnej a vecnej pôsobnosti práva pracovníkov na voľný pohyb. Nejde o výnimku z práva na voľný pohyb pracovníkov. Preto členské štáty EÚ sú oprávnené viazať výkon verejnej služby na štátne občianstvo. Pretože v aplikačnej praxi bolo nemálo problémov s ohraničením pojmu „verejná služba“, judikatúra Súdneho dvora deklarovala, že pojem „verejná služba“ je autonómnym pojmom práva EÚ.⁹ Musí ísť o službu, ktorá je spojená s vykonávaním zvrchovaných právomocí štátu. Ide o výkon úradnej štátnej moci pracovníkov zabezpečujúcich všeobecne štátne záujmy. Ide o povolania, s výkonom ktorých sa spája plnenie všeobecných funkcií a úloh štátu, aj preto sa pojem „verejná služba“ vykladá ako funkcionálny pojem práva EÚ, ktorý vzhľadom na závažnosť výkonu služby vyžaduje štátne občianstvo príslušného štátu. Nepatria sem takí zamestnanci verejnej služby, ktorí síce pracujú v oblasti verejnej služby, avšak práca ktorých nie je spojená s plnením výsostných právomocí štátu.¹⁰ Výnimky, pokiaľ ide o verejnú službu, Súdny dvor vykladá veľmi reštriktívne.¹¹ O výkon verejnej služby nejde napríklad v prípade pracovníkov výskumu, vývoja, vedy, zdravotnej starostlivosti zdravotných sestier vo verejných nemocniciach, lektorov cudzích jazykov na univerzite.

2.3 POJEM PRACOVNÍK

Pojem pracovník nie je v článku 45 ZFEÚ obsahovo definovaný, aj keď ide o pojem práva EÚ. Právo EÚ používa pojem pracovník, obsah ktorého chápe podstatne širšie ako obsah pojmu zamestnanec podľa Zákonníka práce Slovenskej republiky ale aj Zákonníka práce Českej republiky. Právo EÚ rozlišuje pritom medzi pojmom pracovník a pojmom samostatne zárobkovo činná osoba.¹² Popis statusu pracovník nepriamo vyplýva z článku 1 ods. 1 Nariadenia č. 492/2011, podľa ktorého ide o pracovné činnosti

⁹ C-473/93 (Komisia/Luxembursko) zo dňa 2. 7. 1996, bod 26, C-307/84 (Komisia Francúzsko) zo dňa 3. 6. 1986, bod 12, C-66/85 (Lawrie-Blum) zo dňa 3. 7. 1986, bod 26.

¹⁰ C-149/79 (Komisia/Belgicko) zo dňa 17. 12. 1980, C-392/05 (Alevizos) zo dňa 26. 4. 2007, bod 69, C-66/85 (Lawrie-Blum) zo dňa 3. 7. 1986, bod 27.

¹¹ C-66/85 (Lawrie-Blum) zo dňa 3. 7. 1986, bod 26, C-473/93 (Komisia/Luxembursko) zo dňa 2. 7. 1996, bod 33.

¹² BECKER, U.: Arbeitnehmerfreizügigkeit. In EHLERS, D. (Hrsg.): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. 2. Auflage. 2005, § 9.

fyzických osôb uskutočňované za odmenu. Pritom ani v práve EÚ sa pojem pracovník nepoužíva jednotne pre všetky právne inštitúty pracovného práva. Napríklad celkom inak v porovnaní s pracovným právom tento pojem vymedzuje Nariadenie o koordinácii predpisov sociálneho zabezpečenia, podľa ktorého pojem pracovník nezávisí od existencie pracovnoprávného vzťahu, ale od toho, či príslušná fyzická osoba je poisťená pre prípad príslušného sociálneho rizika. Doteraz pojem pracovník nie je presne vymedzený ani v medzinárodnom pracovnom práve. V práve EÚ doteraz chýba presné vymedzenie pojmu pracovník. Podľa rozhodnutia Súdneho dvora EÚ C-3/87 Súdny dvor deklaruje, že obsahovým prvkom samostatnej zárobkovej činnosti je účasť fyzickej osoby na podnikateľskom riziku, slobodné určenie pracovného času a slobodný výber spolupracovníkov.¹³

