Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 15. listopadu 2018 [1]

Věc C-483/17

Neculai Tarola
proti
Minister for Social Protection

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Court of Appeal (odvolací soud, Irsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Občanství Unie – Volný pohyb osob – Směrnice 2004/38/ES – Právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států – Článek 7 odst. 1 písm. a) – Zaměstnané osoby – Článek 7 odst. 3 písm. c) – Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce – Příslušník členského státu, který vykonával výdělečnou činnost v jiném členském státě po dobu patnácti dnů – Nedobrovolná nezaměstnanost – Ponechání postavení pracovníka na dobu alespoň šesti měsíců“

I. Úvod

1. Ponechává si občan Unie, který využil svého práva volného pohybu a pobytu podle směrnice 2004/38/ES [2] a pracoval v jiném členském státě po dobu dvou týdnů a který nedobrovolně ztratil své zaměstnání, postavení pracovníka, a tedy i odpovídající právo pobytu?

2. Taková je v podstatě předběžná otázka, kterou Court of Appeal (odvolací soud, Irsko) předkládá Soudnímu dvoru. Otázka byla vznesena na základě žaloby, kterou podal rumunský státní příslušník proti Minister for Social Protection (ministr pro sociální ochranu, Irsko) v důsledku zamítnutí jeho žádosti o přiznání podpory v nezaměstnanosti.

3. V projednávané věci je tedy Soudní dvůr poprvé požádán o výklad čl. 7 odst. 3 písm. c) této směrnice.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Body 3, 9 a 10 odůvodnění směrnice 2004/38 uvádí:

„(3) Občanství Unie by mělo představovat základní postavení státních příslušníků členských států při výkonu jejich práva volného pohybu a pobytu. Je proto nezbytné kodifikovat a revidovat stávající nástroje Společenství, které se zaměřují samostatně na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a na studenty a další osoby bez zaměstnání, aby se právo volného pohybu a pobytu všech občanů Unie zjednodušilo a posílilo.

[…]

(9) Aniž je dotčeno příznivější zacházení přiznané uchazečům o zaměstnání judikaturou Soudního dvora, měli by mít občané Unie právo pobytu v hostitelském členském státě až po dobu tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti mít platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas.

(10) Při výkonu svého práva pobytu by se však osoby v počáteční fázi svého pobytu neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Proto by právo pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků delší než tři měsíce mělo podléhat určitým podmínkám.“

5. Článek 1 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice stanoví:

a) podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území členských států občany Unie a jejich rodinnými příslušníky;

[…]“

6. Článek 7 uvedené směrnice, nadepsaný „Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce“, v odstavcích 1 a 3 stanoví:

„1. Všichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud:

a) jsou v hostitelském členském státě zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými; nebo […]

[…]

3. Pro účely odst. 1 písm. a) si občan Unie, který již není zaměstnanou osobou ani samostatně výdělečně činnou osobou, ponechává postavení zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné v těchto případech:

[…]

b) je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný poté, co byl zaměstnán více než jeden rok a je řádně zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání;

c) je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný po skončení pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku nebo poté, co se během prvních dvanácti měsíců stal nedobrovolně nezaměstnaným, a zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. V tom případě si postavení pracovníka ponechává na dobu alespoň šesti měsíců;

[…]“

B. Irské právo

7. Článek 6 odst. 2 písm. a) a c) European Communities (Free Movement of Persons) (nº 2) Regulations 2006 [nařízení týkající se Evropských společenství (volný pohyb osob) (č. 2) z roku 2006] (dále jen „nařízení z roku 2006“), který provedl do irského práva čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38, stanoví:

„a) S výhradou článku 20 má občan Unie právo pobytu v tuzemsku po dobu delší než tři měsíce:

i) pokud je v tuzemsku zaměstnanou osobou nebo osobou samostatně výdělečně činnou;

[…]

c) S výhradou článku 20 může osoba, na kterou se vztahuje písm. a) bod i), zůstat v tuzemsku při ukončení činnosti uvedené v písm. a), pokud

[…]

ii) je řádně zapsána jako nedobrovolný nezaměstnaný poté, co byla zaměstnána po dobu delší než jeden rok a je řádně zaregistrována u příslušného úřadu Department of Social and Family Affairs (ministerstvo sociálních a rodinných záležitostí, Irsko) a FÁS [Foras Áiseanna Saothair (úřad pro odbornou přípravu a zaměstnání, Irsko)] jako uchazeč o zaměstnání […]

iii) aniž je dotčeno písm. d), je řádně zapsána jako nedobrovolný nezaměstnaný po skončení pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku nebo poté, co se během prvních dvanácti měsíců stala nedobrovolně nezaměstnanou, a zaregistrována u příslušného úřadu práce Department of Social and Family Affairs (ministerstvo sociálních a rodinných záležitostí) a FÁS [Foras Áiseanna Saothair (úřad pro odbornou přípravu a zaměstnání)] jako uchazeč o zaměstnání […]“

III. Skutkový základ sporu v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

8. Neculai Tarola je rumunský státní příslušník, který poprvé přicestoval do Irska v květnu 2007, kde byl zaměstnán od 5. do 30. července 2007 a poté od 15. srpna do 14. září 2007. Není prokázáno, že by se zdržoval v Irsku v období let 2007 až 2013. Naproti tomu je nesporné, že byl v Irsku znovu zaměstnán od 22. července do 24. září 2013 společností ASF Recruitment Ltd a poté od 8. do 22. července 2014 společností Marren Brothers Ltd. V tomto posledním zaměstnání pobíral odměnu ve výši 1 309 eur. Kromě toho také v období od 17. listopadu do 5. prosince 2014 pracoval jako nezávislý subdodavatel.

9. Dne 21. září 2013 podal N. Tarola ministru pro sociální ochranu žádost o podporu v nezaměstnanosti (*jobseeker's allowance*). Tato žádost byla zamítnuta z důvodu, že se mu nepodařilo prokázat svůj obvyklý pobyt v Irsku ani své prostředky v období od 15. září 2007 do 22. července 2013.

