



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
přednesené dne 26. července 2017¹

Věc C-442/16

Florea Gusa
proti
Minister for Social Protection,
Attorney General,
Irsko

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

„Řízení o předběžné otázce – Nařízení (ES) č. 883/2004 – Zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky – Dávka při hledání zaměstnání – Směrnice 2004/38/ES – Článek 7 odst. 3 písm. b) – Občan Unie, který pobýval a pracoval jako osoba samostatně výdělečně činná v hostitelském členském státě – Zánik postavení osoby samostatně výdělečně činné“

I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vznáší primárně otázku, zda členský stát může vyloučit z pobírání nepřispěvkových existenčně nutných dávek ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení², ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. září 2009³ (dále jen „nařízení č. 883/2004“), státního příslušníka z jiného členského státu, který pracoval více než jeden rok jako osoba samostatně výdělečně činná na území tohoto státu, nebo zda si dotčený státní příslušník ponechává postavení „pracovníka“⁴ ve smyslu čl. 7 odst. 3 písm. b) 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/EHS⁵.

2. Předkládající soud poskytuje prostřednictvím svých jednotlivých otázek Soudnímu dvoru příležitost upřesnit rozsah občanství Evropské unie a odstranit nejistotu, kterou mohly zanechat v tomto ohledu rozsudky ze dne 11. listopadu 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), ze dne 15. září 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), ze dne 25. února 2016, García-Nieto a další (C-299/14, EU:C:2016:114), jakož i ze dne 14. června 2016, Komise v. Spojené království (C-308/14, EU:C:2016:436).

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Úř. věst. 2004, L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72, a oprava Úř. věst. 2013, L 1, s. 10.

3 – Úř. věst. 2009, L 284, s. 43.

4 – V tomto stanovisku znamená výraz „pracovník“ použitý bez dalšího upřesnění obecně osobu, která vykonává hospodářskou činnost jako zaměstnanec nebo jako osoba samostatně výdělečně činná.

5 – Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 4.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení č. 883/2004

3. Článek 3 nařízení č. 883/2004, nadepsaný „Věcná oblast působnosti“, zní následovně:

„1. Toto nařízení se vztahuje na veškeré právní předpisy týkající se těchto oblastí sociálního zabezpečení:

[...]

h) dávky v nezaměstnanosti;

[...]

2. Není-li v příloze XI stanoveno jinak, vztahuje se toto nařízení také na obecné i zvláštní systémy sociálního zabezpečení, příspěvkové i nepříspěvkové, a na systémy týkající se povinností zaměstnavatele nebo vlastníka lodi.

3. Toto nařízení se také vztahuje na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky, na které se vztahuje článek 70.

[...]“

4. Článek 4 nařízení č. 883/2004, nadepsaný „Rovnost zacházení“, stanoví:

„Nestanoví-li toto nařízení jinak, požívají osoby, na které se toto nařízení vztahuje, stejné dávky a mají podle právních předpisů kteréhokoliv členského státu stejné povinnosti jako jeho státní příslušníci.“

5. Kapitola 9 hlavy III nařízení č. 883/2004 je věnována „[z]vláštním nepříspěvkovým peněžitým dávkám“. Tvoří ji jediný článek 70, který je nadepsán „Obecné ustanovení“ a stanoví:

„1. Tento článek se použije na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky, jež se poskytují podle právních předpisů, které v důsledku oblasti jejich osobní působnosti, cílů nebo podmínek pro vznik nároku mají znaky právních předpisů týkajících se jak sociálního zabezpečení uvedených v čl. 3 odst. 1, tak sociální pomoci.

2. Pro účely této kapitoly se ‚zvláštními nepříspěvkovými peněžitými dávkami‘ rozumí dávky, které:

a) jsou určeny k poskytování buď:

- i) doplňkového, náhradního nebo pomocného krytí proti sociálním událostem zahrnutým do odvětví sociálního zabezpečení uvedeným v čl. 3 odst. 1, a které s ohledem na ekonomickou a sociální situaci v dotčeném členském státě zaručuje dotyčným osobám minimální existenčně nutný příjem,
- ii) výhradně zvláštní ochrany pro zdravotně postižené, úzce spojené s jejich sociálním prostředím v dotčeném členském státě,

a

b) jejichž financování je odvozeno výlučně od povinného daňového systému určeného ke krytí všeobecných veřejných výdajů, přičemž podmínky pro poskytování a výpočet dávek nezávisí v případě poživatelů na žádném přispívání. Avšak dávky poskytované jako doplněk k příspěvkové dávce se nepovažují za příspěvkové dávky pouze z tohoto důvodu;

a

c) jsou uvedeny v příloze X.

3. Článek 7 a ostatní kapitoly této hlavy se na dávky uvedené v odstavci 2 tohoto článku nepoužijí.

4. Dávky uvedené v odstavci 2 se poskytují výlučně v členském státě, v němž dotyčné osoby bydlí, v souladu s jeho právními předpisy. Dávky poskytuje instituce místa bydliště na vlastní náklady.“

6. V příloze X nařízení č. 883/2004, nadepsané „Zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky“, je v oddíle týkajícím se Irska obsaženo písmeno a), které uvádí „[dávku při hledání zaměstnání (zákon o sociálním zabezpečení v úplném znění z roku 2005, část 3 kapitola 2)“.

2. Směrnice 2004/38

7. Podle bodů 1 až 4 odůvodnění směrnice 2004/38:

„(1) Občanství Unie přiznává každému občanu Unie základní a osobní právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení.

(2) Volný pohyb osob představuje jednu ze základních svobod vnitřního trhu, která zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je v souladu se Smlouvou tato svoboda zajištěna.

(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.

(4) Aby byl překonán tento odvětvový a rozdrobený přístup k právu volného pohybu a pobytu a usnadněn výkon tohoto práva, je třeba jediného právního předpisu, který by změnil nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství a zrušil tyto akty: směrnice Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství [Úř. věst. 1968, L 257, s. 13; Zvl. vyd. 05/01, s. 27], směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb [Úř. věst. 1973, L 172, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 167], směrnice Rady 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu [Úř. věst. 1990, L 180, s. 26; Zvl. vyd. 20/01, s. 3], směrnice Rady 90/365/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti [Úř. věst. 1990, L 180, s. 28; Zvl. vyd. 20/01, s. 5] a směrnice Rady 93/96/EHS ze dne 29. října 1993 o právu pobytu pro studenty [Úř. věst. 1993, L 317, s. 59; Zvl. vyd. 06/02, s. 250].“

8. Článek 7 směrnice 2004/38, nadepsaný „Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce“, stanoví následující:

„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
- b) mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika; nebo

[...]

