Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 15. novembra 2018 [1]

Vec C-483/17

Neculai Tarola
proti
Minister for Social Protection

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Court of Appeal (Odvolací súd, Írsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Občianstvo Únie – Voľný pohyb osôb – Smernica 2004/38/ES – Právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov – Článok 7 ods. 1 písm. a) – Pracovníci – Článok 7 ods. 3 písm. c) – Právo pobytu na viac ako tri mesiace – Štátny príslušník členského štátu, ktorý bol pracovníkom v inom členskom štáte počas obdobia pätnástich dní – Nedobrovoľná nezamestnanosť – Zachovanie štatútu pracovníka aspoň šesť mesiacov“

I. Úvod

1. Zachováva si občan Únie, ktorý uplatnil svoje právo na slobodu pohybu a pobytu v súlade so smernicou 2004/38/ES [2] a pracoval v inom členskom štáte, ako je jeho vlastný členský štát, počas obdobia dvoch týždňov, a ktorý nedobrovoľne stratil svoje zamestnanie, štatút pracovníka a teda zodpovedajúce právo pobytu?

2. To je v podstate prejudiciálna otázka, ktorú Court of Appeal (Odvolací súd, Írsko) predkladá Súdnemu dvoru. Táto otázka vznikla v konaní o žalobe podanej rumunským štátnym príslušníkom proti Minister for Social Protection (ministerstvo sociálnej ochrany, Írsko) po rozhodnutí, ktorým toto ministerstvo zamietlo jeho žiadosť o priznanie príspevku pre uchádzača o zamestnanie.

3. V prejednávanej veci je teda Súdny dvor po prvýkrát požiadaný, aby vyložil článok 7 ods. 3 písm. c) tejto smernice.

1 Jazyk prednesu: francúzština.

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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 (Ú. v. ES L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

II. Právny rámec

A. Právo Únie

4. Odôvodnenia 3, 9 a 10 smernice 2004/38 uvádzajú:

„(3) občianstvo Únie by malo byť základným štatútom štátnych príslušníkov členských štátov, keď uplatňujú svoje právo na voľný pohyb a pobyt. Je preto potrebné, aby sa kodifikovali a preskúmali existujúce nástroje spoločenstva, ktoré sa oddelene zaoberajú pracovníkmi, samostatne zárobkovo činnými osobami a tiež študentmi a inými neaktívnymi osobami, aby sa zjednodušilo a posilnilo právo všetkých občanov Únie na voľný pohyb a pobyt;

…

(9) občania Únie by mali mať právo pobytu v hostiteľskom členskom štáte počas obdobia nepresahujúceho tri mesiace bez toho, aby podliehali akýmkoľvek podmienkam alebo formalitám iným, ako požiadavka vlastnenia platného identifikačného preukazu alebo pasu, bez toho, aby bol dotknutý priaznivejší prístup uplatniteľný na uchádzačov o zamestnanie, ako sú uznaní podľa precedenčného práva Súdneho dvora;

(10) osoby uplatňujúce svoje právo pobytu by sa však nemali stať neprimeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas počiatočného obdobia pobytu. Preto by sa právo pobytu pre občanov Únie a ich rodinných príslušníkov počas obdobia presahujúceho tri mesiace malo podriadiť podmienkam;“

5. Článok 1 tejto smernice stanovuje:

„Táto smernica stanovuje:

a) podmienky, ktoré upravujú uplatňovanie práva voľného pohybu a pobytu v rámci územia členských štátov občanmi Únie a ich rodinných príslušníkov;

…“

6. Článok 7 uvedenej smernice s názvom „Právo pobytu na viac ako tri mesiace“ vo svojich odsekoch 1 a 3 stanovuje:

„1. Všetci občania Únie majú právo pobytu na území iného členského štátu počas obdobia dlhšieho ako tri mesiace, ak:

a) sú pracovníci alebo samostatne zárobkovo činné osoby v hostiteľskom členskom štáte…

…

3. Na účely odseku 1a) občan Únie, ktorý už nie je pracovníkom ani samostatne zárobkovo činnou osobou, si zachová štatút pracovníka alebo samostatne zárobkovo činnej osoby za nasledujúcich okolností:

…

b) je riadne zaregistrovaná ako nedobrovoľne nezamestnaná osoba po tom, čo bola zamestnaná viac ako jeden rok, a zaevidovala sa ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade práce;

c) je riadne zaregistrovaná ako nedobrovoľne nezamestnaná osoba po tom, čo sa jej ukončila pracovná zmluva na dobu určitú kratšiu ako jeden rok, alebo po tom, čo sa stala nedobrovoľne nezamestnaná počas prvých dvanástich mesiacov a zaevidovala sa ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade práce. V takomto prípade sa štatút pracovníka zachová aspoň šesť mesiacov;

…“

B. Írske právo

7. § 6 ods. 2 písm. a) a c) European Communities (Free Movement of Persons) Regulations (No. 2) 2006 [vyhláška (č. 2) z roku 2006 o Európskych spoločenstvách (voľnom pohybe osôb), (ďalej len vyhláška z roku 2006)], ktorý prebral do írskeho práva článok 7 ods. 3 smernice 2004/38, stanovuje:

„a) Bez toho, aby bol dotknutý § 20, občan Únie sa môže zdržiavať na území štátu počas obdobia dlhšieho ako tri mesiace:

i) ak je pracovník alebo samostatne zárobkovo činná osoba v štáte;

…

c) Bez toho, aby bol dotknutý § 20, osoba, na ktorú sa uplatňuje písmeno a) bod i), môže zostať v štáte v čase ukončenia činnosti uvedenej v tomto písmene, ak

…

ii) je riadne zaregistrovaná ako nedobrovoľne nezamestnaná osoba po tom, čo bola zamestnaná viac ako jeden rok a zaevidovala sa ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade Department of Social and Family Affairs [ministerstvo sociálnych vecí a rodiny, Írsko] a FÁS [Foras Áiseanna Saothair (Úrad pre vzdelávanie a zamestnanosť, Írsko)]…

iii) bez toho, aby bolo dotknuté písmeno d), je riadne zaregistrovaná ako nedobrovoľne nezamestnaná osoba po tom, čo sa jej ukončila pracovná zmluva na dobu určitú kratšiu ako jeden rok, alebo po tom, čo sa stala nedobrovoľne nezamestnaná počas prvého roka a zaevidovala sa ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade Department of Social and Family Affairs [ministerstvo sociálnych vecí a rodiny] a FÁS [Foras Áiseanna Saothair (Úrad pre vzdelávanie a zamestnanosť)]…“

III. Skutkový stav sporu vo veci samej, prejudiciálna otázka a konanie na Súdnom dvore

8. Pán Neculai Tarola je rumunský štátny príslušník, ktorý v máji 2007 po prvý raz prišiel do Írska, kde bol zamestnaný od 5. júla 2007 do 30. júla 2007 a potom od 15. augusta 2007 do 14. septembra 2007. Nie je preukázané, že zostal v Írsku medzi rokmi 2007 až 2013. Naproti tomu nie je sporné, že bol v Írsku znovu zamestnaný od 22. júla 2013 do 24. septembra 2013 v spoločnosti ASF Recruitment Ltd., a potom od 8. júla 2014 do 22. júla 2014 v spoločnosti Marren Brothers Ltd. V tomto poslednom zamestnaní pán Tarola zarobil odmenu vo výške 1 309 eur. Okrem toho pracoval aj ako samostatne zárobkovo činný subdodávateľ od 17. novembra 2014 do 5. decembra 2014.

