Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
přednesené dne 28. února 2018 [1]

Věc C-618/16

Rafal Prefeta
proti
Secretary of State for Work and Pensions

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) [vrchní soud (senát pro správní odvolání)], Spojené království]

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb osob – Článek 45 SFEU – Kapitola 2 přílohy XII Aktu o podmínkách přistoupení z roku 2003 – Možnost Spojeného království odchýlit se od čl. 7 odst. 2 nařízení (EU) č. 492/2011 a od čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38/ES – Odchylky, které se týkají polského státního příslušníka, který nesplnil dobu 12 měsíců registrované práce v hostitelském členském státě“

I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) [vrchní soud (senát pro správní odvolání), Spojené království], došlá kanceláři Soudního dvora dne 29. listopadu 2016, se týká výkladu zaprvé přílohy XII Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie [2] (dále jen „Akt o přistoupení z roku 2003“), následně čl. 7 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie [3], a čl. 7 odst. 3 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 [4].

2. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla podána v rámci sporu mezi Rafalem Prefetou, polským státním příslušníkem, a Secretary of State for Work and Pensions (ministr práce a důchodů, Spojené království), (dále jen „SSWP“) ve věci odmítnutí posledně uvedeného udělit R. Prefetovi dodatečnou dávku na podporu zaměstnanosti, závislou na příjmu (income-related Employment and Support Allowance) (dále jen „dávka“).

1 – Původní jazyk: francouzština.
2 – Úř. věst. 2003, L 236, s. 33.
3 – Úř. věst. 2011, L 141, s. 1.
4 – Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/001, s. 15.

3. Rozhodnutí SSWP, kterým byl R. Prefetovi odepřen přístup k dávce, bylo založeno na skutečnosti, že neměl postavení pracovníka, a tím ani právo pobytu, které se s ním nerozlučně pojí, což byla jedna z podmínek způsobilosti pro přidělení dávky.

4. Vnitrostátní opatření přijatá na základě odchylných ustanovení podle kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 totiž bránila polským státním příslušníkům, kteří nepracovali nepřerušeně po dobu 12 měsíců jako pracovník zaregistrovaný v souladu s vnitrostátními právními předpisy, dovolat se vnitrostátních předpisů provádějících čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 pro účely zachování si postavení „pracovníka“ a práva pobytu přiznaného tímto postavením.

5. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká podmínek, za kterých ustanovení kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 odchylující se od článku 45 SFEU a čl. 56 prvního pododstavce SFEU po přechodné období, umožňují stávajícím členským státům [5] vyloučit polské státní příslušníky z použití čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 a z čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38, a v důsledku toho umožňují omezení práva na přístup polských státních příslušníků na dávku.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Akt o přistoupení z roku 2003

6. Akt o přistoupení z roku 2003 stanoví podmínky přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarska, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii a úpravy Smluv

7. Podle první části čl. 1 druhé a páté odrážky tohoto aktu:

„[…]

– ‚stávajícími členskými státy‘ se rozumějí Belgické království, Dánské království, Spolková republika Německo, Řecká republika, Španělské království, Francouzská republika, Irsko, Italská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Portugalská republika, Finská republika, Švédské království a Spojené království Velké Británie a Severního Irska;

[…]

– ‚novými členskými státy‘ se rozumějí Česká republika, Estonská republika, Kyperská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Maďarská republika, Republika Malta, Polská republika, Republika Slovinsko a Slovenská republika;

[…]“

8. Čtvrtá část Aktu o přistoupení z roku 2003 obsahuje přechodná ustanovení použitelná na „nové členské státy“. V hlavě I této části článek 24 uvedeného aktu stanoví:

„Opatření uvedená v seznamech v přílohách V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII a XIV tohoto aktu se uplatňují ve vztahu k novým členským státům za podmínek stanovených v těchto přílohách.“

5 – Viz bod 7 tohoto stanoviska.

9. Příloha XII Aktu o přistoupení z roku 2003 je nadepsána „Seznam uvedený v článku 24 aktu o přistoupení: Polsko“. Kapitola 2, odstavce 1, 2, 5 a 9 kapitoly 2 této přílohy týkající se volného pohybu osob zní následovně:

„1. Článek [45] a čl. [56] první pododstavec [SFEU] se ve vztahu k volnému pohybu pracovníků a volnému pohybu služeb, zahrnujícímu dočasný pohyb pracovníků vymezený v článku 1 směrnice 96/71/ES, mezi Polskem na jedné straně a Belgií, Českou republikou, Dánskem, Německem, Estonskem, Řeckem, Španělskem, Francií, Irskem, Itálií, Lotyšskem, Litvou, Lucemburskem, Maďarskem, Nizozemskem, Rakouskem, Portugalskem, Slovinskem, Slovenskem, Finskem, Švédskem a Spojeným královstvím na straně druhé, použijí v plném rozsahu pouze za podmínek přechodných ustanovení uvedených v odstavcích 2 až 14.

2. Odchylně od článků 1 až 6 nařízení (EHS) č. 1612/68 [ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. 1968, L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/005, s. 46)] budou stávající členské státy do konce období dvou let po dni přistoupení uplatňovat národní opatření nebo opatření, která vyplývají z dvoustranných dohod, upravující přístup polských státních příslušníků na jejich trhy práce. Stávající členské státy mohou tato opatření dále uplatňovat do konce období pěti let po dni přistoupení Polska.

Polští státní příslušníci, kteří ke dni přistoupení ve stávajícím členském státě legálně pracují a je jim umožněn vstup na trh práce tohoto členského státu na nepřerušenou dobu 12 měsíců nebo delší, mají přístup na trh práce tohoto členského státu, ale ne na trh práce ostatních členských států uplatňujících národní opatření.

Stejných práv požívají polští státní příslušníci, kterým byl na nepřerušenou dobu 12 měsíců nebo delší umožněn vstup na trh práce stávajícího členského státu až po přistoupení.

Polští státní příslušníci uvedení výše ve druhém a třetím pododstavci přestanou požívat práv uvedených ve zmíněných pododstavcích, pokud dobrovolně opustí trh práce daného stávajícího členského státu.

Těchto práv nepožívají polští státní příslušníci, kteří ve stávajícím členském státě legálně pracují ke dni přistoupení nebo v průběhu období, po které se uplatňují národní opatření, a kterým byl umožněn vstup na trh práce tohoto členského státu na dobu kratší než 12 měsíců.

