Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
EVGENIJE TANČEVA
přednesené dne 11. června 2020[1]

Věc C-303/19

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
proti
VR

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Směrnice 2003/109/ES – Práva státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty – Článek 11 – Právo na rovné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany – Výjimka – Vnitrostátní právní úprava, která pro účely stanovení nároku na rodinnou dávku vylučuje rodinné příslušníky státních příslušníků třetích zemí, kteří nejsou rezidenty“

I. Úvod

1. V rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie) táže Soudního dvora na výklad čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty[2].

2. Článek 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 přiznává státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, právo na rovné zacházení jako státním příslušníkům hostitelského členského státu, pokud jde o sociální zabezpečení, sociální pomoc a sociální ochranu podle vnitrostátních právních předpisů. Hlavní otázka položená v projednávané věci se týká toho, zda tento článek brání vnitrostátní právní úpravě, která na rozdíl od ustanovení stanovených pro státní příslušníky hostitelského členského státu vylučuje rodinné příslušníky, kteří nepobývají na území tohoto státu, státních příslušníků třetích zemí, pro účely stanovení nároku na rodinnou dávku. Soudní dvůr má rovněž rozhodnout, zda se výjimky z rovného zacházení, které mohou členské státy stanovit na základě čl. 11 odst. 2 a 4 směrnice 2003/109, mohou uplatnit za okolností projednávané věci.

3. Projednávaná věc proto poskytuje Soudnímu dvoru příležitost rozvinout jeho judikaturu týkající se práva na rovné zacházení s dlouhodobě pobývajícími rezidenty podle článku 11 směrnice 2003/109 ve světle rozsudku ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233).

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272.

4. Tuto věc projednává Soudní dvůr souběžně s jinou věcí, a sice s věcí Istituto nazionale della previdenza sociale (Rodinné dávky pro držitele jednotného povolení) (C-302/19), v níž dnes přednáším své stanovisko. Ve věci C-302/19 vznáší předkládající soud obdobnou otázku týkající se výkladu čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě[3], a sice zda je totéž vyloučení uplatňující se v případě státních příslušníků třetích zemí, jejichž rodinní příslušníci nepobývají v hostitelském členském státě, v souladu s právem na rovné zacházení přiznávaným držitelům jednotného povolení podle této směrnice.

5. Uvedené dvě věci v podstatě nastolují nové otázky, které se týkají uplatňování práva na rovné zacházení se státními příslušníky třetích zemí podle unijního práva a vztahu směrnic 2003/109 a 2011/98 v tomto ohledu. Podobnost otázek, které vyvstávají v těchto dvou věcech, mi tudíž umožní odkázat v některých bodech na argumentaci rozvinutou v mém stanovisku k této souběžné věci, abych se vyhl opakování.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

6. Článek 2 směrnice 2003/109, nadepsaný „Definice“, zní:

„Pro účely této směrnice se rozumí: […]

e) ‚rodinnými příslušníky‘ státní příslušníci třetích zemí, kteří pobývají v dotyčném členském státě v souladu se směrnicí Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny ([4]);[…].“

7. Článek 11 směrnice 2003/109, nadepsaný „Rovné zacházení“, zní:

„1. Dlouhodobě pobývajícím rezidentům je přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu v těchto oblastech: […]

d) sociální zabezpečení, sociální podpora a sociální ochrana podle vnitrostátních právních předpisů;[…]

2. Pokud jde o odst. 1 písm. b), d), e), f) a g), může dotyčný členský stát omezit rovné zacházení na případy, kdy se bydliště nebo obvyklé místo pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta nebo rodinných příslušníků, pro které uplatňuje nárok na dávky, nachází na území dotyčného členského státu.

[…]

4. Členské státy mohou omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory a sociální ochrany na základní.“

3 – Úř. věst. 2011, L 343, s. 1.

4 – Úř. věst. 2003, L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224.

B. Italské právo

8. Článek 2 Decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti (nařízení s mocí zákona č. 69 ze dne 13. března 1988, ustanovení o sociálním zabezpečení za účelem zlepšení správy přístavních subjektů a dalších naléhavá ustanovení), které bylo přeměněno s úpravami na zákon č. 153 ze dne 13. května 1988 (dále jen „zákon č. 153/1988“), (GURI č. 143 ze dne 20. června 1988), zavedl pojem „assegno per il nucleo familiare“ (příspěvek pro domácnost). Tento článek stanoví:

„1. U zaměstnanců, osob pobírajících důchod a dávky sociálního zabezpečení plynoucí ze zaměstnání […] jsou rodinné přídavky, doplňkové rodinné přídavky a všechny ostatní rodinné dávky bez ohledu na jejich označení […] nahrazeny za podmínek stanovených v tomto článku příspěvkem pro domácnost.

2. Příspěvek se vyplácí v rozdílné výši v závislosti na počtu rodinných příslušníků a příjmech domácnosti podle tabulky připojené k tomuto nařízení. Úrovně příjmů uvedené v této tabulce se zvyšují […] v případě domácností, které zahrnují osoby, které jsou z důvodu zdravotního postižení nebo duševní či fyzické vady zcela a trvale neschopné vykonávat výdělečnou činnost, anebo nezletilé osoby, které mají trvalé obtíže bránící jim ve vykonávání úkolů a činností odpovídajících jejich věku. Tyto úrovně příjmů se zvyšují […] pokud jsou osoby uvedené v odstavci 1 vdovci nebo vdovy, rozvedené, právně odloučené nebo svobodné. S účinností od 1. července 1994 se v případě, že jsou členy domácnosti uvedené v odstavci 6 dvě nebo více dětí, měsíční výše příspěvku zvyšuje […] za každé dítě s výjimkou prvního.

[…]

6. Domácnost se skládá z manželů, s výjimkou právně a skutečně rozloučeného manžela nebo manželky, a dětí a osob považovaných za děti […] mladších 18 let nebo bez ohledu na jejich věk, pokud jsou z důvodu zdravotního postižení nebo duševní či fyzické vady zcela a trvale neschopni vykonávat výdělečnou činnost. […]

6a. Členem domácnosti uvedené v odstavci 6 není manžel nebo manželka cizího státního příslušníka ani jeho děti nebo osoby považované za děti, které nepobývají na území republiky, s výjimkou případů, kdy je ze strany státu, jehož je cizinec státním příslušníkem, vyhrazeno reciproční zacházení s italskými státními příslušníky nebo pokud byla uzavřena mezinárodní úmluva v oblasti rodinných příspěvků. Určení států, v nichž platí zásada vzájemnosti, provádí ministr práce a sociálního zabezpečení po konzultaci s ministrem zahraničních věcí. […]“

9. Směrnice 2003/109 byla do vnitrostátního práva provedena Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo (legislativní nařízení č. 3 ze dne 8. ledna 2007, o provedení směrnice 2003/109/ES) (GURI č. 24 ze dne 30. ledna 2007). Uvedené nařízení provádí ustanovení citované směrnice do ustanovení Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (legislativní nařízení č. 286 ze dne 25. července 1998, kterým se kodifikuje právní úprava v oblasti přistěhovalectví a pravidla týkající se postavení cizince, dále jen „legislativní nařízení č. 286/1998“) (běžný doplněk ke GURI č. 191 ze dne 18. srpna 1998).