9. Pán Tarola podal 21. septembra 2013 na ministerstve sociálnej ochrany žiadosť o príspevok pre uchádzača o zamestnanie („jobseeker’s allowance“). Táto žiadosť bola zamietnutá z dôvodu, že pán Tarola nepredložil dôkaz ani o svojom obvyklom pobyte v Írsku, ani o svojich prostriedkoch na živobytie na obdobie od 15. septembra 2007 do 22. júla 2013.

10. Pán Tarola podal 26. novembra 2013 žiadosť o doplnkový sociálny príspevok („supplementary welfare allowance“). Táto žiadosť bola tiež zamietnutá z dôvodu, že nebol schopný predložiť dôkazy preukazujúce, ako od septembra 2013 do 14. apríla 2014 zabezpečoval svoje živobytie a platil nájomné.

11. Z tohto dôvodu pán Tarola podal na ministerstvo sociálnej ochrany (Írsko) opravný prostriedok na preskúmanie rozhodnutia z 26. novembra 2014. Tento opravný prostriedok bol zamietnutý z dôvodu, že krátke obdobie, ktoré pán Tarola odpracoval v júli 2014, nemohlo spochybniť zistenie, že nemal svoj obvyklý pobyt v Írsku. Je preukázané, že pán Tarola sa zaevidoval ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade práce.

12. Pán Tarola požiadal 10. marca 2015 ministerstvo sociálnej ochrany o opätovné preskúmanie jeho rozhodnutia z 26. novembra 2014, pričom najmä tvrdil, že podľa článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 mal ako pracovník po skončení svojho zamestnania v júli 2014 právo na pobyt v Írsku počas šiestich mesiacov. Táto žiadosť bola zamietnutá 31. marca 2015 z dôvodu, že od svojho príchodu do Írska pán Tarola nepracoval dlhšie ako jeden rok a nemal dostatočné vlastné prostriedky na zabezpečenie svojho živobytia.

13. Pán Tarola potom podal žalobu proti rozhodnutiu z 31. marca 2015 na High Court (Vrchný súd, Írsko). Táto žaloba bola zamietnutá z dôvodu, že pán Tarola nespĺňal podmienky stanovené v § 6 ods. 2 písm. c) bode iii) vyhlášky z roku 2006. Konkrétnejšie High Court (Vrchný súd) rozhodol, že pána Tarolu nebolo možné považovať za „pracovníka“, čiže za osobu, ktorá má obvyklý pobyt v Írsku, a že v dôsledku toho nemohol na tomto základe žiadať o sociálnu pomoc. Súd sa totiž domnieval, že toto ustanovenie sa vzťahovalo výlučne na osoby, ktoré pracovali na základe pracovnej zmluvy na dobu určitú kratšiu ako jeden rok. Domnieval sa tiež, že obdobie, ktoré odpracoval pán Tarola od 8. júla 2014 do 22. júla 2014, nebolo možné považovať za pracovnú zmluvu na dobu určitú v zmysle tohto ustanovenia a že na jeho právo na príspevok pre uchádzača o zamestnanie sa vzťahovali ustanovenia § 6 ods. 2 písm. c) bodu ii) vyhlášky z roku 2006. Na základe toho dospel High Court (Vrchný súd) k záveru, že pán Tarola nepredložil dôkaz, že pracoval nepretržite počas obdobia jedného roka pred podaním svojej žiadosti o sociálnu pomoc, takže ministerstvo sociálnej ochrany bolo oprávnené zamietnuť uvedenú žiadosť.

14. Court of Appeal (Odvolací súd, Írsko), rozhodujúci o odvolaní, ktoré podal pán Tarola, sa domnieval, že táto vec nastoľuje problém výkladu článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 najmä s prihliadnutím na ciele sledované touto smernicou, a rozhodnutím z 2. augusta 2017, podaným na Súdny dvor 9. augusta 2017, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Ak občan iného členského štátu EÚ po prvých dvanástich mesiacoch uplatňovania svojho práva na voľný pohyb pricestuje do hostiteľského [členského] štátu a odpracuje (inak než na základe pracovnej zmluvy na dobu určitú) dva týždne, pričom za túto prácu dostane mzdu, a následne sa stane nedobrovoľne nezamestnaným, zachová si tento občan z tohto dôvodu štatút pracovníka aspoň ďalších šesť mesiacov na účely článku 7 ods. 3 písm. c) a článku 7 ods. 1 písm. a) smernice [2004/38], v dôsledku čoho by mal nárok na platby sociálnej pomoci alebo prípadne dávky sociálneho zabezpečenia na rovnakom základe, ako keby bol občanom hostiteľského štátu s bydliskom v tomto štáte?“

15. Pán Tarola, írska, česká a francúzska vláda, ako aj Európska komisia podali písomné pripomienky.

16. Pán Tarola, írska, dánska a nemecká vláda, ako aj Komisia tiež predniesli svoje ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 6. septembra 2018.

IV. Analýza

17. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa v podstate týka toho, či sa má článok 7 ods. 1 písm. a) a článok 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 vykladať v tom zmysle, že si štátny príslušník členského štátu, ktorý pracoval v inom členskom štáte počas obdobia dvoch týždňov inak než ako pracovník na dobu určitú a ktorý sa následne stane nedobrovoľne nezamestnaný, zachováva štatút pracovníka v zmysle týchto ustanovení.

18. Na úvod treba spresniť, že moja analýza nebude mať za cieľ preukázať štatút pracovníka pána Tarolu, ale zistiť, či si zachováva štatút pracovníka v zmysle článku 7 ods. 1 písm. a) a článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38. Prináleží totiž iba vnútroštátnemu súdu, aby určil, či má žalobca vo veci samej štatút pracovníka.[3] Navyše v rozpore s dojmom, ktorý navodzujú tvrdenia uvádzané írskou vládou, sa otázka položená Súdnemu dvoru nevzťahuje na tento aspekt.[4] Po pripomenutí judikatúry Súdneho dvora, podľa ktorej sa má pojem „pracovník“[5] v zmysle článku 45 ZFEÚ vykladať extenzívne, lebo vymedzuje pôsobnosť základnej slobody upravenej Zmluvou o FEÚ[6], sa vnútroštátny súd domnieva, že osoba, ktorá bola zamestnaná počas obdobia dvoch týždňov a skutočne odmeňovaná za túto prácu, zostáva „pracovníkom“ v zmysle práva Únie.[7] Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že po tom, čo tento súd posúdil, či takáto situácia skutočne existuje, dospel k záveru, že vzhľadom na činnosť, ktorú pán Tarola vykonával[8], ho treba považovať za pracovníka v zmysle práva Únie.