- d) jsou rodinnými příslušníky doprovázejícími nebo následujícími občana Unie, který splňuje podmínky uvedené v písmenech a), b) nebo c).

[...]

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;

[...]“

9. Podle článku 14 směrnice 2004/38, nadepsaného „Zachování práva pobytu“:

„1. Občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží právo pobytu uvedené v článku 6, dokud se nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

[...]

4. Odchylně od odstavců 1 a 2, a aniž je dotčena kapitola VI, nesmějí být v žádném případě vyhoštěni občané Unie ani jejich rodinní příslušníci, pokud

- a) občané Unie jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými, nebo
- b) občané Unie vstoupili na území hostitelského členského státu za účelem hledání zaměstnání. V tom případě nesmějí být občané Unie ani jejich rodinní příslušníci vyhoštěni, pokud mohou prokázat, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že budou zaměstnání.“

10. Článek 16 směrnice 2004/38 vymezuje obecné pravidlo týkající se práva trvalého pobytu pro občany Unie a jejich rodinné příslušníky. Podle odstavce 1 tohoto článku „[p]rávo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let. Toto právo není vázáno na splnění podmínek stanovených v kapitole III“.

11. Konečně, článek 24 této směrnice, nadepsaný „Rovné zacházení“, stanoví:

„1. S výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě a v sekundárních právních předpisech požívají všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu. Právo na rovné zacházení se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu.

2. Odchylně od odstavce 1 není hostitelský členský stát povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo případně během delšího období stanoveného v čl. 14 odst. 4 písm. b), ani není povinen přiznat před nabytím práva trvalého pobytu vyživovací podporu při studiu, včetně odborné přípravy, již se rozumí stipendia nebo půjčky na studium osobám jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům.“

B. Vnitrostátní právo

1. Vyhláška z roku 2006

12. Směrnice 2004/38 byla provedena do irského práva vyhláškou č. 2 z roku 2006 o Evropských společenstvích (volný pohyb osob)⁶.

13. Článek 6 odst. 2 vyhlášky z roku 2006 stanoví:

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

i) pokud je v tuzemsku osobou zaměstnanou 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) bodě i):

i) pokud není dočasně schopna pracovat v důsledku nemoci nebo úrazu;

ii) pokud 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.“

2. Zákon z roku 2005

14. Dávka při hledání zaměstnání v Irsku je stanovena v článku 139 konsolidovaného zákona z roku 2005 o sociálním zabezpečení a sociálních službách (v pozměněném znění)⁷.

6 – European Communities (Free Movement of Persons) (n° 2) Regulations 2006 (SI 2006, č. 656, dále jen „nařízení z roku 2006“).

7 – Social Welfare Consolidation Act 2005 (as amended), dále jen „zákon z roku 2005“.

15. Článek 141 zákona z roku 2005 použitelný v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení vymezuje kritéria způsobilosti pro přiznání dávky, mezi kterými je uveden přezkum prostředků žadatele a ověření obvyklosti jeho pobytu v tuzemsku. Není naopak sporné, že na přiznání dávky při hledání zaměstnání má nárok osoba zaměstnaná i osoba samostatně výdělečně činná⁸.

16. V souladu s čl. 246 odst. 5 zákona z roku 2005 se osoba, která nemá právo pobytu v Irsku, nepovažuje za osobu, která má obvyklé bydliště v tomto státě pro účely použití uvedeného zákona.

17. Článek 246 odst. 6 zákona z roku 2005 upřesňuje, že mezi osobami, o kterých se má za to, že mají právo pobývat v Irsku pro účely použití odstavce 5 uvedeného článku, jsou osoby, které mají právo vstupu a pobytu v tuzemsku na základě vyhlášky z roku 2006.

III. Skutkový základ sporu v původním řízení

18. Florea Gusa, rumunský státní příslušník, přicestoval do Irska v říjnu roku 2007. Po dobu prvního roku jeho pobytu v Irsku jej finančně podporovaly jeho děti, které rovněž pobývaly v Irsku. Od října roku 2008 do října roku 2012 pak F. Gusa pracoval jako samostatně výdělečně činný štukatér.

19. Podle předkládacího rozhodnutí musel F. Gusa ukončit svou činnost z důvodu nedostatku zákazníků způsobeného hospodářským poklesem. Požádal tedy o dávku při hledání zaměstnání, která mu byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 22. listopadu 2012.

20. Zamítavé rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že F. Gusa nemá v Irsku obvyklé bydliště, jelikož postavení osoby s obvyklým bydlištěm je podmíněno právem pobytu ve smyslu vyhlášky z roku 2006. Po ukončení jeho samostatně výdělečné činnosti se však mělo za to, že toto právo pozbyl. Mimoto F. Gusa neprokázal, že má dostatečné prostředky k zajištění své existence, ani že byl účastníkem zdravotního pojištění, kterým jsou v Irsku kryta všechna rizika. V důsledku toho bylo v rozhodnutí konstatováno, že F. Gusa již nesplňuje podmínky stanovené v čl. 6 odst. 2 písm. a) vyhlášky z roku 2006 (který provádí ve vnitrostátním právu čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38). Kromě toho jako osoba samostatně výdělečně činná již neměl nárok na ochranu poskytovanou čl. 6 odst. 2 písm. c) bodem ii) vyhlášky z roku 2006 [který provádí ve vnitrostátním právu čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38].

21. Panu F. Gusovi bylo povoleno podat žalobu na neplatnost k High Court (Vrchní soud, Irsko), který potvrdil zamítavé rozhodnutí. Florea Gusa následně podal proti tomuto rozhodnutí odvolání k Supreme Court (Nejvyšší soud, Irsko).

22. V souladu s článkem 64 irské Ústavy bylo odvolání postoupeno předkládajícímu soudu, který požádal Soudní dvůr o pomoc z toho důvodu, že použitelná ustanovení práva provádí několik ustanovení unijního práva. Rozhodl se proto přerušit řízení a podat Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

IV. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a řízení před Soudním dvorem

23. Rozhodnutím ze dne 29. července 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 8. srpna 2016, se tedy Court of Appeal (Odvolací soud, Irsko) rozhodl položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Ponechává si občan Unie, který 1) je státním příslušníkem jiného členského státu, 2) přibližně čtyři roky legálně pobýval a pracoval jako osoba samostatně výdělečně činná v hostitelském členském státě, 3) přestal pracovat nebo ukončil svou hospodářskou činnost pro nedostatek práce a 4) řádně

⁸ – Viz žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, bod 16.

se zaregistroval jako uchazeč o zaměstnání u příslušného úřadu práce, postavení osoby samostatně výdělečně činné podle čl. 7 odst. 1 písm. a) nebo čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 nebo z jiného právního titulu?