10. Článek 9 odst. 1 legislativního nařízení č. 286/1998 stanoví:

„Cizinec, který je po nejméně pět let držitelem platného povolení k pobytu a prokáže příjem vyšší, než je roční sociální podpora, a v případě žádosti týkající se členů jeho rodiny dostatečný příjem […] a vhodné bydlení splňující minimální podmínky stanovené příslušnými ustanoveními vnitrostátního práva, může podat žádost k Questore [policejní ředitel] o vydání povolení k pobytu E[U] pro dlouhodobě pobývající rezidenty pro sebe a pro členy své rodiny […]“

11. Článek 9 odst. 12 legislativního nařízení č. 286/1998 stanoví:

„Kromě ustanovení platných pro cizince oprávněně pobývající na italském státním území si může držitel povolení k pobytu EU pro dlouhodobě pobývající rezidenty: […]

c) činit nárok na dávky sociální pomoci, sociálního zabezpečení, dávky související se zdravotnickými, školskými a sociálními příspěvky a dávky související s přístupem ke zboží a službám dostupným veřejnosti, včetně přístupu k možnostem získání bydlení spravovaného orgány veřejné správy, pokud není stanoveno jinak, a za podmínky, že cizinec prokáže, že skutečně pobývá na státním území […]“

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžná otázka

12. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že VR je státní příslušník třetí země zaměstnaný v Itálii. Je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu podle legislativního nařízení č. 286/1998, kterým se provádí směrnice 2003/109. V období od září 2011 do dubna 2014 manželka VR a jejich pět dětí opustily Itálii a vrátily se do třetí země původu (Pákistán).

13. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Národní ústav sociálního zabezpečení, Itálie; dále jen „INPS“) odmítl za toto období vyplatit VR příspěvek pro domácnost z důvodu, že čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988 nezohledňuje v případě státních příslušníků třetích zemí při výpočtu tohoto příspěvku rodinné příslušníky, kteří nepobývají v Itálii.

14. VR podal proti INPS a jeho zaměstnavateli žalobu k Tribunale Giudice del Lavoro di Brescia (pracovní soud v Brescii, Itálie), přičemž tvrdil, že odmítnutí INPS vyplatit mu příspěvek na domácnost je diskriminační. Uvedený soud rozhodl ve prospěch VR, přičemž určil, že čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988 je v rozporu s článkem 11 směrnice 2003/109, jelikož tento právní předpis zachází s dlouhodobě pobývajícím rezidentem méně příznivě než se státními příslušníky hostitelského členského státu.

15. INPS podal proti tomuto rozsudku odvolání ke Corte d’ appello di Brescia (odvolací soud v Brescii, Itálie). Uvedený soud zmíněný rozsudek potvrdil.

16. INPS podal kasační opravný prostředek znějící na zrušení rozsudku odvolacího soudu.

17. Předkládající soud uvedl, že příspěvek pro domácnost je peněžitý příspěvek, který je poskytován konkrétně všem osobám, které pracují v Itálii, a to za předpokladu, že jsou tyto osoby členy domácnosti, jejíž příjem nepřesahuje určitou hranici. Výše tohoto příspěvku se vypočítá na základě počtu členů domácnosti, počtu dětí a výše příjmů domácnosti. Zaměstnancům vyplácí příspěvek zaměstnavatel současně se mzdou na základě procentní sazby z hrubé mzdy zaměstnance a INPS poté provádí konečné vyrovnání mezi částkami zaplacenými zaměstnavatelem a příspěvkem na sociální zabezpečení, který dluží. Předkládající soud měl za to, že bez ohledu na jeho judikaturu, která definuje povahu tohoto příspěvku pro domácnost jako příspěvek související se sociálním zabezpečením a sociální pomocí, spadá tento příspěvek do působnosti čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109.

18. Předkládající soud mimo jiné uvedl, že členové domácnosti mají v rámci režimu příspěvků zásadní význam a jsou v podstatě považováni za příjemce příspěvku. Předkládající soud se tedy zabýval otázkou, zda čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 brání takovému vnitrostátnímu zákonu, jako je čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988, podle kterého nejsou rodinní příslušníci státních příslušníků třetích zemí, avšak nikoli rodinní příslušníci italských státních příslušníků, zahrnuti mezi členy domácnosti, pokud se místo jejich pobytu nenachází v Itálii a nejsou splněny podmínky vzájemnosti se zemí jejich státní příslušnosti, přičemž zohlednil skutečnost, že bod 4 odůvodnění směrnice 2003/109 uvádí, že cílem této směrnice je integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří dlouhodobě pobývají v členských státech, a čl. 2 písm. e) této směrnice definuje rodinné příslušníky jako „státní příslušní[ky] třetích zemí, kteří pobývají v dotyčném členském státě“.

19. Za těchto podmínek se Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 a zásada rovného zacházení s dlouhodobě pobývajícími rezidenty a tuzemskými státními příslušníky vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, podle které nejsou v protikladu s tím, co je stanoveno pro státní příslušníky členského státu, pro účely výpočtu příspěvku pro domácnost zařazeni mezi členy domácnosti rodinní příslušníci pracovníka, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem a státním příslušníkem třetího státu, pokud tito rodinní příslušníci pobývají ve třetí zemi původu?“

20. Vyjádření Soudnímu dvoru předložili INPS, VR, italská vláda a Evropská komise. Všichni výše uvedení se zúčastnili jednání konaného dne 27. února 2020.

IV. Shrnutí tvrzení zúčastněných

21. INPS tvrdí, že na položenou otázku je třeba odpovědět záporně. INPS má za to, že ve vztahu ke třetím zemím je obtížné ověřit existenci jiných rodinných dávek vyplácených v zahraničí týmž rodinným příslušníkům a změny v rodinné situaci, které by mohly mít vliv na nárok na příspěvek pro domácnost. Podle názoru INPS je tedy vyloučení rodinných příslušníků, kteří nepobývají v Itálii, v čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988 – který se vztahuje pouze na státní příslušníky třetích zemí, jež neuzavřely s Itálií mezinárodní úmluvu týkající se rodinných dávek nebo vyhrazují vzájemné zacházení italským státním příslušníkům, a nevztahuje se na italské státní příslušníky nebo unijní státní příslušníky – přiměřené a rozumné, jelikož jeho cílem je zabránit tomu, aby se uvedený příspěvek odchýlil od své funkce, kterou je účinná podpora pro domácnost. Uvedená právní úprava také rozlišuje situace, které se objektivně navzájem liší, vzhledem k tomu, že státní příslušník členského státu má trvalou a původní vazbu k tomuto státu, zatímco státní příslušník třetí země má k uvedenému členskému státu nabytou a obvykle dočasnou vazbu.

22. INPS má za to, že čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988 je v souladu s čl. 11 odst. 1 písm. d) a odst. 2 ve spojení s čl. 2 písm. e) směrnice 2003/109. Podle INPS není dostačující, že v Itálii pobývá dlouhodobě pobývající rezident, jelikož rodinní příslušníci jsou příjemci příspěvku pro domácnost, a musí tedy pobývat na území uvedené země. Jak INPS zdůraznil na jednání, rodinní příslušníci, kteří nepobývají v hostitelském členském státě, nespadají do působnosti čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, neboť jsou vyloučeni z definice rodinných příslušníků uvedené v čl. 2 písm. e) této směrnice, a podle čl. 11 odst. 2 uvedené směrnice je možné rodinné dávky omezit na rodinné příslušníky, kteří pobývají v hostitelském členském státě.

