



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 17. března 2022¹

Věc C-713/20

**Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank
proti
X a Y**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Centrale Raad van Beroep (odvolací soud ve věcech sociálního zabezpečení a veřejné služby, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Sociální zabezpečení migrujících pracovníků – Nařízení (ES) č. 883/2004 – Článek 11 odst. 3 písm. a) a e) – Osoba s bydlištěm v jednom členském státě, která vykonává zaměstnání v jiném členském státě – Pracovní poměr s agenturou práce – Určení právních předpisů použitelných na mezidobí mezi pracovními poměry“

1. Je v mezidobích, kdy pracovník nepracuje a není v platnosti žádná pracovní smlouva, rozhodným právem pro zaměstnance agentury práce s bydlištěm v jiném členském státě, než ve kterém obvykle pracuje, právo státu zaměstnání podle čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004², nebo právo státu bydliště podle čl. 11 odst. 3 písm. e) uvedeného nařízení?
2. Taková je v zásadě otázka, na kterou má Soudní dvůr odpovědět v projednávané věci, která se týká žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Centrale Raad van Beroep (odvolací soud ve věcech sociálního zabezpečení a veřejné služby, Nizozemsko) v rámci dvou spojených řízení, v nichž proti sobě stojí Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (správní rada sociální pojišťovny, Nizozemsko, dále jen „SVB“) na straně jedné a paní X a pan Y na straně druhé.
3. Projednávaná věc nabízí Soudnímu dvoru příležitost objasnit význam ustanovení obsaženého v čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004 a dále přispět k vymezení systematiky kolizních norem stanovených v hlavě II tohoto nařízení.

¹ – Původní jazyk: italština.

² – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2004, L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2019/1149 ze dne 20. června 2019, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti, mění nařízení (ES) č. 883/2004, (EU) č. 492/2011 a (EU) 2016/589 a zrušuje rozhodnutí (EU) 2016/344 (Úř. věst. 2019, L 186, s. 21).

I. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Nařízení č. 883/2004 (dále jen „nařízení č. 883/2004“) zrušilo s účinností od 1. května 2010 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (dále jen „nařízení č. 1408/71“)³.

5. Článek 1 písm. a) a b) nařízení 883/2004 zní následovně:

„Pro účely tohoto nařízení se:

- a) ‚zaměstnáním‘ rozumí každá činnost nebo obdobná situace, která je za takovou považována pro účely právních předpisů sociálního zabezpečení členského státu, v němž taková činnost nebo obdobná situace existuje;
- b) ‚samostatnou výdělečnou činností‘ rozumí každá činnost nebo obdobná situace, která je za takovou považována pro účely právních předpisů sociálního zabezpečení členského státu, v němž taková činnost nebo obdobná situace existuje;“

6. Hlava II nařízení č. 883/2004, nadepsaná „Určení použitelných právních předpisů“, obsahuje články 11 až 16.

7. Článek 11 tohoto nařízení, nadepsaný „Obecná pravidla“, uvádí:

„1. Osoby, na které se vztahuje toto nařízení, podléhají právním předpisům pouze jediného členského státu. Tyto právní předpisy se určí v souladu s touto hlavou.

2. U osob pobírajících peněžité dávky z důvodu nebo v důsledku jejich zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti se pro účely této hlavy má za to, že uvedenou činnost vykonávají. To se netýká invalidních, starobních a pozůstalostních důchodů nebo důchodů při pracovních úrazech nebo nemocech z povolání ani peněžitých dávek v nemoci poskytovaných při časově neomezené léčebné péči.

3. S výhradou článků 12 až 16 se:

- a) na zaměstnance nebo osobu samostatně výdělečně činnou v členském státě vztahují právní předpisy tohoto členského státu;
- b) na úředníka vztahují právní předpisy členského státu, kterému podléhá správní orgán, který jej zaměstnává;

³ – Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. 1971, L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35), ve znění nařízení Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996, kterým se mění a aktualizuje nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství a nařízení (EHS) č. 574/72, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 1408/71 (Úř. věst. 1997, L 28, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 3).

- c) na osobu pobírající dávky v nezaměstnanosti v souladu s článkem 65 podle právních předpisů členského státu bydliště vztahují právní předpisy tohoto členského státu;
- d) na osobu odvedenou nebo znovu povolovanou do vojenské nebo civilní služby v některém členském státě vztahují právní předpisy tohoto členského státu;
- e) na jinou osobu, na kterou se nepoužijí písmena a) až d) vztahují právní předpisy členského státu bydliště, aniž jsou dotčena ostatní ustanovení tohoto nařízení, která jí zaručují dávky podle právních předpisů jednoho nebo více členských států.“

8. Články 12 až 16 nařízení č. 883/2004 upravují zvláštní pravidla použitelná na vyslané osoby (článek 12), osoby vykonávající činnost ve dvou nebo více členských státech (článek 13), osoby, které si zvolily dobrovolné pojištění nebo dobrovolné pokračující pojištění (článek 14), pomocné zaměstnance Evropských společenství (článek 15), jakož i výjimky z článků 11 až 15 uvedeného nařízení (článek 16).

B. Nizozemské právo

9. Článek 6 Algemene Ouderdomswet (obecný zákon o penzijním pojištění, dále jen „AOW“) stanoví:

„1. Podle ustanovení tohoto zákona je pojištěna osoba, která ještě nedosáhla důchodového věku,
a

a) má bydliště v tuzemsku nebo

b) nemá bydliště v tuzemsku, avšak vykonává v Nizozemsku nebo na území kontinentálního šelfu v rámci pracovního poměru činnost podléhající dani z příjmů.

[...]