19. Obmedzím preto svoju analýzu na jedinú otázku, ktorú položil Court of Appeal (Odvolací súd), ktorý chce vedieť, či si vzhľadom na cieľ sledovaný normotvorcom Únie[9] pán Tarola zachováva štatút pracovníka v zmysle článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38.

3 Pripomínam, že iba vnútroštátny súd má právomoc najmä na zistenie a posúdenie skutkového stavu v spore, ktorý prejednáva. Pre nedávny príklad tejto ustálenej judikatúry pozri rozsudok z 8. júna 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, bod 36). Konkrétne, pokiaľ ide o štatút pracovníka, Súdny dvor sa domnieval, že „takéto posúdenie skutkového stavu spadá výlučne do pôsobnosti vnútroštátneho súdu“, pozri rozsudok zo 4. júna 2009, Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 31).

4 Treba pripomenúť, že otázka položená Súdnemu dvoru sa nevzťahuje ani na príspevok pre uchádzača o zamestnanie.

5 Od rozsudku z 19. marca 1964, Unger (75/63, EU:C:1964:19), Súdny dvor vypracoval v práve Únie autonómnu definíciu pojmu „pracovník“ v zmysle článku 45 ZFEÚ.

6 Rozsudky z 23. marca 1982, Levin (53/81, EU:C:1982:105, bod 13), a z 3. júla 1986, Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, bod 16). Pozri tiež rozsudok z 19. júna 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, bod 33 a citovanú judikatúru). V tejto súvislosti pripomínam, že podľa ustálenej judikatúry má pojem „pracovník“ v zmysle článku 45 ZFEÚ v práve Únie autonómny význam a *nesmie sa vykladať reštriktívne*. Pozri rozsudky z 26. februára 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, bod 14); z 8. júna 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, bod 13); zo 6. novembra 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, bod 23); zo 17. júla 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, bod 33); z 21. februára 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, bod 39), ako aj z 1. októbra 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, bod 22).

7 Súdny dvor po tom, čo pripomenul, že za pracovníka treba považovať „každého, kto vykonáva skutočné a efektívne činnosti, s výnimkou činností, ktoré sú tak obmedzené, že sa javia ako čisto okrajové a vedľajšie“ a že „charakteristickou črtou pracovnoprávneho vzťahu podľa [jeho] judikatúry je, že jedna osoba vykonáva činnosti v určitom čase v prospech inej osoby a pod jej vedením, za čo dostáva odmenu“, tiež rozhodol, že okolnosť, že zamestnanecká činnosť trvá krátko, nemôže sama o sebe vylúčiť túto činnosť z pôsobnosti článku 45 ZFEÚ. Pozri rozsudok zo 4. júna 2009, Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, body 26 a 29 a citovanú judikatúru). Pozri tiež rozsudok z 1. októbra 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, body 23 až 27 a citovanú judikatúru).

8 Vnútroštátny súd uvádza, že pán Tarola pracoval „inak než ako pracovník na dobu určitú“. V tejto súvislosti z pripomienok žalobcu vo veci samej na pojednávaní vyplýva na jednej strane to, že pracoval ako „príležitostný pracovník“ v odvetví stavebníctva, a na druhej strane to, že trvanie zmluvy o príležitostnej práci nie je stanovené vopred, keďže súvisí s vývojom pracovného trhu v stavebníctve. Navyše samotná írska vláda v odpovedi na otázku položenú na pojednávaní tvrdila, že príležitostný pracovník je „pracovník na čiastočný úväzok, ktorý pracuje menej ako trinásť týždňov a vykonáva prácu, ktorá nie je pravidelná“. Podľa tejto vlády príležitostného pracovníka možno považovať za osobu, ktorá má štatút pracovníka v zmysle írskeho práva. Pokiaľ ide o zmluvu o príležitostnej práci, treba pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že „pracovnoprávne podmienky pracovníka viazaného [zmluvou o príležitostnej práci] ho nezakazujú kvalifikovať ako pracovníka v zmysle článku 48 Zmluvy o EHS [teraz článok 45 ZFEÚ]“. Rozsudok z 26. februára 1992, Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, bod 11).

9 Vnútroštátny súd odkazuje na spravodlivú rovnováhu medzi hlavným cieľom, ktorým je dospieť k ochrane voľného pohybu pracovníkov, a cieľom, ktorým je zabezpečiť, že systémy sociálneho zabezpečenia hostiteľského členského štátu nebudú neprimerane zaťažované. Pozri odôvodnenia 1 až 4 a 10 smernice 2004/38. Pozri tiež poznámku pod čiarou 26 nižšie.

20. Najprv treba uviesť, že francúzska a česká vláda, ako aj Komisia sa rovnako ako pán Tarola domnievajú, že jeho situácia patrí do pôsobnosti článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38. S týmto názorom súhlasí dánska a nemecká vláda vo svojich ústnych pripomienkach, zatiaľ čo írska vláda obhajovala vo svojich písomných pripomienkach opačný názor. Táto vláda tvrdila, že článok 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 sa neuplatňuje na žalobcu vo veci samej, pretože nebol zamestnaný na základe zmluvy uzavretej na dobu určitú.

21. Treba spresniť, že každý z vedľajších účastníkov konania, ktorí predložili písomné a predniesli ústne pripomienky, vrátane írskej vlády[10], navrhol iný výklad článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38. Tieto rôzne názory preukazujú, že je nevyhnutné spresniť výklad tohto ustanovenia.

A. Výklad článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38

22. V súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora treba na účely výkladu ustanovenia práva Únie zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou.[11] Vykonám teda doslovný, teleologický a systematický výklad článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38.

1. O doslovnom výklade článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38

23. Všetci občania Únie majú právo pobytu na území iného členského štátu počas obdobia dlhšieho ako tri mesiace v súlade s článkom 7 ods. 1 smernice 2004/38. Podľa článku 7 ods. 3 písm. c) tejto smernice si občan Únie, ktorý už nie je pracovníkom ani samostatne zárobkovo činnou osobou, zachová štatút pracovníka alebo samostatne zárobkovo činnej osoby, a teda právo pobytu na území členského štátu Únie po uplynutí troch mesiacov, ak „je riadne zaregistrovan[ý] ako nedobrovoľne nezamestnaná osoba po tom, čo sa [mu] ukončila pracovná zmluva na dobu určitú kratšiu ako jeden rok, alebo po tom, čo sa sta[l] nedobrovoľne nezamestnan[ým] počas prvých dvanástich mesiacov a zaevidova[l] sa ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade práce“. Podľa tohto ustanovenia si v takomto prípade „štatút pracovníka zachová aspoň šesť mesiacov“.