[…]

5. Členský stát, který na konci období pěti let uvedeného v odstavci 2 zachovává národní opatření nebo opatření, která vyplývají z dvoustranných dohod, může v případě vážných narušení trhu práce nebo nebezpečí takových narušení po oznámení Komisi dále uplatňovat tato opatření do konce období sedmi let po dni přistoupení. Nebude-li takové oznámení učiněno, uplatňují se články 1 až 6 nařízení (EHS) č. 1612/68.

[…]

9. Vzhledem k tomu, že některá ustanovení směrnice 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. 05/001, s. 27)] nemohou být oddělena od těch ustanovení nařízení (EHS) č. 1612/68, jejichž uplatňování je podle odstavců 2 až 5 a 7 a 8 odloženo, mohou se Polsko a stávající členské státy od těchto ustanovení odchýlit v rozsahu nezbytném pro uplatňování odstavců 2 až 5 a 7 a 8.“

2. Nařízení č. 492/2011

10. Nařízení č. 492/2011 zrušilo a nahradilo s účinností k 16. červnu 2011 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68.

11. Kapitola I nařízení č. 492/2011 je nadepsána „Zaměstnávání, rovné zacházení a rodiny pracovníků".

12. V oddílu 1 této kapitoly, nadepsaném „Přístup k zaměstnání", články 1 až 6 v podstatě zakazují právní a správní předpisy, jakož i správní postupy členského státu, které omezují poptávku po zaměstnání nebo jeho nabídku, přístup k zaměstnání a jeho výkon cizími státními příslušníky nebo je podmiňují požadavky, které neplatí pro tuzemské státní příslušníky.

13. V oddílu 2 uvedené kapitoly, nadepsaném „Výkon zaměstnání a rovnost zacházení", článek 7 stanoví:

„1. S pracovníkem, který je státním příslušníkem členského státu, nesmí být na území jiného členského státu zacházeno z důvodu jeho státní příslušnosti jinak než s tuzemskými pracovníky, jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, skončení pracovního poměru a návratu k povolání nebo opětného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným.

2. Požívá stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.

[…]"

3. Směrnice 2004/38

14. Směrnice 2004/38 zrušila a nahradila s účinností k 30. dubnu 2006 směrnici Rady 68/360/EHS.

15. Článek 7 směrnice 2004/38, nadepsaný „Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce", stanoví v odstavci 1 písm. a) a v odstavci 3 písm. a) a c):

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

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

[…]

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

a) není dočasně schopen pracovat v důsledku nemoci nebo úrazu;

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

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

[…]“

16. Článek 24 odst. 1 směrnice 2004/38, 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.[…]“

B. Právo Spojeného království

17. Accession (Immigration and Worker Registration) Regulations 2004/1219 [nařízení 2004/1219 o přistoupení (přistěhovalectví a registrace pracovníků)] (dále jen „nařízení z roku 2004“) Spojené království odložilo uplatňování unijních pravidel v oblasti volného pohybu pracovníků s ohledem na státní příslušníky osmi z deseti členských států, které přistoupily k Evropské unii dne 1. května 2004[6]. Tato odchylující se opatření byla přijata na základě článku 24 Aktu o přistoupení z roku 2003 a zůstala v platnosti až do 30. dubna 2011[7].

18. V rozhodné době z hlediska skutkového stavu ve věci v původním řízení bylo nařízení z roku 2004 pozměněno zejména Immigration (European Economic Area) Regulations 2006/1003 [nařízení 2006/1003 o přistěhovalectví (Evropský hospodářský prostor)], (dále jen „nařízení z roku 2006“).

19. Nařízení z roku 2004, ve znění platném v době rozhodné z hlediska skutečností v původním řízení, stanovilo systém registrace [Accession State Worker Registration Scheme (systém registrace pracovníků z přistupujících členských států)] použitelný na státní příslušníky z osmi uvedených přistupujících států, kteří pracovali ve Spojeném království v období od 1. května 2004 do 30. dubna 2011.

20. Článek 2 nařízení z roku 2004, nadepsaný „Pracovník z přistupujícího státu podléhající registraci“, stanovil:

„(1) [s] výhradou následujících odstavců tohoto článku se ‚pracovníkem z přistupujícího členského státu podléhajícím registraci‘ rozumí státní příslušník dotyčného přistupujícího státu, který v přechodném období po vstupu daného státu do Evropské unie pracuje ve Spojeném království.

[…]

(4) Státní příslušník z dotyčného přistupujícího členského státu, který legálně pracuje ve Spojeném království po nepřerušenou dobu dvanácti měsíců, jež zcela nebo zčásti spadá do období po dni 30. dubna 2004, se od okamžiku uplynutí uvedené doby dvanácti měsíců nepovažuje nadále za pracovníka z přistupujícího členského státu podléhajícího registraci.

[…]

6 – A sice Česká republika, Estonská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Maďarsko, Polská republika, Slovinská republika a Slovenská republika.

7 – Tato omezení byla původně stanovena na období od 1. května 2004 do 30. dubna 2009. Nicméně ze spisu před Soudním dvorem vyplývá, že dopisem ze dne 8. dubna 2009 Spojené království oznámilo Komisi svůj záměr prodloužit o další dva roky (tj. do 30. dubna 2011) uplatnění svých vnitrostátních odchylných opatření na základě ustanovení stanoveného v kapitole 2 odst. 5 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003. V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládající soud uvádí, že legalita tohoto prodloužení je předmětem žaloby u britských soudů. V písemném vyjádření vláda Spojeného království uvádí, že otázka legality tohoto prodloužení je v současné době projednávána před Court of Appeal (Odvolací soud) ve věci Gubeladze proti Secretary of State for Work and Pensions. Na jednání vláda Spojeného království potvrdila, že Court of Appeal (Odvolací soud) vydal rozsudek v této věci dne 7. listopadu 2017 a dospěl k závěru, že rozšíření režimu registrace pracovníků Spojeným královstvím bylo nepřiměřené, a v důsledku toho neslučitelné s unijním právem. Tento rozsudek však není dosud pravomocný, neboť vláda Spojeného království na jednání uvedla, že zahájila řízení o kasačním opravném prostředku u Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království).

(8) Pro účely odstavců 3 a 4 se má za to, že určitá osoba pracovala ve Spojeném království po nepřerušenou dobu dvanácti měsíců, pokud legálně pracovala ve Spojeném království na začátku a na konci takové doby a celková doba, kdy během tohoto období případně nepracovala legálně ve Spojeném království, nepřesahuje celkem 30 dnů.