Doterajšia judikatúra Súdneho dvora sa vymedzením pojmu pracovník už viackrát zaberala najmä pre účely voľného pohybu pracovníkov.¹⁴ V rozhodnutiach Súdneho dvora sa zdôrazňuje, že pre účely voľného pohybu pracovníkov je vymedzenie pojmu pracovník autonómnym pojmom EÚ a členské štáty majú možnosť viac konkretizovať tento pojem. Pojem pracovník môže byť vymedzený rôzne pre rôzne účely, hlavne pokiaľ ide o vymedzenie pojmu pracovník pre účely pracovného práva a vymedzenie pojmu pracovník pre účely práva sociálneho zabezpečenia.¹⁵ Na druhej strane sa tiež zdôrazňuje, že pre právne predpisy práva EÚ s tou istou funkciou sa má používať jednotný pojem pracovník. napríklad pri výklade článku 45 ZFEÚ ako aj článku 157 ZFEÚ by sa malo vychádzať z jednotného pojmu pracovník.¹⁶ Výklad pojmu pracovník pre účely článku 157 ZFEÚ Súdny dvor uskutočňoval doteraz jednotne.¹⁷ V jednom zo svojich rozhodnutí Súdny dvor pojem pracovník vymedzuje takto: „*zamestnancom je ten, kto v podriadenosti k inému osobne preňho vykonáva závislú prácu za odmenu*“.¹⁸ V rozhodnutí Súdneho dvora v právnej veci Lawrie Blum Súdny dvor deklaruje, že pojem pracovník je autonómnym pojmom práva EÚ a že tento základný pojem charakterizuje hlavne indikátor organizačnej a osobnej závislosti osoby vykonávajúcej prácu. Podľa Súdneho dvora podstatný znak pracovného pomeru spočíva v tom, že fyzická osoba počas určitého obdobia vykonáva prácu pre iného podľa jeho pokynov, za ktorú dostáva ako protiplnenie odmenu.¹⁹ V právnej veci 337/97 (Meussen) Súdny dvor pri výklade pojmu pracovník akcentuje znak osobnej závislosti. Týmto rozhodnutím Súdny

¹³ C-3/87 (Agegate), bod 36.

¹⁴ C-41/74 (van Duyn) zo dňa 4. 12. 1974, C-36/74 (Walrave a Koch) zo dňa 12. 12. 1974, C-115/81 (Adoui) zo dňa 18. 5. 1982, C-30/77 (Bouchereau) zo dňa 27. 10. 1997, C-53/81 (Levin) zo dňa 23. 3. 1982, C-415/93 (Bosman), C-3/90 (Bernini) zo dňa 26. 2. 1992, C-281/98 (Angonese) zo dňa 6. 6. 2000, C-224/01 (Köbler) zo dňa 30. 9. 2003, C-413/01 (Nini – Orasche) zo dňa 6. 11. 2003, C-138/02 (Collins) zo dňa 23. 3. 2004, C-456/02 (Trojani) zo dňa 7. 9. 2004, C-109/04 (Kranemann) zo dňa 17. 3. 2005, C-185/04 (Öberg) zo dňa 16. 2. 2006, C-208/05 (ITC) zo dňa 11. 1. 2007, C-392/05 (Alevizos) zo dňa 26. 4. 2007, C-94/07 (Raccanelli) zo dňa 17. 7. 2008.

¹⁵ C-85/96 (Martínez Sala) zo dňa 12. 5. 1998, bod 31.

¹⁶ Záverečné návrhy generálnej advokátky Kokott v právnej veci C-313/02 (Wippel) zo dňa 18. 5. 2004, bod 49.

¹⁷ C-256/01 (Allonby) zo dňa 13. 1. 2004.

¹⁸ C-66/85, C-75/63.

