

Luboš Tichý

## SOCIÁLNÍ DIALOG: PRIVATIZACE EVROPSKÉHO PRACOVNÍHO ZÁKONODÁRSTVÍ?

**Abstrakt:** Sociální partneři, tj. zástupci zaměstnanců na straně jedné a orgánů EU, Komise a Rady na straně druhé, hrají v rámci evropského pracovního právního zákonodárství velmi významnou úlohu, obdobně jako v rovině tarifních či kolektivních smluv v zákonodárstvích členských států. Mluví se především o flexibilizaci pracovního zákonodárství. V rovině evropské však jde o zcela mimořádný fenomén, neboť s ohledem na v článku prokazovanou normativní povahu sociálními partnery uzavřených dohod dochází k pozoruhodnému jevu: sociální partneři (představitelé zaměstnanců a zaměstnavatelů v tzv. sociálním dialogu) se stávají zákonodárci a v důsledku toho dochází k jakési privatizaci legislativní činnosti EU (viz čl. 155 SFEU). Článek se zabývá nejen povahou uvedených dohod, které zkoumá v kontextu celé sociální politiky EU a pojmu sociálního státu, ale i otázkami údajného deficitu demokratické legitimity, a reprezentativnosti sociálních partnerů – základními slabými místy tohoto tzv. paralelního zákonodárství. Dovojuje možnou, i když omezenou právní ochranu proti porušením evropského práva dohodami a zabývá se též jejich prováděním, za které odpovídá členský stát. Konečně se navrhuje překonání nedostatku spočívajícího v chybění procesních pravidel při přijímání dohod sociálních partnerů.

**Klíčová slova:** sociální dialog, „privatizace“ legislativy EU, dohoda jako sekundární pramen práva s normativním účinkem

### ÚVOD

Myšlenka Jacquesa Delorse zapojit sociální partnery do legislativního procesu tehdejšího Evropského hospodářského společenství se ujala a pozitivně rozvinula. Jak známo, v Maastrichtu byla Sociální dohoda přijata většinou tehdejších členských států a její text pak byl Amsterodamskou smlouvou zahrnut do Smlouvy o Evropském společenství. Sociální dialog jako na evropské úrovni relativně nový pojem výrazným způsobem obohatil nejen v té době vznikající evropskou sociální politiku, ale svým způsobem představuje určitou revoluční změnu legislativního procesu nejen v jeho samotné proceduře, ale především v jeho charakteru. Sociální partneři hrají v rámci evropského pracovního-sociálního zákonodárství velmi významnou úlohu, obdobně jako ji v rovině tarifních, či kolektivních smluv v současné době hrají i v zákonodárství členských států.<sup>1</sup> Mluví se o flexibilizaci pracovního zákonodárství.<sup>2</sup> Je ovšem možné soudit, že nejde jenom

<sup>1</sup> Viz k tomu REBHAIN, Robert. Die Zukunft der Kollektivautonomie im Europa – Tarifautonomie. In: *Rechtsvergleich*. FS Gamillscheg; BIRK, Rudolf. Die Tarifautonomie in rechtsvergleichender Sicht. *Recht der Arbeit* (RdA) 1995, s. 71. Kolektivní smlouvy existují ve všech členských státech EU, mají však rozdílný význam, strukturu i právní účinky. Omezují se v současnosti jen na území členského státu. Transnacionální kolektivní smlouvy, které by měly mít význam pro přeshraniční hospodářské oblasti, neexistují, neboť pro ně nebyly vytvořeny právní předpoklady (viz RIEBLE – KOLBE. Von sozialen Dialog zum europäischen Kollektivvertrag?, *EuZA*, 2008, s. 453 nn.). V několika členských státech mají přímý normativní dopad na pracovní smlouvy. V mnoha státech jsou závazné bezprostředně vůči zaměstnancům. Ve Skandinávii, Nizozemí, Polsku a jiných členských státech může být tento účinek vyloučen pro odborářsky neorganizované zaměstnance. Jenom na odboráře se kolektivní smlouvy vztahují v Německu a Portugalsku (viz REBHAIN, Robert. Die Zukunft der Kollektivautonomie. In: *Europa-Tarifautonomie im Rechtsvergleich*, s. 8 nn.).

<sup>2</sup> Srov. REBHAIN, op. cit. v pozn. č. 1, s. 25, jenž mluví též o modifikaci legislativního procesu (viz též REBHAIN,

o flexibilizaci samotnou, ale že se pracovní a sociální zákonodárství typově, tedy svým charakterem od jiných sfér unijní zákonodárné činnosti odlišuje.<sup>3</sup> Ačkoliv se to tak na první pohled nejeví, bylo by možné tvrdit, že se normotvorná činnost ze značné části přesouvá z pravomoci tradičního zákonodárce a dostává se pod kontrolu samotných aktérů, respektive jejich zástupců na pracovním a sociálním kolbišti (trhu). Jsou to představitelé zaměstnanců a zaměstnavatelů, kteří na základě svých dohod určují charakter právního prostředí. Jejich akty mají přímo či zprostředkovaně normotvorný charakter a normativní význam.<sup>4</sup> S určitou nadsázkou, ale možná i bez ní lze tedy v důsledku tohoto jevu mluvit o jakési privatizaci této oblasti legislativy. Tuto tezi a tento jev se pokusíme blíže rozebrat v dimenzích tradičního chápání pojmů sociální unie a sociálního státu, a to i na pozadí základních zásad a hodnot ovládajících unijní právo a Evropskou unii jako celek (ad II.).

Tzv. sociální dialog, jenž výše zmíněnou revoluci způsobuje, je slovy SFEU „dohoda sociálních partnerů“, respektive „smluvní vztahy“ mezi nimi (pokud nebude výslovně zmíněn pojem smluvní vztahy, pak platí pro oba pojmy zkratka „dohoda“). Tento pojem zmíněný v čl. 155 SFEU má několik významů. Mimo jiné jím může být akt, který je podnětem k rozhodnutí Rady<sup>5</sup> ve smyslu čl. 155 odst. 2 věty druhé, nebo akt jako produkt souhlasné vůle sociálních partnerů ve smyslu aktu zákonodárského či to může být nepojmenovaný akt vycházející z pojmu smluvní vztahy,<sup>6</sup> který ovšem, má-li podobu dohody, může mít obdobnou funkci jako dohoda sociálních partnerů ve formálním slova smyslu. Podnětem k určitým otázkám či problémům však může být již to, že je každý z těchto pojmů bez bližšího vymezení „upraven“ pouhým zakotvením (uvedením) v textu Smlouvy, např. v materiálech (sděleních) Evropské komise. Těch je z tohoto důvodu hned celá řada.<sup>7</sup> Mohou vznikat i proto, že též samotný sociální dialog mezi sociálními partnery a Komisí je v čl. 154 SFEU upraven jen velmi stručně. Sociální dialog je součástí zákonodárského procesu, ale jeho úpravy se lze do značné míry pouze domýšlet a tento fakt představuje další zdroj problémů. Jak je již z těchto náznaků zřejmé, může mít normativní význam jak rozhodnutí Rady z podnětu dohody sociálních partnerů, tak i samotná dohoda a navíc i nepojmenovaná smlouva sociálních partnerů, jež je zahrnuta pod pojem smluvních vztahů těchto partnerů. Jinou otázkou je vztah samotné dohody sociálních partnerů a rozhodnutí Rady ve smyslu čl. 155 odst. 2 SFEU. I to je určitý problém. Reprezentativnost sociálních partnerů, jejich postavení v uvedeném zákonodárném

---

Robert. In: Schwarze, *EUV/AEUV*, s. 1688 a EICHENHOFER, Eberhard. In: Streinz, *EUV/AEUV*. 3. vyd., Mnichov 2012, s. 1135. Poměrně výstižné je označení tohoto způsobu jako korporativní legislativní model (PIAZOLO, Kathrin, *Sozialer Dialog nach der Abkommen über die Sozialpolitik und den Vertrag Amsterdam*. Frankfurt 1999, s. 164).