[…]“

21. Článek 4 odst. 2 nařízení z roku 2004 stanovil:

„[s]tátní příslušník z dotyčného přistupujícího státu, který má postavení pracovníka z přistupujícího státu povinného se zaregistrovat, pokud by začal pracovat ve Spojeném království, nemá právo pobytu ve Spojeném království jakožto uchazeč o zaměstnání za účelem hledání práce.“

22. Mimoto čl. 5 odst. 3 a 4 nařízení z roku 2004, ve znění použitelném ve věci v původním řízení, stanovil:

„(3) s výhradou odstavce 4 se čl. 6 odst. 2 nařízení z roku 2006 nevztahuje na pracovníka z přistupujícího členského státu podléhajícího registraci, který ukončí práci.

(4) pokud pracovník z přistupujícího členského státu podléhající registraci ukončí práci u oprávněného zaměstnavatele za podmínek stanovených v čl. 6 odst. 2 nařízení z roku 2006 před uplynutím jednoho měsíce od vzniku pracovního poměru, použije se tento článek na daného pracovníka i po zbývající část uvedené doby jednoho měsíce.“

23. Nařízení z roku 2006 provedlo do britského práva směrnici 2004/38.

24. Ve znění použitelném ve věci v původním řízení čl. 6 odst. 1 nařízení z roku 2006, který se týká případů, kdy může státní příslušník z členského státu Evropského hospodářského prostoru (EHP) požívat rozšířeného práva pobytu na území Spojeného království, zněl takto:

„1) [p]ro účely tohoto nařízení se ‚způsobilou osobou‘ rozumí státní příslušník EHP, který se nachází ve Spojeném království jako:

[…];

b) zaměstnanec;

[…]“

25. Článek 6 odst. 2 nařízení z roku 2006 stanovil podmínky, které musí osoba na nemocenské splňovat pro ponechání si postavení pracovníka ve smyslu odst. 1 písm. b) téhož článku a stanovil:

„(2) [s] výhradou čl. 7A odst. 4 bude osoba, která již nepracuje, i nadále považována za pracovníka pro účely odst. 1 písm. b), pokud

a) není dočasně schopna pracovat v důsledku nemoci nebo úrazu;

b) je řádně zapsána jako nedobrovolný nezaměstnaný poté, co byla zaměstnána ve Spojeném království a je řádně zaregistrována u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání, a

i) byla předtím, než se stala nezaměstnanou, zaměstnána po dobu jednoho roku či déle;

ii) je nezaměstnaná po dobu nepřesahující šest měsíců; nebo

iii) může doložit, že se uchází ve Spojeném království o zaměstnání a má reálnou šanci být zaměstnána;

[…]“

26. Článek 7A odst. 4 nařízení z roku 2006 stanovil:

„Článek 6 odst. 2 se použije na pracovníka z přistupujícího státu, pokud:

a) byl osobou, na kterou se dne 30. dubna 2011 vztahoval čl. 5 odst. 4 [nařízení z roku 2004]; nebo

b) se stal neschopným práce, nezaměstnaným nebo případně ukončil práci po dni 1. května 2011.“

III. Spor v původním řízení a předběžné otázky

27. Rafal Prefeta je polský státní příslušník. Do Spojeného království přicestoval v roce 2008 a pracoval v něm nepřerušeně v období od 7. července 2009 do 11. března 2011, kdy jeho zaměstnání skončilo z důvodu úrazu, který nesouvisel s jeho prací.

28. Dne 5. ledna 2011 R. Prefeta obdržel na základě vnitrostátní právní úpravy osvědčení o registraci jako pracovník. Z toho vyplývá, že vykonával registrovanou práci bez přerušení po dobu dvou měsíců a šesti dnů, a sice v období od 5. ledna 2011 do 11. března 2011.

29. Po ukončení svého zaměstnání se R. Prefeta řádně zapsal u příslušného úřadu práce jako nedobrovolně nezaměstnaný a byl řádně zaregistrován jako uchazeč o zaměstnání (jobseeker), a s účinností ode dne 20. března 2011 mu byla vyplácena dávka pro uchazeče o zaměstnání (jobseeker’s allowance).

30. Dne 20. října 2011 požádal R. Prefeta o přiznání dávky. Podle předkládajícího soudu je dávka určena pro kategorie osob, jejichž schopnost pracovat je omezena jejich fyzickým či duševním stavem. Tento soud uvádí, že dávka může být přiznána pouze uchazečům o zaměstnání na základě unijního práva nebo práva Spojeného království. Dodává, že podle britského práva může být dávka přiznána pracovníkům, jak jsou vymezeni v čl. 6 odst. 1 písm. b) a čl. 6 odst. 2 nařízení z roku 2006.

31. Žádosti R. Prefety nebylo ze strany SSWP vyhověno, jelikož britské právo jej neuznávalo jako pracovníka, neboť je polským státním příslušníkem a nepracoval po nepřerušenou dobu 12 měsíců registrované práce.

32. Rafal Prefeta podal žalobu k First-tier Tribunal (Social Entitlement Chamber) [soud prvního stupně (senát pro sociální dávky), Spojené království], který potvrdil rozhodnutí SSWP. Rafal Prefeta tedy podal odvolání proti rozhodnutí First-tier Tribunal (Social Entitlement Chamber) [soud prvního stupně (senát pro sociální dávky)] k předkládajícímu soudu.

33. Před předkládajícím soudem R. Prefeta v podstatě tvrdil, že čl. 5 odst. 3 nařízení z roku 2004 je v rozporu s čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38, jakož i s čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011.

34. Článek 5 odst. 3 nařízení z roku 2004 totiž bránil státním příslušníkům z dotyčných přistupujících států, kteří nepracovali ve Spojeném království s osvědčením o registraci nepřerušeně po dobu 12 měsíců, aby si ponechali postavení pracovníka ve smyslu čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 a požívali rovného zacházení podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011. Toto omezení přitom nemohlo být odůvodněno na základě Aktu o přistoupení z roku 2003, jelikož tento Akt neumožňuje se od těchto ustanovení odchýlit.

35. Podle SSWP je nařízení z roku 2004 slučitelné s Aktem o přistoupení z roku 2003, který v kapitole 2 odst. 2 přílohy XII stanoví, že „[t]ěchto práv nepožívají polští státní příslušníci, kteří legálně pracují […] v průběhu období, po které se uplatňují národní opatření, a kterým byl umožněn vstup na trh práce tohoto členského státu na dobu kratší než 12 měsíců“. Podle SSWP výraz „těchto práv“ zahrnuje i práva ze Smlouvy, která příslušejí „pracovníkům“ podle čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 a podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011.