10. Dne 26. listopadu 2013 podal N. Tarola žádost o doplňkovou dávku sociální pomoci (*supplementary welfare allowance*). Tato žádost byla rovněž zamítnuta z důvodu, že nebyl schopen předložit doklady prokazující způsob, jakým si zajišťoval své živobytí a platil nájemné od září 2013 do 14. dubna 2014.

11. Neculai Tarola proto podal ministru pro sociální ochranu (Irsko) návrh na přezkum rozhodnutí ze dne 26. listopadu 2014. Tento návrh byl zamítnut z důvodu, že krátká doba zaměstnání N. Taroly v červenci 2014 nemohla zpochybnit zjištění, že neměl svůj obvyklý pobyt v Irsku. Je nesporné, že se N. Tarola zaregistroval jako uchazeč o zaměstnání u příslušného úřadu práce.

12. Dne 10. března 2015 požádal N. Tarola ministra pro sociální ochranu o přezkoumání jeho rozhodnutí ze dne 26. listopadu 2014, přičemž zejména tvrdil, že má podle čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 právo pobytu v Irsku jako pracovník na dobu šesti měsíců po ukončení pracovní činnosti v červenci 2014. Tato žádost byla dne 31. března 2015 zamítnuta z důvodu, že po svém příjezdu do Irska nepracoval více než jeden rok a neměl pro své živobytí dostatek vlastních prostředků.

13. Neculai Tarola tedy podal proti rozhodnutí ze dne 31. března 2015 žalobu k High Court (vrchní soud, Irsko). Tato žaloba byla zamítnuta z důvodu, že nesplňovala podmínky stanovené v čl. 6 odst. 2 písm. c) bodu iii) nařízení z roku 2006. High Court (vrchní soud) konkrétně rozhodl, že N. Tarola nemůže být považován za „pracovníka“, a tedy mít obvyklý pobyt v Irsku, a že proto z tohoto titulu nemůže uplatňovat nárok na sociální pomoc. Soud měl totiž za to, že se toto ustanovení týká výhradně osob, které pracovaly na základě pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku. Rovněž se domníval, že doba zaměstnání N. Taroly v období od 8. do 22. července 2014 nemohla být považována za pracovní smlouvu na dobu určitou ve smyslu tohoto ustanovení a že se jeho právo na podporu v nezaměstnanosti řídí ustanoveními čl. 6 odst. 2 písm. c) bodu ii) nařízení z roku 2006. Soud dospěl k závěru, že N. Tarola neprokázal, že před podáním žádosti o sociální pomoc pracoval nepřetržitě po dobu jednoho roku, takže ministr pro sociální ochranu uvedenou žádost zamítl důvodně.

14. Court of Appeal (odvolací soud), k němuž se N. Tarola odvolal, který měl za to, že v této věci vyvstala otázka výkladu čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38, a to zejména s ohledem na cíle sledované touto směrnicí, se rozhodnutím ze dne 2. srpna 2017 došlým Soudnímu dvoru dne 9. srpna 2017 rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Když občan jiného členského státu EU po dvanácti měsících, kdy vykonává své právo na volný pohyb, přicestuje do hostitelského [členského] státu a pracuje v něm (na základě jiného titulu, než je pracovní smlouva na dobu určitou) po dobu dvou týdnů, přičemž za tuto práci pobírá odměnu, a poté se nedobrovolně stane nezaměstnaným, ponechává si tak tento občan postavení pracovníka na další dobu alespoň šesti měsíců pro účely čl. 7 odst. 3 písm. c) a čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice [2004/38], které by jej opravňovalo k získání dávek sociální pomoci, nebo případně dávek sociálního zabezpečení za stejných podmínek, jako kdyby byl občanem pobývajícím v hostitelském státě?“

15. Písemná vyjádření předložili N. Tarola, irská, česká a francouzská vláda, jakož i Evropská komise.

16. Neculai Tarola, irská, dánská a německá vláda, jakož i Evropská komise rovněž přednesli ústní vyjádření na jednání konaném dne 6. září 2018.

IV. Analýza

17. Cílem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je v podstatě zjistit, zda čl. 7 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že státní příslušník členského státu, který pracoval v jiném členském státě po dobu dvou týdnů jinak než jako pracovník na základě smlouvy na dobu určitou a který se následně stal nedobrovolně nezaměstnaným, si ponechává postavení pracovníka ve smyslu těchto ustanovení.

18. Úvodem je třeba uvést, že se má analýza zaměří nikoli na určení postavení N. Taroly jako pracovníka, ale na to, zda si ponechává, nebo neponechává své postavení pracovníka ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38. Je totiž pouze na předkládajícím soudu, aby určil, zda má navrhovatel v původním řízení postavení pracovníka[3]. Na rozdíl od toho, co by mohla naznačovat argumentace irské vlády, se ostatně otázka položená Soudnímu dvoru této problematiky netýká[4]. Předkládající soud se poté, co připomněl judikaturu Soudního dvora, podle které musí být pojem „pracovník“[5] ve smyslu článku 45 SFEU v rozsahu, ve kterém definuje rozsah působnosti základní svobody zakotvené ve Smlouvě o FEU, vykládán široce[6], domnívá, že osoba, která byla zaměstnána po dobu dvou týdnů a skutečně pobírala odměnu za tuto práci, zůstává „pracovníkem“ ve smyslu unijního práva[7]. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že po posouzení skutečné situace tento soud dospěl k závěru, že N. Tarola musí být s ohledem na jím vykonávané činnosti[8] považován za pracovníka ve smyslu unijního práva.

19. Omezím tedy svou analýzu na jedinou otázku položenou Court of Appeal (odvolací soud), kterou se ptá, zda s ohledem na cíl sledovaný unijním normotvůrcem[9] si N. Tarola ponechává postavení pracovníka ve smyslu čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38.