¹⁹ C-344/87 (Lawrie Blum) zo dňa 3. 7. 1986, bod 17, C-154/04 (Nadin) zo dňa 15. 12. 2005, C-256/01 (Allonby) zo dňa 13. 1. 2004.

dvor súčasne deklaroval, že aj sezónni pracovníci môžu mať právny status pracovník.²⁰ Trvalé bydlisko pracovníka nemá právny význam pri posudzovaní toho, či má určitá fyzická osoba právny status pracovníka. Ide predovšetkým o rozhodnutie Súdneho dvora v právnej veci *Lawrie Blum*, v ktorom Súdny dvor deklaruje, že hlavnou charakteristikou pojmu pracovník je výkon práce fyzickej osoby podľa pokynov inej osoby v určitom čase za odmenu, pričom nerozlišuje súkromnoprávnú sféru od verejnoprávnej sféry, s výnimkou pracovných pozícií vo verejnej (štátnej) službe, výkon ktorej je spojený s výkonom funkcií štátu.²¹ Za pracovníka považuje Súdny dvor aj fyzickú osobu, ktorá má takú úroveň flexibilnej práce, že určitý čas v roku pri nepriaznivej hospodárskej situácii zamestnávateľa nemá pracovník nárok na mzdu, kedy sa predpokladá, že mu zamestnávateľ nebude určitý čas spôsobilý pridelovať prácu a v pracovnej zmluve sa na takýchto situáciách zmluvné strany dohodli.²² V práve EÚ ide o širšie koncipovaný pojem pracovník, o čom svedčia niektoré rozhodnutia Súdneho dvora EÚ, najmä rozhodnutia v právnej veci *Wippel*, rozhodnutie v právnej veci *Preston* a rozhodnutie v právnej veci *Raulin*, ktoré umožňujú do obsahu pracovného pomeru zaradiť aj príležitostné práce, pri ktorých zamestnávateľ voči svojim zamestnancom neplní svoju hlavnú povinnosť v zmysle vymedzenia pracovného záväzku podľa § 47, Zákonníka práce, pravidelne neprideliť pracovníkovi prácu.

Odmeňovanie zamestnanca Súdny dvor považuje za potrebný znak statusu pracovník, pričom výška odmeny nie je rozhodujúca. Pre vymedzenie pojmu pracovník je skutočná pracovná činnosť fyzickej osoby spojená s pokynmi zamestnávateľa. Vecný okruh takejto činnosti je podľa doterajšej judikatúry Súdneho dvora veľmi široký. Do uvedeného okruhu prislúchajú aj práce v čiastočnom pracovnom úväzku,²³ ale aj práce v takom malom rozsahu, odmena za ktoré je taká nízka, že pracovník poberá vedľa nej aj sociálne dávky.²⁴

V právnej veci *Trojani* Súdny dvor zdôrazňuje, že právny status zamestnanca nespĺňa fyzická osoba, ktorej práca nemá hospodársky význam alebo je len nepatrná.²⁵ Išlo o francúzskeho bezdomovca, ktorý pre Armádu spásy vykonával rozličné domáce práce za ubytovanie a týždenné vreckové 25 eur týždenne, práce, ktoré mali len nepatrný hospodársky význam. V tejto právnej veci Súdny dvor prenechal vnútroštátnemu súdu posúdiť, či žalobca má právny status pracovník. Podľa rozhodnutia Súdneho dvora v právnej veci *Bettray* práca, ktorá má len terapeutické ciele, nie je hospodárskou činnosťou a nespĺňa status pracovníka.²⁶ Naproti tomu profesionálni športovci boli zo strany Súdneho dvora uznaní ako pracovníci²⁷ obdobne ako členovia scientologickej cirkvi, ktorí pracovali v zariadeniach tejto cirkvi a protihodnotou ich práce nebola peňažná odmena v právnej forme mzdy ale boli v prevažnej miere vecné plnenia zo strany

²⁰ C-337/97 (*Meussen*) zo dňa 8. 6. 1999, bod 15.

²¹ C-307/84 (*Komisija/Francúzsko*) zo dňa 3. 6. 1986.

²² C-357/89 (*Raulin*) zo dňa 26. 2. 1992.

²³ C-53/81 (*Levin*) zo dňa 23. 3. 1982.

²⁴ C-139/85 (*Kempf*) zo dňa 3. 6. 1986.

²⁵ C-456/02 (*Trojani*) zo dňa 19. 2. 2004, bod 29.