<sup>3</sup> Viz dohody sociálních partnerů obsažené ve směrnících 1996/34/ES o rodičovské dovolené, která byla nahrazena směrnicí 2010/18/EU, směrnice o práci na částečný úvazek 1997/81/ES, jež byla novelizována směrnicí 98/23/ES, směrnice o pracovních vztazích na dobu určitou 1999/70/ES a směrnice o pracovních poměrech v námořní plavbě 1999/63/ES novelizována směrnicí 2009/13.

<sup>4</sup> Viz blíže ad 2.1.

<sup>5</sup> Viz ARNOLD, Sylvia. *Der soziale Dialog nach Art. 139 EG*, která je správně nepovažuje za nový typ právního aktu, s. 256. V praxi se výlučně používá směrnice.

<sup>6</sup> Viz k tomu čl. 155 SFEU a ZEPPENFELD, Dagmar. *Der soziale Dialog in Europa*, 2004, s. 82 nn., hlavně však HÖLAND (HÖLAND, Armin. *Partnerschaftliche Setzung und Durchführung in der Europäischen Gemeinschaft*, *ZIAS*, 1995, s. 923, 438).

<sup>7</sup> Viz např. KOM (93) 600, KOM (96)448 apod. Viz další příklady ad 2.3.

procesu, otázka postavení zaměstnanců (pracovníků) v těchto úpravách, vynucování dohod členskými státy a další související otázky s sebou přinášejí celou řadu otázek, jejichž řešením se zabýváme ad 2.

## 1. VÝCHODISKA

### 1.1 Sociální unie

Evropská unie je nepochybně ovlivněna hodnotami svých členských států, mimo jiné též modelem sociálního státu.

Perspektivy evropské sociální integrace jsou poznamenány názory několika teoretiků, především pak jejich předním představitelem E. Deutschem, který konečný stav definoval jako zařízení na území Společenství, jehož instituce vyvíjejí činnosti, které by měly zajistit „mírovou proměnu jeho populace“.<sup>8</sup> Transnacionalismus poněkud přeformuloval mezinárodní vztahy a jejich aktéry. Zakladatel neofunkcionalismu a otec evropské integrační teorie Ernst Haas považoval sociální rozměr Evropy za základní.<sup>9</sup> Sociální konstruktivismus jakožto nová teorie evropské integrace je též zaměřen na vzájemné vztahy založené na sociální perspektivě. I sociální konstruktivisté považují sociální aktéry za závislé na tom, do jaké míry se sociální politika uskutečňuje v interakci s materiální základnou společenské reality.

Sociální politikou EU v dnešní podobě je třeba chápat soubor úprav, které mají za cíl zlepšit pracovní a životní podmínky občanů prostřednictvím veřejných opatření.<sup>10</sup> Tím je dáno již vzájemné působení mezi hospodářskou a sociální politikou. Evropské hospodářské společenství bylo koncipováno jako hospodářská unie, brzy se však začalo věnovat též sociálně politickým tématům. Od počátku v SEHS existovala<sup>11</sup> zvláštní kapitola s titulem „Sociální politika“ (nyní od čl. 151 SFEU). Je však na první pohled zřejmé, že od skutečné sociální unie (ve smyslu sociálního státu ad 2.) je EU dodnes relativně dost vzdálena.<sup>12</sup> Je tomu tak proto, že v rozporu s tímto ideálem sociálního uspořádání existují mezi sociálními pořádky členských států značné rozdíly. Harmonizace národních sociálních práv tedy není jednoduchým úkolem. Zatímco některé členské státy chápou příslušné působnosti jako paralelní k základním svobodám a chtějí je rozšiřovat, jiné členské státy v sociální politice spatřují pouhá „doprovodná“ opatření činěná ve prospěch vnitřního trhu. Proto je sociální politika často otázkou kompromisů. V jejím současném uspořádání jde tudíž především o rozdělení kompetencí mezi Unii a členské státy.

Legální rámec definovaný pro sociální rozměr integrace EU byl původně ve srovnání s rámcem pro ekonomický rozměr integrace slabší. Následný posun je však zřejmý. Je evidentní, že vývoj základních smluv v podobě stálého rozšiřování cílů sociální politiky

<sup>8</sup> DEUTSCH, Karl Wolfgang. *The Analysis of International Relations*, 1971.

<sup>9</sup> Citováno podle SCHIEK, Dagmar. Re-embedding Economic and Social Constitutionalism: Normative perspectives for the EU. In: Schiek – Liebert – Schneider (eds). *European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon*. Cambridge, 2011, s. 17, 21 nn.

<sup>10</sup> Srov. CLASSEN, Claus Dieter. In: Oppermann – Classen – Nettesheim. *Europarecht*, 4. vyd., s. 533.

<sup>11</sup> V primárním právu je zřetelný posun od Maastrichtské smlouvy (viz Classen v pozn. č. 10, s. 535).

<sup>12</sup> Srov. FRENZ, Walter. *Handbuch Europarecht*, díl 6., Institutionen und Politiken, 2011, s. 1093.

zahrnul i normativní úpravu pro případy usmířování sociálních a ekonomických cílů ve snaze dosahování hlubší integrace EU. V současné době tak můžeme mluvit o konstitucionalismu zakotveném<sup>13</sup> především v sociální dimenzi.

Z tohoto hlediska pak budeme posuzovat i ostatní aspekty konstitucionalismu, jež budou uvedeny dále.

## 1.2 Sociální stát

Jiným měřítkem existence a fungování sociální politiky, zejména v některých jejích aspektech, je pojem sociálního státu, jenž vyvolává vzpomínku na pojem sociálního ideálu Kahna-Freuda traktovaný v jeho díle *Das soziale Ideal des Reichsarbeitsgerichts*.<sup>14</sup> Tento pojem a přístup k němu byl základem judikatury Ústavního soudu Spolkové republiky Německo a vychází z něj i Habermas,<sup>15</sup> jenž sociální ideál definoval jako implicitní obraz společnosti o sobě samé, která jej praktikuje prostřednictvím aplikace příslušných zákonů. Pojem sociálního ideálu, na který se soudci odvolávají ve své vizi společnosti, zahrnuje deskriptivní prvky, jako např. fungování současné společnosti, stejně jako prvky normativní, tj. požadavky, jak by měla být společnost sociálně konstituována. V některých státech je sociální politika chápána v tomto ideálním smyslu. V jiných státech to tak výslovně není, jako např. ve Velké Británii, kde však existuje celá řada významných teorií a nadto i soudní praxe, která se touto otázkou zabývá<sup>16</sup> (opět Kahn Freund, lord Denning), nebo v USA, kde významnou úlohu sehrál Karl Llewellyn.<sup>17</sup> Hlediskem pro míru sociálního státu jsou některá kritéria (ideály), jako např. regulace trhu ve smyslu záruky obecných zájmů, podpora veřejného sektoru proti univerzálním pravidlům trhu či veřejná podpora sociálního blahobytu v jeho klasických funkcích a jiné.

Smluvní (tarifní) autonomie je určitou moderní „úchylkou“ sociálního státu,<sup>18</sup> neboť jak již bylo zmíněno o modelu sociální Unie, nositeli „zákonodárství“ mohou být též sociální partneři. Je tedy možný určitý pokles sociálních standardů právě v důsledku tohoto jevu, který je zase projevem liberální politiky státu, jenž se vzdává určitých svých pravomocí. To může vést i k opuštění určitých trendů a neaplikaci základních hodnot, které jsou pro sociální politiku tohoto státu podstatné.

Z hlediska našeho zaměření je relevantní překonávání strukturální nerovnosti na trhu úpravou vyjednávací moci jednotlivých subjektů označovaných jako sociální partneři. Obdobně jako na národní úrovni získávají postavení i v legislativním procesu Unie. Jednak korigují evropské zákonodárství v sociálním dialogu s Evropskou komisí, jednak se stávají autonomními zákonodárci ve smyslu čl. 155 SFEU, a to dokonce jako autonomní legislátoři normativních právních aktů (viz 2.1).