3. Odchylně od odstavců 1 a 2 může být kategorie pojištěných osob rozšířena nebo omezena obecným správním opatřením.“

10. Článek 6a AOW uvádí:

„Případně odchylně od článku 6 a předpisů přijatých na základě tohoto ustanovení se

a) za pojištěnou považuje osoba, jejíž pojištění na základě tohoto zákona vyplývá z použití ustanovení mezinárodní smlouvy nebo rozhodnutí mezinárodní organizace;

b) za pojištěnou nepovažuje osoba, na kterou se na základě smlouvy nebo rozhodnutí mezinárodní organizace vztahují právní předpisy jiného státu.“

11. Článek 13 odst. 1 písm. a) AOW stanoví, že se částka důchodu zkrátí o 2 % za každý kalendářní rok, ve kterém nebyla osoba s nárokem na důchod po dosažení věku 15 let, ale před dosažením věku 65 let, pojištěna.

12. Článek 6 Algemene Kinderbijlagwet (obecný zákon o přídavcích na děti; dále jen AKW) přebírá znění článku 6 AOW ve stejném znění.

13. Článek 6a AKW uvádí:

„Případně odchylně od článku 6 a předpisů přijatých na základě tohoto ustanovení se

- a) za pojištěnou považuje také osoba, jejíž pojištění na základě tohoto zákona vyplývá z použití ustanovení mezinárodní smlouvy nebo rozhodnutí mezinárodní organizace;
- b) pro účely hlavy 3 tohoto zákona se za ‚pojištěnce‘ považuje i osoba, která není pojištěna a která získala nárok na rodinné dávky podle nařízení č. 883/2004;
- c) osoba, která podléhá právu jiného státu na základě smlouvy nebo rozhodnutí mezinárodní organizace, se nepovažuje za pojištěnou osobu.“

14. Článek 11 odst. 1 AKW uvádí:

„Nárok na přídavky na dítě podle tohoto zákona má pouze osoba, která je pojištěna k prvnímu dni kalendářního čtvrtletí.“

15. Článek 6 Besluit uitbreiding en beperking kring van verzekeren volksverzekeringen 1999 (nařízení z roku 1999 o rozšíření a zúžení okruhu osob pojištěných v systému sociálního pojištění; dále jen „BUB“) ze dne 24. prosince 1998, nadepsaný „Dočasné přerušení práce v Nizozemsku“, stanoví:

„V rámci systému sociálního pojištění zůstává pojištěna osoba, která nemá bydliště v Nizozemsku, ale pracuje výhradně v Nizozemsku a jejíž práce je dočasně přerušena:

- a) z důvodu nemoci, postižení, těhotenství, mateřství nebo nezaměstnanosti, nebo
- b) z důvodů dovolené, stávky nebo vyluky.“

II. Skutkový základ sporu, původní řízení a předběžné otázky

A. Věc mezi SVB a paní X

16. Paní X, nizozemská státní příslušnice, se v roce 2012 přestěhovala do Německa. Ačkoli nikdy nepracovala v Německu, vykonává paní X od roku 2013 v Nizozemsku s přestávkami zaměstnání prostřednictvím agentury práce⁴.

17. Podle spisu byla tato činnost vykonávána zejména na základě agenturních pracovních smluv na dobu určitou, které obsahovaly „agenturní doložku“⁵, tedy doložku, podle níž pracovní poměr s agenturou začínal okamžikem, kdy pracovník začal pracovat pro uživatele, a končil okamžikem ukončení této práce.

⁴ – Úvodem zdůrazňuji, že obě situace dotčené v původním řízení se týkají agenturních pracovních poměrů. Jak je známo, jedná se o druh práce – který je na unijní úrovni upraven směrnicí 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání – kterého se účastní tři strany: agentura práce, pracovník a uživatel. Tyto vztahy se vyznačují trojúhelníkovým schématem založeným na současné existenci dvou smluv: pracovní smlouvy mezi agenturou a pracovníkem a smlouvy, na jejímž základě agentura poskytuje uživateli jednoho nebo více pracovníků. Tito pracovníci tedy zůstávají formálně přijati do zaměstnání a placeni samotnou agenturou, ale pracují pod vedením uživatele. Pracovní smlouva mezi agenturou a pracovníkem může být uzavřena na dobu neurčitou nebo na dobu určitou. Pouze v prvním případě má pracovník nárok na odměnu za pracovní pohotovost po dobu, kdy čeká na přidělení k uživateli.

⁵ – Na tento smluvní režim se vztahuje článek 7:691 odst. 2 Burgerlijk Wetbook (nizozemský občanský zákoník).

18. V mezidobích mezi jednotlivými pracovními poměry – jejichž délka se pohybovala mezi šesti dny a pěti měsíci – zůstala paní X registrována u různých nizozemských agentur práce a vykonávala zde dobrovolnickou práci a práci v domácnosti ve prospěch svého syna za minimální mzdu.

19. Dne 6. července 2015 SVB poskytla paní X přehled důchodových dávek, na které měla nárok. Z tohoto přehledu vyplynulo, že její důchod podle AOW byl snížen na 82 %, neboť paní X byla považována za pojištěnou podle nizozemských právních předpisů o sociálním zabezpečení pouze po dobu, kdy v tomto státě skutečně vykonávala agenturní zaměstnání. Naopak v mezidobích mezi jednotlivými zaměstnáními, kdy neexistoval pracovní poměr ani žádná skutečná činnost, měly být použity právní předpisy státu bydliště, tedy německé právo.

20. Z předkládacího rozhodnutí rovněž vyplývá, že paní X nemá v Německu nárok na starobní důchod, protože nezískala žádnou dobu pojištění.

