Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 13. prosince 2011 [1]

Věc C-571/10

Servet Kamberaj
proti
Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES),
Giunta della Provincia autonoma di Bolzano,
Provincia Autonoma di Bolzano

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale di Bolzano (Itálie)]

„Směrnice 2000/43/ES — Zavedení zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ — Směrnice 2003/109/ES — Právní postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty — Právo na rovné zacházení v oblastech týkajících se sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany podle vnitrostátních právních předpisů — Možnost členských států omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory a sociální ochrany na základní dávky — Zamítnutí žádosti o příspěvek na bydlení — Důvod zamítnutí — Vyčerpání finančních prostředků určených pro státní příslušníky třetích zemí"

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 2 SEU a 6 SEU, článků 18 SFEU, 45 SFEU a 49 SFEU, článků 1, 21 a 34 Listiny základních práv Evropské unie [2], jakož i ustanovení směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ [3], a směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty [4]. Tribunale di Bolzano (Itálie) vznáší též otázky týkající se článku 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 [5], a článku 1 dodatkového protokolu č. 12.

2. Tato žádost byla podána v rámci sporu zahájeného na návrh S. Kamberaje, žalobce v původním řízení, proti Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (institut pro sociální bydlení samosprávné provincie Bolzano), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (provinční rada samosprávné provincie Bolzano, dále jen „Giunta provinciale") a Provincia Autonoma di Bolzano (samosprávná provincie Bolzano), ve věci zamítnutí nároku žalobce v původním řízení na příspěvek na bydlení pro rok 2009 podle čl. 2 odst. 1 písm. k) provinčního zákona č. 13 (legge provinciale n. 13) ze dne 17. prosince 1998, ve znění platném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení (dále jen „provinční zákon"), ze strany IPES. Tento měsíční příspěvek, jehož cílem je dorovnat náklady na nájemné, je určen nejméně majetným nájemcům.

1 — Původní jazyk: francouzština.
2 — Dále jen „Listina".
3 — Úř. věst. L 180, s. 22; Zvl. vyd. 20/01, s. 23.
4 — Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272.
5 — Dále jen „EÚLP"

I – Právní rámec

A – *Unijní právní úprava*

3. Za dostačující považuji uvést příslušná ustanovení směrnice, která bude středem mých dalších úvah, a sice směrnice 2003/109.

4. Druhý, třetí, čtvrtý, dvanáctý a třináctý bod odůvodnění uvedené směrnice zní takto:

„2) Evropská rada na svém zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 prohlásila, že právní postavení státních příslušníků třetích zemí by se mělo sbližovat s právním postavením státních příslušníků členských států a že by osobě, která pobývala oprávněně v členském státě po dobu, kterou je třeba stanovit, a je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu, měl být v uvedeném členském státě přiznán soubor jednotných práv, která se co nejvíce přibližují právům přiznávaných občanům Evropské unie.

(3) Směrnice totiž respektuje základní práva a dodržuje zásady, jež byly uznány zejména [EÚLP] a [Listinou].

(4) Integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří dlouhodobě pobývají v členských státech, je rozhodující pro podporu hospodářské a sociální soudržnosti, základního cíle Společenství stanoveného Smlouvou.

[…]

(12) K vytvoření skutečného nástroje integrace dlouhodobě pobývajících rezidentů do společnosti, ve které žijí, je důležité, aby s dlouhodobě pobývajícími rezidenty bylo v široké řadě hospodářských a sociálních oblastí zacházeno stejně jako s občany členského státu za podmínek stanovených touto směrnicí.

(13) V oblasti sociální podpory je třeba možnost omezení dávek pro dlouhodobě pobývající rezidenty na dávky základní chápat v tom smyslu, že tento pojem zahrnuje alespoň podporu ve formě životního minima, podporu v případě nemoci, těhotenství, rodičovskou podporu a podporu v rámci dlouhodobé péče. Způsob poskytování uvedených dávek by měl být stanoven vnitrostátními právními předpisy.“

5. Podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/109 členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let.

6. Článek 5 této směrnice stanoví podmínky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Členské státy mohou podle odstavce 1 tohoto ustanovení od státních příslušníků třetích zemí vyžadovat, aby prokázali, že pro potřeby vlastní a vyživovaných rodinných příslušníků mají stálé a pravidelné příjmy, které jsou dostatečné k zajištění jejich výživy a výživy jejich rodinných příslušníků, aniž využívají systému sociální podpory dotčeného členského státu, a zdravotní pojištění, které kryje všechna rizika běžně krytá státním příslušníkům dotyčného členského státu.