<sup>13</sup> Srov. SCHIEK, op. cit. v pozn. č. 9, s. 17, 43.

<sup>14</sup> Viz KAHN-FREUND, Otto. *Das Soziale Ideal des Reichsarbeitsgerichts*. In: *Arbeitsrecht und Politik*, Reprint 1966, s. 149–210.

<sup>15</sup> HABERMAS, Jürgen. *Between Facts and Norms*, 1992, s. 392.

<sup>16</sup> *Justice, Lord Denning and the Constitution*, 1981.

<sup>17</sup> Srov. LEWELLYN, Karl. Some Realism about Realism – Responding to Dean Pound. *Harvard Law Review*. 1931, s. 1222, 1243–1244.

<sup>18</sup> Srov. k tomu KOSTEČKA, Jan. Kolektivní smlouva jako pravotvorná lex contractus a některé teoretické otázky s tím spojené. *Právník*. 1997, s. 869 nn.

### 1.3 Minimální standard či harmonizace

Je možné zastávat názor, že nedostatek harmonizace v sociální oblasti EU v důsledku omezených kompetencí přenesených na EU, je překonatelný prostřednictvím čl. 352 SFEU (čl. 308 SES). Při přijímání opatření podle této flexibilní klausule je ovšem zapotřebí jednomyslnosti. Dalším problémem je, že jakákoliv činnost EU se „protíná“ se sociálními systémy členských států, které především vymezují speciální postavení sociálních partnerů. K tomu přistupuje okolnost, že opatření v sociální oblasti se dotýkají vlastně kohokoliv, tedy nejen každé fyzické, ale i právnické osoby, a to na rozdíl od jiných politik EU, které se týkají jenom některých sektorů, a tedy určitých, v těchto sektorech vymezených osob. Proto není žádným překvapením, že opatření EU v sociální oblasti včetně rozsudků soudů představují jakýsi „zářez“ do vnitřní politiky členských států.

Evropská integrace přestala být idealistickou aspirací, protože se stala realitou, jejíž omezení založená na kogentních ustanoveních práva jsou pocíťována v ekonomické a sociální oblasti, jakož i v osobních životech občanů.

Praxe ESD nás přesvědčuje o tom, že je zřejmě zapotřebí změnit základní přístupy k fungování evropského práva, zejména pak v sociální sféře. Jde o doktrínu nepřímého účinku. Na jedné straně to umožňuje použít domácí techniky interpretace, avšak v jiných případech legislativa členských států hraje při implementaci evropského práva epizodní roli (teorie omezené přednosti).

Konstituční stránka EU je otázkou vývoje. Je však možné dovozovat, že nepřímý účinek může mít i sociální charakter.<sup>19</sup>

Působení unijního sociálního práva naráží především na zvyklosti a praktiky jednotlivých členských států. Stejně tak je však třeba brát v úvahu i otázku hospodářské konkurenceschopnosti.<sup>20</sup> První problém se týká míry vlivu evropského práva a jeho struktury, posléze jmenovaný problém se týká působnosti ostatních opatření EU.

V důsledku paralelního zákonodárství<sup>21</sup> může vznikat situace několika sociálně právních režimů. Dále to může mít vliv na úroveň sociálních práv zejména při uskutečňování směrnic (viz čl. 153 odst. 3 SFEU), tím spíše pak při uskutečňování autonomních dohod sociálních partnerů, respektive jejich smluvních vztahů (viz ad 2.7.).

Zvláštní postavení má v tomto kontextu princip subsidiarity. Svým způsobem můžeme mluvit o jakési zvláštní, rozmělněné formě tohoto principu v zájmu sociálně politických hodnot,<sup>22</sup> neboť oblast sociální politiky EU je konstituována specifickým způsobem. Samotný formát úpravy této politiky, jak je zakotven v čl. 151, je svébytný a charakteristický. Je z toho patrné, že její koncepce je od jiných politik EU odlišná. Její cíle, jež směřují k dosažení měřítek sociálního státu, nemusejí totiž být, alespoň v krátkodobější perspektivě, v souladu s dosahováním hledisek vnitřního trhu. Hodnoty, jež jsou cíli

<sup>19</sup> Srov. LIEBERT, Ulrike. Reconciling market with Social Europe? The EU under the Lisbon Treaty. In: Schiek – Liebert – Schneider. *European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon*. Cambridge, 2011, s. 79 nn.

<sup>20</sup> SCHIEK, Dagmar. Is there a Social Ideal of the European Court of Justice? In: Neergaard – Nielsen – Rosberry (eds). *The Role of Courts in Developing European Social Model*. DJOF Publishing, 2010, s. 63, 118 nn., SEMMELMANN, Constanze. *Social Policy Goals on the Interpretation of Article 81 EC*. Nomos, 2009.

<sup>21</sup> Srov. SCHIEK, op. cit. v pozn. č. 9, s. 17, 42.

<sup>22</sup> K tomu viz REBHAHN, Robert – REINER, Michael. In: Schwarze. *EUV/AEUV*, s. 1678, kteří fungování tohoto principu v evropské sociální politice označují jako modifikované.

sociální politiky (zaměstnanost, zlepšování životních a pracovních podmínek, sociální ochrana, sociální dialog, rozvoj lidských zdrojů, trvale vysoká zaměstnanost a boj proti sociálnímu vyloučení) a určující podmínky, za nichž tyto cíle mají být dosaženy (rozmanitost vnitrostátních zvyklostí, potřeba konkurenceschopnosti), nejsou ve vzájemném souladu a při svém uskutečňování mohou působit dokonce odstředivě. Proto např. sledování principu subsidiarity nemusí vždy s ohledem na některé cíle vést k podpoře vnitřního trhu jako celku.

Existence dohod a smluvních vztahů nastoluje dvě zásadní otázky, jež mohou míru těchto základních hodnot svým způsobem podstatně ovlivnit.

Předně to je otázka reprezentativnosti sociálních partnerů (viz 2.3), s níž vlastně v určitém protikladu souvisí též otázka jednotné úpravy či různých úprav v rámci jednotlivých sektorů. Sociální dialog přinášející specifické zákonodárství má význam i pro otázku subsidiarity, která může být zásadním způsobem potlačována.<sup>23</sup>

## 2. KLÍČOVÉ FAKTORY A JEJICH PROBLÉMY

### 2.1 Pojem a povaha dohody, smluvního vztahu a autonomní dohody sociálních partnerů, normativní význam

Je zřejmé, že již čl. 154 odst. 4 SFEU vychází z relevantní struktury pracovně právních a sociálně právních koncepcí členských států, které preferují úpravu obsaženou v kolektivních dohodách oproti úpravě přijaté v řádném zákonodárném procesu. Toto ustanovení je proto určitým doplňkem čl. 27 a Listiny základních práv EU, které obsahuje právo na kolektivní vyjednávání a kolektivní dohody jako základní lidské právo. To je platforma autonomie, tedy autonomie stran kolektivních dohod s působností vůči zákonodárci. Z tarifní autonomie uznané v členských státech plyne proto též oprávnění autonomní úpravy speciálních pracovněprávních otázek.

Sociálními partnery jsou sociální partneři v členských státech; v České republice členové tripartity. Jestliže tyto subjekty nárokují vůči členskému státu právo transponovat směrnice kolektivní smlouvou, musí členský stát tomuto přání vyhovět a tento nárok uspokojit. Transpozice směrnice prostřednictvím sociálních partnerů zajišťuje, že pravidla předvídaná ve směrnici mají v členském státě.

Kolektivní smlouva, jež je transpozicí směrnice, pak nastupuje na místo, které má v legislativě členského státu zákon. Členský stát je povinen zajistit včasnou a obecně závaznou transpozici směrnice prostřednictvím kolektivních sociálních partnerů. Adresátem směrnice je a zůstává však členský stát. Transpozicí pověření sociální partneři jsou zavázáni vnitrostátně, nikoliv však vůči EU. Garantem řádné transpozice zůstává členský stát.