36. Předkládající soud má za to, že výklad přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 je složitou a novou otázkou unijního práva. Za těchto podmínek považoval za nutné pro rozhodnutí sporu v původním řízení přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Mohou [stávající] členské státy na základě přílohy XII [Aktu o přistoupení z roku 2003] vyloučit právo polských státních příslušníků požívat výhody podle čl. 7 odst. 2 nařízení [č. 492/2011] a čl. 7 odst. 3 směrnice [2004/38], pokud pracovník splnil opožděně vnitrostátní podmínku registrace jeho práce stanovenou vnitrostátním právem a zároveň nepracoval po nepřerušenou registrovanou dobu dvanácti měsíců?

2) V případě záporné odpovědi na první otázku, může se pracovník polské státní příslušnosti za podmínek popsaných v první otázce dovolávat čl. 7 odst. 3 směrnice [2004/38], co se týče ponechání postavení pracovníka?“

IV. Analýza

37. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda kapitola 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 o volném pohybu osob umožňuje stávajícím členským státům vyloučit polské státní příslušníky z použití dvou ustanovení, a sice čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 [8] a čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 [9], pokud pracovník splnil opožděně vnitrostátní podmínku registrace jeho práce stanovenou vnitrostátním právem a zároveň nepracoval po nepřerušenou registrovanou dobu dvanácti měsíců. Podstatou druhé předběžné otázky soudu je, zda a případně, za jakých okolností se polský státní příslušník může dovolávat čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38, pokud splnil opožděně vnitrostátní podmínku registrace jeho práce stanovenou vnitrostátním právem a zároveň nepracoval po nepřerušenou registrovanou dobu 12 měsíců.

38. Vzhledem k tomu, že existuje významný překryv mezi otázkami položenými předkládajícím soudem, mám za to, že je vhodné se jimi zabývat společně.

A. Úvodní poznámky

39. Z kapitoly 2 odstavce 1 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 vyplývá, že článek 45 SFEU a čl. 56 první pododstavec SFEU se použijí v plném rozsahu pouze s výhradou přechodných ustanovení uvedených v odstavcích 2 až 14 téže kapitoly týkající se volného pohybu pracovníků a volného pohybu služeb, která s sebou nesou dočasný pohyb pracovníků mezi Polskem a stávajícími členskými státy, jak jsou definovány podle čl. 1 druhé odrážky tohoto aktu o přistoupení [10].

8 – Který stanoví pravidlo zákazu diskriminace v oblasti sociálních a daňových výhod.

9 – Který se týká ponechání postavení pracovníka a odpovídajícího práva pobytu.

10 – V bodě 24 rozsudku ze dne 10. února 2011, Vicoplus a další (C-307/09 až C-309/09, EU:C:2011:64), Soudní dvůr rozhodl, že „pokud je vnitrostátní právní úprava odůvodněná na základě některého z přechodných opatření uvedených v článku 24 aktu o přistoupení z roku 2003, v projednávaném případě na základě přechodného opatření stanoveného ve druhém odstavci kapitoly 2 přílohy XII tohoto aktu, není se třeba dále zabývat otázkou slučitelnosti této právní úpravy s články 56 SFEU a 57 SFEU“.

40. Tato ustanovení totiž stanoví odchylky od článků 1 až 6 nařízení č. 1612/68, jakož i od ustanovení směrnice 68/360, které *nemohou být odděleny* od těch ustanovení nařízení č. 1612/68, jejichž uplatňování je odloženo podle odstavců 2 až 5 a 7 a 8 kapitoly 2 v *míře nezbytné* pro uplatnění těchto odstavců [11].

41. Tyto odchylky od článku 45 SFEU a čl. 56 prvního pododstavce SFEU týkající se zásady volného pohybu pracovníků a volného pohybu služeb, které s sebou nesou dočasný pohyb pracovníků, je třeba samozřejmě vykládat striktně [12].

B. Existence oprávnění vyloučit polské státní příslušníky z uplatnění čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011

42. Je třeba uvést, že odstavce 1 až 14 kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 nečiní žádný odkaz na nařízení č. 492/2011, které je předmětem první předběžné otázky předkládajícího soudu a které bylo přijato po uvedeném aktu o přistoupení.

43. Nicméně nařízení č. 1612/68, které je výslovně uvedeno v těchto ustanoveních, bylo zrušeno nařízením č. 492/2011 [13], jehož první bod odůvodnění stanoví, že „[n]ařízení [č. 1612/68] bylo několikrát podstatně změněno [a že] z důvodu srozumitelnosti a přehlednosti by mělo být uvedené nařízení kodifikováno“. Uvádím, že články 1 až 7 obou nařízení jsou téměř totožné.

44. Pokud jde přitom o ustanovení nařízení č. 1612/68, odstavce 1 až 14 kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003, pokud jde o volný pohyb osob [14], stanoví pouze odchylky od článků 1 až 6 uvedeného nařízení, které se týkají „přístupu k zaměstnání“.

45. Proto, a aniž je dotčena použitelnost *ratione temporis* nařízení č. 492/2011 [15], musí být odkazy dotčených ustanovení na články 1 až 6 nařízení č. 1612/68 obdobně chápány jako odkazy na články 1 až 6 nařízení č. 492/2011, a to i při striktním výkladu dotčených ustanovení Aktu o přistoupení z roku 2003.

46. Ostatních ustanovení nařízení č. 1612/68, zejména čl. 7 odst. 2 tohoto nařízení, který je obsažen v hlavě II první části uvedeného nařízení, která je nadepsána „[v]ýkon zaměstnání a rovnost zacházení“, a který stanoví, že pracovník, který je státním příslušníkem členského státu, požívá „stejné sociální a daňové výhody na území ostatních členských států jako tuzemští pracovníci“, se tedy odchylky týkající se volného pohybu osob stanovené v kapitole 2 odstavcích 1 až 14 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 netýkají.

11 – Viz zejména kapitola 2 odstavec 9 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003.

12 – Viz obdobně rozsudky ze dne 23. března 1983, Peskeloglou (77/82, EU:C:1983:92, bod 12), a ze dne 3. prosince 1998, KappAhl (C-233/97, EU:C:1998:585, bod 18). V bodě 18 rozsudku ze dne 3. prosince 1998, KappAhl (C-233/97, EU:C:1998:585), Soudní dvůr rozhodl, že „odchylky povolené Aktem o přistoupení od pravidel stanovených Smlouvou musejí být vykládány s cílem snadnějšího uskutečnění cílů Smlouvy a úplného použití jejích pravidel“. V bodě 33 rozsudku ze dne 28. dubna 2009, Apostolides (C-420/07, EU:C:2009:271), Soudní dvůr rozhodl, že „ akt o přistoupení nového členského státu je založen především na obecné zásadě okamžitého a úplného použití ustanovení práva [Unie] na uvedený stát, přičemž odchylky jsou přípustné pouze v rozsahu, v němž jsou upraveny výslovně přechodnými ustanoveními“.