24. Z prvého prečítania tohto ustanovenia vyplýva, že jeho znenie nie je samo osebe z gramatického a syntaktického hľadiska postačujúce. Napriek tomu rozhodnutie normotvorcu Únie použiť vylučovaciu priraďovaciu spojku „alebo“ znamená, že druhý prípad sa líši od prvého. V dôsledku toho sa toto ustanovenie vzťahuje na dva odlišné prípady. Prvý prípad zjavne nespôsobuje výkladový problém, pretože sa týka situácie občana Únie, ktorý už nie je pracovníkom na základe zmluvy na dobu určitú kratšiu ako jeden rok a je riadne zaregistrovaný ako nedobrovoľne nezamestnaná osoba po tom, čo sa mu ukončila táto zmluva.

25. Naproti tomu formulácia druhého prípadu vyvoláva pochybnosti o jeho výklade. Konkrétnejšie táto formulácia jasne neuvádza, či sa výraz „počas prvých dvanástich mesiacov“ týka východiskovej doby zamestnania občana Únie v hostiteľskom štáte alebo typu pracovnej zmluvy, ktorú uzavrel v tomto členskom štáte (zmluva na dobu určitú, zmluva na dobu neurčitú alebo iný typ zmluvy).

26. Na základe čisto doslovného výkladu článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 sa výklad vnútroštátneho súdu javí *a priori* dôvodný. Tento súd sa tak domnieva, že prvá hypotéza tohto ustanovenia („je riadne zaregistrovaná ako nedobrovoľne nezamestnaná osoba po tom, čo sa jej ukončila pracovná zmluva na dobu určitú kratšiu ako jeden rok“) sa týka ukončenia pracovných zmlúv uzavretých na dobu určitú kratšiu ako jeden rok, zatiaľ čo druhá hypotéza („po tom, čo sa stala

10 Írska vláda obhajovala tento názor subsidiárne.

11 Pozri najmä rozsudky zo 17. novembra 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, bod 12); z 22. decembra 2010, Feltgen a Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, bod 12), ako aj z 13. septembra 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, bod 29).

nedobrovoľne nezamestnaná počas prvých dvanástich mesiacov…“) sa týka ukončenia pracovných zmlúv uzavretých na dobu dlhšiu ako jeden rok. Je totiž úplne logické, že ak sa prvá hypotéza týka zmluvy na dobu určitú uzavretej na dobu kratšiu ako jeden rok, môže sa výraz „počas prvých dvanástich mesiacov“ týkať iba činnosti vykonávanej po dobu dlhšiu ako jeden rok.

27. Napriek tomu si myslím, že v prvom rade je dôležité spresniť, že výraz „počas prvých dvanástich mesiacov“ v druhej hypotéze sa netýka konkrétneho typu pracovnej zmluvy a neodkazuje na presné trvanie zmluvy. Tento výraz sa úplne jednoducho týka možnosti, že občan sa stane nezamestnaným počas prvých dvanástich mesiacov zamestnania, teda týka sa obdobia medzi začiatkom pracovnoprávneho vzťahu a začiatkom obdobia nedobrovoľnej nezamestnanosti, bez ohľadu jednak na typ zmluvy, na základe ktorej bol občan zamestnaný, a jej trvanie (zmluva na dobu určitú alebo neurčitú, zmluva na úplný alebo čiastočný úväzok alebo iná možná zmluva) [12] a jednak na povahu vykonávanej činnosti (ako pracovník alebo ako samostatne zárobkovo činná osoba). [13]

28. Z doslovného výkladu francúzskej jazykovej verzie článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 teda v zásade vyplýva, že druhý prípad upravený týmto ustanovením sa týka iba dĺžky obdobia medzi začiatkom pracovnoprávneho vzťahu a začiatkom obdobia nedobrovoľnej nezamestnanosti, pričom typ uzavretej pracovnej zmluvy alebo povaha činnosti vykonávanej občanom Únie počas prvých dvanástich mesiacov zamestnania nemá vplyv na tento výklad. Porovnanie rôznych jazykových verzií tohto ustanovenia nevedie k inému záveru. [14]

29. Pokiaľ ide o výraz „pendant les douze premiers mois“ („počas prvých dvanástich mesiacov“), treba uviesť, že žiadna z preskúmaných jazykových verzií nie je vzorom jasnosti. Tento výraz sa zdá byť formulovaný rovnako najmä v nemeckej jazykovej verzii („der ersten zwölf Monate“), anglickej jazykovej verzii („during the first twelve months“), talianskej jazykovej verzii („durante i primi dodici mesi“), poľskej jazykovej verzii („przez pierwsze dwanaście miesięc“), estónskej jazykovej verzii („esimese kaheteistkümne kuu“), portugalskej jazykovej verzii („durante os primeiros 12 meses“), španielskej jazykovej verzii („durante los primeros doce meses“), rumunskej jazykovej verzii („în timpul primelor douăsprezece luni“) a litovskej jazykovej verzii („per pirmuosius dvylika mėnesių“).

30. Napriek tomu však výklad navrhovaný vyššie neumožňuje sám osebe odpovedať na položenú otázku. Treba preto vyložiť druhý prípad upravený v článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 v závislosti od kontextu tohto ustanovenia, ako aj všeobecnej štruktúry a účelu smernice.

2. O kontextovom výklade článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38

31. Článok 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 sa má vykladať s prihliadnutím na ustanovenia, ktoré ho v tejto smernici obklopujú.

32. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že ustanovenia článku 7 smernice 2004/38 upravujú viacero prípadov, v ktorých má občan Únie právo na pobyt na území iného členského štátu na viac ako tri mesiace. Konkrétnejšie odsek 3 tohto článku demonštratívne [15] upravuje, že na účely článku 7 ods. 1 písm. a) tejto smernice si občan Únie, ktorý už nie je pracovníkom ani samostatne zárobkovo činnou

12 Pozri poznámku pod čiarou 8 vyššie.

13 V tejto súvislosti netreba zabudnúť na to, že keďže článok 7 ods. 1 smernice 2004/38 nerozlišuje medzi hospodársky aktívnymi občanmi Únie, ktorí sú pracovníci, a tými, ktorí sú samostatne zárobkovo činnými osobami v hostiteľskom členskom štáte, je dôležité poznamenať, že druhý prípad upravený v článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38, a najmä výraz „počas prvých dvanástich mesiacov“, sa netýka len ukončenia činnosti pracovníka, ale aj ukončenia samostatnej zárobkovej činnosti. Pozri rozsudky z 19. júna 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, bod 27), a z 20. decembra 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, body 27 a 37 a 38). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, body 62 až 64).