7. Podle čl. 5 odst. 2 uvedené směrnice mohou členské státy požadovat, aby státní příslušníci třetích zemí dodržovali integrační opatření v souladu s vnitrostátním právem.

8. Článek 11 odst. 1 směrnice 2003/109 zní následovně:

„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;

[…]

f) přístup ke zboží a službám a k nabídce výrobků a služeb určených pro veřejnost a k možnostem získání bydlení;

[…]“

9. Článek 11 odst. 4 této směrnice stanoví, že členské státy mohou omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory a sociální ochrany na základní dávky.

B – *Vnitrostátní právní předpisy*

10. Podle článku 117 italské ústavy je stát nadán výlučnou pravomocí k vydávání právních předpisů v oblasti sociální pomoci pouze pro účely určení základní úrovně občanskoprávních a sociálněprávních nároků, která musí být zaručena na celém státním území. V ostatních případech přechází pravomoc na regiony.

11. Legislativní nařízení č. 3 (decreto legislativo n. 3) ze dne 8. ledna 2007[6] provedlo směrnici 2003/109 a začlenilo ustanovení této směrnice do rámce legislativního nařízení č. 286 (decreto legislativo n. 286) ze dne 25. července 1998[7].

12. Článek 9 odst. 1 legislativního nařízení č. 286/1998 stanoví, že cizinec, který je po nejméně pět let držitelem platného povolení k pobytu a který 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 policejnímu řediteli o vydání povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývající rezidenty pro sebe a pro členy své rodiny.

13. Článek 9 odst. 12 písm. c) legislativního nařízení č. 286/1998, ve znění legislativního nařízení č. 3/2007 ze dne 8. ledna 2007, stanoví, že kromě ustanovení platných pro cizince oprávněně pobývající v Itálii na státním území si může držitel povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývající rezidenty 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.

14. Podle čl. 3 třetího pododstavce nařízení prezidenta republiky č. 670 (decreto del Presidente della Repubblica n. 670) ze dne 31. srpna 1972[8], které je nařízením s mocí ústavního předpisu, se provincii Provincia Autonoma di Bolzano z důvodu zvláštního složení jejího obyvatelstva, které se dělí do tří jazykových skupin (italská, německá a ladinská), přiznává zvláštní samosprávné postavení.

15. Podle čl. 8 bodu 25) nařízení č. 670/1972 tato samospráva zahrnuje zejména pravomoc k vydávání právních předpisů v oblasti veřejné podpory a pomoci.

6 — GURI č. 24 ze dne 30. ledna 2007, s. 4, dále jen „legislativní nařízení č. 3/2007“.

7 — Řádný dodatek ke GURI č. 191 ze dne 18. srpna 1998, dále jen „legislativní nařízení č. 286/1998“.

8 — GURI č. 301 ze dne 20. listopadu 1972, dále jen „nařízení č. 670/1972“.

16. Článek 15 druhý pododstavec nařízení č. 670/1972 stanoví, že Provincia Autonoma di Bolzano mimo výjimečné případy využívá své prostředky určené k poskytování pomoci a pro sociální a kulturní účely přímo úměrně početnosti každé jazykové skupiny a podle rozsahu potřeb těchto skupin.

17. Příspěvek na bydlení podle čl. 2 odst. 1 písm. k) provinčního zákona, který nejméně majetným nájemcům umožňuje dorovnat náklady na jejich nájemné, se dělí mezi tři jazykové skupiny zastoupené v Provincia Autonoma di Bolzano na základě kritérií stanovených v čl. 15 druhém pododstavci nařízení č. 670/1972.

18. Článek 5 odst. 1 provinčního zákona stanoví, že prostředky určené na financování opatření uvedených v čl. 2 odst. 1 písm. k) tohoto zákona musí být rozděleny mezi žadatele tří jazykových skupin úměrně váženému průměru mezi jejich početností – která vyplývá z posledního všeobecného sčítání lidu – a potřebami každé skupiny. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení se potřeby každé jazykové skupiny určují každoročně na základě žádostí podaných za posledních deset let. Žádosti o přiznání příspěvku na bydlení musí dosáhnout alespoň 25 bodů.

19. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že se výpočet početnosti každé jazykové skupiny provádí na základě posledního všeobecného sčítání lidu a na základě prohlášení o přináležitosti k jedné ze tří jazykových skupin, které musí učinit všichni italští státní příslušníci starší čtrnácti let s bydlištěm na území Provincia Autonoma di Bolzano.