23. INPS tvrdí, že slučitelnost čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988 s článkem 11 směrnice 2003/109 není dotčena skutečností, že příspěvek na domácnost má funkci sociální pomoci. Podle jeho názoru nelze tuto dávku kvalifikovat jako hlavní dávku ve smyslu čl. 11 odst. 4 této směrnice ve spojení s bodem 13 odůvodnění této směrnice, jelikož tato dávka je hrazena z příspěvků odváděných zaměstnavateli a zaměstnanci a jejím cílem není zmírnit situace sociální potřebnosti, které jsou pokryty základními

dávkami [5]. INPS rovněž tvrdí, že se čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988 neodchyluje od rovného zacházení, jelikož nezpochybňuje nárok na příspěvek, ale pouze jeho výši, a že je v souladu s cílem směrnice 2003/109 podporovat integraci státních příslušníků třetích zemí v členských státech.

24. VR tvrdí, že čl. 11 odst. 1 písm. d) a odst. 2 směrnice 2003/109 brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení. Podle VR na základě článku 2 zákona č. 153/1988 platí, že je s osobami pracujícími v Itálii, na které se vztahuje systém odměňování a příspěvků podle italského práva, pokud jde o příspěvek na domácnost, zacházeno rozdílně na základě státní příslušnosti: pracovníci ze třetích zemí nemohou na rozdíl od italských pracovníků pro účely nároku na tento příspěvek a výpočtu jeho výše zahrnout do své domácnosti rodinné příslušníky pobývající v zahraničí. Vzhledem k tomu, že Itálie zohledňuje rodinné příslušníky svých státních příslušníků pobývající v zahraničí, musí podle názoru VR podle článku 11 směrnice 2003/109 postupovat stejně i v případě státních příslušníků třetích zemí. Jiné řešení by podle VR bylo v rozporu s cíli rovnosti a sociální soudržnosti vyjádřenými v bodě 4 odůvodnění této směrnice.

25. VR má za to, že definice rodinných příslušníků uvedená v čl. 2 písm. e) směrnice 2003/109 není v projednávané věci relevantní a nemůže sloužit k výkladu čl. 11 odst. 2 této směrnice, neboť by tento článek byl podle VR zbaven podstaty. VR tvrdí, že na základě judikatury Soudního dvora [6] nemůže být takové ustanovení, jako je čl. 9 odst. 12 legislativního nařízení č. 286/1998, který v podstatě zachovává („není-li stanoveno jinak“) právní úpravu předcházející směrnici 2003/109, kvalifikováno jako výjimka na základě čl. 11 odst. 2 této směrnice, jelikož v něm nejsou výslovně uvedena ustanovení, od nichž se odchyluje. Jak VR zdůraznil na jednání, čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 se nepoužije na příspěvek pro domácnost, jelikož nárok na tento příspěvek není určen konkrétně pro rodinného příslušníka, pro kterého může být uplatňován nárok na dávky ve smyslu tohoto ustanovení. VR dodává, že kontroly příspěvků ve vztahu k rodinným příslušníkům pobývajícím v zahraničí se liší od rovného zacházení a v každém případě by se neměnily v závislosti na tom, zda se situace týká rodinných příslušníků italského státního příslušníka, kteří nejsou rezidenty, nebo rodinných příslušníků státních příslušníků třetích zemí pobývajících v Itálii.

26. Italská vláda tvrdí, že čl. 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 a zásada rovného zacházení nebrání takové právní úpravě, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení. Italská vláda má za to, že ve světle rozsudku Martinez Silva [7] spadá příspěvek pro domácnost do kategorie sociálního zabezpečení, a nikoli do kategorie sociální podpory nebo sociální ochrany ve smyslu čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109. Tvrdí, že na základě definice rodinného příslušníka uvedené v čl. 2 písm. e) směrnice 2003/109 musí být rodinní příslušníci dlouhodobě pobývajícího rezidenta zohledněni, aby měli nárok na dávky sociálního zabezpečení, pouze pokud s ním pobývají v hostitelském členském státě. Italská vláda uvádí, že vyloučení rodinných příslušníků nerezidentů v čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988 je odůvodněno předcházením takovým zneužívajícím praktikám, jako je forum shopping, v oblasti sociálního zabezpečení. Uvedená právní úprava je podle názoru italské vlády rovněž přiměřená, jelikož ovlivňuje výši, a nikoli nárok na příspěvek, a je v souladu s cílem směrnice 2003/109 integrovat dlouhodobě pobývající rezidenty v členských státech, jak je vyjádřen v bodě 4 odůvodnění této směrnice.

27. Jak zdůraznila italská vláda na jednání, čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 se nepoužije na příspěvek pro domácnost, jelikož tento příspěvek je vyplácen dlouhodobě pobývajícímu rezidentovi, který má na tento příspěvek nárok, na rozdíl od dávek, které mají být vypláceny rodinným příslušníkům z důvodu jejich vazby na tohoto rezidenta, jako jsou dávky pro osoby se zdravotním postižením nebo dávky v mateřství. Otázka, zda Itálie jasně uvedla, že se hodlá dovolávat výjimky podle čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109, je tedy podle italské vlády irelevantní. Mimoto se podle názoru italské vlády rozsudek

5 – INPS v tomto ohledu odkazuje na rozsudek ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233).

6 – VR v tomto ohledu odkazuje na rozsudky ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), a ze dne 21. června 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

7 – Rozsudek ze dne 21. června 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

Kamberaj [8] v projednávané věci neuplatní, jelikož Soudní dvůr konstatoval, že pro čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109 je vyžadováno výslovné prohlášení o výjimce, zatímco podle čl. 11 odst. 2 této směrnice takové prohlášení o výjimce nezbytné není. Podle názoru italské vlády by ani nemělo smysl hovořit o výjimce v souvislosti s čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988, jelikož tyto právní předpisy existovaly patnáct let před přijetím směrnice 2003/109, takže Itálie nemá žádnou povinnost učinit výslovné prohlášení o výjimce a Itálie nezavedla žádnou výjimku v legislativním nařízení č. 286/1998 provádějícím tuto směrnici.

28. Komise navrhuje odpovědět na položenou otázku tak, že při neexistenci jasného vyjádření vůle členského státu dovolávat se výjimky stanovené v čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 musí být čl. 11 odst. 1 písm. d) této směrnice vykládán v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako jsou předpisy dotčené ve věci v původním řízení. Komise tvrdí, že na základě judikatury Soudního dvora [9] Italská republika jasně nevyjádřila úmysl dovolávat se výjimky stanovené v čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109. Komise zdůrazňuje, že čl. 9 odst. 12 legislativního nařízení č. 286/1998 nezmiňuje bydliště rodinných příslušníků dlouhodobě pobývajícího rezidenta a že výraz „není-li stanoveno jinak“ použitý v tomto ustanovení nelze považovat za výslovné prohlášení o výjimce.