Pojem „smluvní vztahy“ je širší než pojem „dohoda“, ačkoliv i takový vztah musí být dohodnut. Smluvní vztahy tedy znamenají souhrn úmluv dosažených autonomně mezi sociálními stranami na unijní úrovni včetně těch, které se týkají vzájemných vztahů. Týkají se např. informací, konzultací, smírčích řízení. Vztahy představují rámec výsledků

<sup>23</sup> Ibidem.



vyjednávání. Dohody jsou naproti tomu právní jednání s normativním významem, jejichž „provádění“, tedy normativní transpozice pro zaměstnance a zaměstnavatele je upraveno v čl. 155 odst. 2. Prostřednictvím čl. 155 odst. 2 je zhodnocována a posílena ve své účinnosti. Dohody mohou mít formu doporučení nebo rámcových úmluv, které pak musí být realizovány prostřednictvím sociálních partnerů v členských státech. Dosud je v nich spatřován základní kámen pro nový model úpravy kolektivních pracovních vztahů, což je ještě významnější, nový model pracovní právního zákonodárství na evropské úrovni.<sup>24</sup>

Charakteristický rys sociálního dialogu vyplývá ze vzájemného propojení dohod sociálních partnerů a jejich provádění na unijní, respektive úrovni členských států. Dohoda sociálních partnerů je vytvořena autonomně sociálními partnery a musí být v tomto znění členskými státy transponována do jejich právních aktů.

Produktem sociálního dialogu je dohoda, která svou působností překračuje samotný vztah jejich smluvních stran. Platí, že čl. 155 SFEU představuje delegaci zákonodárné moci, kterou jak Unie, tak členské státy přenášejí na sociální partnery. Nevytvářejí sice vlastní kolektivně smluvní řád normativního působení vůči zaměstnavatelům a zaměstnancům; dohoda sociálních partnerů je však více než obligační vztah mezi stranami, neboť ve své podstatě je závazným dokumentem orientovaným na zákonodárnou činnost, tedy normativní smlouvou. Tuto normativní smlouvu je třeba podle čl. 155 odst. 2 transponovat, a to nejprve do práva Unie, a dále do práva členských států. Dohoda sociálních partnerů dosahuje mimořádné právní působnosti, která vykazuje znaky samostatného autonomního pramenu unijního práva.

Již shora jsme uvedli, že úprava obsažená v čl. 155 SFEU zahrnuje tři typy dohod či ujednání sociálních partnerů. Každý z nich má svůj vlastní právní režim. V prvním případě máme co do činění s dohodami uzavřenými sociálními partnery na úrovni Unie. Takové dohody se týkají záležitostí obsažených v čl. 153 SFEU a jsou prováděny rozhodnutími Rady na návrh Komise, a to na základě společné žádosti smluvních stran, jak to předvídá čl. 155 odst. 2 věta druhá SFEU. Označme tuto dohodu jako dohodu typu A.

V druhém případě máme co do činění s dohodou uzavřenou na úrovni Unie (dohoda typu B), která se realizuje nikoliv pomocí rozhodnutí orgánů Unie, nýbrž podle stávajících postupů a zvyklostí sociálních partnerů a členských států, jak to předvídá čl. 155 odst. 2 věta první SFEU.

Konečně jde o již uvedenou nepojmenovanou smlouvu zahrnutou pod pojem smluvní vztahy<sup>25</sup> sociálních partnerů ve smyslu čl. 155 odst. 1 SFEU (dohoda typu C).

Mluvíme-li o možné privatizaci sociálního evropského zákonodárství, jsme si vědomi toho, že všechny tyto tři typy dohod či smluv sociálních partnerů (typ A–C) mohou mít přímo či zprostředkovaně, a tedy nepřímou, určité normativní účinky. Proto mluvíme o sociálních partnerech – stranách těchto dohod jako o možných soukromých zákonodárcích.

<sup>24</sup> Viz FUCHS, Maximilian – MARHOLD, Franz. *Europäisches Arbeitsrecht*. Wien, 2006, s. 203.

<sup>25</sup> Srov. k tomu KREBBER, Sebastian. In: Callies – Ruffert (eds). *EUV/AEUV. Komentář k čl. 155, 2. vyd.*, 2002, s. 1629. Nejde tedy o to, že by dohoda byla jakousi podkategorií smluvního vztahu (jak se domnívá Dagmar Zeppenfeld, op. cit. pozn. č. 6, s. 81).

Jak jsme uvedli již v úvodu, přiznáváme dohodě sociálních partnerů normativní účinek. Tím se ovšem dostáváme do opozice k převládajícímu mínění.<sup>26</sup>

Abychom však předešli nedorozumění, je v první řadě žádoucí vysvětlit, co normativním účinkem rozumíme. Je jím vlastnost spočívající v tom, že pravidlo obsažené v dohodě sociálních partnerů (stanovící práva a povinnosti), zavazuje osoby, jimž je adresováno. Normativní účinek může být přímý či nepřímý (zprostředkovaný). V prvním případě mohou adresáti práv tato práva přímo uplatňovat (vynucovat, realizovat) a adresáti povinností mohou být donucováni k jejich plnění. V případě nepřímého účinku je k realizaci práv a povinností zapotřebí, aby bylo obecným zákonodárcem učiněno ještě další obecně závazné opatření, jež z proklamovaných (právně zakotvených) práv a povinností činí stanovením dalších předpokladů (podmínek vynucování) nároky, za kterých mohou být realizovány.

Z tohoto hlediska je možné konstatovat, že dohody A–C mají přímé či nepřímé normativní účinky.

Dohody typu A, jež jsou promulgovány směrnicí,<sup>27</sup> působí stejně jako směrnice sama. To znamená, že zpravidla mohou mít pouze nepřímé normativní účinky, ledaže nejsou řádně provedeny (implementovány) a pak mohou být přímo použitelné (respektive mít nepřímé účinky).

Dohody typu B (podle čl. 155 odst. 2 věty první SFEU) mohou mít v závislosti na „stávajících postupech a zvyklostech sociálních partnerů a členských států“ jak přímé, tak i nepřímé normativní účinky. Tento režim je třeba dovodit i v případě nepojmenovaných dohod (dohody typu C – smluvní vztahy ve smyslu čl. 155 odst. 1 SFEU).

Na podporu argumentace, že dohody nemají normativní význam, se uvádějí příliš jednoduché a povrchní argumenty. Uvádí se např., že doba pro evropský systém kolektivních smluv není ještě zralá,<sup>28</sup> a to bez bližšího odůvodnění. Lichá jsou tvrzení, že primární právo, tedy základní smlouvy, o normativní povaze mlčí.<sup>29</sup> Primárním právem v čl. 155 a 153 SFEU byla totiž normotvorná pravomoc výslovně delegována na sociální partnery. Obdobně jako tarifní smlouvy mají i dohody normativní význam. Přitom u tarifních smluv se to předpokládá a pochopitelně nikdo proti tomu nic nenamítá. Zapomíná se však, že na unijní úrovni jsou dohody tarifními smlouvami evropské dimenze představujícími specifický pramen unijního sekundárního práva. Jejich zaměření vůči třetím osobám a tedy nikoliv jenom vůči signatářům (sociálním partnerům) se výslovně uvádí jako jeden z hlavních účelů těchto dohod. Konec konců i první příspěvek zásadního charakteru v tomto ohledu pocházející od Birka nazývá tyto dohody supranacionálním (nadmárodním) právem.<sup>30</sup>

Jak vidno, jsou dohody typu A a B postaveny na roveň sekundárnímu zákonodárství EU. Evidentně však na ně nelze aplikovat některé zásady, respektive doktríny vyvinuté

<sup>26</sup> Pro příklad této většiny viz ARNOLD, pozn. č. 6, s. 257. BIRK, Rolf. Vereinbarungen der Sozialpartner im Rahmen des sozialen Dialogs und ihre Durchführung. *EuZW*, 15/1997, 453, ovšem sociální partnery považoval za zákonodárce („funktionálně“) již v roce 1997.