- 2) Pokud tomu tak není, ponechává si právo pobývat v hostitelském členském státě, i když nesplňuje kritéria stanovená v čl. 7 odst. 1 písm. b) nebo c) směrnice 2004/38, nebo je pouze chráněn proti vyhoštění podle čl. 14 odst. 4 písm. b) této směrnice?
- 3) Pokud tomu tak není, je v případě takové osoby nepřiznání dávky při hledání zaměstnání (která představuje zvláštní nepřispěvkovou [peněžitou] dávku ve smyslu článku 70 nařízení č. 883/2004) z důvodu, že tato osoba neprokáže právo pobývat v hostitelském členském státě, slučitelné s unijním právem a zejména s článkem 4 nařízení č. 883/2004?“

24. Navrhovatel v původním řízení, irská, česká, dánská, francouzská a maďarská vláda, jakož i vláda Spojeného království a Evropská komise předložili písemná vyjádření.

25. S výjimkou dánské a maďarské vlády se všichni navíc vyjádřili na jednání, které se konalo dne 14. června 2017. Německá vláda, která nepředložila písemné vyjádření, měla rovněž možnost přednést na tomto jednání své argumenty.

V. Analýza

A. Úvodní poznámky k použitelnosti čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38

26. Je pravda, že v rámci rozdělení pravomocí mezi Soudním dvorem a soudy členských států je v zásadě věcí vnitrostátního soudu, aby ověřil, zda jsou ve věci, kterou projednává, splněny skutkové podmínky pro použití právní normy Unie. Soudní dvůr však připustil, že při rozhodování v řízení o předběžné otázce může případně podat upřesnění, aby vnitrostátnímu soudu poskytl vodítko při jeho výkladu⁹.

27. V projednávané věci je podstatou otázek předkládajícího soudu to, jak musí být vykládány podmínky, za kterých je přiznáno právo pobytu občana Unie podle směrnice 2004/38.

28. V tomto kontextu se zdá, že předkládající soud odmítá možnost, že by F. Gusa nabyl právo trvalého pobytu. Uvedený soud totiž vychází ze zásady, že navrhovatel v původním řízení netvrdil, že by měl právo nárokovat si trvalý pobyt v listopadu 2012¹⁰. Sám Florea Gusa ve svém písemném vyjádření potvrzuje, že netvrdí, že splňoval podmínky článku 7 směrnice 2004/38 během pobytu před říjnem 2008¹¹. Toto stanovisko bylo potvrzeno na jednání konaném dne 14. června 2017.

29. Tato tvrzení jsou překvapující. Podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 totiž nabývají právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývali po dobu pěti let.

30. Podle čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 je pobyt občana Unie legální po dobu delší než tři měsíce, pokud má dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestal zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a je účastníkem zdravotního pojištění, kterým jsou v uvedeném státě kryta všechna rizika.

9 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. června 2009, Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 23).

10 – Viz bod 5 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

11 – Viz bod 9 písemného vyjádření F. Gusy.

31. Toto ustanovení neobsahuje jakýkoli požadavek ohledně původu uvedených prostředků. Soudní dvůr již totiž rozhodl, že výraz „mají dostatečné prostředky“, který je uveden v tomto ustanovení, musí být vykládán v tom smyslu, „že stačí, aby občané Unie měli takové prostředky, aniž toto ustanovení obsahuje sebemenší požadavek ohledně původu těchto prostředků, přičemž tyto prostředky může poskytnout *mimo jiné* státní příslušník třetího státu“¹². Tím spíše tomu takto musí být, pokud dotčené prostředky pocházejí od občana Unie.

32. Podle předkládajícího soudu přitom F. Gusovi pomohly první rok jeho pobytu v Irsku jeho děti, které legálně pobývaly v Irsku¹³. Odpůrci v původním řízení zdaleka nezpochybňují tuto skutkovou okolnost a přebírají ji do svých písemných vyjádření¹⁴.

33. Skutečnost, že se F. Gusa domnívá, že podpora, kterou pobíral, byla omezená a nedostatečná pro účely směrnice 2004/38¹⁵, se mi nezdá být relevantní pro účely posouzení použití čl. 16 odst. 1 této směrnice.

34. Od okamžiku, kdy F. Gusa nevyužil systém sociální pomoci Irska za účelem krytí svých existenčních potřeb během prvního roku svého pobytu, musí být totiž prostředky, které si obstaral, považovány za dostatečné. Nemohou být považovány dodatečně za nedostatečné ve smyslu směrnice 2004/38, pokud občan Unie nebyl slovy této směrnice „zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu“.

35. V důsledku toho se domnívám, že první rok pobytu F. Gusy na irském území byl legální. Jestliže toto první období předchází bez přerušení čtyřem letům, během kterých F. Gusa pracoval jako samostatně výdělečně činný štukatér, je třeba jej považovat za osobu, která má od října roku 2012 právo na trvalý pobyt na irském území na základě čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38¹⁶.

36. V tomto případě již nevzniká otázka, zda si F. Gusa zachoval postavení pracovníka ve smyslu čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38, neboť podmínky článku 7 se nevztahují na právo trvalého pobytu. Podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 totiž toto právo nepodléhá splnění podmínek stanovených v kapitole III směrnice.

37. To však musí zjistit předkládající soud.

38. Z výše uvedeného vyplývá, že otázky položené předkládajícím soudem jsou užitečné pouze tehdy, pokud by měl přezkum skutečností v původním řízení odhalit přerušení práva pobytu F. Gusy, které by vedlo k nepoužitelnosti čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38. Takové přerušení však ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nijak nevyplyvá¹⁷. Otázky předložené Soudnímu dvoru přezkoumám z hlediska těchto úvodních poznámek.

12 – Rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, bod 74), kurziva provedena autorem tohoto stanoviska. Pokud jde o potvrzení z nedávné doby, viz rozsudek ze dne 30. června 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, bod 77).

13 – Viz bod 2 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

14 – Viz bod 3 písemného vyjádření předloženého Minister for Social Protection (ministerstvo sociální ochrany, Irsko), Attorney General a Irskem.

15 – Viz poznámka pod čarou 1 písemného vyjádření F. Gusy.

16 – Podotýkám, že Francouzská republika a Komise rozvíjejí ve svých písemných vyjádřeních podobnou argumentaci. Viz body 42 až 50 písemného vyjádření předloženého Francouzskou republikou a bod 18 písemného vyjádření předloženého Komisí.