29. Komise na jednání zdůraznila význam, který se přiznává výslovnému prohlášení o výjimce členského státu zejména z důvodů transparentnosti ve vztahu k subjektům, na které se taková výjimka vztahuje, a pro výkon její úlohy strážkyně Smluv. Kromě toho má čl. 2 písm. e) směrnice 2003/109 podle Komise za cíl pouze definovat, koho je třeba rozumět rodinnými příslušníky dlouhodobě pobývajícího rezidenta pro účely této směrnice, aniž z oblasti působnosti článku 11 této směrnice vylučuje rodinné příslušníky, kteří nepobývají v hostitelském členském státě s dlouhodobě pobývajícím rezidentem, jelikož jinak by výjimka stanovená v čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 byla zbytečná.

V. Analýza

30. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, aby Soudní dvůr rozhodl, zda zásada rovného zacházení s dlouhodobě pobývajícími rezidenty zakotvená v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, pokud jde o sociální zabezpečení, sociální pomoc a sociální ochranu, jak je definována vnitrostátním právem, musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988, která vylučuje rodinné příslušníky státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, ale nevylučuje rodinné příslušníky státního příslušníka hostitelského členského státu, kteří nepobývají v hostitelském členském státě, pro účely stanovení nároku tohoto státního příslušníka třetí země na příspěvek pro domácnost.

31. Jak je patrné z předkládacího rozhodnutí, otázka položená v projednávané věci vychází ze skutečnosti, jak vyplývá z bodu 8 tohoto stanoviska, že podle článku 2 zákona č. 153/1988 se domácnost, na jejímž základě je příspěvek pro domácnost stanoven, skládá ze všech osob, které mají konkrétní příbuzenský vztah k pracovníkovi v Itálii, bez ohledu na to, zda tito rodinní příslušníci pobývají v Itálii nebo jinde ve světě. Podle čl. 2 odst. 6a uvedeného zákona se však domácnost, pokud jde o osoby, které pracují v Itálii a jsou státními příslušníky třetích zemí, skládá pouze z těch rodinných příslušníků, kteří pobývají v Itálii, a nikoliv z těch rodinných příslušníků, kteří pobývají v zahraničí (ledaže zde existuje vzájemné zacházení nebo zvláštní dohoda) [10].

8 – Rozsudek ze dne 24. dubna 2012 (C-571/10, EU:C:2012:233).

9 – Komise v tomto ohledu odkazuje na rozsudky ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), a ze dne 21. června 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

10 – Je třeba poznamenat, jak uvedl VR, že přestože předkládající soud zmiňuje v předběžné otázce třetí zemi původu, z dotčené vnitrostátní právní úpravy vyplývá, že uvedená otázka vyvstává rovněž v případě, že rodinní příslušníci pobývají v jiných zemích mimo Itálii.

32. Poznamenávám, že otázka vznesená v projednávané věci dosud nebyla Soudním dvorem posuzována. Za účelem podání odpovědi na předběžnou otázku je třeba nejprve uvést několik úvodních poznámek ke směrnici 2003/109 a unijnímu rámci pro legální migraci, jakož i k rozsudku ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj [11] (oddíl A). Poté se budu zabývat výkladem čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 (oddíl B). V neposlední řadě posoudím případné uplatnění výjimek z rovného zacházení na základě čl. 11 odst. 2 a 4 směrnice 2003/109 (oddíl C).

33. Na základě této analýzy jsem dospěl k závěru, že čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako jsou právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení.

A. Úvodní poznámky

1. Směrnice 2003/109 a unijní rámec pro legální migraci

34. Je třeba připomenout, že směrnice 2003/109 představuje klíčový právní nástroj spadající do tzv. unijního rámce pro legální migraci, který je součástí společné unijní politiky v oblasti přistěhovalectví v prostoru svobody, bezpečnosti a práva [12]. Unijní rámec pro legální migraci je tvořen souborem směrnic, které obecně upravují podmínky pro vstup a pobyt určitých kategorií státních příslušníků třetích zemí a jejich práva po přijetí členskými státy [13]. Ustanovení o rovném zacházení jsou důležitým prvkem těchto směrnic a podporují jeden z hlavních cílů unijní přistěhovalecké politiky, a sice zajistit rovné zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členských státech [14].

35. V této souvislosti směrnice 2003/109 stanoví podmínky pro přiznání a odnětí právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jakož i související práva, a podmínky pobytu v jiných členských státech pro státní příslušníky třetích zemí, kterým bylo toto právní postavení přiznáno [15]. Tato směrnice totiž zavádí pro státní příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v Unii po dobu nejméně pěti let, zvláštní právní postavení založené na unijním právu, a sice právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta [16], které představuje nejvyšší úroveň, které může státní příslušník třetí země v krátkodobém horizontu dosáhnout v hostitelském členském státě [17].

11 – (C-571/10, EU:C:2012:233).

12 – Viz kapitola 2 hlavy V SFEU, zejména článek 79 SFEU.

13 – Pro přehled viz například pracovní dokument Komise, Kontrola účelnosti unijních právních předpisů v oblasti legální migrace, SWD(2019) 1055 final, ze dne 29. března 2019. Jak je v dokumentu uvedeno, unijní rámec pro legální migraci zahrnuje následující směrnice: 1) Směrnice 2003/86 o sloučení rodiny; 2) Směrnice 2003/109 o dlouhodobě pobývajících rezidentech; 3) směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem vysoce kvalifikovaného zaměstnání (Úř. věst. 2009, L 155, s. 17); 4) Směrnice 2011/98 o jednotných řidičských průkazech; 5) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnávání sezónních pracovníků (Úř. věst. 2014, L 94, s. 375); 6) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí v rámci převodu uvnitř skupiny (Úř. věst. 2014, L 157, s. 1); a 7) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí pro účely výzkumu, studia, odborné přípravy, výměnných programů žáků nebo vzdělávacích projektů a navracení (přepracované znění) (Úř. věst. 2016, L 132, s. 21), která zrušila a nahradila směrnici Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy (Úř. věst. 2004, L 375, s. 12) směrnici Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu (Úř. věst. 2005, L 289, s. 15).

14 – Viz čl. 79 odst. 1 SFEU; viz rovněž čl. 67 odst. 2 SFEU.

15 – Viz směrnici 2003/109, zejména článek 1 a bod 24 odůvodnění; viz rovněž zprávu Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění směrnice 2003/109, COM (2019) 161 final ze dne 29. března 2019. Pro důkladnou diskusi viz například Thym, D., „Long Term Residents Directive 2003/109/EC“, v Hailbronner, K., a Thym, D. (vyd.), *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary*, 2. vydání C. H. Beck/Hart/Nomos, 2016, strany 427–519.

16 – V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci P a S (C-579/13, EU:C:2015:39, bod 29).

17 – Viz v tomto ohledu Thym, uvedeno výše v poznámce pod čarou 15 tohoto stanoviska, s. 437 až 438.

36. Jak Soudní dvůr rozhodl, cíl směrnice 2003/109, jak vyplývá z bodů 4, 6 a 12 odůvodnění této směrnice, je integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou trvale usazeni v členských státech [18]. Jak vyplývá z bodu 2 odůvodnění směrnice 2003/109, tato směrnice tím, že takovým státním příslušníkům třetích zemí přiznává právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, usiluje rovněž o sblížení právního postavení uvedených státních příslušníků třetích zemí s právním postavením státních příslušníků členských států [19]. Za tímto účelem směrnice 2003/109 stanoví rovné zacházení s těmito státními příslušníky třetích zemí a občany členských států v široké řadě hospodářských a sociálních oblastí [20].