20. Občané Unie, kteří mají bydliště na území provincie, vykonávají výdělečnou činnost a splňují ostatní podmínky k přiznání nároku na podpory v oblasti bydlení, musí v souladu s čl. 5 odst. 6 provinčního zákona předložit prohlášení o přináležitosti nebo přidružení k jedné ze tří jazykových skupin.

21. Podle čl. 5 odst. 7 provinčního zákona určí Giunta provinciale každoročně výši prostředků vyhrazených státním příslušníkům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti, kteří v okamžiku podání své žádosti trvale a oprávněně pobývají na provinčním území po dobu nejméně pěti let a kteří na tomto území vykonávali výdělečnou činnost po dobu nejméně tří let. Počet nájemných bytů, které mohou být těmto státním příslušníkům a osobám bez státní příslušnosti poskytnuty, se stanoví úměrně váženému průměru mezi početností státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti splňujících výše uvedená kritéria a jejich potřebami. Výše prostředků na dotované bydlení určených ke koupi, výstavbě a renovaci bydlení sloužícího jako hlavní bydliště a k příspěvku na bydlení se určuje podle týchž kritérií.

22. Z rozhodnutí Giunta provinciale č. 1885 (deliberazione n. 1885) ze dne 20. července 2009 o výši prostředků určených pro rok 2009 státním příslušníkům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti vyplývá, že jejich početnosti byl ve váženém průměru udělen koeficient 5 a jejich potřebám byl udělen koeficient 1.

23. Na základě těchto kritérií byla výše prostředků určených na financování příspěvku na bydlení a podpor na koupi, výstavbu a renovaci bydlení ve prospěch státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti stanovena na 7,90 % celkové výše prostředků stanovených intervenčním programem na rok 2009.

II – Skutkový stav v původním řízení a předběžné otázky

24. Servet Kamberaj je albánským státním příslušníkem muslimského náboženského vyznání, který od roku 1994 pobývá a vykonává trvalou pracovní činnost v Provincia Autonoma di Bolzano. Je držitelem povolení k pobytu s neomezenou dobou platnosti.

25. Až do roku 2008 pobíral příspěvek na bydlení podle čl. 2 odst. 1 písm. k) provinčního zákona [9].

9 — Z předkládacího rozhodnutí i z písemného vyjádření předloženého S. Kamberajem vyplývá, že posledně uvedený naposledy pobíral příspěvek ve výši 550 eur na nájemné 1 200 eur. Částky uvedené S. Kamberajem na jednání přesně neodpovídají výše uvedeným částkám. Z uvedených údajů však vyplývá, že podpora na bydlení pokrývala přibližně polovinu nájemného placeného S. Kamberajem.

26. Dopisem ze dne 22. března 2010 IPES informoval žalobce v původním řízení o tom, že se jeho žádost o příspěvek pro rok 2009 zamítá z důvodu, že rozpočet určený státním příslušníkům třetích zemí stanovený rozhodnutím Giunta provinciale č. 1885 ze dne 20. července 2009 byl vyčerpán.

27. Žalobou podanou dne 8. října 2010 se žalobce v původním řízení domáhal, aby Tribunale di Bolzano určil, že byl žalovanými diskriminován. Takový zákon jako provinční zákon je podle žalobce v původním řízení neslučitelný zejména se směrnicemi 2000/43 a 2003/109, neboť v oblasti příspěvku na bydlení zachází se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, méně příznivě než s občany Evropské unie.

28. Před předkládajícím soudem Provincia Autonoma di Bolzano tvrdila, že poměrné rozdělení podpor mezi jazykové skupiny pobývající na území této provincie je jediným způsobem jak zachovat sociální mír mezi žadateli o sociální pomoc.

29. Podle předkládajícího soudu se od přijetí provinčního zákona obyvatelstvo pobývající na území Provincia Autonoma di Bolzano dělí do dvou skupin, a sice na občany Unie (italské státní příslušníky či jiné), pro které je vznik nároku na příspěvek na bydlení bez rozdílu podmíněn předložením prohlášení o přináležitosti či přidružení k jedné ze tří jazykových skupin, a na státní příslušníky třetích zemí, u kterých se toto prohlášení nevyžaduje.