13 – Viz článek 41 nařízení č. 492/2011.

14 – Zejména odstavce 2 až 5 a 7 a 8.

15 – Viz poznámka pod čarou 7 tohoto stanoviska.

47. Z toho vyplývá, že po přistoupení Polské republiky k Evropské unii byly čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68, jakož i případně čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 použitelné v plném rozsahu na polské *pracovníky*[16], kteří tedy museli požívat stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci[17], jelikož odstavce 1 až 14 kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 nestanoví žádnou odchylku od článku 45 SFEU a od čl. 56 prvního pododstavce SFEU.

48. Tudíž skutečnost, že R. Prefeta opožděně splnil vnitrostátní podmínku registrace jeho práce stanovenou vnitrostátním právem a zároveň nepracoval po nepřerušenou dobu dvanácti měsíců registrované práce, nemůže odůvodnit, že Spojené království vyloučilo R. Prefetu z uplatnění čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68, nebo případně čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011, když měl postavení pracovníka.

49. S přihlédnutím k výše uvedenému se domnívám, že příloha XII Aktu o přistoupení z roku 2003 neumožňuje stávajícím členským státům vyloučit polské státní příslušníky z uplatnění čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68, nebo případně čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011, pokud mají postavení pracovníka, to znamená, pokud vykonávají zaměstnání nebo samostatně výdělečnou činnost.

C. Existence oprávnění vyloučit polské státní příslušníky z uplatnění čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38

1. Argumenty účastníků řízení

50. Rafal Prefeta se domnívá, že článek 7 směrnice 68/360 a čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 stanoví, že pokud pracovník přechodně onemocní, má právo zůstat na území státu, kde pracoval. Zaprvé tvrdí, že toto právo nemá vliv na stupeň otevřenosti trhu práce vůči pracovníkovi, zadruhé, že tohoto práva je možné se dovolávat až poté, co pracovník získal přístup na trh práce, a, zatřetí, že nebrání členskému státu zavést režim, podle něhož jsou určitá zaměstnání zakázána státním příslušníkům z přistupujících států[18]. Podle R. Prefety „[s]píše než regulaci přístupu k zaměstnání pro jednotlivce článek 7 směrnice 68/360 a čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 stanoví podmínky, které je [unijní] pracovník oprávněn požívat v jeho hostitelském státě. Tyto podmínky lze oddělit od hlavy I nařízení č. 1612/68. Blíží se totiž v podstatě ustanovením hlavy II nařízení č. 1612/68, ‚*Výkon zaměstnání a rovné zacházení*', zejména článku 7 hlavy II".

51. Podle R. Prefety „přiznat účinek čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 nemá vliv na obecný cíl omezení při přistoupení". Domnívá se, že „omezení při přistoupení státu umožňují dočasně kontrolovat podmínky přístupu na jeho trh práce, aby se předešlo jeho narušení v průběhu vstupního období. […]. Odtud pramení oprávnění odchýlit se od hlavy I nařízení č. 1612/68. […] Právo jednotlivce na ponechání si svého práva pobývat v hostitelském státě, pokud dočasně přestal pracovat, není samo o sobě faktorem způsobilým narušit trh práce tohoto státu, neboť ‚pracovník' v tento okamžik nepracuje. Není tedy nutné za účelem dosažení cíle omezení při přistoupení dovodit pravomoc omezit právo na ponechání si postavení pracovníka".

16 – To znamená, že během celého období, kdy R. Prefeta skutečně pracoval ve Spojeném království a měl tedy postavení pracovníka, a sice mezi 7. červencem 2009 a 11. březnem 2011, musel požívat stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.

17 – Obdobně viz rozsudek ze dne 30. května 1989, Komise v. Řecko (305/87, EU:C:1989:218, body 15 a 16).

18 – Podle R. Prefety „[j]e to dáno skutečností, že než státní příslušník z nového státu odpracuje dvanáct měsíců jako zaměstnanec, je stát oprávněn kontrolovat jeho trvalý přístup na trh práce. Pokud by například R. Prefeta přijal nové zaměstnání, byl by povinen se zaregistrovat u orgánů Spojeného království, což je podmínka, která by jinak byla zakázána na základě čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1612/68".

52. Vláda Spojeného království se domnívá, že kapitola 2 odstavec 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 neukládá, že jednotlivec, který pracoval po nepřerušenou dobu 12 měsíců, avšak který neobdržel osvědčení o registraci jako pracovník pro toto období, musí mít přístup k úplné škále práv a dávek, na které může mít nárok státní příslušník členského státu z důvodu svého postavení pracovníka. Uvedený akt mimoto ani nevyžaduje, aby jednotlivec mohl požívat všechna tato práva, pokud získal v daném okamžiku osvědčení o registraci jako pracovník, ale není držitelem uvedeného osvědčení pro celou dobu práce.

53. Vláda Spojeného království tvrdí, že pokud by měl takový polský státní příslušník, jako je R. Prefeta, který nepracoval po nepřerušenou dobu 12 měsíců a zároveň nebyl zaregistrován, přístup k úplné škále práv a dávek, jež mají státní příslušníci členského státu z důvodu postavení pracovníka, upřesnění učiněné v odstavci 2 kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003, podle něhož jednotlivci „musí být umožněn vstup na trh práce na dobu 12 měsíců“ proto, aby měl nárok na tato práva, by bylo nadbytečné. Stejně tak by to ohrozilo dosažení cílů sledovaných povinností registrace, jejímž cílem je jednak Spojenému království umožnit posoudit podmínky přístupu na jeho trh práce, aby se ověřilo, zda jsou nezbytná další opatření, a jednak podnítit státní příslušníky z přistupujících států, aby legalizovali své postavení a přispěli k formálnímu hospodářství [19].

54. Komise je toho názoru, že pokud by se pracovník z přistupujícího státu mohl dovolávat čl. 7 odst. 3 písm. b) a c) směrnice 2004/38, Spojené království by nemohlo naplnit samotnou podstatu odchylek uvedených v nařízení z roku 2004, jehož cílem bylo omezit přístup na jeho trh práce omezením práva státních příslušníků z přistupujícího členského státu, kteří nejsou hospodářsky činní, pobývat na jeho území za účelem hledání zaměstnání. Pokud však jde o čl. 7 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38, Komise se domnívá, že příloha XII Aktu o přistoupení z roku 2003 nemohla sloužit jako základ pro omezení práva ponechat si postavení pracovníka, jelikož toto ustanovení v podstatě nesouvisí s britskými opatřeními upravujícími přístup na trh práce [20].