²⁶ C-344/87 (*Bettray*) zo dňa 31. 5. 1989.

²⁷ C-415/93 (*Bosman*) zo dňa 15. 2. 1995.

cirkvi.²⁸ Súdny dvor EÚ v právnej veci Payir a ďalší (C-294/06), bod 28,³¹ rozhodol, že aj „operky“ majú právny status pracovníka.

Pracovná činnosť musí mať pri vymedzení pojmu pracovník podľa práva EÚ a podľa aktuálnej judikatúry Súdneho dvora EÚ hospodársky význam. Požiadavka hospodárskeho významu sa nevzťahuje na predmet činnosti zamestnávateľa. Medzi zamestnávateľmi môžu byť napríklad nielen športové zväzy, ale aj medzinárodné organizácie, cirkevné inštitúcie, zastupiteľské orgány a pod. Takýmito činnosťami je aj činnosť nemorálna, ak ju štát nezakáže z právneho titulu verejného poriadku, bezpečnosti a zdravia.

V súvislosti s aktuálnou judikatúrou Súdneho dvora pri posudzovaní obsahu článku 157 ZFEÚ, konkrétne pri posudzovaní problému rovnakého odmeňovania za prácu mužov bol Súdny dvor konfrontovaný s novým fenoménom, „novej kategórie samostatne zárobkovo činných osôb“, v prípade takých povolání, ktoré sa tradične vykonávali výlučne v pracovnom pomere a vplyvom informačných technológií môžu sa podľa Súdneho dvora vykonávať aj v pozícii samostatne zárobkovo činnnej osoby. V právnej veci Allonby Súdny dvor riešil problém rovnakého odmeňovania za prácu britskej docentky pracujúcej v oblasti informačných technológií. Pri riešení uvedeného problému sa musel v prvom rade vyporiadať s tým, či žalobkyňa má právny status pracovníka, lebo článok 157 ZFEÚ sa vzťahuje len na pracovníkov. Žalobkyňa namietala, že britský právny poriadok, ktorý zakazoval pôsobiť v týchto profesiách v statuse samostatne zárobkovo činnnej osoby, je v rozpore s právom EÚ. Súdny dvor riešenie tejto veci ponechal na rozhodnutie národného súdu s vyjadrením právneho názoru, že pri posudzovaní medzi pojmom pracovník a pojmom samostatne zárobkovo činnnej osoby musí súd zobrať do úvahy, či vykonávaná práca je skutočne hospodárskou činnosťou, či je odplatná, či jej výkon podlieha pokynom zamestnávateľa.²⁹ Podľa Súdneho dvora v uvedenej právnej veci je potrebné nezávisle od vymedzenia pojmu pracovník v národnom právnom poriadku členského štátu EÚ sa zaoberať aj otázkou, do akej miery žalobkyňa bola oprávnená slobodne rozhodovať o čase výkonu práce, mieste výkonu práce a spôsobe výkonu práce.³⁰ V tejto súvislosti Súdny dvor vyjadril, že v určitých prípadoch môže mať status samostatne zárobkovo činnnej osoby aj fyzická osoba, aj keď slobodne nerozhoduje o čase výkonu práce, mieste výkonu práce alebo tiež o spôsobe výkonu práce. Toto posúdenie však musí vyplývať z posúdenia okolností konkrétneho prípadu.

Komisia v Zelenej knihe „Pracovné právo pre požiadavky 21. storočia“ výslovne akcentuje potrebu zakotvenia jednotného pojmu pracovník ako autonómneho práva EÚ nielen pre účely voľného pohybu pracovníkov.³¹

3. VOĽNÝ POHYB PRACOVNÍKOV A ZÁKAZ DISKRIMINÁCIE

Zákaz diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti je zakotvený nielen v článku 45 ZFEÚ. Svoj všeobecný právny základ má v článku 18 ZFEÚ, zakotvu-

²⁸ C-196/97 (Steymann) zo dňa 5. 10. 1988, bod 11.

²⁹ C-256/01 (Allonby) zo dňa 13. 1. 2004, bod 62–67.

³⁰ Tamtiež body 71–72.