17 – Na jednání konaném dne 14. června 2017 zástupce F. Gusy uvedl přerušení samostatně výdělečné činnosti F. Gusy mezi říjnem roku 2008 a říjnem roku 2012, a to po dobu čtyř měsíců. Nezdá se však, že by toto přerušení mělo dopad na legalitu či řádnost pobytu F. Gusy, jelikož během této doby pracoval jako zaměstnaná osoba (a i v případě, že by vůbec nepracoval, jelikož nevyužil systém sociální pomoci).

B. K první předběžné otázce

1. K omezení otázky na čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38

39. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda si občan Unie, který legálně pobýval a vykonával samostatně výdělečnou činnost v hostitelském členském státě po dobu přibližně čtyř let, ponechává postavení osoby samostatně výdělečně činné podle čl. 7 odst. 1 písm. a) nebo čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 *nebo z jiného právního titulu* poté, co ukončil svou práci nebo svou hospodářskou činnost pro nedostatek práce a řádně se zaregistroval jako uchazeč o zaměstnání u příslušného úřadu práce.

40. Vzhledem k tomu, že druhá předběžná otázka položená předkládajícím soudem se týká rovněž možnosti zachování práva pobytu v případě, že občan Unie, který se nachází v situaci navrhovatele v původním řízení, nesplňuje kritéria čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 ani kritéria čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/38, budu se v rámci této první otázky věnovat pouze výkladu čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38. Možnost nárokovat si právo pobytu na základě čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/38 je totiž vyloučena, neboť není sporné, že F. Gusa již nebyl v rozhodné době „pracovníkem“ ve smyslu tohoto ustanovení. Otázkou, která vyvstává, je právě ta, zda si mohl *ponechat* toto postavení, i když již nevykonával činnost (zaměstnaneckou nebo samostatně výdělečně činnou), jak ukládá čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/38. Kromě toho budu v rámci druhé předběžné otázky zkoumat možnost nárokovat si právo pobytu na jiném základě, než je čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38.

2. Výklad navržený předkládajícím soudem

41. Podle čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 si občan Unie ponechává postavení pracovníka – a tedy právo pobývat na území členského státu Unie po dobu delší než tři měsíce – „v případech, že 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“.

42. Předkládající soud se domnívá, že pokud by musel vyložit ustanovení, které zajišťuje provedení čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 do irského práva, v souladu s obvyklým významem výrazu „byl zaměstnán“, nezahrnul by situaci osoby samostatně výdělečně činné. Předkládající soud však rovněž vyjadřuje pochopení s argumentací F. Gusy. Podle něj by tento důsledek nebyl slučitelný se záměrem, na kterém stojí ustanovení Smlouvy o FEU a právních předpisů přijatých na jejich základě.

43. Pochybnosti předkládajícího soudu jsou tedy vyvolány případným rozporem, který by mohl existovat mezi zněním použitelného ustanovení práva a cílem sledovaným unijním normotvůrcem.

44. Florea Gusa, dánská a maďarská vláda, jakož i Komise se domnívají, že při použití čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 nelze činit rozdíl mezi osobami zaměstnanými a osobami samostatně výdělečně činnými. Naopak irská, česká a francouzská vláda, jakož i vláda Spojeného království mají za to, že se toto ustanovení vztahuje pouze na zaměstnané osoby.

3. K doslovnému výkladu

45. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je třeba pro výklad ustanovení unijního práva vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí.¹⁸

18 – Viz zejména rozsudky ze dne 16. července 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, bod 35); ze dne 25. ledna 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, bod 30), jakož i ze dne 15. března 2017, Flibtravel International a Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, bod 18).

46. I když totiž „znění ustanovení představuje vždy *výchozí bod* a zároveň i hranici každého výkladu“¹⁹, teleologický výklad se stává fakultativním pouze v případě, že je dotčený text zcela jasný a jednoznačný²⁰.

47. Mimoto nelze rovněž opomenout specifičnost spojenou s mnohojazyčností Unie, z níž vyplývá, že formulace použitá v jedné z jazykových verzí ustanovení unijního práva nemůže sloužit jako jediný základ pro výklad tohoto ustanovení ani jí nemůže být v tomto ohledu přiznána přednostní povaha vzhledem k jiným jazykovým verzím. Ustanovení unijního práva musí být vykládána a používána jednotně na základě verzí vypracovaných ve všech unijních jazycích. V důsledku toho v případě rozdílů mezi různými jazykovými verzemi unijního práva musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž je součástí²¹.

48. V projednávané věci je přitom třeba konstatovat, že různé jazykové verze čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 nepotvrzují myšlenku, podle které chtěl normotvůrce omezit zachování postavení „pracovníka“ pouze pro občany, kteří po dobu delší než rok vykonávali zaměstnání. Ze srovnávací analýzy naopak vyplývá vyjádření neutrality ve vztahu ke způsobu výkonu profesní činnosti.

49. V každém případě je na rozdíl od toho, co tvrdí několik členských států, které předložily svá vyjádření, jisté, že odkaz na „byl zaměstnán“ se nevyskytuje ve všech jazykových verzích. Jestliže lze totiž tuto formulaci nalézt ve španělském jazyce („haber estado empleado“), v anglickém jazyce („having been employed“), ve francouzském jazyce („avoir été employé“) nebo dále ve slovinském jazyce („ko je bil zaposlen“), v jiných jazykových verzích je použito znění nebo výrazy zcela neutrální. Tak zejména verze v nizozemském jazyce („te hebben gewerkt“) a ve finském jazyce („työskennellyään“) používají výraz „poté, co pracoval“, verze v řeckém jazyce („επαγγελ μ ατική δραστηριότητα“) uvádí výraz „profesní činnost“, zatímco verze v italském jazyce se omezuje dokonce na výkon „činnosti“ obecně („aver esercitato un'attività“). Konečně s ohledem na kontext ustanovení, jehož jsou součástí, bulharské slovo „зает“ a německé slovo „Beschäftigung“ lze rovněž přeložit obecným výrazem „povolání“ bez jakékoliv jiné konotace.

50. Tato rozdílnost mezi jednotlivými jazykovými verzemi čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 vyžaduje posoudit obecnou strukturu ustanovení, jakož i účel právní úpravy. Obě hlediska přitom potvrzují, že čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 musí být vykládán tak, že nezáleží na způsobu, jak občan Unie vykonával hospodářskou činnost, která mu přiznala postavení „pracovníka“ ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/38.