2. Použitelnost čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38

55. Je třeba uvést, že odstavce 1 až 14 kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 nečiní žádný odkaz na směrnici 2004/38 [21], která byla přijata a vstoupila v platnost později.

56. Odstavec 9 kapitola 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 přitom stanoví možnost stávajících členských států odchýlit se od ustanovení směrnice 68/360, která nemohou být oddělena od ustanovení článků 1 až 6 nařízení č. 1612/68, jejichž uplatňování bylo odloženo zejména podle odstavce 2 [22] kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 v míře nezbytné pro uplatňování tohoto odstavce.

19 – Podle vlády Spojeného království, pokud by uvedení státní příslušníci mohli získat pouze jedno osvědčení o vstupu na trh práce ve Spojeném království s cílem získat nárok na sociální podporu, zvýšilo by to zátěž spočívající na systému sociálního zabezpečení tohoto členského státu a nemotivovalo by je to, aby měli aktuální osvědčení o registraci. Proto bylo nutné se zaregistrovat u každého konkrétního zaměstnání.

20 – Komise mimoto uvádí, že zahájila řízení o nesplnění povinnosti proti Spojenému království v souvislosti s oblastí působnosti odchylných opatření uplatňovaných na pracovníky z přistupujícího státu, mezi kterými byla i odchylka od čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38. Toto řízení však nevedlo k předložení věci Soudnímu dvoru, neboť Komise měla za to, že po zrušení těchto vnitrostátních opatření dne 1. května 2011, že žaloba se stala bezpředmětnou.

21 – A konkrétně v čl. 7 odst. 3 této směrnice, kterého se týká první předběžná otázka předkládajícího soudu.

22 – Ačkoli odstavec 9 zmiňuje také odstavce 3, 4, 5, 7 a 8, které jej předcházejí, mám za to, že pouze ustanovení *odstavce 2*, jež umožňuje stávajícím členským státům omezit právo na přístup polských státních příslušníků na trh práce po dobu 12 měsíců, jsou přímo relevantní ve věci v původním řízení.

57. Znění článku 7 směrnice 68/360[23] je přitom v *podstatě* velmi blízké znění čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38. Obě tato ustanovení totiž stanoví okolnosti, za kterých si unijní občan, který již nevykonává zaměstnání nebo samostatně výdělečnou činnost, ponechává postavení pracovníka.

58. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že ve svém návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států[24] Komise uvedla ve svém komentáři k čl. 8 odst. 7 svého návrhu (nyní čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38), že dotčená ustanovení[25] „přebírají v podstatě některá ustanovení směrnice 68/360 a zároveň upřesňují jejich znění a začleňují do textu judikaturu Soudního dvora týkající se zachování postavení pracovníka, pokud pracovník již nevykonává zaměstnání nebo samostatně výdělečnou činnost“.

59. Domnívám se tedy, že bez ohledu na skutečnost, že odstavec 9 kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 neobsahuje žádný výslovný odkaz na čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38, je třeba přezkoumat otázku, zda posledně uvedené ustanovení nelze oddělit od ustanovení článků 1 až 6 nařízení č. 1612/68, jejichž uplatňování je podle odstavce 2 téhož textu odloženo, a případně, do jaké míry je nutné odchýlit se od čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 pro účely použití tohoto ustanovení Aktu o přistoupení z roku 2003[26].

3. Lze čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 oddělit od článků 1 až 6 nařízení č. 1612/68, které se týkají přístupu k zaměstnání?

60. V rozsudku ze dne 21. února 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, bod 47), Soudní dvůr rozhodl, že „definice pojmu ‚pracovník‘ ve smyslu článku 45 SFEU vyjadřuje požadavek, inherentní samotné zásadě volného pohybu pracovníků, že výhody, které unijní právo přiznává na základě této svobody, mohou uplatnit pouze osoby, které zaměstnání skutečně vykonávají *nebo chtějí vážně vykonávat*“[27].

23 – Na základě čl. 7 odst. 1 této směrnice neznamená totiž okolnost, že se státní příslušník z jednoho členského státu, který má právo pobytu za účelem výkonu zaměstnání v jiném členském státě, nachází v dočasné pracovní neschopnosti v důsledku nemoci nebo úrazu, nebo že je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný, odejmutí povolení k pobytu vydaného v souladu s článkem 4 uvedené směrnice. Mimoto v souladu s čl. 7 odst. 2 směrnice 68/360 při prvním prodloužení může být doba platnosti povolení k pobytu omezena, pokud je pracovník již více než 12 po sobě následujících měsíců v hostitelském členském státě nedobrovolně nezaměstnaný, ne však na méně než dvanáct měsíců. Rozsudek ze dne 26. května 1993, Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215, bod 10).

24 – COM(2001) 257 final (Úř. věst. 2001, C 270 E, s. 150, předložený Komisí dne 29. června 2001.

25 – A sice čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38.

26 – Je třeba připomenout, že článek 45 SFEU přiznává státním příslušníkům členských států právo pobývat na území ostatních členských států za účelem výkonu [viz čl. 45 odst. 3 písm. c) SFEU] nebo hledání zaměstnání. Rozsudek ze dne 26. května 1993, Tsiotras (C-171/91, EU:C:1993:215, bod 8). Viz rovněž rozsudek ze dne 26. února 1991, Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, bod 14), který se týká nejen čl. 45 odst. 3 SFEU, ale rovněž článků 1 až 5 nařízení č. 1612/68. Toto právo pobytu je totiž vlastní právu na volný pohyb pracovníků uvnitř Unie.