21. Paní X v rámci stížnosti požádala SVB, aby mezidobí mezi činnostmi vykonávanými v rámci agenturního pracovního poměru byla považována za doby pojištění ve smyslu AOW.

22. Po zamítnutí stížnosti paní X uplatnila stejný návrh u Rechtbank Amsterdam (soud v Amsterdamu, Nizozemsko), který mu rozsudkem ze dne 3. října 2016 vyhověl. Rechtbank Amsterdam (soud v Amsterdamu, Nizozemsko), který se na podporu svých závěrů opíral rovněž o rozsudek Franzen a další⁶, zejména rozhodl, že tato mezidobí je třeba považovat za období dovolené nebo nezaměstnanosti ve smyslu vnitrostátních právních předpisů, a zejména článku 6 BUB, a tudíž za období, během nichž byla paní X pojištěna ve smyslu nizozemské právní úpravy.

23. SVB napadla tento rozsudek u Centrale Raad van Beroep (odvolací soud ve věcech sociálního zabezpečení a veřejné služby, Nizozemsko), který je předkládajícím soudem.

B. Věc mezi SVB a panem Y

24. Pan Y žije trvale se svou rodinou v Polsku a od roku 2007 pracoval, s určitými přestávkami, v Nizozemsku na základě různých pracovních smluv na dobu určitou uzavřených s agenturou práce.

25. Pokud jde o projednávanou věc, pan Y uzavřel s agenturou pracovní smlouvu na dobu určitou v délce osmi měsíců s účinností od 20. července 2015. Pan Y však v období od 1. ledna 2016 do 7. února 2016 nepracoval a od 8. února 2016 uzavřel se stejnou agenturou práce novou pracovní smlouvu.

26. Rozhodnutím ze dne 29. března 2016 SVB sdělila panu Y, že podle AKW nemá nárok na přírůstek na dítě za měsíce leden a únor 2016, neboť první pracovní den těchto měsíců nevykonával v Nizozemsku žádnou činnost⁷.

⁶ – Rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Franzen a další (C-382/13, EU:C:2015:261).

⁷ – V tomto ohledu, jak uvádí SVB ve svém vyjádření (bod 19), je relevantní rovněž čl. 59 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2009, L 284, s. 1), podle něhož „[d]ojde-li v průběhu kalendářního měsíce ke změně použitelných právních předpisů nebo příslušnosti pro poskytování rodinných dávek mezi členskými státy, bude dávky, bez ohledu na lhůty pro vyplacení rodinných dávek stanovené právními předpisy těchto členských států, až do konce příslušného měsíce poskytovat instituce, jež vyplatila rodinné dávky na základě právních předpisů, podle nichž byly dávky poskytnuty na začátku tohoto měsíce“.

27. Pan Y v rámci stížnosti požádal SVB, aby mu byly přiznány přídavky na dítě i za měsíce leden a únor 2016, přičemž argumentoval tím, že v tomto období byl na dovolené, a tedy pracovní poměr stále trval.

28. Po zamítnutí stížnosti pan Y opětovně předložil svůj návrh u Rechtbank Amsterdam (soud v Amsterdamu, Nizozemsko), který jej rozsudkem ze dne 5. ledna 2017 zamítl a potvrdil posouzení provedené SVB.

29. Pan Y podal proti tomuto rozhodnutí odvolání k Centrale Raad van Beroep (odvolací soud ve věcech sociálního zabezpečení a veřejné služby, Nizozemsko), který je předkládajícím soudem.

C. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

30. Centrale Raad van Beroep (odvolací soud ve věcech sociálního zabezpečení a veřejné služby, Nizozemsko) po spojení obou věcí na jednání dne 29. května 2020 podal dne 17. prosince 2020 žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

31. Pokud jde o situaci paní X, předkládající soud uvádí, že – jelikož se pracovní smlouva vyznačovala existencí výše uvedené agenturní doložky, podle níž pracovní poměr automaticky zanikl ukončením činnosti vykonávané u uživatele – v mezidobí mezi jednou pracovní činností a druhou pracovní činností žádný pracovní poměr neexistoval.

32. Předkládající soud rovněž poukázal na to, že činnosti vykonávané paní X z titulu dobrovolnictví a v rámci rodiny za minimální mzdu neměly hospodářskou povahu a neměly výdělečný účel. Nelze je tedy považovat za zaměstnání ani podobné pracovní činnosti.

33. Pokud jde o pana Y, Centrale Raad van Beroep (odvolací soud ve věcech sociálního zabezpečení a veřejné služby, Nizozemsko) uvádí, že pan Y nikdy nenamítal nevyplacení mzdy za období od 1. ledna 2016 do 7. února 2016 a to, že nová pracovní smlouva byla uzavřena před datem skončení platnosti předchozí smlouvy. Tyto okolnosti vedou k závěru, že od 1. ledna 2016 do 7. února 2016 neexistoval mezi panem Y a agenturou práce žádný pracovní poměr.

34. Předkládající soud tedy uvádí, že oba spory se týkají otázky, zda paní X a pan Y – osoby, které obvykle pracují v Nizozemsku, ale mají bydliště v jiném členském státě – zůstaly pojištěny podle nizozemské právní úpravy o sociálním zabezpečení během mezidobí mezi popsányými agenturními pracovními poměry.

35. Vyvstává tedy otázka, zda tato mezidobí mohou představovat situace rovnocenné zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti uvedené v čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004, a zda tedy odůvodňují použití nizozemských právních předpisů.