14 Ako to správne uvádza Komisia a v rozpore s tým, čo tvrdí írska vláda, výraz „počas prvých dvanástich mesiacov“ neodkazuje na prvý rok uplatňovania práva na voľný pohyb, ale na obdobie medzi začiatkom pracovnoprávneho vzťahu a začiatkom obdobia nedobrovoľnej nezamestnanosti.

15 Rozsudok z 19. júna 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, bod 38).

osobou, napriek tomu zachová štatút pracovníka alebo samostatne zárobkovo činnej osoby v osobitných prípadoch.[16] Tieto prípady sa týkajú určitých dočasných výkyvov v pracovnom živote[17] vzťahujúcich sa na dočasnú práceneschopnosť pracovníka v dôsledku choroby alebo úrazu [písmeno a) uvedeného ustanovenia], nedobrovoľnú stratu práce [písmená b) a c)] a situáciu pracovníka, ktorý nastúpil na odborné vzdelávanie [písmeno d)].

33. Prostredníctvom článku 7 ods. 3 smernice 2004/38 chcel normotvorca Únie odstupňovať rozsah práva na pobyt, ktoré má občan Únie, ktorý z dôvodov tam uvedených dočasne nemôže pracovať. Zo spoločného výkladu prípadov uvedených v písmenách a) až d) tohto ustanovenia vyplýva, že odstupňovanie bolo zavedené nielen v závislosti od príčiny, pre ktorú je tento občan neaktívny (dočasná práceneschopnosť pracovníka v dôsledku choroby alebo úrazu, nedobrovoľná nezamestnanosť alebo odborné vzdelávanie), ale aj v závislosti od východiskovej dĺžky jeho zárobkovej činnosti v hostiteľskom členskom štáte (viac alebo menej ako jeden rok).

34. Toto odstupňovanie je totiž vyjadrené nasledujúcim spôsobom. Občan si zachováva svoj štatút pracovníka *bez časového obmedzenia* iba vtedy, ak je dočasne práceneschopný v dôsledku choroby alebo úrazu [písmeno a) uvedeného ustanovenia], ak nastúpil na odborné vzdelávanie [písmeno d)] alebo ak bol pracovník alebo samostatne zárobkovo činná osoba v hostiteľskom členskom štáte viac ako jeden rok predtým, ako sa stal nedobrovoľne nezamestnaným [písmeno b)]. Naproti tomu občan, ktorý sa stal nedobrovoľne nezamestnaným po tom, čo sa mu ukončila pracovná zmluva na dobu určitú kratšiu ako jeden rok, alebo po tom, čo sa stal nedobrovoľne nezamestnaný počas prvých dvanástich mesiacov [zamestnania], si zachováva svoj štatút pracovníka, a teda svoje právo pobytu, *s prípadným časovým obmedzením*, a to „aspoň šesť mesiacov“ [písmeno c)].

35. Predovšetkým pokiaľ ide o dobu, počas ktorej si nedobrovoľne nezamestnaný občan Únie zachováva štatút pracovníka, *ratio legis* článku 7 ods. 3 písm. b) a c) smernice 2004/38 spočíva v zavedení dvoch rozdielov. *Prvý rozdiel* je jasne zavedený v závislosti od východiskovej doby činnosti, ktorú občan vykonával v hostiteľskom členskom štáte. Hoci teda ustanovenie obsiahnuté v písmene b) zdôrazňuje *východiskovú dobu dlhšiu ako jeden rok* bez ohľadu na vykonávanú činnosť alebo typ pracovnej zmluvy uzavretej občanom Únie, ustanovenie obsiahnuté v písmene c) zdôrazňuje *východiskovú dobu kratšiu ako jeden rok*, pričom zavádza *druhý rozdiel* v závislosti od toho, či občan Únie môže alebo nemôže *predvídať presné trvanie* svojej zmluvy alebo výkonu svojej činnosti.

36. Prvý prípad uvedený v článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 sa tak má vzťahovať na situáciu občana Únie, ktorý mal pracovať na dobu určitú kratšiu ako jeden rok a ktorý je riadne zaregistrovaný ako nedobrovoľne nezamestnaná osoba po tom, čo sa mu ukončila jeho zmluva. Zdá sa mi zjavné, že keďže v tomto prípade ide o zmluvu na dobu určitú, možno tvrdiť, že dotknutý občan poznal, a teda mohol predvídať dátum ukončenia svojej zmluvy, ktorej trvanie bolo stanovené na menej ako jeden rok.

37. Druhý prípad sa týka situácie občana, ktorý sa v rozpore so svojimi očakávaniami a bez ohľadu na povahu vykonávanej činnosti (ako pracovník alebo ako samostatne zárobkovo činná osoba) alebo typ zmluvy, na základe ktorej bol zamestnaný (na dobu určitú, na dobu neurčitú alebo iný typ zmluvy), stane nedobrovoľne nezamestnaným počas prvých dvanástich mesiacov zamestnania. V tomto prípade občan buď nemohol predvídať presnú dobu zamestnania alebo vykonávanej činnosti alebo túto dobu poznal, ale očakávalo sa, že bude dlhšia ako jeden rok. Nezáleží na tom, či občan Únie pracoval pätnásť

16 Rozsudok z 19. júna 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, bod 27).

17 Treba pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že možnosť občana Únie, ktorý dočasne prestal vykonávať činnosť ako pracovník alebo samostatne zárobkovo činná osoba, zachovať si štatút pracovníka na základe článku 7 ods. 3 smernice 2004/38, ako aj právo na pobyt, ktoré mu zodpovedá, podľa článku 7 ods. 1 tejto smernice, je založená na predpoklade, že tento občan je ochotný a spôsobilý opätovne sa začleniť do pracovného trhu hostiteľského členského štátu v primeranej lehote. Pozri rozsudok z 13. septembra 2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, bod 37 a citovaná judikatúra).

dní, tri mesiace alebo jedenásť mesiacov ako samostatne zárobkovo činná osoba alebo na základe zmluvy na dobu určitú alebo neurčitú, alebo iného typu zmluvy, ako je napríklad zmluva o príležitostnej práci. V tomto prípade záleží na tom, že v rozpore so svojimi očakávaniami sa uvedený občan stane nedobrovoľne nezamestnaným počas prvých dvanástich mesiacov zamestnania. [18]

38. Tento výklad potvrdzuje štruktúra článku 7 smernice 2004/38, ktorý, pripomínam, upravuje právo občana Únie na pobyt na území iného členského štátu na viac ako tri mesiace za určitých okolností [19]. Medzi tieto okolnosti patria podľa môjho názoru okolnosti upravené týmto ustanovením obsiahnutým v písmene c), teda že občan Únie pracoval v hostiteľskom členskom štáte na základe zmluvy na dobu určitú kratšiu ako jeden rok pred tým, ako sa stal nedobrovoľne nezamestnaným (prvý prípad) alebo že pracoval ako pracovník alebo samostatne zárobkovo činná osoba, ale stal sa nedobrovoľne nezamestnaným počas prvých dvanástich mesiacov zamestnania, pričom nemohol predvídať skutočnú dobu svojej činnosti (druhý prípad). V tomto prípade mu smernica 2004/38 umožňuje zachovať si štatút pracovníka a teda právo pobytu v hostiteľskom členskom štáte aspoň šesť mesiacov pod podmienkou, že sa „zaevidova[l] sa ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade práce“.