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

51. Nepopírám, že směrnice 2004/38 sleduje několik rozdílných cílů, avšak ty jsou hierarchicky uspořádány.

52. Z prvních čtyř bodů odůvodnění směrnice 2004/38 totiž vyplývá, že jejím cílem je především „usnadnit a posílit výkon základního práva občanů Unie volně se pohybovat a pobývat na území členských států“²². Odráží to ostatně nadpis této směrnice. Jiný cíl je vyjádřen v bodě 10 odůvodnění uvedené směrnice. Podle tohoto bodu odůvodnění „[p]ři výkonu svého práva pobytu by se však osoby

19 – Stanovisko generální advokátky V. Trstenjak ve věci Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, bod 37), kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

20 – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta P. Légera ve věci Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, bod 88).

21 – Pro připomenutí z nedávné doby viz rozsudek ze dne 1. března 2016, Alo a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 27).

22 – Rozsudek ze dne 19. září 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 71). Viz rovněž v tomto viz smyslu rozsudek ze dne 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 82).

v počáteční fázi svého pobytu neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu“. Tento druhý cíl však 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.

53. Občanství Unie odráží tento kompromis. Když totiž Soudní dvůr použil poprvé formulaci, že „status občana Unie je předurčen k tomu být základním statutem státních příslušníků členských států“²³, dodal, že tento status umožňuje státním příslušníkům členských států, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat stejného právního zacházení bez ohledu na jejich státní příslušnost, „aniž by byly dotčeny výjimky, které jsou v tomto ohledu výslovně stanoveny“²⁴. Soudní dvůr tak uznal možnost omezit výkon občanství Unie²⁵.

54. Takto je třeba chápat rozsudky ze dne 11. listopadu 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), ze dne 15. září 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), a ze dne 25. února 2016, García-Nieto a další (C-299/14, EU:C:2016:114).

55. V bodě 74 rozsudku ze dne 11. listopadu 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), Soudní dvůr sice rozhodl, že „[k]dyby se připustilo, že osoby, kterým nenáleží právo pobytu na základě směrnice 2004/38, mohou uplatňovat nárok na sociální dávky za stejných podmínek, jaké platí pro státní příslušníky hostitelského členského státu, bylo by to v rozporu s cílem uvedené směrnice vyjádřeným v bodě 10 jejího odůvodnění, tj. aby se občané Unie, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, nestali nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu“. Nejedná se však v žádném případě o převrácení úhlu pohledu při výkladu směrnice 2004/38. Jestliže Soudní dvůr přikládá v tomto rozsudku význam druhotnému cíli směrnice 2004/38, je tomu tak z důvodu předmětu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, která mu byla předložena. Hlavní předmět věcí, ve kterých byly vydány tři rozsudky citované v předchozím bodě tohoto stanoviska, se totiž netýkal otázky práva pobytu, ale zvláštní otázky nároku na sociální dávky v hostitelském členském státě. Tato otázka tedy spadala do časového rámce po výkonu svobody pohybu, ale byla neoddelitelná od legality pobytu.

56. Ve věci v původním řízení se naopak otázka položená Soudnímu dvoru týká v první řadě legality pobytu, neboť se týká ustanovení směrnice, které upravuje otázku pobytu po prvních třech měsících do nabytí práva trvalého pobytu²⁶. Normotvůrce přitom výslovně chtěl upravit otázku práva volného pohybu a pobytu, „aby byl překonán tento odvětvový a rozdrobený přístup“²⁷, který do té doby převládal, a to „aby byl usnadněn výkon tohoto práva“²⁸. V důsledku toho vede sjednocující ambice této směrnice, založená na základním pojmu občanství Unie, ve prospěch rozšířeného přístupu k zásadám, rozšířením a mezím, které se vztahují ke svobodě pohybu a právu pobytu občanů Unie²⁹.

57. Dodávám ještě, že „ustanovení směrnice 2004/38 nelze vzhledem k jejímu kontextu a jejím cílům vykládat restriktivně [...]“³⁰.

23 – Rozsudek ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31).

24 – Rozsudek ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31). Viz rovněž v tomto smyslu rozsudky ze dne 11. července 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, bod 28), jakož i ze dne 11. listopadu 2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 58).

25 – V tomto smyslu viz Thym, D., „When Union Citizens Turn into Illegal Migrants: The Dano Case“, *European Law Review*, sv. 40, 2015, s. 249 až 262, konkrétně s. 255.

26 – Pokud jde o otázku práva trvalého pobytu po pěti letech, viz výše, hlava A. Úvodní poznámky.

27 – Bod 4 odůvodnění směrnice 2004/38.

28 – Bod 4 odůvodnění směrnice 2004/38.

29 – V tomto smyslu viz Iliopoulou-Penot, A., „Deconstructing the former edifice of Union citizenship? The Alimanovic judgment“ *Common Market Law Review*, sv. 53, 2016, s. 1007 až 1036, konkrétně s. 1024; Thym, D., „The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens“, *Common Market Law Review*, sv. 52, 2015, s. 17 až 50, konkrétně s. 18.

30 – Rozsudek ze dne 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 84).

58. Z tohoto úhlu pohledu by rozlišování mezi situací zaměstnané osoby a situací osoby samostatně výdělečně činné při použití čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 znamenalo popřít vůli unijního normotvůrce, který v bodě 3 odůvodnění výslovně uvedl, že je „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*“³¹.

59. Tento účel směrnice byl znovu nedávno zdůrazněn Soudním dvorem ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 19. června 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, bod 25). V tomto rozsudku Soudní dvůr shrnuje mimo jiné dosah čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 a uvádí čtyři případy, na které se toto ustanovení vztahuje, bez rozlišování mezi osobami zaměstnanými a osobami samostatně výdělečně činnými. Podle Soudního dvora naopak „[č]lánek 7 odst. 3 uvedené směrnice upřesňuje, že pro účely čl. 7 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice si *občan Unie*, který již není zaměstnanou osobou ani samostatně výdělečnou osobou, přesto ve zvláštních případech ponechává postavení pracovníka, a to tehdy, není-li dočasně schopen pracovat v důsledku nemoci nebo úrazu, je-li za určitých okolností nedobrovolně nezaměstnaný nebo pokud za stanovených podmínek zahájí odbornou přípravu“³².

5. Ke struktuře článku 7 směrnice 2004/38

60. Tento výklad čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38, ze kterého vyplývá, že neexistuje rozdíl podle toho, zda občan Unie vykonával po dobu jednoho roku svou profesní činnost v rámci pracovní smlouvy nebo jako osoba samostatně výdělečně činná, je podpořen strukturou tohoto článku.