27 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007). Jak uvádí body 28, 40 a 41 tohoto rozsudku „čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 se nevztahuje výslovně na situaci ženy, která se nachází ve zvláštní situaci z důvodu tělesných omezení vyplývajících z pokročilého stadia těhotenství a situace po narození dítěte“. Nicméně „skutečnost, že uvedená omezení přinutí ženu přestat vykonávat závislou činnost během doby nezbytné pro její zotavení, přitom v zásadě není způsobilá zbavit tuto osobu postavení ‚pracovníka‘ “ ve smyslu článku 45 SFEU“. „Okolnost, že takováto osoba nebyla po několik měsíců na pracovním trhu hostitelského členského státu skutečně přítomna, totiž neznamená, že tato osoba přestala po tuto dobu k uvedenému trhu patřit, *pokud začne v přiměřené lhůtě po porodu opět pracovat nebo si najde jiné zaměstnání*“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Rovněž viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, bod 50), ve kterém Soudním dvůr rozhodl, že „pokud jde konkrétněji o odsouzené, kteří vykonávali zaměstnání před jejich uvězněním, skutečnost, že dotčená osoba nebyla k dispozici na trhu práce po dobu uvedeného uvěznění, neznamená v zásadě, že by neměla nadále patřit na řádný trh práce v hostitelském členském státě během tohoto období za předpokladu, že *si znovu najde zaměstnání v přiměřené době po svém propuštění*.“ Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

61. I když je čl. 7 směrnice 2004/38 nadepsán „Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce“, odstavec 3 tohoto článku stanoví demonstrativně [28] okolnosti, za kterých si evropský občan, který již nevykonává zaměstnání nebo samostatně výdělečnou činnost z důvodů nezávislých na jeho vůli, jako je nedobrovolná nezaměstnanost nebo dočasná pracovní neschopnost způsobená nemocí nebo úrazem, zachovává kromě odpovídajícího práva pobytu i své postavení pracovníka *zejména proto, aby mohl získat přístup k novému zaměstnání nebo nové samostatně výdělečné činnosti* [29].

62. Možnost evropského občana [30] zachovat si postavení pracovníka je tedy spojena s prokázáním, že tento občan je k dispozici nebo způsobilý k výkonu profesní činnosti, a tedy i schopný se znovu začlenit na trh práce v přiměřené době. Uvádím, že čl. 7 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 se týká pouze *dočasné* pracovní neschopnosti a že čl. 7 odst. 3 písm. b) a c) téže směrnice vyžaduje, aby byl pracovník *zaregistrován jako uchazeč o zaměstnání* na příslušném úřadu práce.

63. S přihlédnutím k výše uvedenému se domnívám, že čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 se vztahuje na situace, v nichž je myslitelné opětovné začleňování evropského občana na trh práce, což znamená, že toto ustanovení nelze oddělit od článků 1 až 6 nařízení č. 1612/68 [31], které upravují přístup na trh práce.

4. V jakém rozsahu je nutné se odchýlit od čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 za účelem použití kapitoly 2 odstavce 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003

64. Článek 7 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 neukládá žádnou zvláštní podmínku týkající se délky trvání zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti unijního občana, která je vyžadována za účelem zachování postavení pracovníka. Stačí, aby občan vykonával skutečnou a efektivní činnost, s výjimkou těch činností, které jsou natolik omezené, že jsou čistě okrajové a vedlejší [32].

65. Naopak čl. 7 odst. 3 písm. b) směrnice 2004/38 vyžaduje, aby doba zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti byla „delší než jeden rok“. Mimoto odst. 3 písm. c) téhož článku stanoví, že si evropský občan ponechává postavení pracovníka na dobu alespoň šesti měsíců, pokud je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný po skončení pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku nebo poté, co se během prvních dvanácti měsíců stal nedobrovolně nezaměstnaným.

66. Odstavec 2 první pododstavec kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 v podstatě stanoví, že během přechodného období se stávající členské státy mohou odchýlit od článků 1 až 6 nařízení č. 1612/68 a přijmout vnitrostátní opatření, která upraví přístup polských státních příslušníků na jejich trh práce. Třetí pododstavec téhož odstavce omezuje nebo kvalifikuje tuto možnost, když v podstatě stanoví, že nárok na přístup na trh práce stávajícího členského státu po přistoupení mohou mít polští státní příslušníci, jimž *byl umožněn vstup na trh práce tohoto členského státu na*

28 – Viz rozsudek ze dne 19. června 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, body 31 a 38), jakož i mé stanovisko přednesené dne 26. července 2017 ve věci Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, bod 72).

29 – Viz mé stanovisko přednesené dne 26. července 2017 ve věci Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, bod 77). Ve skutečnosti již v roce 1964 Soudní dvůr rozhodl, že článek 45 SFEU, jakož i právní předpisy o sociálním zabezpečení migrujících pracovníků ve znění platném v rozhodné době „nemají v úmyslu chránit restriktivně pouze pracovníka, ale logicky směřují rovněž k ochraně osoby, která poté, co ukončila své zaměstnání, *může vykonávat jiné*“. Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska. Viz rozsudek ze dne 19. března 1964, Unger (75/63, EU:C:1964:19).

30 – Který již nevykonává zaměstnání nebo samostatně výdělečnou činnost.

31 – Po tomto upřesnění se domnívám, že ani čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 nemůže být oddělen od čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68, ani od čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011. Pokud si totiž osoba ponechává své postavení pracovníka, má nárok na stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci. V rozsudku Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, body 32), Soudní dvůr rozhodl, že jelikož si unijní občané zachovali postavení pracovníka na základě čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38, měli nárok na dávky mající usnadnit přístup na trhu práce.

32 – 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 26 a citovaná judikatura).

nepřerušenou dobu 12 měsíců nebo delší. Mimoto čtvrtý pododstavec potvrzuje [33], že těchto práv *nepožívají* polští státní příslušníci, kteří ve stávajícím členském státě legálně pracují v průběhu období, po které se uplatňují národní opatření, a kterým byl umožněn vstup na trh práce tohoto členského státu na dobu kratší než 12 měsíců.

67. Podle Soudního dvora je účelem kapitoly 2 odstavce 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 zabránit tomu, aby v důsledku přistoupení nových členských států k Unii nedocházelo k narušením pracovního trhu starých členských států, způsobeným bezprostředním přílivem zvýšeného počtu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky uvedených nových států [34]. Podle Soudního dvora dále články 56 a 57 SFEU [35] nebrání tomu, aby členský stát během přechodného období, upraveného v kapitole 2 odstavci 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003, podřizoval vysílání pracovníků polských státních příslušníků na své území požadavku získání pracovního povolení [36].

68. Domnívám se tedy, že ustanovení odstavce 2 kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 zavádějí zvláštní režim, který stanoví [37] možnost pro stávající členské státy upravit přístup polských státních příslušníků na jejich trh práce.

69. V tomto ohledu z třetího a čtvrtého pododstavce tohoto předpisu jasně vyplývá, že stávající členské státy mohou podmínit přístup polských státních příslušníků na trh práce dvěma kumulativními podmínkami, a sice zaprvé povinností získat povolení ke vstupu na tento trh práce a zadruhé poté, co byl umožněn přístup na trh práce, povinnost pracovat na tomto trhu nepřetržitě po dobu kratší 12 měsíců. Ze znění odstavce 2 kapitoly 2 třetího pododstavce přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 totiž vyplývá, že polskému státnímu příslušníkovi musí být *umožněn* vstup na trh práce *po dobu 12 měsíců*, což podle mého názoru znamená, že práce musí být provedena po povolení vstupu.