3 – Připomínám, že pouze předkládající soud je příslušný mimo jiné ke zjištění a posouzení skutkového stavu ve sporu, který mu byl předložen. Pro nedávný příklad této ustálené judikatury viz rozsudek ze dne 8. června 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, bod 36). Pokud jde konkrétně o postavení pracovníka, měl Soudní dvůr za to, že „[t]akovéto posouzení skutkového stavu spadá pouze do odpovědnosti vnitrostátního soudu“, viz rozsudek ze dne 4. června 2009, Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 31).

4 – Je třeba připomenout, že se otázka položená Soudnímu dvoru netýká ani podpory v nezaměstnanosti.

5 – Po vydání rozsudku ze dne 19. března 1964, Unger (75/63, EU:C:1964:19), vypracoval Soudní dvůr autonomní definici pojmu „pracovník“ ve smyslu článku 45 SFEU vlastní unijnímu právu.

6 – Rozsudky ze dne 23. března 1982, Levin (53/81, EU:C:1982:105, bod 13), a ze dne 3. července 1986, Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, bod 16). Viz také rozsudek ze dne 19. června 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, bod 33 a citovaná judikatura). V tomto ohledu připomínám, že podle ustálené judikatury má pojem „pracovník“ ve smyslu článku 45 SFEU autonomní význam vlastní unijnímu právu a *nelze jej vykládat restriktivně*. Viz rozsudky ze dne 26. února 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, bod 14); ze dne 8. června 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, bod 13); ze dne 6. listopadu 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, bod 23); ze dne 17. července 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, bod 33); ze dne 21. února 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, bod 39), jakož i ze dne 1. října 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, bod 22).

7 – Soudní dvůr poté, co připomněl, že za pracovníka musí být považován „každý, kdo vykonává skutečnou a efektivní činnost s výjimkou těch činností, které jsou natolik omezené, že jsou čistě okrajové a vedlejší“, a že „[p]racovněprávní vztah je podle [jeho] judikatury charakterizován okolností, že určitá osoba vykonává po určitou dobu ve prospěch jiné osoby a pod jejím vedením činnosti, za které protihodnotou pobírá odměnu“, rovněž rozhodl, že okolnost, že závislá činnost trvá krátkou dobu, není sama o sobě způsobilá vyloučit tuto činnost z rozsahu působnosti článku 45 SFEU. Viz rozsudek ze dne 4. června 2009, Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, body 26 a 29 a citovaná judikatura). Viz také rozsudek ze dne 1. října 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, body 23 až 27 a citovaná judikatura).

8 – Předkládající soud uvádí, že N. Tarola pracoval „v jiném postavení než jako pracovník na základě smlouvy na dobu určitou“. V tomto ohledu vyplývá z vyjádření navrhovatele v původním řízení na jednání, že pracoval jako „příležitostný pracovník“ ve stavebním průmyslu a že doba platnosti smlouvy o příležitostné práci není s ohledem na svou vázanost na okolnosti vývoje trhu práce ve stavebnictví předem stanovena. Kromě toho irská vláda sama v odpovědi na otázku položenou na jednání uvedla, že příležitostný pracovník „je pracovník na částečný úvazek, který pracuje méně než třináct týdnů a který vykonává práci, která není pravidelnou“. Podle této vlády lze mít u příležitostného pracovníka za to, že má postavení pracovníka ve smyslu irského práva. Co se týče smlouvy o příležitostné práci, je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že „podmínky zaměstnání pracovníka, který je vázán [smlouvou o příležitostné práci] neznemožňují, aby byl kvalifikován jako pracovník ve smyslu článku 48 Smlouvy o EHS [nyní článek 45 SFEU]“. Rozsudek ze dne 26. února 1992, Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, bod 11).

9 – Předkládající soud odkazuje na spravedlivou rovnováhu mezi hlavním cílem, který spočívá v dosažení zabezpečení volného pohybu pracovníků, a cílem, jehož účelem je zajistit, aby systémy sociálního zabezpečení hostitelských členských států nebyly nepřiměřeně zatíženy. Viz body 1 až 4 a 10 odůvodnění směrnice 2004/38. Viz také poznámka pod čarou 26 tohoto stanoviska.

20. Nejprve je třeba uvést, že francouzská a česká vláda, jakož i Komise se podobně jako N. Tarola domnívají, že jeho situace spadá do působnosti čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38. Tento postoj ve svých ústních vyjádřeních sdílela dánská a německá vláda, zatímco irská vláda ve svém písemném vyjádření zastávala opačný názor. Tvrdila, že se čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 na navrhovatele v původním řízení nevztahuje, protože nebyl zaměstnán na základě smlouvy na dobu určitou.

21. Je třeba upřesnit, že všechny tyto zúčastněné strany, které předložily písemná a ústní vyjádření, včetně irské vlády[10], podaly odlišný výklad čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38. Tyto různé postoje ukazují, že je nutné vyjasnit, jak je třeba toto ustanovení vykládat.

A. Výklad čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38

22. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že pro výklad ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí[11]. Provedu proto doslovný, teleologický a systematický výklad čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38.

1. K doslovnému výkladu čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38

23. V souladu s čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38 mají všichni občané Unie právo pobytu na území členského státu po dobu delší než tři měsíce. Podle čl. 7 odst. 3 písm. c) této směrnice si občan Unie, který již není zaměstnanou osobou ani samostatně výdělečně činnou osobou, ponechává postavení zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné, a tedy právo pobývat na území členského státu Unie po dobu delší než tři měsíce, pokud „je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný po skončení pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku nebo poté, co se během prvních dvanácti měsíců stal nedobrovolně nezaměstnaným, a [je] zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání“. Podle tohoto ustanovení si v tom případě „postavení pracovníka ponechává na dobu alespoň šesti měsíců“.

24. Z prvního přečtení tohoto ustanovení je zřejmé, že si jeho text nevystačí sám o sobě z hlediska syntaktického a gramatického. Z užití spojky „nebo“ unijním normotvůrcem nicméně vyplývá, že se druhý případ liší od prvního. Toto ustanovení tedy zahrnuje dva různé případy. První podle všeho nevyvolává žádný výkladový problém, neboť se týká situace občana Unie, který již není zaměstnanou osobou na základě pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku a je po skončení této smlouvy řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný.