<sup>27</sup> Viz příklady směrnic v pozn. 2.

<sup>28</sup> RIEBLE, Volker – KOLBE, Sebastian. Vom sozialen Dialog zum europäischen Kollektivvertrag? *EuZA*, Bd. 1, 2008, s. 475.

<sup>29</sup> Viz k tomu EIFENHOFER, op. cit. v pozn. č. 2, s. 1639.

<sup>30</sup> BIRK, Rolf. Vereinbarungen der Sozialpartner im Rahmen des sozialen Dialogs und ihre Durchführung, *EUZW*, 15, 1997, s. 453 nn.



ESD, jež jsou aplikovány na vlastní sekundární právní akty. ESD zastává názor, že u nich doktrínu přímého ani nepřímého účinku nelze používat.<sup>31</sup> To je ovšem sporné, protože by obdobně jako tuzemské (tarifní) smlouvy měly umožňovat konečným beneficiářům, tedy zaměstnancům a zaměstnavatelům, opírat o ně svoje konkrétní právní nároky. Tato otázka, vyžadující důkladnou analýzu, však není předmětem tohoto příspěvku.

Není vyloučeno, aby mezi sociálními partnery figurovali též zástupci sociálních partnerů z jiných států, respektive aby se tito sociální partneři k dohodám ve smyslu čl. 155 SFEU připojili.<sup>32</sup> Těchto jurisdikcí třetích států se však netýká režim „koordinace“ (další vyjednávání, provádění prostřednictvím členských států). Nejsou-li příslušná opatření činěna ve třetích státech, hrozí vznik nerovnovážných právních vztahů.

## 2.2 Soulad dohod s unijním právem

Mluvíme-li o třech právních režimech těchto tří typů dohod, jsme si vědomi skutečnosti, že výše zmíněná autonomní „soukromá“ normotvorba má své meze, které vyplývají z její povahy. Sociální partneři jsou totiž sekundárními legislatory, na něž byla tato zákonodárná pravomoc delegována zakládací smlouvou (SFEU).<sup>33</sup> Již z tohoto důvodu se předpokládá soulad těchto dohod s primárním právem včetně jeho základních principů, jakými jsou především zákaz diskriminace a základní sociální práva.

Logicky se však klade otázka míry, tedy otázky měřítek tohoto souladu. V případě dohod typu A Höland uvádí, že jejich kontrolu je třeba omezovat na otázky právnosti a účelnosti.<sup>34</sup>

S požadavkem právnosti je třeba plně souhlasit. Dohoda je vtělena do aktu sekundárního práva, a proto nutně musí být v souladu s primárním právem.<sup>35</sup> Sotva však lze souhlasit s druhým kritériem, za které považuje účelnost<sup>36</sup> této autonomní úpravy. Není totiž rozumného důvodu, aby na „autonomní“ normotvorbu byly kladeny vyšší požadavky než na legislativní činnost unijních orgánů při vydávání aktů sekundární normotvorby, ledaže by bylo hledisko účelnosti redukováno na filtr zabraňující zdvojování zákonodárství, k němuž by mohlo dojít tím, že by byla navrhována úprava totožná s úpravou již existující.

Paralelní úpravy, které mohou v důsledku autonomie sociálních partnerů vznikat, by měly sledovat základní cíle EU a být v souladu s konkrétními právními pravidly, byť jejich vznik se vždy nemusí jevit souladným s hlediskem účelnosti. Diferenciace úpravy podle jednotlivých sektorů (branží) není na škodu, jestliže se tak sociální partneři dohodnou a jestliže jednotlivé úpravy sledují základní cíle EU.

Tam, kde se dostávají zásady, respektive základní pravidla unijního práva do rozporu s ustanoveními kolektivních dohod, je nutno vykládat zásadu subsidiarity zcela jedno-

<sup>31</sup> Viz k tomu rozsudek ESD, C-149/10.

<sup>32</sup> Viz BIRK, op. cit. pozn. č. 25, s. 456.

<sup>33</sup> Srov. čl. 155 SFEU.

<sup>34</sup> Srov. HÖLAND, Armin. *Partnerschaftliche Setzung und Durchführung in der Europäischen Gemeinschaft*. ZIAS, 1995, s. 423 nn.

<sup>35</sup> Srov. EICHENHOFER, op. cit. pozn. č. 2, s. 1639.

<sup>36</sup> Souhlasně ARNOLD, op. cit. v pozn. č. 5, s. 257.

značně ve prospěch unijního zákonodárce, respektive ve prospěch unijního práva.<sup>37</sup> V tomto ohledu řeší soud shora uvedeným způsobem konflikt např. mezi zásadou zákazu diskriminace (zásadou rovnoprávnosti) a smluvní autonomií sociálních partnerů na národní úrovni. Obdobně postupuje i ve prospěch základních tržních svobod při omezování méně významnými sociálními nebo kulturně sociálními hledisky jednotlivých států, respektive sektorů či regionů v členských státech.

Ve prospěch primárního práva je třeba řešit rozpor např. s některými ustanoveními primárního práva, která uskutečňují cíle vnitřního trhu. Jestliže by docházelo k omezování volného pohybu pracovníků, pak by nepochybně takováto dohoda v souladu s primárním právem nebyla a měla by takto být posouzena ještě předtím, než bude sankcionována rozhodnutím Rady.

V procesu kontroly právnosti, tj. souladu s primárním právem EU (a nikoliv se sekundárním právem obsaženým ve směrnici, i když k tomu dochází zprostředkovaně právě kontrolou souladnosti s primárním právem), je třeba dbát zákonodárné autonomie sociálních partnerů. Zjistí-li Rada rozpor s primárním právem, není oprávněna zasahovat do legislativní autonomie sociálních partnerů a dohodu rušit či upravovat.<sup>38</sup> Její pravomocí je takovouto dohodu svým rozhodnutím nepromulgovat.

Obtížnější problém spočívá v řešení konfliktu dohod sociálních partnerů se sekundárním právem, konkrétně se směrnicemi.

Možný konflikt autonomního sociálního zákonodárství s unijním právem zmiňuje sdělení Evropské komise z roku 2004,<sup>39</sup> přičemž jeho řešení pouze naznačuje. Uvádí se zde, že není vhodné, aby dohody „přepřepočítávaly“ směrnice.

I tento konflikt je třeba posuzovat z hlediska právnosti a nikoliv účelnosti. Klíčové je, co se rozumí přepřepočítáním směrnic. Přitom je třeba zdůraznit, že dohoda má stejnou právní sílu jako směrnice. Z toho plyne, že je-li schválena Radou, měl by se tento orgán postarat i o zrušení dosud platné směrnice tak, aby odstranil případný rozpor s později schválenou dohodou. I otázku, zda dohody nejsou způsobilé uskutečňovat cíle Evropského společenství<sup>40</sup> (dnes Evropské unie), je třeba posuzovat z hlediska právnosti a tedy míry rozporu s unijním právem.

Obdobně je třeba postupovat i v případě, že dohody sociálních partnerů typu A a B se dostaly po určité době své platnosti do rozporu s koncepcí sociální politiky EU. Ani v tomto případě nejsou Komise, respektive Rada a Parlament oprávněny rušit směrnici, která dohodu sociálních partnerů promulgovala, respektive ji měnit novou úpravou např. ve směrnici bez angažmá sociálních partnerů. V takovém případě je povinností Komise zahájit řízení v rámci sociálního dialogu podle čl. 154 SFEU.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Srov. HÖLAND, op. cit. pozn. č. 34, s. 443.