61. Článek 7 směrnice 2004/38 upravuje právo pobytu po dobu delší než tři měsíce. Jeho struktura je logická. Nejprve první odstavec stanoví princip zahrnující tři případy, ve kterých má občan Unie právo pobývat na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce. Prvním z těchto případů je případ „osoby zaměstnané nebo osoby samostatně výdělečně činné“, druhý případ se týká občana, který má dostatečné prostředky, aby se nestal zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a je účastníkem zdravotního pojištění, kterým jsou kryta všechna rizika, a třetí případ se týká studentů. Druhý odstavec pak rozšiřuje toto právo na rodinné příslušníky občana, který se nachází v některé ze situací uvedených v odstavci 1, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu (s výhradou omezení stanovených čtvrtým odstavcem). Konečně třetí odstavec zavádí právní fikci tím, že zachovává účinky prvního případu uvedeného v prvním odstavci – a sice případ osoby zaměstnané nebo osoby samostatně výdělečně činné – ve čtyřech taxativně stanovených situacích.

62. Není tedy pochyb o tom, že jako celek čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 nijak nerozlišuje mezi občanem, který vykonával zaměstnání, a občanem, který vykonával samostatně výdělečnou činnost. Článek 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/38, na který odkazuje, pokrývá výslovně obě situace. Kromě toho jsou všechny čtyři případy uvedené v třetím odstavci článku 7 uvozeny stejnou první větou. Tato věta se přitom rovněž bez rozlišení vztahuje na „občana Unie, který již není zaměstnanou osobou ani samostatně výdělečně činnou osobou“. Mimoto dále výslovně upřesňuje, že si tento občan „ponechává postavení zaměstnané osoby *nebo* osoby samostatně výdělečně činné“³³ ve čtyřech případech, které ustanovení uvádí bez rozlišení.

31 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

32 – Rozsudek ze dne 19. června 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, bod 27). Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

33 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

63. Tento výklad čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 je ostatně podpořen obecnou strukturou směrnice 2004/38, která je založena na člancích 12 a 18 ES (nyní články 18 a 21 SFEU) týkajících se zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a práva občana Unie pohybovat se a pobývat na území členských států, na článku 40 ES (nyní článek 46 SFEU) týkajícím se volného pohybu pracovníků, ale rovněž i na člancích 44 a 52 ES (nyní články 50 a 59 SFEU) týkajících se svobody usazování a volného pohybu služeb³⁴.

6. Mezitímní závěry

64. S ohledem na strukturu čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 a na hlavní účel, který tato směrnice sleduje, se domnívám, že písm. b) tohoto ustanovení se týká občana Unie, který vykonával hospodářskou činnost po dobu jednoho roku bez ohledu na to, zda se jednalo o zaměstnání nebo o samostatně výdělečnou činnost.

65. Konkrétně se tedy toto ustanovení vztahuje na občana Unie, který, tak jako F. Gusa, legálně pobýval a vykonával samostatně výdělečnou činnost v hostitelském členském státě po dobu přibližně čtyř let, ukončil svou práci nebo svou hospodářskou činnost pro nedostatek práce a je uchazečem o zaměstnání řádně zaregistrovaným u příslušného úřadu práce. Takový občan Unie si ponechává postavení osoby samostatně výdělečně činné na základě čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/38.

66. Opačný výklad by vedl k tomu, že by občan Unie, který vykonával hospodářskou činnost jako zaměstnanec po dobu jednoho roku, byl lépe „chráněn“ než jiný občan Unie, který vykonával hospodářskou činnost a přispíval do financování daňového a sociálního systému hostitelského členského státu po dobu čtyř let ale jako osoba samostatně výdělečně činná (přičemž dotčená činnost může být případně v obou případech totožná).

C. Ke druhé předběžné otázce

67. Druhá otázka je položena pouze v případě, že by čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 musel být vykládán Soudním dvorem tak, že vylučuje ze své působnosti osoby samostatně výdělečně činné; přezkoumám ji tedy pouze stručně ve snaze o úplnost.

68. Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda si občan Unie, který legálně pobýval a vykonával samostatně výdělečnou činnost v hostitelském členském státě po dobu přibližně čtyř let a který ukončil svou práci nebo svou hospodářskou činnost pro nedostatek práce, zachovává právo pobývat v hostitelském členském státě, aniž jsou splněna kritéria uvedená v čl. 7 odst. 1 písm. b) nebo c) směrnice 2004/38, nebo zda je chráněn pouze proti vyhoštění na základě čl. 14 odst. 4 písm. b) této směrnice.

69. Úvodem upřesňuji, že souhlasím s výkladem čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice 2004/38 navrženým předkládajícím soudem na konci jeho druhé otázky. Na rozdíl od toho, co je uvedeno v bodě 58 rozsudku ze dne 15. září 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597)³⁵, neumožňuje totiž struktura článku 14 a znění čl. 14 odst. 4 písm. b) této směrnice považovat toto ustanovení za základ práva na pobyt.

34 – K dopadu právního základu na pojem „zaměstnanec“, viz rozsudek ze dne 6. září 2012, Czop a Punakova (C-147/11 a C-148/11, EU:C:2012:538, bod 31).

35 – Podle bodu 58 rozsudku ze dne 15. září 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), „ze skutečnosti, že čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 odkazuje na čl. 14 odst. 4 písm. b) této směrnice, totiž výslovně plyne, že hostitelský členský stát může občanovi Unie, který *požívá práva pobytu pouze na základě poslední uvedeného ustanovení*, odeprít všechny dávky sociální pomoci“ (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

70. Článek 14 směrnice 2004/38 je nadepsán „Zachování práva pobytu“. Tato situace je upravena v prvních dvou odstavcích článku, které se týkají situací, ve kterých občané Unie a jejich rodinní příslušníci „mají právo pobytu“, což nečiní čl. 14 odst. 4 této směrnice. Mimoto čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice 2004/38 upravuje výslovně „odchylku“ od prvních dvou odstavců, tedy situaci, ve které již právo pobytu neexistuje. V tomto případě je však občan Unie, který vstoupil na území hostitelského členského státu za účelem hledání zaměstnání, chráněn před vyhoštěním, pokud může prokázat, že pokračuje v hledání zaměstnání a má skutečnou naději, že bude zaměstnán.

71. Po tomto upřesnění a za účelem odpovědi na položenou otázku se domnívám, že občan Unie, který se nachází v situaci popsané předkládajícím soudem, má nárok na více než jen pouhou ochranu před vyhoštěním.

72. Ve skutečnosti není problém předložený předkládajícím soudem zcela nový. Soudní dvůr již totiž rozhodl, že z článku 7 směrnice 2004/38 ani z jejích jiných ustanovení nevyplývá, že by byl občan Unie, který nesplňuje podmínky stanovené v uvedeném článku, na základě této skutečnosti systematicky zbaven postavení „pracovníka“ ve smyslu článku 45 SFEU. Soudní dvůr z toho vyvodil, že není možné argumentovat v tom smyslu, že čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 obsahuje taxativní výčet okolností, za nichž migrující pracovník, který se již nenachází v zaměstnaneckém poměru, může i nadále požívat výhod uvedeného postavení³⁶.