36. Vzhledem k tomu, že není sporu o tom, že projednávané věci nespádají pod případy uvedené v čl. 11 odst. 3 písm. b), c) a d) nařízení č. 883/2004, vedla by záporná odpověď na výše uvedenou otázku k závěru, že v mezidobích byly použitelné právní předpisy státu bydliště v souladu s čl. 11 odst. 3 písm. e) tohoto nařízení, tedy Německa v případě paní X a Polska v případě pana Y.

37. Při zdůraznění problematičnosti této otázky předkládající soud odkazuje na výše uvedený rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Franzen a další, který, ačkoli se týká výkladu nařízení č. 1408/71, je podle něj přenositelný i na nařízení č. 883/2004.

38. Z jednoho možného výkladu tohoto rozsudku – založeného v podstatě na znění jeho bodu 50⁸ – by vyplývalo, že osoby, které obvykle vykonávají svou profesní činnost v členském státě, spadají do působnosti čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004, pokud tuto činnost definitivně nebo dočasně neukončily. Existence pracovního poměru by však pro účely zjištění existence takového ukončení byla irelevantní. Za tímto účelem by naopak měla být určena různá kritéria související s charakteristikou pracovního místa, délkou doby, po kterou dotyčné osoby pracovaly, délkou mezidobí, orientací na jednotný vnitrostátní trh práce.

39. Naopak další možný výklad tohoto rozsudku je takový, že pro uplatnění práva státu zaměstnání je nezbytná existence pracovního poměru. Osoba by tedy automaticky podléhala právním předpisům státu bydliště v případě, že dojde k ukončení pracovního poměru, a to i dočasně, a bez ohledu na rozsah tohoto přerušení.

40. Předkládající soud rovněž připomíná, že řešení, které omezuje použitelnost čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004 pouze na případy, kdy existuje pracovní poměr, umožňuje s jistotou určit použitelnou právní úpravu v době vzniku události. Toto řešení však může v případech, jako je tento, vést k velmi častým změnám použitelných právních předpisů a ke značným administrativním komplikacím, což se může ukázat jako potenciální překážka volného pohybu pracovníků.

41. Podle předkládajícího soudu řešení, které vyžaduje, aby se bez ohledu na existenci pracovního poměru ověřila skutečnost přerušení činnosti – na základě takových ukazatelů, jako jsou ukazatele uvedené v bodě 38 výše – rovněž přináší výhody a nevýhody. Pokud jde o výhody, umožnilo by to vyhnout se změně použitelných právních předpisů v případě, že jsou přestávky mezi pracovními poměry nepatrné. Pokud jde o nevýhody, toto řešení, jelikož vychází z retrospektivního posouzení skutečností, které je třeba provést *ex post*, je charakterizováno větší mírou nejistoty.

42. S ohledem na výše uvedené Centrale Raad van Beroep (odvolací soud ve věcech sociálního zabezpečení a veřejné služby, Nizozemsko) přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení (ES) č. 883/2004 vykládán v tom smyslu, že se na zaměstnance, který bydlí v jednom členském státě a na základě smlouvy o agenturním zaměstnání pracuje na území jiného členského státu, v mezidobí mezi skončením pracovního poměru s ukončením přidělení a následným pokračováním i nadále vztahují právní předpisy posledně uvedeného členského státu, dokud tuto práci neukončí nejen dočasně?
- 2) Jaké faktory jsou v takovýchto případech relevantní pro zjištění, zda se jedná o dočasné ukončení činnosti?
- 3) Po uplynutí jakého období lze vycházet z toho, že zaměstnanec, který již nemá smluvní pracovní poměr, dočasně ukončil svou činnost ve státě zaměstnání, s výhradou konkrétních skutečností nasvědčujících opaku?“

⁸ – V bodě 50 rozsudku Franzen Soudní dvůr uvedl, že „právní úprava členského státu zaměstnání je použitelná po celou dobu, kdy dotyčná osoba vykonává profesní činnost na území tohoto členského státu. Za tímto účelem není relevantní *existence pracovního poměru* a druh pracovního poměru, například práce na částečný úvazek nebo příležitostná práce, či počet hodin odpracovaný pracovníkem“ (kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska).

III. Právní analýza

43. Mám za to, že tyto tři předběžné otázky lze řešit společně, neboť otázka, která z nich vyplývá, je v podstatě stejná.

44. Je nesporné, že v projednávané věci spadají jak paní X, tak pan Y do osobní působnosti nařízení č. 883/2004 a dotčené dávky – tedy starobní důchod a příspěvek na dítě – spadají do věcné působnosti tohoto nařízení.

45. Pokud jde o situaci paní X, jak již bylo uvedeno v bodech 31 a 32 výše, je třeba uvést, že v pracovních smlouvách s agenturou práce byla „agenturní doložka“, podle níž pracovní poměr automaticky zanikl ukončením činnosti vykonávané u uživatele. Z tohoto důvodu podle Centrale Raad van Beroep (odvolací soud ve věcech sociálního zabezpečení a veřejné služby, Nizozemsko) tyto pracovní poměry v mezidobích mezi pracovními činnostmi netrvaly. Předkládající soud rovněž vyloučil, že by činnosti, které paní X vykonává z titulu dobrovolnictví a v rámci rodiny za minimální mzdu, mohly být považovány za zaměstnání nebo obdobnou činnost.

46. Pokud jde o pana Y, jak již bylo uvedeno v bodě 33, předkládající soud rozhodl, že v období od 1. ledna 2016 do 7. února 2016 neexistoval žádný pracovní poměr.

47. Situace paní X a pana Y lze tedy spojit, neboť obě se týkají období, kdy neexistoval žádný pracovní poměr a kdy výše uvedené osoby – s bydlištěm v jiném státě, než je stát jejich obvyklého zaměstnání – nevykonávaly žádnou pracovní činnost.