25. Naproti tomu znění druhého případu vyvolává pochybnosti o jeho výkladu. Přesněji řečeno, z této formulace není zřejmé, zda se výraz „během prvních dvanácti měsíců“ týká trvání počáteční doby zaměstnání občana Unie v hostitelském členském státě, nebo druhu pracovní smlouvy, kterou občan Unie v tomto členském státě uzavřel (smlouva na dobu určitou, smlouva na dobu neurčitou nebo jiný druh smlouvy).

26. Na základě čistě doslovného výkladu čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 se výklad předkládajícího soudu zdá být *a priori* přiměřený. Tento soud má za to, že se první hypotéza tohoto ustanovení („řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný po skončení pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku“) týká ukončení pracovních smluv na dobu určitou kratší jednoho roku, zatímco se druhá hypotéza („poté, co se během prvních dvanácti měsíců stal nedobrovolně

10 – Irská vláda tento postoj zastávala podpůrně.

11 – Viz zejména rozsudky ze dne 17. listopadu 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, bod 12); ze dne 22. prosince 2010, Feltgen a Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, bod 12), jakož i ze dne 13. září 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, bod 29).

nezaměstnaným […]“) týká ukončení pracovních smluv na dobu delší jednoho roku. Je totiž zcela logické, že pokud se první hypotéza týká smlouvy na dobu určitou uzavřené na dobu kratší jednoho roku, může se výraz „během prvních dvanácti měsíců“ týkat pouze činnosti vykonávané po dobu delší jednoho roku.

27. Považuji nicméně v prvé řadě za důležité uvést, že se výraz „během prvních dvanácti měsíců“ u druhého případu netýká konkrétního druhu pracovní smlouvy a neodkazuje na přesné trvání smlouvy. Tento výraz se týká pouze možnosti, že se občan stane nezaměstnaným během prvních dvanácti měsíců v zaměstnání, tj. v období od začátku pracovněprávního vztahu do začátku období nedobrovolné nezaměstnanosti, bez ohledu jak na druh smlouvy, na základě níž byl zaměstnán, a dobu, na kterou byla uzavřena (smlouva na dobu určitou nebo neurčitou, na plný či částečný úvazek nebo jiná varianta smlouvy) [12], tak i na povahu vykonávané činnosti (jakožto zaměstnaná nebo samostatně výdělečně činná osoba) [13].

28. V zásadě tedy z doslovného výkladu francouzského znění čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 vyplývá, že se druhý případ uvedený v tomto ustanovení vztahuje pouze na období od začátku pracovněprávního vztahu do začátku nedobrovolné nezaměstnanosti, přičemž druh uzavřené pracovní smlouvy ani povaha činnosti vykonávané občanem Unie během prvních dvanácti měsíců zaměstnání nemají na tento výklad vliv. Porovnání různých jazykových verzí tohoto ustanovení nevede k odlišnému závěru [14].

29. Pokud jde o výraz „během prvních dvanácti měsíců“, je třeba poznamenat, že žádná ze zkoumaných jazykových verzí není příkladem jasné právní úpravy. Tento výraz se zdá být formulován stejným způsobem v německém („der ersten zwölf Monate“), anglickém („during the first twelve months“), italském („durante i primi dodici mesi“), polském („przez pierwsze dwanaście miesięc“), estonském („esimese kaheteistkümne kuu“), portugalském („durante os primeiros 12 meses“), španělském („ldurante los primeros doce meses“), rumunském („în timpul primelor douăsprezece luni“) a litevském („per pirmuosius dvylika mėnesių“) znění.

30. Výše navrhovaný výklad však sám o sobě neumožňuje odpovědět na položenou otázku. Je tudíž třeba vyložit druhý případ uvedený v čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 s ohledem na kontext, do něhož toto ustanovení zapadá, jakož i na obecnou systematiku a účel směrnice.

2. Ke kontextuálnímu výkladu čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38

31. Článek 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 musí být vykládán s ohledem na ustanovení, která jej v této směrnici obklopují.

32. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že ustanovení článku 7 směrnice 2004/38 stanoví několik případů, v nichž občan Unie má právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce. Konkrétně odstavec 3 tohoto článku demonstrativně stanoví [15], že pro účely článku 7 odst. 1 písm. a) téže směrnice si však občan Unie, který již není zaměstnanou osobou ani samostatně výdělečně činnou osobou, ve zvláštních případech ponechává postavení zaměstnané osoby nebo osoby

12 – Viz poznámka pod čarou 8 tohoto stanoviska.

13 – V tomto ohledu je třeba mít na paměti, že vzhledem k tomu, že čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38 nerozlišuje mezi ekonomicky aktivními občany Unie, kteří jsou v hostitelském členském státě zaměstnáni, a těmi, kteří v něm vykonávají samostatnou výdělečnou činnost, je namístě poznamenat, že se druhý případ uvedený v čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38, a zejména výraz „během prvních dvanácti měsíců“, týká nejen ukončení zaměstnání, ale také samostatně výdělečné činnosti. Viz rozsudky ze dne 19. června 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, bod 27), a ze dne 20. prosince 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, body 27, 37 a 38). Viz také stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, body 62 až 64).

14 – Jak správně poznamenává Komise a na rozdíl od toho, co tvrdí irská vláda, výraz „během prvních dvanácti měsíců“ neodkazuje na první rok výkonu práva volného pohybu, ale na období od začátku pracovněprávního vztahu do začátku období nedobrovolné nezaměstnanosti.

15 – Rozsudek ze dne 19. června 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, bod 38).

samostatně výdělečně činné[16]. Tyto případy se týkají určitých narušení pracovního života dočasné povahy[17] spočívajících ve stavu dočasné pracovní neschopnosti pracovníka v důsledku nemoci nebo úrazu [písm. a) uvedeného ustanovení], v nedobrovolné ztrátě práce [písm. b) a c)] a v odborné přípravě pracovníka [písm. d)].