³¹ KOM (2006) 708 zo dňa 22. 11. 2006.

je zákaz diskriminácie pri uplatňovaní všetkých základných ekonomických slobôd. V právnej veci *Raccanelli* Súdny dvor EÚ vyslovil, že zákaz diskriminácie z hľadiska štátnej príslušnosti sa vzťahuje aj na súkromnoprávne subjekty (Max-Plank spoločnosť).³² Pre nepriamu diskrimináciu stačí, ak príslušné opatrenie má diskriminujúci účinok. Napríklad nejde zjavne o diskrimináciu podľa štátnej príslušnosti, ale o rozdielne zaobchádzanie podľa miesta trvalého bydliska, ak sa takéto rozdielne zaobchádzanie z hľadiska sociálnych dôsledkov prevažne dotýka cudzincov (viď C-152/73 (*Sotgiu*)).

Článok 7 ods. 4 Nariadenia č. 492/2011 výslovne zakotvuje, že zákaz diskriminácie sa priamo vzťahuje aj na kolektívne a individuálne zmluvy. Nielen kolektívne ale aj individuálne zmluvy sú neplatné a ničotné, ak porušujú zákaz diskriminácie, týkajúci sa prístupu k zamestnaniu, pracovným podmienkam, odmeňovaniu, včítane podmienok výpovede. Aj keď viazanosť súkromnoprávných subjektov nevyplýva priamo z článku 45 ZFEÚ, túto viazanosť by sme mohli nepriamo vyvodiť z obsahu formulácie odseku 2 článku 45 ZFEÚ, podľa ktorej sa zakazuje každé na štátnej príslušnosti založené rozdielne zaobchádzanie pracovníkov. Najmä článok 7 ods. 4 Nariadenia č. 492/2011 vytvára právny základ pre uplatnenie neplatnosti nielen kolektívnych zmlúv ale aj individuálnych pracovných zmlúv viazucich sa k práci, ale aj akýchkoľvek iných kolektívnych dojednaní medzi sociálnymi partnermi na pracovisku. Môžu to byť aj vzájomné dohody medzi zamestnávateľom a zamestnaneckou radou. Súdny dvor uplatňuje článok 45 ods. 2 ZFEÚ aj vo vzťahu medzi súkromnými osobami v rámci súkromnej autonómie. Týmto spôsobom zásadne limituje zásadu zmluvnej autonómie účastníkov pracovnoprávných vzťahov.³³ Obmedzenie zmluvnej autonómie účastníkov pracovného vzťahu sa vzťahuje len na zmluvy (dohody). Pokiaľ však ide o iné kolektívne úpravy typu pracovný poriadok alebo platový priadok, zákonné obmedzenie vyplývajúce z článku 7 ods. 2 citovaného Nariadenia obmedzujúco pôsobí len voči zamestnávateľovi, a keď pri ich prijímaní obvykle participuje aj sociálny partner zamestnávateľa. Typickým a v praxi častým príkladom nepriamej diskriminácie sú jazykové požiadavky, pokiaľ to vyžadujú osobitosti príslušného pracovného miesta, ale aj nezohľadnenie dôb zamestnania v zahraničí, viazanie príslušného pracovného miesta na miesto trvalého pobytu a pod. Najmä pokiaľ ide o sociálne zvýhodnenia migrujúcich pracovníkov, tieto nemajú len pracovnoprávny charakter (zľavy na cestovnom, daňové úľavy). V právnej veci *Angonese* bola po prvý krát Súdnym dvorom vyslovená priama platnosť voľného pohybu pracovníkov pre všetky zmluvy uzavreté súkromnými osobami. Najmä z článku 7 ods. 4 Nariadenia č. 492/2011 v nadväznosti na rozhodnutia Súdného dvora v právnej veci *Bosman*, *Angonese* a *Raccanelli* vyplýva priama účinnosť základnej slobody voľného pohybu pracovníkov nielen vo vzťahu ku kolektívnym združeniam (*Bosman*), ale aj vo vzťahu k subjektom súkromného práva. Z toho vyplýva právny dôsledok nevyhnutnosti štátnej ochrany práva na voľný pohyb pracovníkov pred zásahmi tretích osôb aj zo strany súkromnoprávných subjektov.