37. Za tímto účelem čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/109 stanoví, že dlouhodobě pobývajícím rezidentům je přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům hostitelského členského státu v určitých oblastech, mezi něž patří oblasti sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany stanovené vnitrostátními právními předpisy podle písmene d), s výhradou výjimek, které mohou členské státy stanovit podle čl. 11 odst. 2, 3 a 4 této směrnice. To v podstatě znamená, že podle článku 11 směrnice 2003/109 musí členské státy zajistit, aby se na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, v zásadě nahlíželo stejně jako na státní příslušníky hostitelského členského státu, kteří se nacházejí ve srovnatelné situaci, pokud jde o poskytování takových dávek.

2. Rozsudek ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj

38. Je třeba rovněž uvést, že rozsudek ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj [21], je v projednávané věci relevantní, i když se Soudní dvůr v uvedeném rozsudku zabýval odlišnými otázkami. Uvedený rozsudek se zabýval žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podanou italským soudem a poskytl Soudnímu dvoru poprvé příležitost k výkladu článku 11 směrnice 2003/109.

39. V citovaném rozsudku [22] Soudní dvůr rozhodl, že čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 brání vnitrostátním právním předpisům, které stanoví rozdílné zacházení s dlouhodobě pobývajícími rezidenty a státními příslušníky hostitelského členského státu, pokud jde o poskytování příspěvku na bydlení, jelikož tato dávka spadá pod toto ustanovení a výjimka stanovená v čl. 11 odst. 4 této směrnice se nepoužije. Soudní dvůr zejména rozhodl, že navzdory odkazu na vnitrostátní právo obsaženému v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, členské státy nemohou ohrozit užitečný účinek této směrnice a musí při stanovování opatření, na která se vztahuje rovné zacházení na základě tohoto ustanovení, vzít v úvahu její cíl začlenění, jakož i Listinu základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), a zejména její článek 34 týkající se sociálního zabezpečení a sociální pomoci [23].

40. Kromě toho Soudní dvůr rozhodl, že vzhledem k tomu, že právo na rovné zacházení s dlouhodobě pobývajícími rezidenty uvedené v čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/109 je obecným pravidlem, musí být výjimka stanovená v čl. 11 odst. 4 této směrnice týkající se sociální podpory a sociální ochrany vykládána restriktivně a uplatňována pouze tehdy, když členské státy jasně uvedly, že se jí hodlají dovolávat [24]. V tomto ohledu Soudní dvůr zdůraznil, že čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109 neumožňuje odchýlit se od rovného zacházení v oblasti dávek sociálního zabezpečení podle vnitrostátních právních

18 – Viz například rozsudky ze dne 4. června 2015, P a S (C-579/13, EU:C:2015:369, bod 46), jakož i ze dne 3. října 2019, X (dlouhodobě pobývající rezidenti – stálé, pravidelné a dostatečné příjmy) (C-302/18, EU:C:2019:830, bod 29).

19 – Viz například rozsudky ze dne 15. května 2019, Çoban (C-677/17, EU:C:2019:408, bod 58), a ze dne 3. října 2019, X (dlouhodobě pobývající rezidenti – stálé, pravidelné a dostatečné příjmy) (C-302/18, EU:C:2019:830, bod 29).

20 – Viz například rozsudek ze dne 14. března 2019, Y. Z. a další (Sloučení rodiny) (C-557/17, EU:C:2019:203, bod 63).

21 – (C-571/10, EU:C:2012:233).

22 – Viz rozsudek ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, bod 93).

23 – Viz rozsudek ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, body 78 až 81).

24 – Viz rozsudek ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, body 86 až 87).

předpisů. Soudní dvůr rovněž upřesnil, že se pojem „základní dávky“ ve smyslu tohoto ustanovení vztahuje na dávky sociální pomoci a sociální ochrany poskytované veřejnými orgány, které umožňují osobám uspokojit jejich základní potřeby, a že pokud dotčená dávka odpovídá účelu uvedenému v článku 34 Listiny, nelze mít z hlediska unijního práva za to, že nepatří mezi základní dávky [25].

41. Z rozsudku Kamberaj tedy vyplývá, že za okolností, kdy vnitrostátní právní úprava zakládá rozdílné zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, a se státními příslušníky hostitelského členského státu, pokud jde o poskytování dávek spadajících do působnosti čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, a kdy nelze uplatnit žádné výjimky, je třeba respektovat právo na rovné zacházení přiznané těmto státním příslušníkům třetích zemí na základě tohoto ustanovení. Uvedený rozsudek tedy podporuje názor, že takové vnitrostátní právní předpisy, jako jsou dotčené právní předpisy, jsou v rozporu s čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109. K rozsudku Kamberaj se ve své analýze vrátím později (viz body 45, 64, 67 a 68 tohoto stanoviska).

B. Výklad čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109

1. Obecné úvahy

42. Nejprve je třeba poznamenat, jak jsem uvedl v bodech 39 a 40 svého stanoviska ve věci C-302/19, pokud jde o směrnici 2011/98, že směrnice 2003/109 neharmonizuje právní předpisy členských států v oblasti sociálního zabezpečení, sociální pomoci a sociální ochrany a je v zásadě věcí každého členského státu stanovit podmínky týkající se zejména nároku na dávky v těchto oblastech.

43. Z toho vyplývá, že směrnice 2003/109 nebrání tomu, aby členský stát například odepřel nárok na rodinné dávky pracovníkům, jejichž rodinní příslušníci pobývají ve třetí zemi, nebo nevyloučil tyto rodinné příslušníky ze základu pro výpočet výše takových dávek. Článek 11 odst. 1 písm. d) této směrnice však ukládá členským státům povinnost zajistit, aby se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, bylo zacházeno stejně jako se státními příslušníky hostitelského členského státu, pokud jde o sociální zabezpečení, sociální pomoc a sociální ochranu podle vnitrostátních právních předpisů. Vzhledem k tomu, že právní předpisy hostitelského členského státu (v projednávané věci Itálie) poskytují svým státním příslušníkům rodinnou dávku bez ohledu na místo bydliště jejich rodinných příslušníků, musí být stejné zacházení v zásadě vyhrazeno státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty a nacházejí se na základě tohoto ustanovení ve srovnatelné situaci. Domnívám se tedy, že vyloučení rodinných příslušníků takových státních příslušníků třetích zemí, kteří nejsou rezidenty, na základě dotčených vnitrostátních právních předpisů není v souladu s tímto ustanovením z následujících důvodů.

44. Zaprvé je nesporné, že takový dlouhodobě pobývající rezident, jako je VR, spadá do osobní působnosti čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, a má tedy nárok na rovné zacházení na základě tohoto ustanovení. Jak je uvedeno v předkládacím rozhodnutí, VR je státní příslušník třetí země zaměstnaný v Itálii a držitel povolení k dlouhodobému pobytu podle italských právních předpisů provádějících směrnici 2003/109.