33. Článkem 7 odst. 3 směrnice 2004/38 zamýšlel unijní normotvůrce odstupňovat rozsah práva pobytu občana Unie, který z důvodů, které jsou v něm uvedeny, nemůže dočasně pracovat. Ze společného výkladu případů uvedených v písm. a) až d) tohoto ustanovení vyplývá, že odstupňování bylo stanoveno nejen v závislosti na důvodu nečinnosti uvedeného občana (dočasná pracovní neschopnost pracovníka v důsledku nemoci nebo úrazu, nedobrovolná nezaměstnanost nebo odborná příprava), ale také v závislosti na počáteční době pracovní činnosti v hostitelském členském státě (více než jeden rok či méně než jeden rok).

34. Toto odstupňování je vyjádřeno následujícím způsobem. Občan si ponechává postavení pracovníka *bez časového omezení* pouze tehdy, pokud byl stižen dočasnou pracovní neschopností v důsledku nemoci nebo úrazu [písm. a) uvedeného ustanovení], zahájil odbornou přípravu [písm. d)] nebo pokud byl v hostitelském členském státě zaměstnanou osobou nebo samostatně výdělečně činnou osobou více než jeden rok před tím, než byl zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný [písm. b)]. Naproti tomu občan, který byl zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný po skončení pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku nebo poté, co se stal nedobrovolně nezaměstnaným během prvních dvanácti měsíců [zaměstnání], si ponechává postavení pracovníka, a v důsledku toho své právo pobytu s *případným časovým omezením*, a sice „na dobu alespoň šesti měsíců“ [písm. c)].

35. Co se konkrétně týče doby, po kterou si občan Unie, který se stal nedobrovolně nezaměstnaným, ponechává postavení pracovníka, *ratio legis* čl. 7 odst. 3 písm. b) a c) směrnice 2004/38 spočívá ve stanovení dvou rozlišení. *První rozlišení* je jasně stanoveno podle původní doby trvání činnosti, kterou občan vykonával v hostitelském členském státě. Toto ustanovení písm. b) tedy klade důraz na *počáteční období delší jednoho roku* bez ohledu na vykonávanou činnost nebo druh pracovní smlouvy uzavřené s občanem Unie, avšak ustanovení písm. c) klade důraz na *počáteční období kratší jednoho roku* a zároveň stanoví *druhé rozlišení* podle toho, zda občan Unie *může či nemůže předvídat přesnou dobu trvání* své pracovní smlouvy nebo výkonu své činnosti.

36. První případ stanovený v čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 se tak má vztahovat na situaci občana Unie, který měl pracovat na základě smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku a po ukončení své smlouvy byl řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný. Podle mého názoru je zjevné, že vzhledem k tomu, že se v tomto případě jedná o smlouvu na dobu určitou, lze tvrdit, že dotčený občan znal, a tudíž mohl předvídat datum ukončení své smlouvy, jejíž trvání bylo sjednání na dobu kratší než jeden rok.

37. Druhý případ se týká situace občana, který se v rozporu se svým očekáváním a bez ohledu na povahu vykonávané činnosti (jakožto zaměstnaná nebo samostatně výdělečně činná osoba) nebo na druh smlouvy, na jejímž základě byl zaměstnán (na dobu určitou, neurčitou nebo jiný druh smlouvy), stane nedobrovolně nezaměstnaným během prvních dvanácti měsíců v zaměstnání. V tomto případě buď občan přesnou dobu trvání zaměstnání či vykonávané činnosti nemohl předvídat, nebo tuto dobu znal, ale měla být delší jednoho roku. Nezáleží na tom, zda občan Unie pracoval patnáct dnů, tři

16 – Rozsudek ze dne 19. června 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, bod 27).

17 – Je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že možnost občana Unie, jenž dočasně přestal vykonávat činnost jako zaměstnanec nebo samostatně výdělečně činná osoba, zachovat si postavení pracovníka na základě čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38, jakož i s ním související právo pobytu na základě čl. 7 odst. 1 této směrnice, vychází z předpokladu, podle něhož tento občan je k dispozici a je schopný se v přiměřené lhůtě znovu začlenit na trh práce hostitelského členského státu. Viz rozsudek ze dne 13. září 2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, bod 37 a citovaná judikatura).

měsíce nebo jedenáct měsíců jako osoba samostatně výdělečně činná nebo na základě smlouvy na dobu určitou, na dobu neurčitou nebo na základě jiného druhu smlouvy, jako je smlouva o příležitostné práci. Rozhodující v dané věci je to, že se uvedený občan Unie v rozporu se svým očekáváním stane nedobrovolně nezaměstnaným během prvních dvanácti měsíců v zaměstnání [18].

38. Tento výklad je potvrzen systematikou článku 7 směrnice 2004/38, který – jak připomínám – upravuje právo občanů Unie pobývat na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce za určitých okolností [19]. Mezi těmito okolnostmi podle mého názoru figurují okolnosti upravené v písmeni c), tj. že občan Unie pracoval v hostitelském členském státě na základě smlouvy na dobu určitou, která trvala méně než jeden rok před tím, než se stal nedobrovolně nezaměstnaným (první případ), nebo že byl zaměstnanou osobou nebo samostatně výdělečně činnou osobou, ale během prvních dvanácti měsíců v zaměstnání se stal nedobrovolně nezaměstnaným a přitom nebyl schopen předvídat skutečnou dobu trvání své činnosti (druhý případ). V tomto případě mu směrnice 2004/38 umožňuje ponechat si postavení pracovníka, a tudíž i právo pobytu v hostitelském členském státě na dobu alespoň šesti měsíců, pokud je „zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání“.

39. Druhý případ uvedený v čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 posuzovaný ve svém kontextu musí být tedy vykládán tak, že se vztahuje na zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné, které se stanou nedobrovolně nezaměstnanými během prvních dvanácti měsíců v zaměstnání.