30. Tento soud uvádí, že za účelem uspokojení globálních potřeb přístupu k bydlení v nájmu či vlastnictví v roce 2009 byly pro první skupinu schváleny prostředky v celkové výši 90 812 321,57 eur (z nichž 21 546 197,57 eur pro příspěvek na bydlení a 69 266 124 eur pro podpory na koupi, výstavbu a renovaci bydlení určeného k uspokojení bytových potřeb pokud jde o nemovitosti sloužící jako hlavní bydliště) a pro druhou skupinu byly schváleny prostředky v celkové výši 11 604 595 eur (z nichž 10 200 000 eur pro příspěvek na bydlení a 1 404 595 eur pro podpory na koupi, výstavbu a renovaci bydlení určeného k uspokojení bytových potřeb pokud jde o nemovitosti sloužící jako hlavní bydliště).

31. S ohledem na tyto skutečnosti se Tribunale di Bolzano rozhodl přerušit řízení a požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o následujících předběžných otázkách:

„1) Ukládá zásada přednosti unijního práva vnitrostátnímu soudu, aby v plném rozsahu a bezprostředně uplatnil unijní právní normy, jež mají přímý účinek, a neuplatňoval vnitrostátní právní normy, které jsou v rozporu s unijním právem, přestože tyto vnitrostátní právní normy byly přijaty za účelem provádění základních zásad ústavního systému členského státu?

2) Ukládá v případě rozporu mezi vnitrostátní právní normou a EÚLP odkaz na EÚLP učiněný v článku 6 SEU vnitrostátnímu soudu, aby přímo použil článek 14 EÚLP a článek 1 dodatkového protokolu č. 12 k EÚLP a neuplatňoval neslučitelný vnitrostátní pramen práva, aniž by byl povinen předem vznést otázku ústavnosti u vnitrostátního ústavního soudu?

3) Brání unijní právo – zejména články 2 [SEU] a 6 SEU, články 21 a 34 Listiny a směrnice 2000/43[…] a 2003/109[…] – takové vnitrostátní (přesněji provinční) právní úpravě, jako je úprava obsažená v ustanovení čl. 15 odst. [2] [nařízení prezidenta č. 670/1972], ve spojení s články 1 a 5 provinčního zákona […] a v [rozhodnutí č. 1885] v části, v níž pro předmětné výhody a zejména pro ‚příspěvek na bydlení' zohledňuje státní příslušnost, když vůči pracovníkům, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty a kteří pocházejí ze zemí mimo Unii, nebo vůči osobám bez státní příslušnosti uplatňuje méně příznivé zacházení oproti rezidentům, kteří jsou občany Unie (italskými nebo jinými)?

4) V případě kladné odpovědi na první až třetí otázku, má být v případě porušení obecných unijních zásad, jako je zásada zákazu diskriminace a zásada právní jistoty, v případě existence vnitrostátního prováděcího předpisu, který umožňuje soudu ‚nařídit upuštění od poškozujícího jednání a přijmout jakékoli jiné vhodné opatření podle okolností [k odstranění] následků diskriminace' a ukládá mu

‚nařídit upuštění od diskriminačního chování, postoje nebo jednání, jestliže nadále přetrvává, a odstranění jejich následků' a umožňuje nařídit ‚pro účely zabránění jeho opakování, ve lhůtě stanovené v rozhodnutí, plán odstranění zjištěné diskriminace', článek 15 směrnice 2000/43 […] v části, v níž stanoví, že sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující, vykládán v tom smyslu, že mezi zjištěné formy diskriminace a následky, které je třeba odstranit, je s cílem zabránit neodůvodněné obrácené diskriminaci třeba zahrnout i veškerá porušení předpisů, která mají dopad na diskriminované osoby, přestože nejsou účastníky sporu?

5) V případě kladné odpovědi na čtvrtou otázku, brání unijní právo – zejména články 2 [SEU] a 6 SEU, články 21 a 34 Listiny a směrnice 2000/43[…] a 2003/109[…] – vnitrostátní (přesněji provinční) právní úpravě, která pro přiznání nároku na příspěvek na bydlení vyžaduje pouze od občanů zemí mimo Unii, tedy nikoli od občanů Unie (italských či jiných) – se kterými je rovně zacházeno, pokud jde o pouhou povinnost pobytu na území provincie po dobu delší než pět let – aby splňovali další podmínku tří let výdělečné činnosti?

6) Brání unijní právo – zejména články 2 [SEU] a 6 SEU a články 18 [SFEU], 45 [SFEU] a 49 SFEU, ve spojení s články 1, 21 a 34 Listiny – vnitrostátní (přesněji provinční) právní úpravě, která stanoví, že pro přiznání nároku na příspěvek na bydlení mají občané Unie (italští či jiní) povinnost učinit prohlášení o etnické přináležitosti nebo přidružení k jedné ze tří jazykových skupin zastoupených v oblasti Horní Adiže/Jižní Tyrolsko?