48. Lze tedy konstatovat, že předkládající soud svými předběžnými otázkami, které je třeba posoudit společně, v podstatě žádá Soudní dvůr, aby objasnil, zda se na paní X a pana Y – osoby s bydlištěm v jiném členském státě, než ve kterém na základě agenturních pracovních poměrů obvykle vykonávali práci – v mezidobích, kdy nevykonávali žádnou práci a tyto pracovní poměry byly ukončeny, vztahuje právo státu zaměstnání ve smyslu čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004, anebo právo státu bydliště ve smyslu čl. 11 odst. 3 písm. e) tohoto nařízení. Evropská komise se vyslovila pro první řešení; SVB a nizozemská vláda naopak podpořily druhé řešení.

49. Pro zodpovězení této otázky považuji za vhodné nejprve uvést stručný přehled nařízení č. 883/2004.

50. Účelem tohoto nařízení – které aktualizovalo a zjednodušilo pravidla obsažená v nařízení č. 1408/71, přičemž si zachovalo stejný cíl – je koordinovat vnitrostátní systémy sociálního zabezpečení členských států k zaručení možnosti účinného výkonu práva volného pohybu osob⁹.

⁹ – Viz body 1, 3, 4 a 45 odůvodnění nařízení č. 883/2004. Viz také rozsudek ze dne 30. září 2021, Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) (C-285/20, EU:C:2021:785, bod 42), rozsudek ze dne 29. října 2020, Veselības ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, bod 22) a rozsudek ze dne 21. března 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, bod 31).

51. Nezavádí společný systém sociálního zabezpečení, ale umožňuje, aby nadále existovaly různé vnitrostátní systémy¹⁰, přičemž vytváří řadu společných zásad, které musí být respektovány v právních předpisech v oblasti sociálního zabezpečení ve všech členských státech. Tímto způsobem má být zajištěno, že osoby využívající svobody pohybu a pobytu uvnitř Unie nebudou poškozeny různými vnitrostátními systémy proto, že této svobody využily¹¹.

52. V této souvislosti obsahuje hlava II nařízení č. 883/2004 – nadepsaná „Určení použitelných právních předpisů“ – kolizní normy, které umožňují určit rozhodné právo pro případy spadající do působnosti nařízení.

53. Jedná se o kolizní normy založené na pravidlech použitelnosti podobných pravidlům, která existují v mezinárodním právu soukromém. Jejich účelem je určit právní předpisy použitelné v situacích, které mají vazby na několik členských států, neboť se týkají zaměstnaných osob nebo osob samostatně výdělečně činných, které využily svého práva na volný pohyb na území Unie¹².

54. Soudní dvůr opakovaně objasnil, že ustanovení hlavy II nařízení č. 883/2004 tvoří úplný a jednotný systém kolizních norem, jejichž cílem je zabránění současnému použití více vnitrostátních právních předpisů a zároveň zabránění tomu, aby osoby, které spadají do působnosti tohoto nařízení, byly zbaveny ochrany v oblasti sociálního zabezpečení v důsledku neexistence právních předpisů, které by se na ně vztahovaly¹³. Jinými slovy, cílem je zabránit jednak tomu, aby migrující pracovníci zůstali bez sociální ochrany z důvodu negativního kompetenčního sporu mezi vnitrostátními předpisy, a jednak tomu, aby na základě pozitivního kompetenčního sporu migrující pracovníci kumulovali stejné dávky nebo podléhali příspěvkům podle předpisů různých členských států.

55. Cílem dotčených ustanovení však není určit hmotněprávní podmínky pro zápis do systému sociálního zabezpečení nebo pro existenci nároku na sociální dávky. Je v zásadě věcí právních předpisů každého členského státu určit tyto podmínky¹⁴.

56. Kolizní normy stanovené nařízením č. 883/2004 jsou pro členské státy kogentní, a členské státy tedy nemají možnost stanovit, v jakém rozsahu se použijí jejich vlastní právní předpisy nebo právní předpisy jiného členského státu¹⁵. Nemohou tedy z použití svých vlastních právních předpisů vyloučit osoby, na které se tyto právní předpisy musí na základě nařízení vztahovat¹⁶.

57. Za účelem vyřešení případných kompetenčních sporů – pozitivních či negativních – mezi vnitrostátními právními předpisy mají ustanovení hlavy II nařízení č. 883/2004 za cíl zajistit, aby dotčené osoby podléhaly systému sociálního zabezpečení pouze jednoho členského státu.

¹⁰ – Viz rozsudek ze dne 25. listopadu 2021, Finanzamt Österreich (Rodinné přídatky pro rozvojového pracovníka) (C-372/20, EU:C:2021:962, bod 71), rozsudek ze dne 14. června 2016, Komise v. Spojené království (C-308/14, EU:C:2016:436, bod 67) a rozsudek ze dne 21. března 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, bod 44).

¹¹ – Viz stanovisko generálního advokáta Pedra Cruz Villalóna ve věci Komise v. Spojené království (C-308/14, EU:C:2015:666, bod 49), jakož i moje stanovisko ve věci SF (C-631/17, EU:C:2019:10, bod 21).

¹² – Viz stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci Franzen a další (C-382/13, EU:C:2014:2190, bod 63).

¹³ – Viz rozsudek ze dne 3. června 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, bod 32) a rozsudek ze dne 16. července 2020, AFMB (C-610/18, EU:C:2020:565, bod 40 a citovaná judikatura).