39. Druhý prípad uvedený v článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38, preskúmaný v jeho kontexte, sa preto má vykladať tak, že sa týka pracovníka alebo samostatne zárobkovo činnej osoby, ktorá sa stane nedobrovoľne nezamestnanou počas prvých dvanástich mesiacov zamestnania.

40. Iba tento výklad môže zaručiť splnenie cieľov sledovaných smernicou 2004/38. [20]

3. O teleologickom výklade článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38

41. Skôr uvedený záver potvrdzuje analýza účelu smernice 2004/38 a konkrétnejšie jej článku 7 ods. 3 písm. c).

42. Z odôvodnení 1 až 4 smernice 2004/38 vyplýva, že jej cieľom je predovšetkým „zjednodušiť a posilniť výkon základného a individuálneho práva voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktoré je občanom Únie priamo priznané Zmluvou“ [21]. Predovšetkým z odôvodnení 3 a 4 smernice 2004/38 vyplýva, že „cieľom smernice je na účely posilnenia základného a osobného práva všetkých občanov Únie na voľný pohyb a na slobodné sa zdržiavanie na území členských štátov, ako aj na účely uľahčenia uplatňovania tohto práva, napraviť sektorový a roztrieštený prístup, ktorý charakterizoval nástroje práva Únie existujúce pred prijatím tejto smernice, ktoré predovšetkým oddelene upravovali zamestnancov a samostatne zárobkovo činné osoby [, ktoré ukončili svoju zárobkovú činnosť], a to vypracovaním jednotného legislatívneho aktu, ktorým by sa kodifikovali

18 Napríklad ak občan uplatňujúci svoje právo na voľný pohyb podpíše zmluvu na dobu určitú na tri roky, nemôže predvídať také okolnosti, ako je jeho prepustenie alebo úpadok spoločnosti, ktorá ho prijala do zamestnania. V prípade príležitostného pracovníka, ktorý sa presťahoval do hostiteľského členského štátu za prácou, je dôvodné domnievať sa, že cieľom tohto sťahovania bolo, aby mohol pracovať dlhšie ako dva týždne, najmä ak tento občan nedobrovoľne stratil svoju prácu.

19 Tento výklad dokonale zapadá do logiky článku 7 smernice 2004/38. Aby totiž občan Únie predĺžil svoj pobyt v hostiteľskom členskom štáte po uplynutí troch mesiacov, musí byť „pracovníkom alebo samostatne zárobkovo činnou osobou“ [odsek 1 písm. a)], alebo mať dostatočné zdroje, aby sa nestal záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia svojho pobytu, a mať komplexné krytie zdravotného poistenia [odsek 1 písm. b)], alebo byť študentom [odsek 1 písm. c)] alebo byť rodinným príslušníkom, ktorý sprevádza alebo sa pripája k občanovi Únie, ktorý sám spĺňa podmienky uvedené vyššie [odsek 1 písm. d)]. Ak občan spĺňa jednu z týchto podmienok, výhoda práva pobytu na viac ako tri mesiace sa vzťahuje (s výnimkami upravenými v odseku 4) aj na jeho rodinných príslušníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu (odsek 2).

20 Pripomínam, že „s ohľadom na kontext a ciele sledované smernicou 2004/38 nemožno vykladať ustanovenia tejto smernice reštriktívne a v žiadnom prípade ich nemožno zbaviť ich potrebného účinku“. Rozsudky z 25. júla 2008, Metock a i. (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 84), a z 18. decembra 2014, McCarthy a i. (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 32).

21 Rozsudky z 25. júla 2008, Metock a i. (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 82); z 5. mája 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, bod 28), ako aj z 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 71).

a revidovali tieto nástroje“ [22]. Súdny dvor v tomto kontexte konkrétnejšie rozhodol, že cieľom sledovaným článkom 7 ods. 3 smernice 2004/38 je „chrániť zachovaním štatútu pracovníka právo na pobyt osôb, ktoré už nevykonávajú svoju zárobkovú činnosť pre nedostatok práce v dôsledku *okolností nezávislých od ich vôle*“ [23].

43. Súdny dvor okrem toho spresnil, že ako to vyplýva z článku 1 písm. a) smernice 2004/38, jej predmetom je úprava podmienok uplatňovania práva voľného pohybu a pobytu v rámci územia členských štátov občanmi Únie, pričom medzi týmito podmienkami sa vo vzťahu k pobytu na viac ako tri mesiace nachádzajú podmienky uvedené v článku 7 tejto smernice. [24] V tejto súvislosti treba pripomenúť, že z odôvodnenia 10 tejto smernice vyplýva, že „účelom týchto podmienok je najmä vyhnúť sa tomu, aby sa tieto osoby stali neprimeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu“ [25].

44. V celkovom kontexte smernice 2004/38 tieto ciele, medzi ktorými existuje hierarchia, [26] určujú stupňovitý systém upravujúci právo pobytu v hostiteľskom členskom štáte. Tento systém tým, že v podstate preberá etapy a podmienky stanovené v rôznych nástrojoch práva Únie v judikatúre z obdobia pred prijatím tejto smernice, smeruje k právu na trvalý pobyt. [27] Medzi právom pobytu na tri mesiace na jednej strane a právom trvalého pobytu na druhej strane tak právo pobytu na viac ako tri mesiace podlieha podmienkam uvedeným v článku 7 ods. 1 smernice 2004/38. Okrem toho podľa článku 14 ods. 2 tejto smernice si občan Únie zachováva toto právo iba vtedy, ak spĺňa podmienky uvedené v článku 7 uvedenej smernice, ktorých cieľom je, ako som pripomenul vyššie, vyhnúť sa tomu, aby sa tento občan stal neprimeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu.