7) Brání unijní právo – zejména články 2 [SEU] a 6 SEU a články 18 [SFEU], 45 [SFEU] a 49 SFEU, ve spojení s články 21 a 34 Listiny – vnitrostátní (přesněji provinční) právní úpravě, která pro přiznání nároku na příspěvek na bydlení ukládá občanům Unie (italským či jiným) povinnost pobývat nebo pracovat na území provincie po dobu nejméně pěti let?"

III – Moje analýza

32. Položením výše uvedených sedmi otázek se předkládající soud očividně snaží od Soudního dvora získat rozhodnutí ohledně slučitelnosti systému zavedeného provinčním zákonem v oblasti příspěvku na bydlení s unijním právem. Vzhledem k povaze řízení o předběžné otázce a k omezením, která z toho vyplývají pro pravomoc Soudního dvora, není však Soudní dvůr povolán vyjadřovat se k aspektům systému, které překračují rámec sporu v původním řízení.

A – *K přípustnosti předběžných otázek*

33. Na úvod je třeba stručně připomenout zásady týkající se pravomoci Soudního dvora podle článku 267 SFEU.

34. Podle ustálené judikatury platí, že postup zavedený článkem 267 SFEU je nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporu, který mají rozhodnout [10].

35. V rámci této spolupráce se na předběžné otázky týkající se unijního práva vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí žádosti podané vnitrostátním soudem je tak ze strany Soudního dvora možné pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny [11].

10 — Viz zejména rozsudek ze dne 24. března 2009, Danske Slagterier (C-445/06, Sb. rozh. s. I-2119, bod 65 a citovaná judikatura).

11 — Viz zejména rozsudek ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, Sb. rozh. s. I-4629, bod 36 a citovaná judikatura).

36. Otázky položené Tribunale di Bolzano je třeba posoudit z hlediska těchto zásad.

37. Podle mého názoru je v tomto řízení přípustná pouze třetí otázka.

38. Druhá otázka, tak jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, se týká řešení, které musí vnitrostátní soud přijmout v případě neslučitelnosti vnitrostátního předpisu s ustanoveními EÚLP majícími přímý účinek. Podle předkládajícího soudu Corte costituzionale rozhodl, že takováto neslučitelnost neumožňuje vyloučit použitelnost vnitrostátního předpisu, ale ukládá soudu povinnost vznést námitku protiústavnosti, pokud nemůže zajistit dodržení EÚLP na základě zásady konformního výkladu [12].

39. Je třeba zdůraznit, že na základě článku 267 SFEU má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o výkladu Smluv, jakož i o platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Unie. Pravomoc Soudního dvora je omezena pouze na přezkum ustanovení unijního práva [13]. Soudní dvůr nemá tedy pravomoc rozhodovat v rámci řízení o předběžné otázce o následcích, které musí vnitrostátní soud vyvodit z případné neslučitelnosti vnitrostátního předpisu s ustanoveními EÚLP.

40. Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda článek 15 směrnice 2000/43, který stanoví, že sankce za porušování zásady zákazu diskriminace na základě rasy nebo etnického původu musí být účinné, přiměřené a odrazující, ukládá vnitrostátnímu soudu, který shledá takovéto porušení, povinnost ukončit veškerá porušování dotýkající se obětí diskriminace, přestože nejsou účastníky sporu.

41. Tato směrnice se podle svého čl. 2 odst. 1 vztahuje na přímou nebo nepřímou diskriminaci na základě rasy nebo etnického původu. Kromě toho čl. 3 odst. 2 uvedené směrnice stanoví, že se tato směrnice netýká rozdílů v zacházení na základě státní příslušnosti a nejsou jí dotčeny předpisy a podmínky upravující vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti na území členských států, a dále se netýká rozdílů v jakémkoli zacházení souvisejícím s právním postavením dotčených státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti.

42. Z předkládacího rozhodnutí přitom jasně vyplývá, že S. Kamberaj nebyl nijak přímo či nepřímo diskriminován na základě své rasy nebo etnického původu. Rozdílné zacházení oproti občanům dotčeného členského státu a občanům Unie, jehož obětí se údajně stal na základě provinčního zákona, se zakládá na jeho právním postavení státního příslušníka třetí země, a tudíž na jeho státní příslušnosti.

43. Spor v původním řízení tedy nespadá do působnosti směrnice 2000/43, a není proto třeba se vyjadřovat k jejímu výkladu.