³² C-94/07 (*Raccanelli*), bod 46.

³³ C-281/98 (*Angonese*), bod 30.

4. OBMEDZENIE PRÁVA NA VOĽNÝ POHYB A VÝHRADA ORDRE PUBLIC

Právo na voľný pohyb pracovníkov, garantované v článku 45 ZFEÚ, možno obmedziť z dôvodu verejného poriadku, bezpečnosti a zdravia (výhrada ordre public). Konkretizáciu zásady ordre public v sekundárnom práve zakotvuje článok 27 nasl. smernice č. 2004/38/ES nielen z hľadiska obsahu, ale aj z hľadiska postupu. Judikatúra Súdneho dvora vychádza z reštriktívneho výkladu vyššie uvedenej zásady a za naplnenú ju považuje, ak príslušná fyzická osoba sa skutočne, osobne a ťažko previnila, alebo predstavuje skutočné nebezpečenstvo základných záujmov spoločnosti.³⁴ Pojem verejný poriadok chápe Súdny dvor EÚ reštriktívne. V jednom zo svojich rozhodnutí vyslovil, že ohrozenie verejného poriadku musí byť skutočné a dostatočne závažné a musí spočívať vo fundamentálnych záujmoch spoločnosti.³⁵ Ohrozenie verejného poriadku musí spočívať výlučne v osobnom správaní sa príslušnej osoby.³⁶ Za osobné správanie sa podľa Súdneho dvora EÚ považuje len súčasné správanie, nie minulé.³⁷ Samotný záznam v trestnom registri nie je bez ďalšieho dôvodom uplatnenia výhrady verejného poriadku.³⁸ Obmedzenia z dôvodu verejného poriadku, bezpečnosti a zdravia nesmú mať povahu hospodárskeho cieľa. Súdny dvor prikladá veľký význam vymedzeniu dôvodov obmedzujúcich voľný pohyb pracovníkov. Napríklad trestné konanie voči osobe nemôže byť samo osebe dôvodom pre zákaz vstupu na územie iného členského štátu. Obmedzenia za účelom ochrany verejného poriadku nesmú prekročiť rámec toho, čo je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné. Každý osobe postihnutej uplatnením výhrady verejného poriadku má sa zaručiť možnosť podať primeranú právnu námietku okrem prípadov, keď ide o dôvody bezpečnosti štátu.³⁹

Výhrada verejného poriadku, bezpečnosti a zdravia sa dotýka nielen právnych či správnych predpisov členských štátov, ale aj existujúcej praxe členských štátov. Členský štát však nemôže zakázať svojim štátnym príslušníkom vstup alebo pobyt na svojom území.⁴⁰

Výhrada verejného poriadku v Európskej únii sa poníma veľmi úzko a jej rozsah nesmie byť zo strany členských štátov EÚ určovaný jednostranne bez preverenia orgánov EÚ, čím sa má zabrániť tomu, aby časť občanov Európskej únie sa ocitla mimo právnej ochrany práva EÚ.

Medzi choroby alebo iné vady, ktoré môžu ohroziť verejný poriadok členského štátu patria najmä návykové choroby, ťažké duševné poruchy.

³⁴ C-36/75 (Rutili) zo dňa 28.10.1975, C-41/74 (Van Duyn) zo dňa 14.12.1994, C-115/81 (Adoui) zo dňa 18.5.1982.

³⁵ C-41/1974 (Van Duyn) zo dňa 4.12.1974.

³⁶ C-30/1977 (Bouchereau) zo dňa 27.10.1977.

³⁷ C-41/1974 (Van Duyn) zo dňa 4.12.1974.

³⁸ C-36/1975 (Rutili) zo dňa 28.10.1975, C-30/1977 (Bouchereau) zo dňa 27.10.1977, C-41/1974, (van Duyn) zo dňa 4.12.1974, Spojené veci C-115/116/1981 (Adoui) zo dňa 18.5.1982.

³⁹ C-36/75 (Rutili) zo dňa 28.10.1975.

⁴⁰ C-41/74 (Van Duyn) zo dňa 4.12.1974.