73. Je třeba konstatovat, že se tato analýza směrnice 2004/38 a konkrétně jejího čl. 7 odst. 3 vztahuje rovněž na situaci osoby samostatně výdělečně činné, která využila svobody usazování zaručené v článku 49 SFEU. V tomto ohledu totiž nelze činit jakýkoliv rozdíl v závislosti na způsobu výkonu hospodářské činnosti vykonávané občanem Unie – osobou zaměstnanou nebo osobou samostatně výdělečně činnou – neboť „[v]šechna ustanovení Smlouvy o [FEU] týkající se volného pohybu osob mají za cíl usnadnění výkonu výdělečné činnosti *jakékoli povahy* na celém území [Unie] pro [občany Unie] a brání opatřením, která by mohla znevýhodňovat tyto státní příslušníky, pokud chtějí vykonávat *hospodářskou činnost* na území jiného členského státu“³⁷. Tento výklad je kromě toho v souladu s judikaturou Soudního dvora, podle které články 45 a 49 SFEU zajišťují tutéž právní ochranu, takže kvalifikace způsobu výkonu hospodářské činnosti je irelevantní³⁸.

74. Pro úplnost rovněž uvádím, že čl. 45 odst. 3 písm. c) SFEU zaručuje obecně a bez rozdílu občanovi Unie právo „pobývat v některém z členských států za účelem výkonu *zaměstnání* v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků“³⁹.

75. Jestliže byl tedy čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 vyložen tak, že nestanoví taxativně okolnosti, za kterých může migrující pracovník, který již nevykonává zaměstnání, nadále využívat tohoto postavení, nemůže tomu být jinak v případě migrujícího pracovníka, který již nevykonává samostatně výdělečnou činnost.

76. V opačném případě by byl navíc považován za „nového“ uchazeče o zaměstnání, který nikdy neodváděl příspěvky do systému, zatímco stejně jako zaměstnanci přispíval do daňového systému a do systému sociálního zabezpečení hostitelského členského státu.

36 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, body 31 a 38).

37 – Rozsudek ze dne 18. ledna 2007, Komise v. Švédsko (C-104/06, EU:C:2007:40, bod 17). Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

38 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. února 1991, Roux (C-363/89, EU:C:1991:41, bod 23), jakož i ze dne 15. prosince 2005, Nadin a Nadin-Lux (C-151/04 a C-152/04, EU:C:2005:775, bod 47).

39 – Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

77. Konečně je tento výklad čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 součástí judikatury Soudního dvora, která uvádí, že volný pohyb pracovníků implikuje od rozsudku ze dne 26. února 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, bod 13) právo státních příslušníků členských států volně se pohybovat na území jiných členských států, ale rovněž na něm pobývat za účelem hledání zaměstnání. Na základě této judikatury Soudní dvůr rozhodl, že dočasná nepřítomnost osoby na trhu práce z důvodu například vazby⁴⁰ nebo mateřské dovolené⁴¹ neznámá, že tato osoba přestala patřit na uvedený trh během tohoto období za podmínky, že během přiměřeně dlouhé doby znovu nalezne zaměstnání.

78. Toto řešení je v souladu s cílem sledovaným ustanoveními kapitol 1 až 3 hlavy IV Smlouvy o FEU, jejichž cílem je zajistit volný pohyb osob a služeb v rámci Unie. Občan Unie by totiž byl odrazen od výkonu svého práva volného pohybu, pokud by mu v případě, že bude jeho hospodářská činnost nezávisle na jeho vůli pozastavena, byť jen na krátké období, hrozilo, že v tomto státě ztratí postavení pracovníka⁴².

79. S ohledem na předcházející úvahy se tedy domnívám, že si občan Unie, který legálně pobýval a vykonával samostatně výdělečnou činnost v hostitelském členském státě po dobu přibližně čtyř let, a který ukončil svou práci nebo svou hospodářskou činnost pro nedostatek práce, ponechává postavení „pracovníka“, a tedy právo pobývat v hostitelském členském státě, za předpokladu, že hledá práci, začne znovu vykonávat svou hospodářskou činnost nebo nalezne jiné zaměstnání během přiměřeně dlouhé doby po ukončení dříve vykonávané samostatně výdělečné činnosti, a to na základě článků 45 a 49 SFEU.

D. Ke třetí předběžné otázce

80. Třetí otázka je položena pouze pro případ, že by Soudní dvůr odpověděl záporně na první dvě otázky. V tomto případě se totiž předkládající soud táže, zda je zamítnutí přiznání dávky při hledání zaměstnání (která představuje zvláštní nepříspevkovou peněžitou dávku ve smyslu článku 70 nařízení č. 883/2004) osobě, která se nachází v podobné situaci jako navrhovatel ve věci v původním řízení, z důvodu její neschopnosti prokázat právo pobytu v hostitelském členském státě, slučitelné s unijním právem a zejména s článkem 4 nařízení č. 883/2004.

81. Za účelem odpovědi na tuto třetí otázku je třeba přesně vymezit dotčenou situaci: jedná se o občana Unie, který již nemá právo pobytu na území hostitelského členského státu, ale je chráněn před vyhoštěním z uvedeného území na základě čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice 2004/38.

82. Mimoto je rovněž nezbytné určit povahu požadované dávky. Tato kvalifikace přísluší předkládajícímu soudu. Podle něj se přitom zdá, že požadovaná dávka při hledání zaměstnání je zvláštní nepříspevkovou peněžitou dávkou ve smyslu článku 70 nařízení č. 883/2004, která představuje rovněž dávku sociální pomoci ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38⁴³.

83. V tomto zvláštním případě a v případě dávky vykazující tuto dvojí povahu Soudní dvůr rozhodl, že článek 24 směrnice 2004/38 a článek 4 nařízení č. 883/2004 nebrání právní úpravě členského státu, která vylučuje z pobírání tohoto druhu dávek státní příslušníky jiných členských států, zatímco státním příslušníkům hostitelského členského státu, kteří se nacházejí ve stejné situaci, jsou tyto dávky zaručeny⁴⁴.

40 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262).

41 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007).

42 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, bod 44).

43 – Viz bod 36 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

44 – Viz rozsudek ze dne 15. září 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, bod 63 a výrok).

84. Naopak, pokud by měl mít předkládající soud nakonec za to, že převažující funkcí dávek dotčených ve věci v původním řízení je usnadnit přístup na trh práce, nemohly by se stejné úvahy použít⁴⁵.