¹⁴ – Viz rovněž rozsudek ze dne 15. července 2021, A (Státem hrazená zdravotní péče) (C-535/19, EU:C:2021:595, bod 47 a citovaná judikatura). Viz také rozsudek ze dne 11. června 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, bod 29).

¹⁵ – Viz rozsudek ze dne 15. července 2021, A (Státem hrazená zdravotní péče) (C-535/19, EU:C:2021:595, bod 48) a rozsudek ze dne 25. října 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, bod 48).

¹⁶ – Viz rozsudek ze dne 11. června 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, bod 30).

58. Článek 11 nařízení č. 883/2004 – který je nadepsán „Obecná pravidla“ a představuje „základní kámen“ systému – totiž stanoví v odstavci 1 zásadu jednoty použitelných právních předpisů.

59. Pokud tedy určitá osoba spadá do osobní působnosti nařízení č. 883/2004, jak je definováno v článku 2 tohoto nařízení, uplatní se v zásadě právní předpisy jediného členského státu určené na základě ustanovení hlavy II tohoto nařízení¹⁷.

60. Pro účely projednávané věci čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004 zakotvuje zásadu *lex loci laboris*, když stanoví, že „na zaměstnance nebo osobu samostatně výdělečně činnou v členském státě vztahují právní předpisy tohoto členského státu“¹⁸.

61. Pojmy „zaměstnání nebo samostatně výdělečná činnost“ jsou definovány v čl. 1 písm. a) a b) nařízení č. 883/2004. Toto ustanovení stanoví, že pro účely uvedeného nařízení se „zaměstnáním nebo samostatnou výdělečnou činností“ rozumí „každá činnost nebo obdobná situace, která je za takovou považována pro účely právních předpisů sociálního zabezpečení členského státu, v němž taková činnost nebo obdobná situace existuje“.

62. Ze společného výkladu těchto ustanovení tedy vyplývá, že použití *lex loci laboris* podléhá podmínce, že osoba vykonává činnost, kterou právní předpisy o sociálním zabezpečení daného státu považují za „zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost“¹⁹. Mám tedy za to, že existence pracovního poměru – který je jako takový kvalifikován podle právních předpisů státu, v němž je vykonáván – je nezbytná pro účely použití právních předpisů státu zaměstnání.

63. Existence pracovního poměru se stává bezvýznamnou pouze ve výjimečném případě stanoveném v čl. 11 odst. 2 nařízení č. 883/2004, který staví zaměstnané osoby nebo osoby vykonávající samostatnou výdělečnou činnost na roveň osobám, které pobírají peněžité dávky z důvodu nebo v důsledku této činnosti.

64. Předkládající soud již výslovně uvedl, že situace paní X a pana Y v období mezi pracovními poměry na dobu určitou není podle nizozemského práva považována za zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost²⁰.

65. Dále není sporné, že tyto osoby v dotčených obdobích nepobíraly dávky uvedené v čl. 11 odst. 2 nařízení č. 883/2004.

66. Na základě výše uvedeného je třeba v projednávané věci vyloučit použitelnost práva státu zaměstnání, a to jak podle čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004, tak podle čl. 11 odst. 2 tohoto nařízení.

67. Toto řešení se jeví jako nejvhodnější pro dosažení cílů nařízení č. 883/2004. Tím, že je příslušnost státu zaměstnání svázána s existencí pracovního poměru, je totiž možné určit použitelné vnitrostátní právo bezprostředně, v době vzniku událostí, a s náležitou jistotou.

¹⁷ – Viz rozsudek ze dne 3. června 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, bod 33) a rozsudek ze dne 16. července 2020, AFMB (C-610/18, EU:C:2020:565, bod 41 a citovaná judikatura).

¹⁸ – Cílem této obecné zásady je zajistit, aby se na všechny pracovníky pracující ve stejném státě vztahovaly stejné právní předpisy v oblasti sociálního zabezpečení a aby dostávali stejné sociální dávky (viz rozsudek ze dne 6. září 2018, Alpenrind a další, C-527/16, EU:C:2018:669, body 97 a 98). Tímto způsobem lze zabránit nežádoucím formám konkurence prostřednictvím mzdových nákladů, a v důsledku toho i tlaku na vnitrostátní systémy sociálního zabezpečení. Viz stanovisko generálního advokáta Priita Pikamäe ve věci AFMB (C-610/18, EU:C:2019:1010, bod 29).

¹⁹ – V této souvislosti viz rozsudek ze dne 13. září 2017, X (C-569/15, EU:C:2017:673, body 23 až 26).

²⁰ – Viz body 4.3 až 4.7 předkládacího rozhodnutí.

68. Tím se zachovává právní jistota, která je základní hodnotou v systému, jehož cílem je, jak bylo uvedeno výše, umožnit koordinaci a zabránit kompetenčním sporům mezi vnitrostátními právními předpisy podle schémat typických pro mezinárodní právo soukromé.

69. Kromě toho, jak již bylo uvedeno, cílem předmětného nařízení není zajistit existenci nároků na sociální zabezpečení a sociální dávky, jejichž právní úprava je ponechána na členských státech.

70. Unijní právo pracovníkovi nezaručuje, že přesun do jiného členského státu, než je stát jeho původu, zůstane v oblasti sociálního zabezpečení neutrální: takový přesun může být, vzhledem k rozdílům mezi systémy a právními předpisy členských států, a v závislosti na případě, pro dotyčnou osobu v tomto ohledu více či méně příznivý²¹.

71. Skutečnost, že dotyčné osoby nemají v členském státě bydliště nárok na předmětnou sociální dávku, tedy nemá nejmenší vliv na použití kolizních norem stanovených v hlavě II nařízení č. 883/2004. Tím však není dotčeno to, že teoreticky může být právo státu bydliště příznivější než právo státu zaměstnání.

