

Autor: Ondřej Pavelek

Úvod

Právo patří mezi základní normativní systémy. Jde o systém pravidel, který se liší od ostatních pravidel např. etiky, svou vymahatelností. Stát je tak nadán mocí právo vymáhat. V praxi je klíčový vztah mezi právem a morálkou. Jde tak dva systémy, které se vzájemně doplňují. Jak uvedl Immanuel Kant, „*Politika musí pokleknout před mravností... Mravnost utváří politiku odmítáním války, trváním na věčném míru a právech člověka.*“ Tato slova o právu a morálce a o vztahu práva k jiným normativním systémům jsou důležité právě v době pandemie.

Cílem tohoto příspěvku je zodpovědět otázku, jak právo ovlivnilo zaměstnanost v době pandemie. S ohledem na šíři tohoto tématu jsem zvolil dvě dílčí otázky. Za prvé, jaký je vliv práva EU na zaměstnanost v době pandemie, t. j. jak právo EU, zejména volný pohyb osob, byl zasažen. Za druhé, jak právo EU následně ovlivnilo české právo v této oblasti; k tomu bude předložena konkrétní judikatura Nejvyššího správního soudu.

Omezení volného pohybu osob

V souladu s čl. 21 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“) má každý občan EU právo se svobodně pohybovat a pobývat na území členských států; právo zahrnuje rovněž volný pohyb jeho rodinných příslušníků a to v souladu se zásadou zachování jednoty rodiny. Toto jeho základní právo však bylo v době pandemie omezeno. Volný pohyb osob, stejně jako zboží, služeb či kapitálu smí být omezen a to z důvodu ochrany veřejného pořádku, bezpečnosti či ochrany veřejného zdraví. Obdobně smí být omezen také volný pohyb pracovníků, což se vztahovalo primárně k tzv. pendlerům. V souladu s čl. 45 SFEU platí, že *volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.* V souvislosti s omezením volného pohybu pak existuje rozsáhlá judikatura Soudního dvora EU (dále jen „CJEU“). CJEU tak formuloval opakovaně významné principy, které lze aplikovat také na současnou pandemickou situaci a ovlivňuje rovněž rozhodovací praxi českých soudů. CJEU dospěl k závěru, že *...může být překážka svobodě pohybu osob odůvodněna pouze tehdy, pokud se zakládá na objektivních hlediscích a je přiměřená cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem (rozsudek ESD ze dne 18. července 2006, De Cuyper, C-406/01)... Soudní dvůr opakovaně připomněl, že pojem „veřejný pořádek“, pokud má odůvodnit odchylku od základní svobody, musí být chápán restriktivně, takže jeho dosah nemůže být určován jednostranně každým členským státem bez kontroly ze strany orgánů Evropské unie (rozsudek ESD ze dne 14. října 2004, Omega, C-36/02).* V této souvislosti musí být rovněž zdůrazněn princip zákazu diskriminace. Platí, že *Cílem článku 45 SFEU i všech ustanovení Smlouvy týkajících se volného pohybu osob je usnadnit občanům Unie výkon povolání všeho druhu na území Unie a bránit opatřením, která mohou tyto občany znevýhodnit, pokud si přejí vykonávat činnost na území jiného členského státu než členského státu svého původu. V této souvislosti mají příslušníci členských států zvláště právo, které pro ně vyplývá přímo ze Smlouvy, opustit svůj členský stát původu, aby se mohli přestěhovat na území jiného členského státu a pobývat na jeho území za účelem výkonu činnosti (rozsudek ESD ze dne 18. července 2017, Erzberger, C-566/15). Unijní právo totiž pouze zaručuje, že se na pracovníky vykonávající činnost na území jiného členského státu, než je členský stát původu, vztahují stejné podmínky jako na pracovníky tohoto jiného státu (rozsudek ESD ze dne 23. ledna 2019, Zyla, C-272/17).*

V duchu těchto principů je pak nutné interpretovat také nový zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (tzv. pandemický zákon), který zasahuje do svobody, a zejména určité kvality, pohybu tím, že např. omezuje dopravu či nařizuje ochranu dýchacích cest. Ve všech těchto případech jsou pak zasažena nejen základní lidská práva, ale rovněž také základní práva občana EU na volný pohyb v rámci vnitřního trhu. Klíčové je z tohoto pohledu zejména ustanovení § 2 pandemického zákona, které stanoví, že *V odůvodnění mimořádného opatření podle § 2 se zohlední aktuální analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahů práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob (§ 3 odst. 2 pandemického zákona).* Z tohoto ustanovení pak jednoznačně vyplývá, jak potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku z 27. 7. 2021, sp. zn. 8 Ao 17/2021, že odůvodnění mimořádného opatření, např. povinnost nosit ochranu horních dýchacích cest, musí obsahovat 1) aktuální analýzu epidemické situace onemocnění COVID-19, 2) konkrétní míru rizika spojenou s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami, 3) tzv. test proporcionality. Pokud takové odůvodnění chybí, je to důvod pro jeho zrušení. Jak ukazuje judikatura Nejvyššího správního soudu, tak v mnoha případech ovšem odůvodnění chybí, např. odkaz na neexistující studii.

Závěr

Pandemie ukázala, jak je celý právní systém zranitelný. Ukázala, že současná legislativa nedostačuje. Ukázalo se rovněž, že státní orgány, které jednají pod tlakem, nemají řádně legislativně nastaveny mantinely a dopouštějí se chyb, které mají často fatální – zdravotní i ekonomicky následky. Je rovněž zřejmé, že pouze s českými předpisy nevystačíme.

Zdroje:

Smlouva o fungování EU

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19

Rozsudek ESD ze dne 18. Července 2006, De Cuyper, C-406/01

Rozsudek ESD ze dne 14. Října 2004, Omega, C-36/02

Rozsudek ESD ze dne 18. Července 2017, Erzberger, C-566/15

Rozsudek ESD ze dne 23. Ledna 2019, Zyla, C-272/17

Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 7. 2021, sp. Zn. 8 Ao 17/2021