70. Domnívám se, že výraz „umožněn“ předpokládá nebo s sebou nese nutně činnost třetí osoby ve vztahu k dotčenému občanovi. Nestačí, aby pracoval. Musí mu být umožněno, aby pracoval. To tedy předpokládá řízení, které upravuje vstup na trh práce nebo přístup na něj, jako je získání pracovního povolení, jako ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 10. února 2011, Vicoplus a další (C-307/09 až C-309/09, EU:C:2011:64), nebo systém registrace, jako je systém, o který jde ve věci v původním řízení [38].

71. Za těchto okolností [39] tedy pouze poté, co polští státní příslušníci splní obě výše uvedené kumulativní podmínky, mají nárok na volný přístup na trh práce v souladu s články 45 a 56 SFEU. V důsledku toho se polští státní příslušníci, kterým byl umožněn vstup na trh práce, ale kteří přestali pracovat před uplynutím lhůty 12 měsíců [40] po tomto vstupu, a ti, kteří pracovali déle než 12 měsíců, aniž by k tomu získali povolení, nacházejí ve stejném postavení jako ti, kteří hledají zaměstnání, aniž by jakkoliv pracovali ve stávajícím členském státě.

33 – Domnívám se tedy, že unijní normotvůrce neponechává žádný prostor pro pochybnosti ohledně výkladu s odkazem na pracovní dobu 12 měsíců ve třetím pododstavci i ve čtvrtém pododstavci odstavce 2 kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003.

34 – Rozsudek ze dne 10. února 2011, Vicoplus a další (C-307/09 až C-309/09, EU:C:2011:64, bod 34 a citovaná judikatura). Bod 26 tohoto rozsudku stanoví, že „odstavec 2 kapitoly 2 přílohy XII aktu o přistoupení z roku 2003 je odchylkou od volného pohybu pracovníků tím, že představuje přechodnou výjimku z použití článků 1 až 6 nařízení č. 1612/68 na polské státní příslušníky. Toto ustanovení totiž uvádí, že členské státy na období dvou let od 1. května 2004, tedy data přistoupení tohoto státu k Unii, budou uplatňovat národní opatření nebo opatření, která vyplývají z dvoustranných dohod, upravující přístup polských státních příslušníků na jejich trhy práce. Uvedené ustanovení rovněž stanoví, že členské státy mohou tato opatření nadále uplatňovat do konce období pěti let po dni přistoupení Polské republiky k Unii“.

35 – Domnívám se, že stejné uvažování se použije na článek 45 SFEU s přihlédnutím k úzké vazbě mezi tímto ustanovením a článkem 56 SFEU v kapitole 2 odstavci 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003.

36 – Rozsudek ze dne 10. února 2011, Vicoplus a další (C-307/09 až C-309/09, EU:C:2011:64, bod 41). Viz obdobně rozsudek ze dne 18. června 2015, Martin Meat (C-586/13, EU:C:2015:405, body 23 až 26).

37 – A vymezuje.

38 – Podotýkám, že nic ve spisu před Soudním dvorem nenasvědčuje tomu, že by systém registrace dotčený ve věci v původním řízení byl dražší než systém povolení.

39 – Když stávající členský stát využil možnosti stanovené v kapitole 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 odchýlit se od volného pohybu.

40 – Buď z důvodů uvedených v čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 nebo proto, že dobrovolně opustili trh práce stávajícího členského státu. Viz kapitola 2 odstavec 2 třetí pododstavec přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003.

72. Pokud by polský státní příslušník, kterému byl umožněn vstup na trh práce na dobu kratší než 12 měsíců nebo který pracoval po dobu delší než 12 měsíců, aniž mu byl umožněn vstup, mohl požívat postavení pracovníka podle čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 a v důsledku toho mít volný přístup na trh práce stávajících členských států v souladu s články 45 a 56 SFEU, bylo by to v rozporu se samotným zněním kapitoly 2 odstavce 2 třetího a čtvrtého pododstavce přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 a porušovalo by to účel těchto ustanovení [41].

73. Mám tudíž za to, že za účelem použití odstavce 2 kapitoly 2 přílohy XII Aktu o přistoupení z roku 2003 je nutné se odchýlit od čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 a uložit během přechodného období stanoveného tímto aktem o přistoupení, aby polským státním příslušníkům byl umožněn vstup na trh práce stávajícího členského státu na nepřerušenou dobu 12 měsíců nebo delší po tomto povolení vstupu [42].

74. S přihlédnutím k výše uvedenému se domnívám, že příloha XII Aktu o přistoupení z roku 2003 umožňovala stávajícím členským státům vyloučit polské státní příslušníky z uplatnění čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38, pokud pracovník, i když splnil povinnost registrace svého zaměstnání stanovenou vnitrostátním právem, dosud nepracoval po nepřerušenou dobu 12 měsíců po splnění této formality. Za takových okolností se polští státní příslušníci nemohou čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 dovolávat.

V. Závěry

75. S přihlédnutím ke všem výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) [vrchní soud (senát pro správní odvolání)] odpověděl následovně:

„Příloha XII Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii neumožňovala stávajícím členským státům vyloučit polské státní příslušníky z uplatnění čl. 7 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, nebo případně čl. 7 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, pokud mají postavení pracovníka, to znamená, pokud vykonávají zaměstnání nebo samostatně výdělečnou činnost.

Příloha XII Aktu o přistoupení z roku 2003 umožňovala stávajícím členským státům vyloučit polské státní příslušníky z uplatnění čl. 7 odst. 3 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 a 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, pokud pracovník, i když splnil povinnost registrace svého zaměstnání stanovenou vnitrostátním právem, dosud nepracoval po nepřerušenou dobu 12 měsíců po splnění této formality. Za takových okolností se polští státní příslušníci nemohou dovolávat čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38.“

41 – Viz bod 65 tohoto stanoviska.

42 – Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že Spojené království této možnosti využilo přijetím zejména nařízení z roku 2004, které stanovilo systém registrace použitelný na osm dotčených přistupujících států. Viz body 17 a 19 tohoto stanoviska. Z článku 2 odst. 4 nařízení z roku 2004 vyplývá, že polský státní příslušník, který pracuje legálně ve Spojeném království po nepřerušenou dobu 12 měsíců, zejména po přistoupení přestane podléhat registraci. Kromě toho čl. 5 odst. 3 nařízení z roku 2004 omezuje možnost pracovníka podléhajícího registraci zachovat si postavení pracovníka.