72. Výklad založený na kritériích – jako jsou ta, která navrhuje Komise ve svém vyjádření – týkajících se charakteristik pracovního poměru, délky období, během něhož dotyčné osoby vykonávaly tuto práci, délky mezidobí a orientace na jednotný trh, by vedl k větší problematičnosti a nejistotě a hrozilo by, že by usnadnil vznik kolizí mezi vnitrostátními právními předpisy.

73. Kromě toho délka mezidobí a případný návrat do předchozího státu zaměstnání jsou okolnosti, které lze určit pouze *ex post*, takže během těchto období není možné určit použitelné vnitrostátní právní předpisy, což by způsobilo praktické problémy, zejména při vyplácení dávek – jako jsou například přídatky na dítě – které nejsou podmíněny v zásadě definitivním ukončením práce.

74. S ohledem na výše uvedené se mi zdá, že potřeba příliš neroztříštit právní předpisy použitelné na jednoho pracovníka²² je druhořadá ve vztahu k potřebě právní jistoty, která je základem předmětného normativního systému.

75. V této souvislosti rovněž uvádím, že unijní normotvůrce tam, kde chtěl takové roztržičnosti zabránit, tak učinil výslovně.

76. Mám na mysli právní úpravu uvedenou v článku 12 nařízení č. 883/2004 v oblasti vyslání, podle kterého osoba, která jako zaměstnanec provozuje v členském státě činnost jménem zaměstnavatele, „jenž zde běžně vykonává své činnosti, a která je tímto zaměstnavatelem vyslána

²¹ – Viz rozsudek ze dne 19. září 2019, van den Berg a další (C-95/18 a C-96/18, EU:C:2019:767, bod 64). Z tohoto rozsudku – který se týká žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska) v témže řízení, jež však dosáhlo úrovně nejvyššího soudu, které vedlo k výše uvedenému rozsudku ze dne 23. dubna 2015, Franzen a další – vyplývá, že stát zaměstnání není povinen přijmout pracovníka s bydlištěm v jiném členském státě do svého systému pojištění po dobu, po kterou jsou použitelné právní předpisy státu bydliště podle hlavy II nařízení č. 883/2004.

²² – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 17. prosince 1970, Manpower (C-35/70, EU:C:1970:120). Je pravda, že v tomto rozsudku bylo uvedeno, že je v zájmu migrujících pracovníků, aby nepodléhali krátkodobě právním předpisům různých států, neboť by byli nejčastěji poškozeni tím, že vnitrostátní právní předpisy obecně vylučují krátká období pro nárok na určité sociální dávky. Tento rozsudek – který se týkal žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně čl. 13 písm. a) nařízení Rady EHS č. 3 ze dne 25. září 1958 o sociálním zabezpečení migrujících pracovníků – se však týkal zaměstnance francouzské agentury práce, kterému bylo nabídnuto vykonávat práci v německém podniku. Jednalo se tedy o jediný, stálý a nepřetržitý pracovní poměr založený mezi pracovníkem a agenturou práce (viz body 17 až 19 uvedeného rozsudku), který – na rozdíl od projednávané věci – probíhal bez přerušení. Je pochopitelné, že v takové situaci Soudní dvůr v rámci širokého výkladu čl. 13 písm. a) výše uvedeného nařízení, který se výslovně vztahuje pouze na případy vyslání, rozhodl, že je třeba použít právní předpisy členského státu, v němž se nachází agentura práce.

do jiného členského státu, aby zde konala práci jménem tohoto zaměstnavatele, podléhá i nadále právním předpisům prvního členského státu, nepřesahuje-li předpokládaná doba trvání takové práce 24 měsíců a není-li daná osoba vyslána za účelem nahrazení jiné vyslané osoby“.

77. Toto ustanovení – jehož cílem je zabránit tomu, aby podnik usazený na území některého členského státu musel své pracovníky, kteří za obvyklých okolností podléhají právním předpisům sociálního zabezpečení tohoto členského státu, přihlašovat k účasti v systému sociálního zabezpečení jiného členského státu, kam by byli vysláni k výkonu práce na omezenou dobu²³ – je zjevně odchylné a výjimečné, a nelze jej tedy analogicky použít mimo případy výslovně v něm stanovené. Toto ustanovení se navíc týká případů, které – na rozdíl od případů dotčených v původním řízení – se vyznačují existencí nepřetržitého pracovního poměru.

78. Podle mého názoru není ve výše uvedeném rozsudku Franzen nic, co by podporovalo použití právních předpisů členského státu zaměstnání i po skončení pracovního poměru.

79. V bodě 50 citovaného rozsudku se jako předpoklad pro uplatnění právní úpravy členského státu zaměstnání uvádí skutečnost, že dotyčná osoba „vykonává profesní činnost na území tohoto členského státu“.

80. V bodech 51 a 52 výše uvedeného rozsudku Soudní dvůr navíc odlišil projednávanou věc od případů, které byly předmětem předchozích rozsudků²⁴, v nichž došlo k definitivnímu nebo dočasnému ukončení pracovního poměru.

81. Zejména v citovaném bodě 52 se uvádí, že „období, ve kterém nejsou činnosti v rámci příležitostné práce vykonávány, nemůže být považováno za dočasné ukončení činnosti“, neboť „ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že pracovní poměr [...] trval nepřetržitě pět let“.

82. Z výše uvedeného vyplývá, že Soudní dvůr považoval za podstatnou nepřetržitou existenci pracovního poměru, zatímco konkrétní způsob výkonu práce považoval – stejně jako v rozsudku ze dne 3. května 1990, Kits van Heijningen²⁵ – za irelevantní, neboť právo státu zaměstnání lze použít i na příležitostné pracovní poměry a pracovní poměry na částečný úvazek.