85. Soudní dvůr totiž opakovaně judikoval, že „[s] ohledem na zavedení občanství Unie a soudní výklad práva na rovné zacházení, které mají občané Unie, není nadále možné z rozsahu působnosti čl. [45 odst. 2 SFEU], který je vyjádřením základní zásady rovného zacházení zaručené článkem [18 SFEU], vylučovat finanční dávku určenou k usnadnění přístupu k zaměstnání na pracovním trhu v členském státě“⁴⁶.

86. Soudní dvůr však v bodě 38 rozsudku ze dne 4. června 2009, Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344) upřesnil, že je „legitimní, že členský stát takovouto dávku přizná teprve poté, co mohla být prokázána skutečná vazba mezi uchazečem o zaměstnání a trhem práce v tomto státě“.

87. Jestliže lze existenci takovéto vazby ověřit zejména zjištěním, že dotčená osoba během přiměřeně dlouhé doby efektivně a skutečně hledala zaměstnání v dotčeném členském státě⁴⁷, platí to tím spíše tehdy, pokud v něm osoba *vykonávala* činnost – zaměstnaneckou nebo samostatně výdělečně činnou – po dobu několika let.

88. Tento výklad není v rozporu s rozsudkem ze dne 14. června 2016, Komise v. Spojené království (C-308/14, EU:C:2016:436). V tomto rozsudku měl totiž Soudní dvůr za to, že nic nebrání vnitrostátní právní úpravě, která podmiňuje přiznání dávek sociálního zabezpečení hospodářsky nečinným občanům hmotněprávní podmínce, že musí splňovat požadavky vyžadované pro nabytí legálního práva pobytu v hostitelském členském státě. Soudní dvůr nicméně rovněž rozhodl, že to nemění nic na tom, že právní úprava tohoto druhu představuje nepřímou diskriminaci⁴⁸. Tato úprava tedy musí k tomu, aby byla odůvodněná, sledovat legitimní cíl a nesmí překračovat meze toho, co je pro jeho dosažení nezbytné.

89. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že pouze *systematická* kontrola podmínek stanovených směrnicí 2004/38 pro existenci práva pobytu by byla v rozporu s požadavky čl. 14 odst. 2 uvedené směrnice⁴⁹. Zákaz systematické kontroly přitom nutně implikuje určitou individualizaci kontroly. V rámci právních předpisů předložených k posouzení ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 14. června 2016, Komise v. Spojené království (C-308/14, EU:C:2016:436), mohl totiž Soudní dvůr konstatovat, že „[p]ouze v *konkrétních případech* je vyžadováno, aby uchazeči *předložili důkaz* o tom, že skutečně požívají legálně právo pobytu“⁵⁰. Pokud tedy neměl dotyčný občan Unie možnost prokázat legalitu svého pobytu bez ohledu na to, zda na základě směrnice 2004/38 nebo na základě jiného ustanovení unijního práva, nelze vnitrostátní právní úpravu, která podmiňuje přiznání dávek sociálního zabezpečení legalitou pobytu, považovat za přiměřenou sledovanému cíli.

90. Je-li za těchto podmínek dávka při hledání zaměstnání dotčená ve věci v původním řízení dávkou sociálního zabezpečení ve smyslu nařízení č. 883/2004, musí být čl. 45 odst. 2 SFEU a článek 4 uvedeného nařízení vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, jež vylučuje z pobírání dávky při hledání zaměstnání (která představuje zvláštní nepřispěvkovou peněžitou dávku ve smyslu článku 70 nařízení č. 883/2004) státní příslušníky jiných členských států, kteří mají skutečnou vazbu s trhem práce tohoto státu a nemají příležitost ji prokázat.

45 – Viz *a contrario* rozsudek ze dne 15. září 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, body 45 a 46).

46 – Rozsudek ze dne 25. října 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, bod 25). Viz rovněž v tomto smyslu bod 49 téhož rozsudku a rozsudky ze dne 23. března 2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, bod 63); ze dne 15. září 2005, Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, bod 22), jakož i ze dne 4. června 2009, Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 37).

47 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. března 2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, bod 70); ze dne 4. června 2009, Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 39), jakož i ze dne 25. října 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, bod 46).

48 – Viz bod 76 tohoto rozsudku.

49 – Viz bod 84 tohoto rozsudku.

50 – Bod 83 tohoto rozsudku, kurzíva provedena autorem tohoto stanoviska.

VI. Závěry

91. S přihlédnutím k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Court of Appeal (Odvolací soud, Irsko) odpověděl následovně:

- „1) Článek 16 odst. 1 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, musí být vykládán v tom smyslu, že přiznává právo trvalého pobytu státnímu příslušníkovi členského státu, který pobýval nepřetržitě po dobu pěti let na území hostitelského členského státu, aniž využil systém sociální pomoci hostitelského členského státu.
- 2) Článek 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že se vztahuje na občana Evropské unie, který vykonával hospodářskou činnost po dobu jednoho roku v hostitelském členském státě, bez ohledu na to, zda prostřednictvím zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti.
- 3) Články 45 a 49 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že si občan Unie, který legálně pobýval a vykonával samostatně výdělečnou činnost v hostitelském členském státě po dobu přibližně čtyř let a který ukončil svou práci nebo svou hospodářskou činnost pro nedostatek práce, zachovává postavení ‚pracovníka‘, a tedy právo pobývat v hostitelském členském státě, za předpokladu, že hledá práci, znovu začne vykonávat svou hospodářskou činnost nebo nalezne jiné zaměstnání během přiměřeně dlouhé doby po ukončení dříve vykonávané samostatné výdělečné činnosti.
- 4) Článek 24 směrnice 2004/38 a článek 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. září 2009, musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která vylučuje z pobírání některých ‚zvláštních nepríspevkových peněžitých dávek‘ ve smyslu čl. 70 odst. 2 nařízení č. 883/2004, které rovněž představují ‚dávku sociální pomoci‘ ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, státní příslušníky z jiných členských států, kteří se nacházejí v takové situaci, jako je situace uvedená v čl. 14 odst. 4 písm. b) uvedené směrnice, zatímco státním příslušníkům tohoto členského státu, kteří se nacházejí ve stejné situaci, jsou tyto dávky zaručeny.

Naopak čl. 45 odst. 2 SFEU a článek 4 nařízení č. 883/2004, ve znění nařízení č. 988/2009, musí být vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, jež vylučuje z pobírání dávky při hledání zaměstnání (která představuje ‚zvláštní nepríspevkovou peněžitou dávku‘ ve smyslu článku 70 nařízení č. 883/2004, aniž by odpovídala definici ‚dávky sociální pomoci‘ ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38) státní příslušníky jiných členských států, kteří mají skutečnou vazbu s trhem práce tohoto státu a nemají příležitost ji prokázat.“