45. Zadruhé není pochyb o tom, jak uvádí předkládající soud, že příspěvek pro domácnost spadá do působnosti čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 upravujícího sociální zabezpečení, sociální pomoc a sociální ochranu podle vnitrostátních právních předpisů. Podle vyjádření INPS a italské vlády spadá tento příspěvek do kategorie sociálního zabezpečení, a nikoli sociální podpory nebo sociální ochrany ve smyslu tohoto ustanovení. Ve světle rozsudku Kamberaj [26] je na předkládajícím soudu, aby tuto

25 – Viz rozsudek ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, body 83, 91 a 92). Soudní dvůr uvedl, že je na předkládajícím soudu, aby provedl nezbytná zjištění s ohledem na cíl dotčené dávky, její výši, podmínky, za kterých je poskytována, a na její umístění ve vnitrostátním systému sociální pomoci.

26 – Viz rozsudek ze dne 24. dubna 2012, (C-571/10, EU:C:2012:233, body 78 až 81).

skutečnost ověřil. Chtěl bych nicméně zdůraznit, jak bylo upřesněno v bodě 42 mého stanoviska ve věci C-302/19, že tento příspěvek spadá pod pojem „dávka sociálního zabezpečení“, která patří mezi rodinné dávky uvedené v článku 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení[27] ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98.

46. Zatřetí je nesporné, že podle dotčené vnitrostátní právní úpravy je se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, zacházeno, pokud jde o nárok na příspěvek pro domácnost, méně příznivě než se státními příslušníky hostitelského členského státu, což je zakázáno v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109. Je zjevné, že čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988 zavádí pro státní příslušníky třetích zemí režim odlišný od obecného režimu, jenž se uplatní na italské státní příslušníky, kterým je příspěvek vyplácen bez ohledu na místo pobytu rodinných příslušníků (ledaže existuje zacházení na základě vzájemnosti nebo zvláštní dohoda). Podle této právní úpravy státní příslušníci třetích zemí nemohou na rozdíl od italských státních příslušníků zahrnout pro účely stanovení nároku na tento příspěvek mezi členy domácnosti rodinné příslušníky, kteří nepobývají v Itálii. To má za následek snížení výše příspěvku, který může státní příslušník třetího státu pobírat, nebo i úplné zastavení vyplácení tohoto příspěvku v závislosti na počtu rodinných příslušníků pobývajících v Itálii, oproti příspěvku poskytovanému státním příslušníkům hostitelského členského státu, jejichž rodinní příslušníci jsou zohledňováni i v případě, že nepobývají v Itálii.

47. Na rozdíl od vyjádření INPS a italské vlády, ale jak uvádí VR, je tedy třeba mít za to, že taková vnitrostátní právní úprava se dotýká samotného nároku státního příslušníka třetí země na příspěvek pro domácnost, a nikoli pouze jeho výše, jelikož tato právní úprava v podstatě zbavuje uvedené státní příslušníky nároku na tento příspěvek za relevantní období, během kterého žádný z jejich rodinných příslušníků nepobývá v Itálii, jak dokládají okolnosti projednávané věci.

48. Je třeba dodat, že v rozsahu, v němž INPS popírá existenci diskriminace z důvodu, že situace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, a státních příslušníků hostitelského členského státu je odlišná z důvodu jejich vazeb k tomuto státu, nelze takový argument přijmout, jelikož unijní normotvůrce přiznal právo na rovné zacházení takovým státním příslušníkům třetích zemí na základě článku 11 směrnice 2003/109. Totéž platí pro argumenty předložené INPS a italskou vládou týkající se obtíží při kontrole příspěvků, zamezení zneužívajícím praktikám v oblasti sociálního zabezpečení a zachování funkce příspěvku pro domácnost, jelikož jak uvedl VR, tyto problémy mohou být stejné, i pokud jde o rodinné příslušníky italských státních příslušníků pobývající v zahraničí a směrnice 2003/109 ukládá rovné zacházení.

49. Z toho důvodu existují na základě výše uvedených úvah přesvědčivé náznaky, že na položenou otázku je třeba odpovědět kladně (jelikož se výjimky stanovené v čl. 11 odst. 2 a 4 směrnice 2003/109 nepoužijí, jak bylo uvedeno v bodech 63 až 68 tohoto stanoviska). S ohledem na některé skutečnosti uvedené předkládajícím soudem a některé argumenty přednesené INPS a italskou vládou však projednávaná věc vyvolává složité otázky týkající se toho, jak je za těchto okolností třeba vykládat čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 ve vztahu k vnitrostátním právním předpisům. Složitost projednávané věci vyplývá konkrétně z povahy dotčené dávky a ze skutečnosti, že by určitá ustanovení směrnice 2003/109 mohla být vykládána tak, že z působnosti této směrnice vylučují rodinné příslušníky státních příslušníků třetích zemí pobývající mimo hostitelský členský stát.

2. Dodatečné úvahy ve světle situace v původním řízení

50. Úvodem konstatuji, že souhlasím s VR a Komisí ohledně skutečnosti, že se ustanovení článku 11 směrnice 2003/109 o rovném zacházení použijí na takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení.

27 – Úř. věst. 2004, L 166, s. 1.

51. Zaprvé mě nepřesvědčily argumenty, které přednesl INPS, podle nichž pro účely směrnice 2003/109 nestačí, aby dlouhodobě pobývající rezident pobýval v hostitelském členském státě, jelikož rodinní příslušníci jsou příjemci příspěvku pro domácnost, a musí tedy pobývat v tomto státě.

52. Podobně jako v případě stanoviska, které jsem zastával v bodech 50 a 51 svého stanoviska ve věci C-302/19, je třeba připomenout, jak uvádí předkládající soud, jakož i INPS, VR a italská vláda, že příspěvek pro domácnost je poskytován všem osobám pracujícím v Itálii, pokud jsou členy domácnosti, jejíž příjem nepřesahuje určitou hranici. Kromě toho je uvedený příspěvek vyplácen zaměstnavatelem a financován v rámci systému příspěvků. Je tedy třeba mít za to, že nárok na tento příspěvek souvisí se situací pracovníka ze třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, na kterého se vztahuje čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109.

53. Uznávám, jak uvádí předkládající soud společně s INPS a italskou vládou, že rodinní příslušníci dlouhodobě pobývajícího rezidenta jsou příjemci příspěvku pro domácnost. Obecně vzato má totiž rodinná dávka povahu prospěchu pro rodinu [28]. Nicméně podle informací, které byly Soudnímu dvoru předloženy, přestože jsou rodinní příslušníci nezbytným předpokladem pro poskytnutí tohoto příspěvku a mají z něho prospěch, nárok na tento příspěvek je nárokem, který je v zásadě přiznáván pracovníkovi ze třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, a nikoli jeho rodinným příslušníkům. Z tohoto důvodu má takový pracovník právo na rovné zacházení, pokud jde o podmínky uložené státním příslušníkům hostitelského členského státu pro získání tohoto příspěvku na základě čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109.

54. Zadruhé mám za to, že definice rodinného příslušníka uvedená v čl. 2 písm. e) směrnice 2003/109 nevylučuje z působnosti článku 11 této směrnice rodinné příslušníky, kteří nepobývají s dlouhodobě pobývajícím rezidentem v hostitelském členském státě. Jak vyplývá z bodu 6 tohoto stanoviska, definuje toto ustanovení pro účely této směrnice rodinné příslušníky jako „státní příslušníky třetích zemí, kteří pobývají v dotyčném členském státě v souladu se směrnicí [2003/86] o právu na sloučení rodiny“. Definice rodinných příslušníků podle čl. 2 písm. e) směrnice 2003/109 je v této směrnici použita specifickým způsobem a týká se především bydliště ve druhém členském státě na základě článku 16 uvedené směrnice [29], jak vyplývá z bodu 20 odůvodnění této směrnice [30]. Jak uvádí Komise, i když čl. 2 písm. e) směrnice 2003/109 definuje, kdo se rozumí rodinnými příslušníky, používá-li ustanovení této směrnice toto slovní spojení, nic nenasvědčuje tomu, že omezuje právo na rovné zacházení s dlouhodobě pobývajícími rezidenty stanovené v článku 11 uvedené směrnice za okolností projednávané věci.