44. Jsem mimoto názoru, že první, šestá a sedmá otázka nejsou přípustné, neboť se týkají situace občanů Unie a občanů dotčeného členského státu přináležejících k jedné ze tří jazykových skupin zastoupených na území Provincia Autonoma di Bolzano.

45. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda zásada přednosti unijního práva zakládá pro vnitrostátní soud povinnost plně a bezprostředně uplatnit unijní právo tím, že neuplatní vnitrostátní předpisy, které jsou s tímto právem v rozporu, a to i v případě, že tyto vnitrostátní předpisy byly přijaty v souladu se základními zásadami ústavního systému členského státu.

46. Tato otázka souvisí z pohledu vnitrostátního ústavního práva s dosahem zásady ochrany jazykových menšin a s uplatněním jazykové proporcionality. Tyto aspekty jsou relevantní jen u německy, italsky nebo ladinsky hovořících státních příslušníků dotčeného státu a občanů Unie.

12 — Bod 62 předkládacího rozhodnutí.

13 — Viz rozsudky ze dne 18. října 1990, Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, Recueil, s. I-3763, bod 31), a ze dne 1. června 2006, innoventif (C-453/04, Sb. rozh. s. I-4929, bod 29), jakož i usnesení ze dne 1. března 2011, Chartry (C-457/09, Sb. rozh. s. I-819, bod 21 a citovaná judikatura).

47. Podstatou šesté a sedmé otázky předkládajícího soudu je, zda unijní právo brání vnitrostátnímu předpisu, který pro přiznání nároku na příspěvek na bydlení ukládá občanům Unie povinnost učinit prohlášení o přináležitosti nebo přidružení k jedné ze tří jazykových skupin zastoupených na území Provincia Autonoma di Bolzano a stanoví podmínku pobytu nebo výkonu zaměstnanecké činnosti na území provincie po dobu nejméně pěti.

48. Podle mého názoru nejsou tyto otázky relevantní pro řešení sporu v původním řízení. Tento spor se netýká občana Unie, ať již italského státního příslušníka nebo státního příslušníka jiného členského státu, ale týká se státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem na území Provincia Autonoma di Bolzano.

49. Jsem rovněž názoru, že není třeba odpovídat na pátou otázku, která se týká slučitelnosti podmínky, jež pro přiznání nároku na příspěvek na bydlení stanoví pro státní příslušníky třetích zemí povinnost vykonávat výdělečnou činnost po dobu nejméně tří let, s unijním právem. Je totiž nesporné, že S. Kamberaj pobývá a je trvale zaměstnán na území Provincia Autonoma di Bolzano od roku 1994 a že důvodem zamítnutí jeho žádosti o příspěvek na bydlení nebylo nedodržení výše uvedené podmínky. Tato otázka tedy není relevantní pro vyřešení sporu v původním řízení.

50. Z výše uvedených úvah vyplývá, že pro rozhodnutí sporu v původním řízení je užitečná pouze odpověď na třetí otázku. Navrhuji proto, aby se Soudní dvůr zaměřil pouze na tuto otázku.

51. Než přezkoumám výše uvedenou otázku, upřesňuji, že pro účely následující analýzy považuji za prokázané, že S. Kamberaj má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ve smyslu článků 4 až 7 směrnice 2003/109. Ověření správnosti tohoto zjištění je věcí předkládajícího soudu.

B – *Ke třetí otázce*

52. Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, aby Soudní dvůr rozhodl, zda je třeba směrnici 2003/109 vykládat v tom smyslu, že brání právním předpisům členského státu, které v oblasti příspěvku na bydlení vyhrazují státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, méně příznivé zacházení oproti občanům dotčeného členského státu a občanům Unie, kteří jsou rezidenty v tomto členském státu.

53. Připomínám, že podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/109 je státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu v oblastech, jejichž výčet je uveden pod písmeny a) až h). Kromě podmínek, které jsou již obsaženy v několika z těchto bodů, jakož i v čl. 11 odst. 2 a 3 této směrnice, umožňuje článek 11 odst. 4 uvedené směrnice členským státům omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory a sociální ochrany na základní dávky.

54. Způsob, jakým je článek 11 směrnice 2003/109 formulován, odráží rozdílné názory vyjádřené během rozpravy o tomto textu ohledně dosahu zásady rovného zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty a se státními příslušníky dotčeného státu[14]. Tyto rozdílné názory jsou též jasně patrné ze srovnání návrhu Komise[15] s konečným textem. Vyústily v potvrzení zásady rovného zacházení v řadě oblastí, přičemž tuto zásadu doplnily o řadu podmínek a omezení. Projednávaná věc poskytuje Soudnímu dvoru příležitost upřesnit dosah některých z těchto podmínek a omezení a způsob, jak tyto podmínky a tato omezení sladit s cíli směrnice 2003/109 a se základními právy zaručenými zejména článkem 34 Listiny.