40. Jedině tento výklad může zajistit naplnění cílů sledovaných směrnicí 2004/38 [20].

3. K teleologickému výkladu čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38

41. Výše uvedený závěr potvrzuje analýza účelu směrnice 2004/38, konkrétně jejího čl. 7 odst. 3 písm. c).

42. Z bodů 1 až 4 odůvodnění směrnice 2004/38 vyplývá, že jejím cílem je především „usnadnit a posílit výkon základního a individuálního práva volně se pohybovat a pobývat na území členských států, které je občanům Unie přiznáno přímo Smlouvou“ [21]. Z bodů 3 a 4 odůvodnění směrnice 2004/38 zejména vyplývá, že „jejím účelem je posílit základní a individuální právo všech občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, jakož i usnadnit výkon tohoto práva, překonat odvětvový a rozdrobený přístup, jímž se vyznačovaly nástroje unijního práva předcházející této směrnici, které rozlišovaly zejména mezi zaměstnanými osobami a osobami samostatně výdělečně činnými [po skončení jejich pracovní činnosti], vypracováním jediného legislativního aktu, který bude

18 – Pokud například občan vykonávající své právo na volný pohyb podepíše smlouvu na dobu určitou tří let, nemůže předvídat takové okolnosti, jako je jeho propuštění nebo úpadek společnosti, která ho zaměstnala. V případě příležitostného pracovníka, který se do hostitelského členského státu přestěhoval za účelem práce, lze rozumně předpokládat, že účelem takového přestěhování bylo umožnění práce delší než dva týdny, zejména pokud občan Unie přišel o zaměstnání nedobrovolně.

19 – Tento výklad plně zapadá do logiky článku 7 směrnice 2004/38. Za účelem prodloužení pobytu v hostitelském členském státě na více než tři měsíce musí být totiž občan Unie „zaměstnanou osobou nebo osobou samostatně výdělečně činnou“ [odst. 1 písm. a)] nebo mít dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestal zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a být účastníkem zdravotního pojištění, kterým jsou kryta všechna rizika [odst. 1 písm. b)], nebo být studentem [odst. 1 písm. c)] nebo být rodinným příslušníkem, který doprovází nebo následuje občana Unie, který splňuje výše uvedené podmínky [odst. 1 písm. d)]. Pokud občan splňuje jednu z těchto podmínek, vztahuje se právo pobytu po dobu delší než tři měsíce rovněž (s výhradou omezení stanovených v odstavci 4) i na jeho rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu (odstavec 2).

20 – Připomínám, že „[s] ohledem na kontext a cíle sledované směrnicí 2004/38 nelze ustanovení této směrnice vykládat restriktivně a nesmějí být v žádném případě zbavena svého užitečného účinku“. Rozsudky ze dne 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 84), a ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 32).

21 – Rozsudky ze dne 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 82); ze dne 5. května 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, bod 28), jakož i ze dne 19. září 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 71).

kodifikovat a revidovat tyto nástroje“ [22]. Soudní dvůr v této souvislosti konkrétně rozhodl, že cílem sledovaným čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 je „zajistit zachováním postavení pracovníka právo pobytu pro osoby po skončení jejich pracovní činnosti pro nedostatek práce kvůli *okolnostem nezávislým na jejich vůli*“ [23].

43. Soudní dvůr kromě toho blíže uvedl, že předmětem směrnice 2004/38, jak vyplývá z jejího čl. 1 písm. a), jsou podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území členských států občany Unie, mezi které patří, pokud jde o pobyt po dobu delší než tři měsíce, podmínky uvedené v článku 7 této směrnice [24]. V tomto ohledu je třeba připomenout, že z bodu 10 odůvodnění této směrnice vyplývá, že „cílem těchto podmínek je zejména zamezit tomu, aby se tyto osoby staly nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu“ [25].

44. V celkovém kontextu směrnice 2004/38 jsou tyto hierarchicky uspořádané cíle [26] posuzovány odstupňovaným systémem upravujícím právo pobytu v hostitelském členském státě. Tím, že v podstatě přebírá fáze a podmínky stanovené v různých nástrojích unijního práva a judikatuře předcházející této směrnici, vede tento systém k přiznání práva trvalého pobytu [27]. Mezi právem pobytu po dobu tří měsíců na jedné straně a právem trvalého pobytu na straně druhé tak právo pobytu po dobu delší než tři měsíce podléhá podmínkám stanoveným v čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38. Kromě toho podle čl. 14 odst. 2 této směrnice si občan Unie ponechává toto právo pouze tehdy, když splňuje podmínky stanovené v článku 7 uvedené směrnice, jejichž cílem je, jak jsem připomněl výše, zamezit tomu, aby se stal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

45. Jsem přesvědčen o tom, že mnou navrhovaný výklad čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 plně zapadá nejen do rámce odstupňovaného systému stanoveného touto směrnicí k úpravě práva pobytu v hostitelském členském státě, ale také do zvláštního rámce *odstupňovaného systému ponechání si postavení pracovníka*, jehož cílem je zajistit právo pobytu a přístup k sociálním dávkám [28]. Sama směrnice 2004/38 zavedením tohoto systému zohledňuje různé faktory, které charakterizují individuální poměry každého žadatele o sociální dávku, a zejména dobu výkonu hospodářské činnosti [29], jakož i v rámci posuzovaného ustanovení *stupeň předvídatelnosti takové doby* [30]. Jak rozhodl Soudní dvůr, umožňuje tento odstupňovaný systém dotčeným občanům jednoznačně se seznámit se svými právy, svými povinnostmi a zárukami, na něž mají nárok, a to při respektování zásady přiměřenosti a bez nadměrných nákladů pro systém sociálního zabezpečení hostitelského členského státu [31].

46. Vykládat druhý případ stanovený v čl. 7 odst. 3 písm. c) tak, že se vztahuje pouze na osoby, které byly zaměstnány na základě smlouvy na dobu určitou, s vyloučením těch, které byly zaměstnány na základě jiného druhu smlouvy nebo byly osobami samostatně výdělečně činnými, by bylo v rozporu s účelem směrnice 2004/38 [32]. Výklad rozlišující mezi pracovníky v závislosti na druhu pracovní

22 – Rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, bod 40 a citovaná judikatura).