5. OBMEDZENIA A PREKÁŽKY VYPLÝVAJÚCE Z PRÍSLUŠNOSTI SYSTÉMU SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA

Pravidlá určujúce príslušnosť k systému sociálneho zabezpečenia osôb vykonávajúcich činnosť v štátoch Európskej únie upravujú koordinačné nariadenia, Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia a jeho vykonávacie Nariadenie č. 987/2009, ktoré sú účinné od 1. 5. 2010. Nariadením č. 1231/2010 sa rozšírilo Nariadenie č. 883/2004 a Nariadenie č. 987/2009 na štátnych príslušníkov tretích krajín.

Uplatniteľná legislatíva sa v jednotlivých situáciách určuje na základe všeobecných a osobitných pravidiel, ktoré zabezpečujú, aby osoby pohybujúce sa v rámci krajín EÚ z dôvodu výkonu zárobkovej činnosti boli pokryté systémom sociálneho zabezpečenia len jedného členského štátu. Tieto predpisy zároveň vylučujú, že príslušné osoby nebudú podliehať systému žiadneho členského štátu. Koordinácia nariadenia EÚ majú výhradný účinok a tak neumožňujú pracovníkom, aby si mohli sami vybrať výhodnejší systém sociálneho zabezpečenia alebo aby počas výkonu zárobkovej činnosti v inom členskom štáte ostali poistení v štáte bydliska. Výsledkom uplatnenia pravidiel sú preto aj situácie, že pracovníci pracujúci napríklad v dvoch členských štátoch, sú pokrytí systémom sociálneho zabezpečenia s menej výhodnými podmienkami, aké platia v štáte ich bydliska, sídla zamestnávateľa, či štátu, v ktorom je SZČO usadená.

Uplatniteľná legislatíva sa vzťahuje na celú oblasť sociálneho zabezpečenia, t. j. na sociálne poistenie (nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie, poistenie v nezamestnanosti, úrazové poistenie, garančné poistenie) a verejné zdravotné poistenie. Príslušnosť k systému sociálneho zabezpečenia sa potvrdzuje prenosným dokumentom (PD) A1 – potvrdením o právnych predpisoch sociálneho zabezpečenia, ktoré sa vzťahujú na držiteľa.

Ak je osoba zamestnaná alebo samostatne zárobkovo činná len v jednom členskom štáte, podlieha právnym predpisom sociálneho zabezpečenia štátu, v ktorom činnosť vykonáva aj napriek tomu, že sa jej bydlisko alebo sídlo zamestnávateľa nachádzajú v inom členskom štáte. Vo vyššie uvedenom prípade sa uplatňuje hraničný ukazovateľ „lex loci laboris“ Zamestnávateľ plní všetky svoje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z právneho poriadku štátu, v ktorom prevádzkuje hospodársku činnosť V takýchto prípadoch sa doklad A1 nevystavuje.

Právne situácie výkonu pracovnej činnosti vo viacerých členských štátoch EÚ veľmi podrobne upravuje článok 13 a článok 14 Nariadenia č. 883/2004 ako aj Nariadenia č. 987/2009. Vzťahujú sa aj na situácie, keď fyzická osoba vykonáva v jednom štáte pozíciu zamestnanca a v druhom štáte má postavenie samostatne zárobkovo činnnej osoby. V týchto situáciách sa používa viac hraničných ukazovateľov, pričom primárnym je kritérium bydliska zamestnanca a ak to nie je možné aplikovať, tak kritérium registrovaného sídla zamestnávateľa (miesta podnikania). Zásadne je príslušná legislatíva a teda aj poistenie štátu bydliska. Podľa článku 13 Nariadenia č. 883/2004 osoba, ktorá ako pracovník zvyčajne vykonáva činnosť v dvoch alebo viacerých členských štátoch, podlieha právnym predpisom štátu bydliska, ak podstatnú časť svojej činnosti vykonáva v tomto členskom štáte. Pritom článok 14 citovaného Nariadenia zakotvuje kritéria na

určenie podstatnej časti činnosti zamestnanca, akými sú napr. pracovný čas, odmena za vykonanú prácu (nemusí to byť preto len kritérium rozsahu pracovnej činnosti v podobe rozsahu pracovného úväzku zamestnanca).