55. Tento přístup je konkrétně v souladu s čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109, podle kterého může členský stát omezit rovné zacházení, zejména v oblasti sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany, na případy, kdy se bydliště nebo obvyklé místo pobytu rodinných příslušníků, pro které je uplatňován nárok na dávky, nachází na jeho území. Podle mého názoru by bylo nelogické, aby čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 stanovil takovou výjimku, pokud rodinní příslušníci, kteří nepobývají na území dotyčného členského státu, nejsou v žádném případě rodinnými příslušníky ve smyslu čl. 2 písm. e) této směrnice.

28 – V tomto ohledu viz Strban, G., „Family Benefits in the EU: Is It Still Possible to Coordinate Them?“, (2016) 23 *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 775, 782–783.

29 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. července 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, bod 36). Viz také Thym, citovaný v poznámce pod čarou 15 tohoto stanoviska, s. 439.

30 – Dále v tomto ohledu viz směrnice 2003/109, čl. 17 odst. 1, čl. 18 odst. 1 a čl. 22 odst. 1, 2 a 5. Kromě čl. 11 odst. 2 této směrnice jsou rodinní příslušníci uvedeni v čl. 5 odst. 1 týkajícím se podmínek pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a v čl. 12 odst. 3 týkajícím se ochrany před vyhoštěním.

56. Tento přístup je rovněž v souladu s historií vzniku směrnice 2003/109. Z určitých institucionálních dokumentů je konkrétně zřejmé, že definice rodinných příslušníků uvedená v této směrnici byla původně spojena s určitými osobami pobývajícími v hostitelském členském státě v souladu s dokumentem, který se potom stal směrnicí 2003/86 o sloučení rodiny [31]. Tato definice byla nakonec zkrácena na to, co je uvedeno v čl. 2 písm. e) směrnice 2003/109 [32]. Z těchto dokumentů přitom nevyplývá, že by cílem této definice bylo zasáhnout do práva na rovné zacházení s dlouhodobě pobývajícími rezidenty podle této směrnice. Navzdory skutečnosti, že o přiznání dávek osobám v zahraničí bylo jednáno v průběhu rozhodovacího procesu [33] a že existoval návrh na výjimku z rovného zacházení, když členský stát přiznává práva vlastním státním příslušníkům s bydlištěm mimo jeho území [34], vlastně žádná taková ustanovení nebyla převzata do přijatého znění směrnice 2003/109.

57. Kromě toho s ohledem na kontext směrnice 2003/109, je třeba zdůraznit, že v definici rodinných příslušníků obsažené v jiných směrnicích v rámci unijního rámce pro legální migraci není uveden žádný zvláštní odkaz na jejich pobyt v dotyčném členském státě a že se jedná o státní příslušníky třetích zemí, jak jsou definováni [35] nebo jak se na ně odkazuje [36] v čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86, který vyjmenovává osoby, kterým členské státy povolí sloučení rodiny, včetně manžela nebo manželky státního příslušníka třetí země a nezletilých dětí.

58. V neposlední řadě mne nepřesvědčila argumentace, kterou předložily INPS a italská vláda, podle které je taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, v souladu s cílem integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, v členských státech, který sleduje směrnice 2003/109. Jak bylo připomenuto v bodě 36 tohoto stanoviska, Soudní dvůr přikládal význam skutečnosti, že cíl integrace směrnice 2003/109 je prováděn zajištěním rovného zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty podle článku 11 této směrnice. Za okolností projednávané věci, kdy se takový státní příslušník nachází v situaci srovnatelné se situací státního příslušníka hostitelského členského státu, se mi tudíž jeví zcela v souladu s cíli integrace a rovného zacházení sledovanými směrnicí 2003/109, že tento státní příslušník požívá právo na rovné zacházení, pokud jde o nárok na příspěvek pro domácnost na základě čl. 11 odst. 1 písm. d) této směrnice.

C. K případnému použití čl. 11 odst. 2 a 4 směrnice 2003/109

59. Je třeba připomenout, jak bylo uvedeno v bodě 7 tohoto stanoviska, že čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 stanoví, že pokud jde o určité oblasti uvedené v čl. 11 odst. 1 této směrnice, mezi něž patří sociální zabezpečení, sociální pomoc a sociální ochrana podle vnitrostátních právních předpisů uvedené v písmeni d), může členský stát „omezit rovné zacházení na případy, kdy se bydliště nebo obvyklé místo pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta nebo rodinných příslušníků, pro které uplatňuje nárok na dávky, nachází na území dotyčného členského státu“.

31 – Viz například Doc 10312/01, 12. července 2001, s. 7 (definující rodinné příslušníky jako „manžela/manželku nebo nesezdaného partnera/partnerku žadatele, nezletilé děti, předky v přímé vzestupné linii a zletilé vyživované děti přijaté v dotyčném členském státě a v něm pobývající v souladu se směrnicí Rady …/…/EC o právu na sloučení rodiny“).

32 – Viz například Doc 9754/03, 26. května 2003, s. 3.

33 – Viz Doc 13420/01, 18. prosince 2001, s. 12, poznámka pod čarou č. 2 (beroucí na vědomí odpověď Komise na otázku položenou členským státem ohledně uplatnění rovného zacházení, pokud jde o školné při studiu mimo EU).

34 – Viz Doc 13700/02, 9. prosince 2002, s. 16, poznámka pod čarou č. 1 (beroucí na vědomí návrh předsednictví Rady týkající se odstavce 3 článku 11 o rovném zacházení: „Jestliže členský stát přizná některé z práv uvedených v odstavcích 1 a 2 vlastním státním příslušníkům během pobytu mimo jeho území, není tento členský stát povinen toto/tato právo/a přiznat státním příslušníkům třetích zemí, kteří získali právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v jiném členském státě a získali povolení k pobytu v souladu s kapitolou III, pokud tyto osoby mají bydliště mimo jeho území.“).

35 – Viz směrnice 2009/50, čl. 2 písm. f); směrnice 2016/801, čl. 3 odst. 24.

36 – Viz směrnice 2014/66, čl. 3 písm. h).

60. V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 stanoví horizontální výjimku z rovného zacházení v několika oblastech, která není uvedena v jiných směrnicích v rámci unijního rámce pro legální migraci [37]. Jak uvádí literatura, cílem tohoto ustanovení je zabránit vývozu výhod v oblastech uvedených v článku 11 směrnice 2003/109, včetně rodinných dávek pro dlouhodobě pobývající rezidenty a rodinné příslušníky pobývající v zahraničí [38]. Pro účely uplatnění čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 poukazují okolnosti projednávané věci na dva hlavní aspekty.