23 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, bod 42 a citovaná judikatura).

24 – Viz zejména rozsudek ze dne 5. května 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, bod 33).

25 – Rozsudky ze dne 21. prosince 2011, Ziolkowski a Szeja (C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, bod 40); ze dne 4. října 2012, Komise v. Rakousko (C-75/11, EU:C:2012:605, bod 60), jakož i ze dne 19. září 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 54).

26 – Viz stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, body 51 až 52). „Tento druhý cíl, [jak vyplývá z bodu 10 odůvodnění], existuje pouze z důvodu prvního cíle: jelikož je cílem směrnice usnadnit výkon práva pobytu, členské státy se domnívaly, že je nutné zajistit, aby bylo zvládnuto finanční zatížení této svobody.“

27 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Ziolkowski a Szeja (C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, bod 38). Viz článek 6 a čl. 14 odst. 1 směrnice 2004/38 týkající se práva pobytu po dobu do tří měsíců, článek 7 a čl. 14 odst. 2 této směrnice týkající se práva pobytu po dobu delší než tři měsíce a článek 16 téže směrnice týkající se práva trvalého pobytu.

28 – Rozsudek ze dne 15. září 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, bod 60).

29 – Rozsudek ze dne 15. září 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, bod 60).

30 – Viz body 37 a 38 tohoto stanoviska.

31 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. září 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, bod 61).

32 – Viz body 3 a 4 odůvodnění směrnice 2004/38.

smlouvy, kterou uzavřeli, nebo činnosti, kterou vykonávali, by navíc vedl k neodůvodněnému rozdílnému zacházení. Takové rozdílné zacházení by vedlo k „rezervování“ hlavního cíle směrnice, kterým je usnadnit a posílit výkon základního a individuálního práva volně se pohybovat a pobývat na území členských států, pracovníkům, jejichž situace je stabilnější, protože uzavřeli pracovní smlouvy na dobu určitou nebo neurčitou, a vyloučení jiných kategorií pracovníků, kteří uzavřeli „pružnější“ smlouvy (zejména pracovní smlouvy na částečný úvazek nebo o příležitostné práci), a tudíž se nacházejí ve zjevně zranitelné situaci [33].

47. Podobně jako zaměstnaná osoba, která uzavřela smlouvu na dobu určitou a která může přijít o své zaměstnání zejména v důsledku propuštění, může rovněž pracovník, který uzavřel jiný druh smlouvy [34], přijít o své zaměstnání a osoba, která vykonávala samostatnou výdělečnou činnost, může být nucena tuto činnost ukončit. Za těchto okolností by se tak dotčená osoba mohla nacházet ve zranitelné situaci srovnatelné se situací pracovníka, který uzavřel pracovní smlouvu na dobu určitou a byl propuštěn [35].

48. Bylo by za těchto podmínek odůvodněné, aby uvedená osoba neměla nárok na stejnou ochranu, pokud jde o zachování jejího práva pobytu, jaké požívá osoba, která přestala být zaměstnanou osobou na základě smlouvy na dobu určitou?

49. Jsem toho názoru, že nikoli. V obou případech se osoba stala nedobrovolně nezaměstnanou kvůli nedostatku práce z důvodů nezávislých na její vůli poté, co pracovala jako zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná po dobu kratší než jeden rok, a tudíž jí musí být poskytnuta ochrana podle čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38, pokud se zaregistruje jako uchazeč o zaměstnání u příslušného úřadu práce.

50. Mám navíc za to, že neexistuje žádné objektivní odůvodnění rozdílného zacházení, které by vedlo k tomu, že by právo pobytu nebylo přiznáno osobě, která v hostitelském členském státě pracovala jako zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná po dobu kratší než jeden rok, a přispívala tedy do systému sociálního zabezpečení a daňového systému uvedeného členského státu, přičemž by právo pobytu bylo přiznáno uchazeči o zaměstnání, který v tomto členském státě nikdy nevykonával hospodářskou činnost a nikdy nepřispíval do jeho systému sociálního zabezpečení a daňového systému, avšak splňuje podmínky uvedené v čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice 2004/38 [36].

33 – V tomto smyslu viz O’Brien, Ch., „Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights“, *Common Market Law Review*, svazek 53, 2016, s. 937 až 978, a zejména s. 975: „Equal treatment rights are being reserved for those in the privileged position of work with regular hours and pay, while retention of worker status is harder for those on casual contracts, and for those who struggle to produce evidence of the ‚genuineness, of their prior work“; Nic Shuibhne, N., „Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship“, *Common Market Law Review*, svazek 52, 2015, s. 889–938, zejména s. 926 a násl.: „Union citizenship looks less like a status rooted in rights and more like an increasingly qualified privilege – with mutable channels of admission, especially where restrictions are not provided or laid down.“.

34 – Jako je smlouva na dobu neurčitou nebo smlouva o příležitostné práci.

35 – Pokud jde zejména o osobu po skončení výkonu samostatné výdělečné činnosti, viz obdobně rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, bod 43).

36 – „[…] V tom případě nesmějí být občané Unie […] vyhoštěni, pokud mohou prokázat, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že budou zaměstnáni“. Pokud jde o možnost hostitelského členského státu v takovém případě nepřiznat nárok na sociální pomoc, viz čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.