<sup>38</sup> Jak Rada, tak Komise jsou dohodou uzavřenou sociálními partnery vázány. Viz k tomu mj. KREBBER, op. cit. v pozn. č. 24, s. 1749 a HÖLAND, op. cit. v pozn. č. 32, s. 445, REBHahn, op. cit. v pozn. č. 2, s. 1690, ARNOLD, op. cit. v pozn. č. 5, s. 117, RODIÈRE, Pierre. *Droit Social de l'Union Européenne*, 2. vyd., Paris, 2002, marg. č. 113. Viz však problémy, na něž upozorňuje Rebhahn, op. cit. v pozn. č. 2, s. 1690.

<sup>39</sup> Srov. k tomu Sdělení Evropské komise ze dne 12. 8. 2004, KOM (2004), 557 v konečném znění, 12.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Viz však problémy, na něž poukazuje Rebhahn (REBHahn, op. cit. pozn. č. 2, s. 1690). Sociální partneři mohou řízení blokovat.

Proto je povinností orgánů EU vyzvat členský stát, aby vyjednal se sociálními partnery změnu takové dohody.

Na rozdíl od Rebhahna<sup>42</sup> považujeme dohody typu B, jež jsou uzavírané na úrovni Unie, avšak prováděné sociálními partnery, za právní akty unijního práva, jež mohou, ale nemusí upravovat oblasti podle čl. 153 SFEU. Vztahují se proto na ně stejná měřítko jako na dohody typu A.

V případě inominálních dohod (typ C) je situace složitější. Jde o produkt autonomního zákonodárství ve smyslu dohod normativní povahy, jež však netvoří součást unijního práva. Jedná se o soukromoprávní dohody podléhající (byť s možnými normativními účinky) režimu nařízení Řím I a jurisdikci podle nařízení Brusel I. I tyto dohody musejí být v souladu s primárním a dokonce i se sekundárním právem EU, jakož i se základními principy unijního práva.

Je zřejmé, že vedle dohod typu A–C mohou existovat obdobné úpravy v členských státech, a to jak na základě právních aktů, tak i právních úkonů, tedy kolektivních smluv. Pak zřejmě platí zásada přímé aplikovatelnosti a přednosti sekundárního práva EU, do něhož dohody typu A a B náležejí.

### 2.3 Deficit demokratické legitimace a reprezentativnost sociálních partnerů

V prvé řadě je třeba rozlišovat deficit demokratické legitimace na straně jedné a případné nedostatky v legitimaci sociálních partnerů jako stran dohody vůči neorganizovaným, respektive nezastoupeným příslušníkům obou stran na straně druhé. Někde se tyto dva aspekty, respektive problémy směšují.<sup>43</sup>

O deficitu demokratické legitimace je třeba uvažovat v souvislosti s podílem jednotlivých orgánů Unie na sociálním dialogu a především na provedení dohody typu A. Je zřejmé, že řízení o provedení nevyžaduje účast Evropského parlamentu. I když si Evropská komise vyžaduje slyšení v Evropském parlamentu, respektive jeho názor, účast této instituce předepsána není. Nedomníváme se však, že by nezapojení Evropského parlamentu do této velmi specifické formy zákonodárné činnosti představovalo závažný nedostatek.<sup>44</sup> Je tomu tak proto, že se jedná o specifickou autonomní formu zákonodárství, při které, jak ještě dále uvidíme, jsou provádějící orgány EU zněním dohody vázány. Přezkoumávat lze pouze jejich soulad s primárním evropským právem, což je především posláním Komise jako strážkyně Smluv, nikoliv však Evropského parlamentu. Účast Rady je přitom nezbytná, neboť jsou to členské státy, které jsou pak primárně odpovědné za implementaci obsahu příslušného rozhodnutí, do něhož je dohoda inkorporována. Strany, kterých se to týká, by měly být též signatáři dohody.

<sup>42</sup> Srov. REBHAHN, op. cit. v pozn. č. 22, s. 1689 a BIRK, Rolf. Vereinbarungen der Sozialpartner im Rahmen des sozialen Dialogs und ihre Durchführung. *EuZW*, 15, 1997, s. 453, 456, jež dohody přiřazuje pod „národní právo“.

<sup>43</sup> Srov. ZEPPENFELD, op. cit. pozn. č. 6, s. 129.

<sup>44</sup> Chybějící účast parlamentu v tomto řízení není na závadu. Jeho účast chybí i v jiných řízeních. Toto řízení je specifické a o reprezentativnost je zde postaráno. Srov. k tomu Arnold v pozn. č. 5, 257. Závažnost tohoto problému můžeme vidět i z hlediska národního zákonodárství. V těchto případech se vesměs účast parlamentu nevyžaduje. Měřeno tímto hlediskem se i nezbytnost účasti parlamentu na evropské úrovni jeví být poněkud malichernou.

Tím se dostáváme k druhému problému, kterým je reprezentativnost sociálních partnerů. Snad každý autor považuje se k tomuto problému vyjádřit, ale ani tyto názory, ani stanovisko soudu (SPS) nejsou obzvlášť přesvědčivé.<sup>45</sup> Reprezentativnost se totiž sice zdůrazňuje, avšak tento pojem až na poukaz na konkrétní situaci či poměry nejsou zvlášť konkretizovány.

Podle odst. 24 oznámení Komise KOM (93) 600 v konečném znění spočívají kritéria reprezentativnosti sociálních partnerů ve smyslu tehdejšího čl. 118b (nyní čl. 155 odst. 1 SFEU) v tom, že sociální partneři musí být organizováni na evropské úrovni a přesahovat jedno průmyslové odvětví a sestávat z organizací, které jsou integrální, uznávanou součástí struktury sociálních partnerů členského státu s pravomocí uzavírat smlouvy se zástupci členských států a mít odpovídající strukturu k tomu, aby zabezpečily účinnou účast v procesu konzultací. Tato kritéria byla užší verzí souboru kritérií navrhovanou Komisí UNICE, CEEP a ETUC (příloha k oznámení KOM (93) 600 v konečném znění).

Evropský parlament navrhl určité změny návrhu Komise, které se týkaly dvou aspektů, totiž, že příslušné odborové organizace jsou složeny z jiných organizací zastupujících zaměstnavatele a zaměstnance s členstvím, které je dobrovolné na národní a evropské úrovni a dále, že mají mandát svých členů zastupovat je v unijním kontextu.

Ze Syntézy příspěvku sociálních partnerů<sup>46</sup> (plyne, že v této věci nebylo dosaženo dohody. Komise pouze dále potvrdila uvedená tři kritéria, která se ovšem stala předmětem další kritiky,<sup>47</sup> neboť soudí, že UNICE, CEE a ETUC jsou sice nejreprezentativnější ze všech organizací, ale stále nezastupují většinu zaměstnavatelů a zaměstnanců.

Soud prvního stupně v citovaném rozhodnutí (S-135/96 EAMPE) sdělil určitá kritéria reprezentativnosti na straně zaměstnavatelů. Vzdor tomu existuje celá řada nevyřešených otázek, jako např. zda dohoda může být závazná pro sektor veřejných zaměstnanců, jestliže organizace – sociální partneři nezastupují zaměstnavatele tohoto sektoru.

Jasný vzor ohledně reprezentativnosti sociálních partnerů jako stran dohod neobsahuje ani sdělení Komise.<sup>48</sup> Zdůrazňuje jenom „subjektivní“ hodnocení případ od případu. Tento přístup postrádá prvotní kritérium, tj. obecné zásady objektivního hodnocení (posuzování) této vlastnosti sociálních partnerů.

Reprezentativnost by měla být zajištěna především samotným průběhem, respektive formou řízení o uzavírání dohody. Vedle právnosti je to druhý aspekt, na který by měla Komise v případě dohod typu A dohlížet.<sup>49</sup> Tento účel měl být zajišťován starostí o informovanost. Jinak řečeno, řízení o uzavírání dohody by mělo být přístupné každému, kdo

<sup>45</sup> K tomu srov. EICHENHOFER, op. cit. v pozn. č. 2, s. 1638. Viz rozsudek Soudu prvního stupně C-135/96 EAPME, Sb. SD 1998, II-2338, marg. č. 90, 93. Též REBHAIN, op. cit. pozn. č. 22, s. 1689.