14 — K tomuto tématu viz *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, Hailbronner, s. 642 a 643.

15 — Návrh směrnice Rady o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty [KOM(2001) 127 v konečném znění, dále jen „návrh Komise“].

55. V první řadě se budu zabývat otázkou, zda je se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, skutečně zacházeno na základě napadeného provinčního předpisu méně příznivě v oblasti příspěvku na bydlení než se státními příslušníky dotčeného státu.

56. Pokud se tento předpoklad potvrdí, bude pak třeba přezkoumat, zda směrnice 2003/109 brání takovémuto rozdílnému zacházení v dotčené oblasti.

1. K existenci rozdílného zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty a se státními příslušníky dotčeného státu

57. Provinční zákon zavedl mechanismus rozdělení příspěvků na bydlení, na základě kterého se výše finančních prostředků poskytnutých skupinám, které jsou tvořeny státními příslušníky dotčeného státu a státními příslušníky Unie na straně jedné a státními příslušníky třetích zemí na straně druhé, určuje úměrně váženému průměru mezi početností těchto státních příslušníků a jejich potřebami.

58. Pokud jde o první skupinu, složenou ze státních příslušníků dotčeného státu a státních příslušníků Unie, je faktorům týkajícím se jejich početnosti a jejich potřeb přidělen stejný koeficient 1.

59. Naproti tomu u druhé skupiny tvořené státními příslušníky třetích zemí byl faktoru týkajícímu se jejich početnosti přidělen koeficient 5, zatímco jejich potřebám byl přidělen koeficient 1.

60. Pro určení podílu prostředků poskytnutých z titulu příspěvku na bydlení každé z těchto dvou skupin byla tudíž použita jiná metoda výpočtu. Tento rozdíl měl za následek snížení podílu prostředků, které by si mohla nárokovat skupina tvořená státními příslušníky třetích zemí, kdyby faktorům týkajícím se početnosti a potřeb této skupiny byl přidělen stejný koeficient, jaký byl uplatněn na první skupinu.

61. Ze spisu tak vyplývá, že podle metody výpočtu použité na druhou skupinu pro příspěvky pro rok 2009 bylo státním příslušníkům třetích zemí, kteří představovali 4,44 % obyvatelstva pobývajícího na území Provincia Autonoma di Bolzano a kteří představovali 25,16 % potřeb, přiděleno 7,90 % dotací vyplacených IPES z titulu příspěvku na bydlení a z titulu podpor na koupi, výstavbu a přestavbu bydlení sloužícího jako hlavní bydliště.

62. Kdyby faktorům souvisejícím s početností státních příslušníků třetích zemí a s jejich potřebami byly přiděleny stejné koeficienty jako v případě státních příslušníků dotčeného státu a státních příslušníků Unie, státní příslušníci třetích zemí by měli nárok na větší podíl finančních prostředků, řádově 14,8 %. Uplatnění rozdílných koeficientů mělo tudíž za následek to, že skupina tvořená státními příslušníky třetích zemí byla znevýhodněna, neboť přispělo ke snížení podílu kladných vyřízení jejich žádostí o příspěvek na bydlení.

63. Giunta provinciale na jednání popřela existenci diskriminace, když poukázala na rozdílné situace, v nichž se nacházejí státní příslušníci obou výše uvedených skupin. Zatímco se početnost první skupiny vypočítává na základě sčítání lidu prováděného každých deset let, početnost druhé skupiny vyplývá z ročního statistického výpočtu, který je ze své povahy přibližný. Navíc způsob vyčíslení potřeb obou skupin je rozdílný a je téměř nemožné ověřit majetek a příjmy státních příslušníků třetích zemí.

64. Nedomnívám se, že tyto poznatky stačí k prokázání, že se státní příslušníci každé ze dvou výše uvedených skupin nacházeli v natolik rozdílných situacích, že by nebylo možno shledat žádnou diskriminaci při výpočtu rozdělení příspěvků. Výše uvedené poznatky každopádně neodůvodňují velikost rozdílu od 1 do 5 mezi koeficienty přidělenými početnosti obou skupin. Jak Komise správně uvedla na jednání, obtíže statistického a administrativního rázu nemohou odůvodnit takovéto rozdílné zacházení.