4. Výklad čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 s ohledem na historii jeho vzniku

51. Historie vzniku tohoto ustanovení mi umožňuje tento výklad potvrdit. Článek 8 odst. 7 písm. c) původního návrhu Komise [37] a čl. 9 odst. 3 písm. c) legislativního usnesení Evropského parlamentu [38] odkazují pouze na situaci, kdy „se dotčená osoba [stala] nedobrovolně nezaměstnanou po skončení její pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku“ [39]. Parlament pouze přesunul obsah čl. 8 odst. 7 písm. c) původního návrhu Komise do čl. 9 odst. 3 písm. c) legislativního usnesení Parlamentu. Tato změna byla převzata Komisí v jejím pozměněném návrhu [40] a následně Radou Evropské unie v jejím společném postoji [41]. Jak nicméně vyplývá z jeho odůvodnění, „znění písmene c) [bylo] změněno Radou, aby bylo jasné, že je v tomto konkrétním případě postavení pracovníka zachováno na dobu alespoň šesti měsíců“. Je třeba poznamenat, že další změna byla v tomto ustanovení provedena doplněním části věty „nebo poté, co se během prvních dvanácti měsíců stal nedobrovolně nezaměstnaným“.

52. Podle mého názoru vložení této části věty v průběhu přípravných prací na směrnici 2004/38 potvrzuje vůli unijního normotvůrce rozšířit působnost čl. 7 odst. 3 písm. c) této směrnice, která se omezovala na smlouvy na dobu určitou, na jiné druhy smluv.

B. Hostitelský členský stát nemá možnost podmínit ponechání postavení pracovníka výkonem činnosti jakožto zaměstnané osoby po minimální dobu

53. Dánská, německá a francouzská vláda tvrdí, že s ohledem na bod 10 odůvodnění směrnice 2004/38 existují situace, kdy je členský stát oprávněn mít za to, že určitá osoba nepracovala jako zaměstnaná osoba po dostatečně dlouhou dobu, aby se mohla dovolávat čl. 7 odst. 3 písm. c) této směrnice. Domnívají se proto, že vnitrostátní orgány musí mít možnost stanovit podmínky pro ponechání postavení pracovníka.

54. Je třeba zdůraznit, jak správně uvádí Komise, že směrnice 2004/38 stanoví dostatečné záruky, aby se předešlo nadměrným nákladům pro systém sociálního zabezpečení hostitelských členských států vyplývajícím ze zneužívání žádostí o sociální dávky [42].

55. Zaprvé připomínám, že v souladu s čl. 24 odst. 1 této směrnice „požívají všichni občané Unie, kteří pobývají na základě [uvedené] směrnice na území hostitelského členského státu, […] stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu“. Pokud tedy vnitrostátní právo vylučuje z nároků na sociální dávky osoby, které pracovaly jako zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné pouze krátkodobě, použijí se tyto výjimky stejným způsobem na mobilní pracovníky z jiných členských států.

37 – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, COM(2001) 257 final (Úř. věst. 2001, C 270 E, s. 150). Článek 8 se týkal správních formalit pro občany.

38 – Legislativní usnesení Evropského parlamentu o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, COM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD) (Úř. věst. 2004, C 43 E, s. 42).

39 – Článek 9 se týkal podmínek výkonu práva pobytu po dobu delší než šest měsíců.

40 – Viz čl. 7 odst. 2a (pozměňovací návrh 30). Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (předložený Komisí podle čl. 250 odst. 2 Smlouvy o ES), COM/2003/0199 final – COD 2001/0111.

41 – Společný postoj (ES) č. 6/2004 přijatý Radou dne 5. prosince 2003 za účelem přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/[38]/ES ze dne […] o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, C 54 E, s. 12).

42 – Právě v této souvislosti Soudní dvůr rozhodl, že „[tato s]měrnice […], která zakotvuje odstupňovaný systém ponechání si postavení pracovníka, jehož cílem je zajistit právo pobytu a přístup k sociálním dávkám, […] zohledňuje různé faktory, které charakterizují individuální poměry každého žadatele o sociální dávku, a zejména dobu výkonu hospodářské činnosti“. Rozsudek ze dne 15. září 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, bod 60).

56. Zadruhé čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 omezuje dobu ponechání postavení pracovníka, a tedy i požívání práva na rovné zacházení, „na dobu alespoň šesti měsíců“. Ponechání postavení pracovníka tak nutně nezakládá nárok na podporu v nezaměstnanosti. Právo na rovné zacházení znamená pouze to, že pracovník musí požívat stejných práv, jako jsou práva zaručená státním příslušníkům hostitelského členského státu.

57. Zatřetí čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 stanoví, že pro ponechání postavení pracovníka je třeba přijít nedobrovolně o své zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost a být zaregistrován jako uchazeč o zaměstnání u příslušného úřadu práce. Jak poznamenala Komise, má tento požadavek zajistit, aby se osoby samy uměle nedostávaly do postavení, v němž by využívaly práva na rovné zacházení. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že v projednávaném případě nic v předkládacím rozhodnutí nenasvědčuje tomu, že by N. Tarola využíval čl. 7 odst. 3 směrnice zneužívajícím způsobem [43].

58. Konečně začtvrté je zřejmé, že členské státy nemohou podmínit ponechání postavení pracovníka výkonem činnosti jakožto zaměstnaná osoba po jinou minimální dobu, než je uvedena v čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38. Odlišný přístup by umožnil zavést další omezení, které unijní normotvůrce nestanovil.

59. Podle mého názoru z bodů 22 až 52 tohoto stanoviska jasně vyplývá, že se druhý případ stanovený v čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 vztahuje na pracovníka, který se stal nedobrovolně nezaměstnaným během prvních dvanácti měsíců v zaměstnání bez ohledu na povahu vykonávané činnosti (jakožto zaměstnaná nebo samostatně výdělečně činná osoba) nebo na druh pracovní smlouvy, kterou uzavřel (na dobu určitou, neurčitou nebo jiný druh smlouvy).

V. Závěry

60. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázku předloženou Court of Appeal (odvolací soud, Irsko) následovně:

„Článek 7 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS je třeba vykládat v tom smyslu, že státní příslušník členského státu, který pracoval v jiném členském státě po dobu dvou týdnů jinak než jako pracovník na základě smlouvy na dobu určitou a který se následně stal nedobrovolně nezaměstnaným, si ponechává postavení pracovníka ve smyslu těchto ustanovení.“

43 – V tomto ohledu, co se týče pojmu „zneužití práv“, viz mé stanovisko ve věci McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:345, body 108 až 115).