<sup>46</sup> The future of the Social Dialogue, Synthesis of the Social Partners Contribution, Brusel 1997.

<sup>47</sup> Viz BLANPAIN a zejména BETEN. The democratic deficit of participatory democracy in Community Social policy, 1998, *EL Rev.*, s. 32.

<sup>48</sup> Srov. sdělení Komise v pozn. č. 35, 9 a dále sdělení Komise z 20. 5. 1998 KOM (1998), 322 a v příloze seznam evropských organizací sociálních partnerů. Ve sdělení Komise z 26. 6. 2002 (KOM 2002 341) se např. na straně 22 pojednává o zintenzivnění sociálního dialogu a posílení pozice zúčastněných. Přitom se jen velmi obecně poukazuje na nutnost účinného spolupůsobení na strukturu evropského sociálního dialogu. Tak jako obvykle i k tomuto sdělení je připojen seznam evropských organizací sociálních partnerů, které jsou podle soudobé úpravy v čl. 154 konzultovány.

<sup>49</sup> Sporný může být tento problém u dohod typu B a C, neboť zde není dána kontrola orgány EU.

o to projeví kvalifikovaný zájem. Proto je relevantní řádné oznámení o daném řízení včetně lhůt pro přihlášení se do něj.<sup>50</sup> Tím by mohlo být předcházeno případným sporům o neplatnost příslušného rozhodnutí (směrnice), kterým se dohoda provádí. Kdo je smluvní stranou takové dohody, rozhodují strany, respektive Komise v případě předcházejícího dialogu podle čl. 154. Tyto subjekty by měly předmět budoucí dohody dát na vědomí a umožnit všem, kterých se může taková úprava být jen potenciálně dotknout, zúčastnit se sociálního dialogu a být i signatáři dohody. Při řádné úpravě takového postupu by bylo možné ty potenciální účastníky, kteří neprojeví zájem, vyloučit z budoucího řízení o neplatnost právního aktu.

## 2.4 Nejasnosti v řízení a právní ochrana

Stále platí to, co uvádí Deinert,<sup>51</sup> že totiž evropské kolektivní smluvní právo je do značné míry právem nepsaným. Jak je zřejmé, primární právo vytváří jenom základní rámec, přičemž chybí podrobnější úprava zejména procesněprávního charakteru. Výhodou je určitá flexibilita pro další vývoj, nevýhodou značná nejistota, která ani praxí evidentně nebyla odstraněna.

Ne zcela jasné jsou definice samotných subjektů sociálního dialogu, tj. sociálních partnerů. Především je nejasné, a to i při porovnání definic Evropského parlamentu a Komise, zda vedle střešových svazů mohou jako sociální partneři vystupovat i národní svazy nebo jednotliví zaměstnavatelé a zaměstnanci.<sup>52</sup> Mnohdy je dále nejasné, koho jednotlivé národní či nadnárodní organizace zastupují.<sup>53</sup>

Obdobně jako v případě problematiky reprezentativního zastoupení platí i v tomto případě, neboť i zde se jedná o tuto kategorii, maximální otevřenost přístupu ke všem, kteří se legitimně chtějí procesu sociálního dialogu podle čl. 154 SFEU zúčastnit. Je pak věcí Komise, jakým způsobem tento proces uspořádá.

Je otázkou, za jakých okolností lze absenci některého z dotčených subjektů považovat za zásadní procesní vadu zakládající důvod neplatnosti případné směrnice, pokud by byla napadena u evropských soudů. Bohužel ani z existující judikatury to není zřejmé.

Opět jako v případě reprezentativnosti je žádoucí, aby všichni potenciální účastníci dialogu měli možnost se k věci vyjádřit a být též přítomni slyšení předvídanému SFEU.

Dále se mohou vyskytnout problémy s přechodem od slyšení k vyjednávacímu procesu podle čl. 154 odst. 4 SFEU. Je otázkou, zda to jsou sociální partneři, kteří rozhodují o okruhu osob, jež se jako sociální partneři vyjednávání zúčastní. Tento proces upraven není. I zde by bylo zapotřebí výslovné úpravy.

Opět se totiž klade otázka reprezentativnosti, řádného procesu a hlasování apod.

Další otázkou je, co se stane, jestliže sice k dohodě dojde, avšak ne všichni sociální partneři jsou pak ochotni ji předložit Komisi podle čl. 155 odst. 1. Je zřejmé, že v takovém případě půjde o spor mezi signatáři smlouvy, jež musí rozhodnout samotní sociální

<sup>50</sup> Viz k tomu rozsudek v pozn. č. 29, s. 88 an.

<sup>51</sup> DEINERT, Olaf. *Der europäische Kollektivvertrag: Rechtsstatsächliche und rechtsdogmatische Grundlagen einer gemeineuropäischen Kollektivvertragsautonomie*. Nomos, 1999, s. 480.

<sup>52</sup> Srov. k tomu HÓLAND, op. cit. v pozn. 30, s. 447.

<sup>53</sup> Srov. k tomu HÓLAND, op. cit. v pozn. 30, s. 450.

partneři, případně příslušný soud nebo arbitrážní orgány podle jejich předchozí úmluvy. Není-li dohoda Komisi předložena, je Komise povinna provést slyšení a sociální dialog podle čl. 154 SFEU.

Otázka právní ochrany se v literatuře příliš nediskutuje. Proto je třeba alespoň ve stručnosti nastínit dva možné případy, které mohou být aktuální.

V úvahu přicházejí řízení o neplatnost právního aktu podle čl. 263 SFEU (ex čl. 230 SES) a řízení o žalobě na nečinnost podle čl. 265 SFEU (ex čl. 232 SES).

V prvním případě lze za podmínek čl. 263 odst. 1 a 2 SFEU uvažovat možnost žaloby na neplatnost ohledně všech tří typů dohod.

Relevantní je především se ptát, zda dohody mohou být předmětem přezkumu z hlediska legality a dále kdo má aktivní legitimaci.

Pro otázku způsobilosti přezkumu platnosti (v řízení podle čl. 263 SFEU) je rozhodující, jakou povahu dohoda má. V tomto případě je třeba oddělit u dohody typu A promulgační směrnici vydanou Radou a samotnou dohodu, která byla směrnicí promulgována. Je třeba uvažovat, zda jsou dohody aktem „jiných subjektů Unie“, jak stanoví čl. 263 odst. 1 SFEU. Pozoruhodné je, že se k tomuto problému zatím podle našich znalostí nikdo nevyjádřil, a to včetně ESD, jenž neměl žádnou příležitost v tomto řízení rozhodovat. Pozoruhodné je dále, že na rozdíl od jiných označení se v tomto případě používá relativně velmi neostrého a širokého termínu „subjekt“. To kontrastuje ve srovnání s označeními „orgán“, „instituce“ a „organizace“, která jsou jinak vázána k samotné Unii jako mezinárodní organizaci. Jazykovým a systematickým výkladem tedy lze dovést, že zákonodárce měl na mysli jinou entitu, kterou chtěl právě tímto neurčitým výrazem označit. Z důvodů zájmu a významu, tedy teleologickým výkladem, neboť sociální partneři mají velmi významné postavení coby „normotvůrci“ v oblasti tak důležité, jakou je sociální politika, lze dospět k závěru, že dohoda sociálních partnerů je právním aktem „jiných subjektů Unie“ ve smyslu čl. 263 odst. 1 SFEU a že tedy může být předmětem přezkoumání z hlediska legality v řízení o neplatnosti právního aktu.

Jak bylo shora naznačeno, druhou, otázkou je, zda sociální partneři mají aktivní legitimaci k žalobě na neplatnost ve smyslu čl. 263 odst. 4 SFEU. Žalobce musí podle tohoto ustanovení být v postavení, že je mu dotčený akt určen nebo se jej „osobně a bezprostředně dotýká“. Ve smyslu dosavadní judikatury ESD lze dovést, že např. sociální partneři, kteří byli opomenuti, respektive členové sociálních partnerů, kteří jsou zahrnuti do působnosti dohody, mohou být v tomto řízení žalobci. To se týká dohody sociálních partnerů všech typů (A–C).