45. Som presvedčený, že výklad článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38, ktorý navrhujem, dokonale zapadá nielen do rámca stupňovitého systému stanoveného touto smernicou na úpravu práva pobytu v hostiteľskom členskom štáte, ale aj do osobitného rámca *stupňovitého systému zachovania štatútu pracovníka*, ktorý má zabezpečiť právo na pobyt a prístup k sociálnym dávkam. [28] Zavedením tohto systému samotná smernica 2004/38 zohľadňuje rôzne faktory charakterizujúce individuálnu situáciu každého žiadateľa o sociálnu dávku, a najmä dobu výkonu hospodárskej činnosti, [29] a v rámci posudzovaného ustanovenia aj *stupeň predvídateľnosti tejto doby*. [30] Ako rozhodol Súdny dvor, tento stupňovitý systém umožňuje dotknutým občanom jednoznačne poznať ich práva, povinnosti a záruky, ktoré využívajú, pričom súčasne rešpektuje zásadu proporcionality a zabraňuje neprimeraným nákladom pre systém sociálneho zabezpečenia hostiteľského členského štátu. [31]

46. Vykladať druhý prípad uvedený v článku 7 ods. 3 písm. c) tak, že sa týka iba osôb, ktoré boli pracovníkmi na základe zmluvy na dobu určitú, s vylúčením osôb, ktoré boli pracovníkmi na základe iného typu zmluvy alebo vykonávali samostatnú zárobkovú činnosť, by odporovalo účelu smernice 2004/38. [32] Okrem toho výklad zavádzajúci rozdiel medzi pracovníkmi v závislosti od typu pracovnej

22 Rozsudok z 20. decembra 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, bod 40 a citovaná judikatúra).

23 Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Rozsudok z 20. decembra 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, bod 42 a citovaná judikatúra).

24 Pozri najmä rozsudok z 5. mája 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, bod 33).

25 Rozsudky z 21. decembra 2011, Ziolkowski a Szeja (C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, bod 40); zo 4. októbra 2012, Komisia/Rakúsko (C-75/11, EU:C:2012:605, bod 60), ako aj z 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 54).

26 Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, body 51 a 52). „Tento druhý cieľ [vyplývajúci z odôvodnenia 10] však existuje iba z dôvodu existencie prvého: keďže smernica má uľahčiť výkon práva na pobyt, členské štáty považovali za potrebné zabezpečiť, aby bola zvládnutá finančná záťaž vyplývajúca z tejto slobody.“

27 Rozsudok z 21. decembra 2011, Ziolkowski a Szeja (C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, bod 38). Pozri článok 6 a článok 14 ods. 1 smernice 2004/38 o práve pobytu do troch mesiacov, článok 7 a článok 14 ods. 2 tejto smernice o práve pobytu na viac ako tri mesiace a článok 16 tej istej smernice o práve trvalého pobytu.

28 Rozsudok z 15. septembra 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, bod 60).

29 Rozsudok z 15. septembra 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, bod 60).

30 Pozri body 37 a 38 vyššie.

31 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. septembra 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, bod 61).

32 Pozri odôvodnenia 3 a 4 smernice 2004/38.

zmluvy, ktorú uzavreli, alebo činnosti, ktorú vykonávali, by znamenal neodôvodnené rozdielne zaobchádzanie. Takéto rozdielne zaobchádzanie by viedlo k tomu, že prvý cieľ smernice, ktorým je uľahčiť a posilniť výkon základného a individuálneho práva voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, by bol „vyhradený“ pracovníkom, ktorí sú v stabilnejšej situácii, pretože uzavreli pracovné zmluvy na dobu určitú alebo neurčitú, a k vylúčeniu iných kategórií pracovníkov, ktorí uzavreli „flexibilnejšie“ zmluvy (najmä pracovné zmluvy na čiastočný úväzok alebo zmluvy o príležitostnej práci) a ktorí sa tak nachádzajú v zjavne citlivej situácii. [33]

47. Rovnako ako pracovník, ktorý uzavrel zmluvu na dobu určitú a ktorý môže stratiť svoje zamestnanie najmä v dôsledku prepustenia, totiž aj pracovník, ktorý uzavrel iný typ zmluvy, [34] môže stratiť svoje zamestnanie a osoba, ktorá vykonávala samostatnú zárobkovú činnosť, môže byť nútená túto činnosť ukončiť. Za týchto okolností sa tak dotknutá osoba môže nachádzať v citlivej situácii porovnateľnej so situáciou pracovníka, ktorý uzavrel pracovnú zmluvu na dobu určitú a bol prepustený. [35]

48. Bolo by za týchto okolností dôvodné, aby uvedená osoba nepožívala, pokiaľ ide o zachovanie jej práva pobytu, rovnakú ochranu ako osoba, ktorá prestala byť pracovníkom na základe zmluvy na dobu určitú?

49. Nemyslím si to. V oboch prípadoch sa osoba stane nedobrovoľne nezamestnanou pre nedostatok práce, z dôvodov nezávislých od jej vôle, po tom, čo bola pracovníkom alebo samostatne zárobkovo činnou osobou menej ako jeden rok, a teda musí požívať ochranu priznanú článkom 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38, ak sa zaevidovala ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade práce.

50. Okrem toho podľa môjho názoru neexistuje žiadne objektívne odôvodnenie rozdielneho zaobchádzania, ktoré by viedlo k tomu, že sa neudelí právo pobytu osobe, ktorá bola pracovníkom alebo samostatne zárobkovo činnou osobou menej ako jeden rok v hostiteľskom členskom štáte, a teda prispievala do sociálneho a daňového systému tohto členského štátu, a toto právo sa udelí uchádzačovi o zamestnanie, ktorý nikdy nevykonával hospodársku činnosť v tomto členskom štáte a nikdy neprispieval do tohto sociálneho a daňového systému, ale spĺňa podmienky stanovené v článku 14 ods. 4 písm. b) smernice 2004/38. [36]

33 Pozri v tomto zmysle O'BRIEN, CH.: Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights. In: *Common Market Law Review*, zv. 53, 2016, s. 937 – 978, a predovšetkým 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. In: *Common Market Law Review*, zv. 52, 2015, s. 889 – 938, predovšetkým s. 926 a nasl.: „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 Ako napríklad zmluvu na dobu neurčitú alebo zmluvu o príležitostnej práci.

35 Pokiaľ ide najmä o osobu, ktorá prestala vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť, pozri analogicky rozsudok z 20. decembra 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, bod 43).

36 „… V tomto prípade občania Únie… nesmú byť vyhostení, pokiaľ občania Únie sú schopní predložiť dôkaz, že si sústavne hľadajú zamestnanie a že majú skutočnú šancu zamestnať sa". O možnosti hostiteľského členského štátu neudeliť právo na dávku sociálnej pomoci v takomto prípade, pozri článok 24 ods. 2 smernice 2004/38.