Od 28. júna 2012 nadobudlo účinnosť Nariadenie (ES) č. 465/2012, ktorým sa mení a dopĺňa Nariadenie (ES) č. 883/2004. Podstatne podrobnejšie šie upravuje uplatniteľnú legislatívu v prípadoch súbežného výkonu zamestnania v dvoch alebo viacerých členských štátoch. Napr. pri súbežnom zamestnaní v dvoch členských štátoch pre zamestnávateľov s registrovanými sídlami alebo miestami podnikania v odlišných členských štátoch sa skúma podmienka podstatného výkonu činnosti zamestnanca v jednotlivých členských štátoch.

Osoba samostatne zárobkovo činná zvyčajne vykonávajúca činnosť v dvoch alebo viacerých členských štátoch podlieha legislatíve štátu, v ktorom sa nachádza centrum jej záujmu, ak nemá bydlisko v jednom z členských štátov, v ktorých vykonáva podstatnú časť svojej činnosti.

Takéto osoby oznamujú svoju situáciu inštitúcii štátu bydliska, ktorá určí uplatniteľnosť právnych predpisov len jedného členského štátu. Toto určenie je predbežné a definitívne sa stane do dvoch mesiacov za predpokladu, že inštitúcia, resp. inštitúcie členských štátov, v ktorých osoba činnosť vykonáva, nezaujmu v situácii dotknutej osoby odlišné stanovisko.

ZÁVER

Právo na voľný pohyb pracovníkov tak, ako ho zakotvuje primárne a sekundárne právo EÚ ako jedna zo štyroch ekonomických slobôd sa celkom osobne a individuálne dotýka občanov EÚ. Aj keď sa v praxi uplatňuje v menšom rozsahu než ďalšie tri ekonomické slobody, na ktorých je založená EÚ, tým viac a bytostne dotýka osobných životných osudov ľudí, občanov EÚ. Právom na voľný pohyb občania únie majú možnosť zabezpečiť si existenčné podmienky aj v inej než rodnej krajine. Európsky trh práce vytvára podmienky pre uplatnenie práva na voľný pohyb pracovníkov. Na druhej strane v praxi existuje ešte nemálo prekážok pri uplatňovaní práva pracovníkov na voľný pohyb pracovníkov, akými sú najmä jazykové bariéry a rozdielne systémy sociálneho zabezpečenia ako aj prípady diskriminácie podľa štátnej príslušnosti. Preto uplatňovanie práva pracovníkov na voľný pohyb podstatným spôsobom závisí aj od členských štátov pri eliminácii všetkých foriem diskriminácie pracovníkov, osobitne diskriminácie z hľadiska štátnej príslušnosti ako aj prísnyim dodržiavaním zásady rovnakého zaobchádzania.

FREE MOVEMENT OF WORKERS

Summary

A basic economic freedom ensures the free movement of goods, mobility of workers, freedom of establishment, right to provide services and free movement of capital. The author examines the legal

nature of that economic freedom and also subjective workers' rights, the substantive and personal scope projected not only into the primary sources of EU law as well as secondary sources of EU law. In the study, the author analyzes the problem of free movement of workers in the light of the numerous decisions of the Court of Justice of the EU. Analysis of the problem of free movement of workers is carried out with reference to the real difficulties employers in application practice with which they are confronted daily basis at work involved workers from the EU. Employers should, in this context, welcomed the reduction of administrative burden of social security rights when choosing the applicable legislation. Lack of knowledge of these rules is relatively high real obstacle to the free movement of workers within the European Union and the employer at high financial penalties for non-compliance. A focus of the author is in particular the principle of equal treatment regard to nationality and legitimate exceptions to the principle of equal treatment and the necessity of its restrictive legal interpretation. In relatively large part of the study author analyses new forms of legal requirements for the free movement of workers arising from the Regulations 492/2011/EC.

Key words: the free movement of workers, a worker, the principle of equal treatment, the ban on discrimination, social rights

Klíčová slova: svoboda volného pohybu pracovníků, pracovník, princip rovnosti, zákaz diskriminace, sociální práva