Důvodem neplatnosti může být porušení formálních pravidel (v úvahu snad přichází porušení postupu podle čl. 154 odst. 4, respektive 155 odst. 2) či zneužití pravomoci Rady ve smyslu vybočení z rámce sociální politiky nebo rozpor s primárním právem apod.

Druhá možnost ochrany spočívá v řízení o nečinnosti podle čl. 265 SFEU. Tady je situace podstatně jednodušší než v případě řízení o neplatnost. Použitelnost tohoto řízení je však podstatně menší. Lze je použít pro případ řízení podle čl. 154 SFEU, respektive konkrétně pro nečinnost při zahájení nebo pokračování v tomto řízení.

Konkrétní důvod k žalobě může nastat při porušení čl. 154 odst. 4 SFEU, informují-li sociální partneři Komisi o svém úmyslu zahájit postup podle čl. 155. Pokud je Komise pasivní a nepředloží návrh k promulgaci rozhodnutí Radou podle čl. 155 odst. 2 SFEU



v relevantní dobu, mohou sociální partneři, a to buď jako signatáři dohody či jednotlivě, podat žalobu na nečinnost u ESD. Relevantní dobou je 9 měsíců. Ačkoliv Rada nemá pro svá rozhodnutí stanoven časový limit, obdobná doba, tj. 9 měsíců, je dobou přiměřenou k tomu, aby Rada vydala promulgační směrnici anebo návrh Komise zamítla. V takovém případě lze, za předpokladu splnění dalších podmínek (zejména upomínky ke konání), Radu žalovat.

## 2.5 Provádění dohod sociálními partnery

V případě dohod typu B a C jsou za provádění odpovědni samotní sociální partneři, tj. signatáři těchto dohod. Při provádění mezi těmito dvěma typy není rozdíl, a když první z nich tvoří součást sekundárního unijního práva. Jde o „soukromoprávní“ smlouvy, jejichž prosazování je věcí jejich signatářů.

Jinak tomu však je u dohody typu A. Zde vyvstává celá řada problémů. První věc je otázka věcné a především osobní působnosti dohody. Jde o to, koho dohoda váže a kdo tak v případě provádění směrnice a tedy i dohody prostřednictvím zákona členského státu, spadá do její působnosti.

Z čl. 153 odst. 3 SFEU vyplývá, že stát může sociální partnery pověřit prováděním této směrnice. Zde je zřejmý základní rys, který je pro tento druh legislativního procesu typický a který je vlastně pro implementaci legislativních opatření charakteristický. Stát může na sociální partnery za předpokladu, že jsou k tomu způsobilí, přenést povinnost provádění směrnice.<sup>54</sup>

To předpokládá společnou žádost sociálních partnerů. Je pak věcí zákonodárství členského státu, jakým způsobem bude tento sekundární akt unijního práva uskutečňován.

Jedním z nástrojů provádění směrnic, ale i dohod podle čl. 155 SFEU, jsou kolektivní (tarifní) smlouvy sociálních partnerů v jednotlivých členských státech. Podstatné je, že za toto provádění vůči EU odpovídá daný členský stát, který, i když se jedná o výjimku z režimu implementace směrnic (nikoliv zákonem, ale „normativní“ smlouvou sociálních partnerů), nakonec tato opatření musí vynucovat.

Při transpozici dohody sociálních partnerů členskými státy jsou jejichmi adresáty právě zase sociální partneři. Způsob a povinnost se řídí podle práva každého členského státu. V těchto otázkách však existuje celá řada nejasností, které plynou zejména z toho, že význam a dosah kolektivní autonomie je v jednotlivých členských státech velmi rozdílným způsobem upravena. Čl. 155 odst. 2 je třeba vykládat tak, že dohoda sociálních partnerů může být uskutečněna nejen přímo sociálními partnery, ale též zákonodárným aktem členského státu, neboť tak lze dosáhnout jeho obecné závaznosti, tedy i včetně všech sociálních partnerů.

K transpozici na unijní úrovni (viz 2.1) je pro dohody sociálních partnerů zapotřebí řádný legislativní proces.

V českém právním řádu by to znamenalo sankcionovat sociální partnery na základě soudních řízení proti nim vedených. Stát sám není oprávněn do kolektivních smluv zasahovat, obdobně jako je tomu u orgánů EU na úrovni unijní.

<sup>54</sup> Viz REBHANN, Reiner, op. cit. v pozn. č. 22, s. 1683.

## 2.6 Odpovědnost za provádění

Sdělení Komise z roku 2002<sup>55</sup> zdůrazňuje zvláštní odpovědnost sociálních partnerů – autorů dohod za jejich implementaci. Toto východisko, tedy schopnost realizovat (provádět) směrnice sociální politiky podle čl. 153 odst. 3 SFEU a dohody všech typů podle čl. 155 SFEU, je předpokladem pro participaci sociálních partnerů na zákonodárství EU a jeho provádění, neboť i dohody typu B a C jsou svým způsobem implementačními nástroji sociální politiky a sociálního zákonodárství.

Vůči EU mají odpovědnost za provádění dohod členské státy.

Deleguje-li stát provádění na sociální partnery, je jeho věcí, jakým způsobem toto provádění kontroluje a vynucuje.

## ZÁVĚRY

Je zřejmé, že v důsledku vývoje sociální politiky od Maastrichtské smlouvy po dnešek se významným způsobem rozvinula autonomní činnost soukromých subjektů. Ty se významným způsobem podílejí nejen na legislativním procesu, ale i na procesu implementace sociálního zákonodárství EU.

Kolektivní dohody sociálních partnerů mají značný význam, protože mimo jiné mají normativní působení.

Již z principu právního státu, respektive právní unie plyne, že s ohledem na právě řečený význam kolektivních dohod by bylo žádoucí upravit způsob a proces jejich vznikání, tedy legislativní proces. V rámci této úpravy by mělo být stanoveno, kteří sociální partneři mohou navrhnout sociální dohodu a mohou se stát jejími stranami, a dále obsahuje pravidlo o osobní působnosti takových dohod. Kromě toho by měla být v takovémto předpisu obsaženém v sekundárním pramenu práva další pravidla vymezující podrobnější „technické“ předpoklady pro tento legislativní proces.

Za současného stavu je žádoucí, aby sociální partneři v každé kolektivní dohodě přesně stanovili i její osobní působnost.

**prof. JUDr. Luboš Tichý, CSc.**

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

---

<sup>55</sup> Viz pozn. 48.

Luboš Tichý

### **Social Dialogue: Privatisation of European Labour Legislation?**

***Abstract:** The social partners, i.e. the representatives of the employees on one hand and the authorities of the EU, the Commission and the Council of the EU on the other, play a very significant role within the European labour-law legislative process, just as they do in the area of tariff or collective agreements in the legislature of the member states. What is especially talked about is the flexibilisation of the labour legislature. At the European level, this is, however, a very unique and extraordinary phenomenon, as in regards to the normative character of the agreements agreed upon by the social partners and as is shown in the article, a remarkable event occurs: the social partners (the representatives of the employees and the employers within the social dialogue) become law makers and as a result of this, a certain privatisation of the legislative activity of the EU takes place (see Art. 155 TFEU). The article deals not only with the character of the mentioned agreements which it analyses in the context of the entire social policy of the EU and the term of a social state, but also with questions of the presumed deficit of representativeness of the social partners, i.e. the basic weaknesses of this so-called parallel legislative process. It infers the possible if limited protection against a violation of European law by the agreements and it also deals with their application, which is the responsibility of the member state. Finally it suggests to overcome the shortcomings consisting of the lack of procedural rules through agreement among the social partners.*

***Key words:** social dialog, “privatization” of the EU legislation, social agreement as a secondary source of law with a normative effect*