83. Je tedy pochopitelné, že Soudní dvůr při této příležitosti považoval čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004 za použitelný i ve dnech, kdy příležitostná práce nebyla vykonávána, neboť tato věc se na rozdíl od projednávané věci vyznačovala pracovním poměrem, který stále trval.

84. Další potvrzení mé teze lze nalézt také v rozsudku ze dne 13. září 2017, X²⁶ – který se také týká nařízení č. 1408/71, ale jak již bylo uvedeno, lze jej převést na nařízení č. 883/2004 – týkajícího se osoby pracující v Nizozemsku, která se se svým zaměstnavatelem dohodla na neplaceném volna a která během tohoto volna vykonávala další práci v jiném členském státě.

²³ – Viz rozsudek ze dne 3. června 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, bod 60) a rozsudek ze dne 25. října 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, bod 39 a citovaná judikatura).

²⁴ – Bylo odkazováno na rozsudek ze dne 11. června 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, body 39 a 40) a rozsudek ze dne 11. listopadu 2004, Adanez-Vega (C-372/02, EU:C:2004:705, bod 24).

²⁵ – Viz rozsudek ze dne 3. května 1990, Kits van Heijningen (C-2/89, EU:C:1990:183). Soudní dvůr v bodech 14 a 15 uvedeného rozsudku uvedl, že čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71 nezavádí žádný rozdíl „v závislosti na tom, zda je zaměstnávání vykonáváno na plný nebo na částečný úvazek“. Z tohoto důvodu Soudní dvůr rozhodl, že podle čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71 osoba spadající do působnosti tohoto nařízení, která vykonává zaměstnání na částečný úvazek na území členského státu, podléhá právním předpisům tohoto státu jak ve dnech, kdy tuto činnost vykonává, tak ve dnech, kdy ji nevykonává.

²⁶ – Viz rozsudek ze dne 13. září 2017, X (C-569/15, EU:C:2017:673).

85. V bodě 24 tohoto rozsudku se uvádí, že „jestliže si osoba během neplacené dovolené, kterou jí poskytl její zaměstnavatel, zachová postavení zaměstnance, lze ji považovat za osobu vykonávající zaměstnání ve smyslu hlavy II nařízení č. 1408/71 navzdory pozastavení výkonu hlavních povinností vyplývajících z tohoto pracovního poměru po toto určité období“.

86. Toto tvrzení podle mého názoru potvrzuje, že pro účely použití *lex loci laboris* je vždy nutná existence pracovního poměru, bez ohledu na případné přerušování konkrétních povinností z něj vyplývajících²⁷.

87. Závěrem mám za to, že situaci, v níž se paní X a pan Y ocitli během mezidobí, nelze podřadit pod čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004 (ani pod čl. 11 odst. 2 tohoto nařízení), a že je tedy třeba vyloučit, že je na tyto situace použitelné právo státu zaměstnání.

88. Rovněž není sporné, že dotčené osoby se nenacházely v situacích uvedených v čl. 11 odst. 3 písm. b), c) a d) nařízení č. 883/2004, které se týkají státních zaměstnanců, osob pobírajících dávky v nezaměstnanosti a osob odvedených nebo znovu povolovaných do vojenské nebo civilní služby.

89. Vzhledem k tomu je třeba dospět k závěru, že předmětné situace spadají do působnosti zbytkového ustanovení obsaženého v čl. 11 odst. 3 písm. e), které se vztahuje na všechny osoby, na něž se nevztahují písmena a) až d) tohoto ustanovení²⁸, a zejména jak na osoby, které definitivně ukončily veškerou svou pracovní činnost, tak na osoby, které pouze dočasně ukončily svou činnost²⁹.

90. Opakuji, že tento závěr je v souladu s cílem ustanovení hlavy II nařízení č. 883/2004, jejichž cílem je zajistit, aby dotčené osoby podléhaly právním předpisům v oblasti sociálního zabezpečení jediného členského státu, a nikoli zaručit poskytování dávek sociálního zabezpečení, které je i nadále podmíněno splněním hmotněprávních podmínek stanovených členským státem, jehož právní předpisy jsou v daném případě použitelné.

91. Je samozřejmě na vnitrostátním soudu, aby tyto zásady uplatnil v praxi, aplikoval je na projednávanou věc a vyložil vnitrostátní právní předpisy v souladu s unijním právem.

IV. Závěry

92. Na základě všech výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Centrale Raad van Beroep (odvolací soud ve věcech sociálního zabezpečení a veřejné služby, Nizozemsko) následovně.

„Článek 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004 musí být vykládán v tom smyslu, že pracovník s bydlištěm v členském státě, který obvykle pracuje v jiném členském státě, nepodléhá právním předpisům státu zaměstnání po dobu, kdy podle právních předpisů tohoto státu v oblasti sociálního zabezpečení nemá platnou pracovní smlouvu a nevykonává žádnou práci, kterou lze podle právních předpisů tohoto členského státu považovat za zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost. Během výše uvedených mezidobí se naopak v souladu s čl. 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004 použijí právní předpisy státu bydliště.“

²⁷ – V tomto smyslu viz rovněž stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci X (C-569/15, EU:C:2017:181, body 31 až 36).

²⁸ – Viz rozsudek ze dne 8. května 2019, SF (C-631/17, EU:C:2019:381, bod 40).

²⁹ – Viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2004, Adanez-Vega (C-372/02, EU:C:2004:705, bod 24).