61. Zaprvé je třeba uvést, že s ohledem na znění čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 není jasné, zda se toto ustanovení týká takových rodinných dávek, jako je příspěvek na domácnost, které jsou pracovníkovi vypláceny na všechny rodinné příslušníky, nebo zda se týká pouze příspěvků, na něž je uplatňován nárok z důvodu zvláštní okolnosti týkající se jednoho nebo více rodinných příslušníků, jak tvrdí VR a italská vláda. Ani historie vzniku směrnice 2003/109 podle všeho neposkytuje v tomto ohledu mnoho informací [39].

62. Přikláním se k názoru, že se výjimka stanovená v čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 vztahuje na sociální dávky poskytované dlouhodobě pobývajícímu rezidentovi, jakož i na sociální dávky, které jsou vypláceny jeho rodinným příslušníkům. Konkrétně to vyplývá ze skutečnosti, že čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 odkazuje na „odst. 1 písm. […] d)“ bez jakékoliv výhrady, což znamená, že pokud příspěvek spadá do působnosti čl. 11 odst. 1 písm. d) této směrnice, musí spadat rovněž do působnosti jejího čl. 11 odst. 2. Z tohoto důvodu je třeba mít za to, že se tato výjimka týká takové rodinné dávky, jako je příspěvek pro domácnost.

63. Zadruhé je třeba posoudit, zda je Itálie oprávněna omezit rovné zacházení podle čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 uplatněním výjimky podle čl. 11 odst. 2 této směrnice.

64. Je třeba zdůraznit, že na rozdíl od toho, co tvrdí italská vláda, z judikatury Soudního dvora zřejmě jasně vyplývá, že se členský stát může dovolávat výjimky stanovené v čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 pouze tehdy, pokud jasně vyjádřil záměr tak učinit. Jak bylo uvedeno v bodech 39 a 40 tohoto stanoviska, i když se rozsudek Kamberaj [40] zabýval výjimkou stanovenou v čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109, která byla předmětem tohoto řízení, nic nenasvědčuje tomu, že je posouzení Soudního dvora v tomto ohledu omezeno na toto ustanovení a nelze jej použít na čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109, a to tím spíše, že představuje rovněž výjimku z obecného pravidla rovného zacházení stanoveného v čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/109. Kromě toho, jak bylo uvedeno v bodě 37 mého stanoviska ve věci C-302/19, Soudní dvůr vycházel ze svých zjištění ve věci Kamberaj, když v rozsudku Martinez Silva [41] konstatoval, že stejně jako směrnice 2003/109 se členské státy mohou dovolávat výjimek z rovného zacházení obsažených ve směrnici 2011/98 za podmínky, že jasně vyjádřily úmysl se jich dovolávat.

65. V projednávané věci je z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, zjevné, jak potvrdila italská vláda na jednání (viz bod 27 tohoto stanoviska), že Itálie neuvedla, že má v úmyslu dovolávat se výjimky stanovené v čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109. Ustanovení týkající se příspěvku pro domácnost stanoveného v čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988, přijatá mnoho let před provedením směrnice 2003/109 legislativním nařízením č. 286/1998 do vnitrostátního práva, tedy nemohou být považována za ustanovení zavádějící omezení rovného zacházení, pro které mají členské státy možnost se rozhodnout na základě čl. 11 odst. 2 této směrnice.

37 – Obdobná ustanovení obsažená v jiných směrnicích v rámci unijního rámce pro legální migraci souvisejí se vzděláváním a odbornou přípravou [viz směrnice 2009/50, čl. 14 odst. 2 písm. b)] a daňové výhody [viz směrnice 2011/98, čl. 12 odst. 2 písm. c); směrnice 2014/36, čl. 23 odst. 2 písm. iii); a směrnice 2016/801, čl. 22 odst. 2 písm. c)].

38 – Viz například Peers, S., „Implementing equality? The Directive on long term resident third country nationals“, (2004) 29 *European Law Review* 437, 452; Thym, citované v poznámce pod čarou č. 15 tohoto stanoviska, strany 480 a 486.

39 – V tomto ohledu viz Halleskov, L., „The Directive on Long-Term Resident Third-Country Nationals“, (2005) 7 *European Journal of Migration and Law* 181, 193.

40 – Viz rozsudek ze dne 24. dubna 2012 (C-571/10, EU:C:2012:233, body 86 a 87).

41 – Viz rozsudek ze dne 21. června 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485, bod 29) [s odkazem *per analogiam* na rozsudek ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, body 86 a 87)].

66. Mimoto, jak bylo uvedeno v bodě 11 tohoto stanoviska, čl. 9 odst. 12 legislativního nařízení č. 286/1998 pouze podřizuje přístup k dávkám sociální pomoci a sociálního zabezpečení dlouhodobě pobývajícího rezidenta podmínce jeho skutečného bydliště v tuzemsku a „není-li stanoveno jinak“. Toto ustanovení totiž nezmiňuje místo bydliště rodinných příslušníků tohoto rezidenta, jelikož slovní spojení „není-li stanoveno jinak“ nemůže být podle mého názoru považováno za jasné vyjádření vůle členského státu uplatnit výjimku vzhledem k tomu, že toto znění neupřesňuje ta ustanovení, od nichž se odchyluje. Za těchto podmínek je třeba mít za to, že Itálie se za okolností projednávané věci nemůže dovolávat čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109.

67. Podobné závěry lze podle mého názoru vyvodit, pokud jde o případné použití výjimky stanovené v čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109 v projednávané věci. Zejména je třeba připomenout, jak Soudní dvůr konstatoval v rozsudku Kamberaj [42] (viz bod 40 tohoto stanoviska), že tato výjimka umožňuje členským státům omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory a sociální ochrany na základní dávky, které jsou dávkami poskytovanými veřejnými orgány a umožňujícími osobám uspokojit jejich základní potřeby. Tato výjimka se však nevztahuje na dávky sociálního zabezpečení, jak jsou vymezeny vnitrostátními právními předpisy.

68. Z rozsudku ve věci Kamberaj tedy vyplývá, že v rozsahu, v němž by předkládající soud považoval příspěvek pro domácnost za dávku sociální pomoci nebo sociální ochrany, která není součástí základních dávek ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109, by čl. 11 odst. 1 písm. d) této směrnice stále bránil dotčené vnitrostátní právní úpravě, jelikož z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, je zřejmé, že Itálie neuvedla, že má v úmyslu se této výjimky dovolávat (viz bod 27 tohoto stanoviska).

69. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy jsem toho názoru, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která pro účely stanovení nároku na rodinnou dávku vylučuje rodinné příslušníky státních příslušníků třetích států, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, ale nikoliv rodinné příslušníky státních příslušníků hostitelského členského státu, pokud nepobývají na území tohoto státu, není v souladu s čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109.

VI. Závěry

70. Navrhuji tudíž Soudnímu dvoru, aby na otázku položenou Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie) odpověděl následovně:

„Článek 11 odst. 1 písm. d) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle které na rozdíl od ustanovení stanovených pro státní příslušníky tohoto členského státu nejsou rodinní příslušníci pracovníka, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem a státním příslušníkem třetího státu, zařazeni mezi členy domácnosti pro účely výpočtu příspěvku pro domácnost v případě, že uvedení rodinní příslušníci nepobývají na území uvedeného členského státu.“

42 – Viz rozsudek ze dne 24. dubna 2012 (C-571/10, EU:C:2012:233, bod 83).