4. Výklad článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 so zreteľom na proces jeho vzniku

51. Proces vzniku tohto ustanovenia mi umožňuje potvrdiť tento výklad. Článok 8 ods. 7 písm. c) pôvodného návrhu Komisie [37] a článok 9 ods. 3 písm. c) legislatívnej rezolúcie Európskeho parlamentu [38] sa vzťahovali iba na situáciu, v ktorej „sa dotknutá osoba [stala] nedobrovoľne nezamestnanou po tom, čo sa jej ukončila pracovná zmluva na dobu určitú kratšiu ako jeden rok“ [*neoficiálny preklad*]. [39] Parlament iba presunul obsah článku 8 ods. 7 písm. c) pôvodného návrhu Komisie do článku 9 ods. 3 písm. c) legislatívnej rezolúcie Európskeho parlamentu. Tento pozmeňovací návrh prevzala Komisia do svojho upraveného návrhu [40] a následne aj Rada Európskej únie do svojej spoločnej pozície. [41] Ako však vyplýva z jej odôvodnenia, „znenie písm. c) Rada [zmenila] tak, že spresnila, že v tomto osobitnom prípade sa štatút pracovníka zachová aspoň šesť mesiacov“. Treba uviesť, že v tomto ustanovení bola vykonaná ďalšia zmena doplnením časti vety „alebo po tom, čo sa stala nedobrovoľne nezamestnaná počas prvých dvanástich mesiacov“.

52. Podľa môjho názoru vloženie tejto časti vety počas prác na príprave smernice 2004/38 potvrdzuje úmysel normotvorcu Únie rozšíriť pôsobnosť článku 7 ods. 3 písm. c) tejto smernice, ktorá bola obmedzená na zmluvy na dobu určitú, na ostatné typy zmlúv.

B. Hostiteľský členský štát nemá možnosť podmieniť zachovanie štatútu pracovníka výkonom činnosti ako pracovník počas minimálnej doby

53. Dánska, nemecká a francúzska vláda tvrdia, že s prihliadnutím na odôvodnenie 10 smernice 2004/38 existujú situácie, v ktorých sa členský štát môže dôvodne domnievať, že osoba nebola pracovníkom počas doby dostatočne dlhej na to, aby sa mohla odvolávať na článok 7 ods. 3 písm. c) tejto smernice. Domnievajú sa teda, že vnútroštátne orgány musia byť oprávnené určiť podmienky zachovania štatútu pracovníka.

54. Treba zdôrazniť, ako to správne tvrdí Komisia, že smernica 2004/38 upravuje dostatočné záruky na to, aby zabránila neprimeraným nákladom pre systém sociálneho zabezpečenia hostiteľských členských štátov vyplývajúcim zo zneužívajúcich žiadostí o sociálne dávky. [42]

55. V prvom rade pripomínam, že v súlade s článkom 24 ods. 1 tejto smernice „všetci občania Únie, ktorí sa na základe [uvedenej] smernice zdržiavajú na území hostiteľského členského štátu, využívajú rovnaké zaobchádzanie ako so štátnymi príslušníkmi tohto členského štátu“. Keď teda vnútroštátne právo vylučuje z práva na sociálne dávky osoby, ktoré boli pracovníkmi alebo samostatne zárobkovo činnými osobami iba počas krátkeho obdobia, uplatňuje sa toto vylúčenie rovnako na mobilných pracovníkov iných členských štátov.

37 Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, KOM(2001) 257 v konečnom znení [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES C 270 E, 2001, s. 150). Článok 8 sa týkal administratívnych formalít pre občanov.

38 Legislatívna rezolúcia Európskeho parlamentu k návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, KOM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD) [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES C 43 E, 2004, s. 42).

39 Článok 9 sa venoval podmienkam uplatňovania práva pobytu na viac ako šesť mesiacov.

40 Pozri článok 7 ods. 2a (pozmeňovací návrh 30). Upravený návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov (predložený Komisiou v súlade s článkom 250 ods. 2 Zmluvy ES), KOM/2003/0199 v konečnom znení – COD 2001/0111.

41 Spoločná pozícia (ES) č. 6/2004 prijatá Radou 5. decembra 2003 na účely prijatia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/[38]/ES z... o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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 [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES C 54 E, 2004, s. 12).

42 Práve v tomto kontexte Súdny dvor rozhodol, že „[táto] smernica stanovujúca postupný systém zachovania štatútu pracovníka, ktorý je zameraný na zabezpečenie práva na pobyt a prístupu k sociálnym dávkam, zohľadňuje rôzne faktory, ktoré charakterizujú individuálnu situáciu každého žiadateľa o sociálnu dávku, a najmä trvanie výkonu pracovnej činnosti“. Rozsudok z 15. septembra 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, bod 60).

56. V druhom rade článok 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 obmedzuje na „aspoň šesť mesiacov“ dĺžku zachovania štatútu pracovníka, a teda využívania práva na rovnosť zaobchádzania. Zachovanie štatútu pracovníka teda nevyhnutne nepriznáva právo na poberanie príspevku pre uchádzača o zamestnanie. Právo na rovnosť zaobchádzania znamená iba to, že pracovník musí mať rovnaké práva ako sú zaručené štátnym príslušníkom hostiteľského členského štátu.

57. V treťom rade článok 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 stanovuje, že na zachovanie štatútu pracovníka treba, aby osoba nedobrovoľne prišla o zamestnanie alebo samostatnú zárobkovú činnosť a zaevidovala sa ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade práce. Ako poznamenala Komisia, táto požiadavka má zabezpečiť, aby sa osoby vykonštruovaným spôsobom samy nedostávali do situácie, v ktorej využívajú právo na rovnosť zaobchádzania. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že v prejednávanej veci nič v rozhodnutí vnútroštátneho súdu nenaznačuje, že pán Tarola zneužil článok 7 ods. 3 písm. c) smernice.[43]

58. Vo štvrtom a poslednom rade je jasné, že členské štáty nemôžu podmieňovať zachovanie štatútu pracovníka výkonom činnosti ako pracovník počas inej minimálnej doby, než je stanovená v článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38. Iný názor by umožňovať zaviesť dodatočné obmedzenie, ktoré normotvorca Únie nestanovil.

59. Podľa môjho názoru z bodov 22 až 52 vyššie jasne vyplýva, že druhý prípad uvedený v článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 sa vzťahuje na pracovníka, ktorý sa stal nedobrovoľne nezamestnaným počas prvých dvanástich mesiacov zamestnania bez ohľadu na povahu vykonávanej činnosti (ako pracovník alebo ako samostatne zárobkovo činná osoba) alebo typ pracovnej zmluvy, ktorú uzavrel (na dobu určitú, neurčitú alebo iný typ zmluvy).

V. Návrh

60. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby na otázku, ktorú položil Court of Appeal (Odvolací súd, Írsko), odpovedal takto:

Článok 7 ods. 1 písm. a) a článok 7 ods. 3 písm. c) smernice Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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, sa má vykladať tak, že štátny príslušník členského štátu, ktorý pracoval v inom členskom štáte počas obdobia dvoch týždňov inak než ako pracovník na dobu určitú a ktorý sa následne stane nedobrovoľne nezamestnaným, si zachováva štatút pracovníka v zmysle týchto ustanovení.

43 V tejto súvislosti o pojme „zneužitie práva“ pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci McCarthy a i. (C-202/13, EU:C:2014:345, body 108 až 115).