65. Nyní je třeba ověřit, zda směrnice 2003/109 brání takovémuto rozdílnému zacházení.

2. Brání směrnice 2003/109 rozdílnému zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, a se státními příslušníky dotčeného státu, pokud jde o přiznání nároku na takový příspěvek na bydlení, o který jde v původním řízení?

66. Pro zodpovězení této otázky se budu nejprve zabývat problémem souvisejícím s kvalifikací příspěvku na bydlení z hlediska oblastí, na které se vztahuje čl. 11 odst. 1 písm. d) a f) směrnice 2003/109. Poté se zaměřím na pojem „základní dávky“ ve smyslu čl. 11 odst. 4 této směrnice.

a) Ke kvalifikaci příspěvku na bydlení z hlediska oblastí, na které se vztahuje čl. 11 odst. 1 písm. d) a f) směrnice 2003/109

67. Oblastí, na kterou se vztahuje čl. 11 odst. 1 písm. f) směrnice 2003/109, je „přístup ke zboží a službám a k nabídce výrobků a služeb určených pro veřejnost a k možnostem získání bydlení“.

68. Vzhledem k tomu, že se spor v původním řízení týká podmínek pro přiznání nároku na příspěvek na bydlení, a nikoli podmínek pro poskytnutí sociálního bydlení orgány veřejné správy, napadený provinční předpis nelze podle mého názoru považovat za související s „přístupem k možnostem získání bydlení“ ve smyslu tohoto ustanovení.

69. I kdyby bylo posledně uvedený výraz, stejně jako výraz „přístup ke zboží a službám“, třeba chápat jako zahrnující přístup jak k sociálnímu tak soukromému bydlení [16], předpis týkající se příspěvku na bydlení, o který jde v projednávané věci, nemá kromě toho přímo za cíl upravit přístup k bydlení, přestože je nezpochybnitelné, že uplatnění tohoto mechanismu může mít konkrétní vliv na možnost určitých osob získat bydlení. Pouze obzvláště široký výklad čl. 11 odst. 1 písm. f) směrnice 2003/109, podle kterého by tento článek měl být chápán jako pokrývající každé pravidlo, jež by mohlo mít vliv na přístup k bydlení, by umožnil, že by napadený provinční předpis spadal do působnosti tohoto ustanovení. Nejsem nakloněn takto extenzivnímu výkladu, který by v podstatě vedl k tomu, že by tomuto ustanovení byla přiznána stejná působnost jako například článku 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie [17], který ve svém odstavci 1 stanoví, za použití výrazů značně se lišících od výrazů použitých v čl. 11 odst. 1 písm. f) směrnice 2003/109, že „[p]racovník, který je státním příslušníkem jednoho členského státu a je zaměstnán na území jiného členského státu, požívá *všech práv a výhod udělovaných tuzemským pracovníkům v oblasti bydlení* [18]“.

70. Příspěvek na bydlení, který je předmětem sporu v původním řízení, je podle mého názoru třeba chápat z pohledu čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109. Připomínám, že podle tohoto ustanovení je státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu, v oblasti „sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany podle vnitrostátních právních předpisů“.

16 — Takový byl každopádně smysl, který Komise ve svém návrhu přisoudila tomuto ustanovení, když uvedla, že přístup ke zboží a službám „zahrnuje přístup jak k sociálnímu tak soukromému bydlení k bydlení“ (s. 21). Výraz „přístup k bydlení“, který se vyskytoval v tomto návrhu, byl předmětem výhrady ze strany členského státu (dokument Rady Evropské unie 10698/01, s. 17), což možná vysvětluje, proč není obsažen v konečném znění. Viz rovněž ohledně obdobného ustanovení v čl. 14 odst. 1 písm. g) směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (Úř. věst. L 155, s. 17), *EU Immigration and Asylum Law – Commentary – op. cit.* s. 775.

17 — Úř. věst. L 141, s. 1.

18 — Zvýrazněno autorem stanoviska.

71. Znění zvolené unijním zákonodárcem se tak podstatně liší od znění původně navrhovaného Komisí. Návrh Komise totiž obsahoval čl. 12 odst. 1 písm. d) až f), který stanovoval rovné zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, a se státními příslušníky členského státu v oblasti „sociální ochrany, včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče“, „sociální pomoci“ a „sociálních a daňových výhod“.

72. Komise tak měla v úmyslu přiznat rovnému zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, a se státními příslušníky členských států v sociální oblasti velmi širokou působnost [19].

73. Zdrženlivost některých členských států přiznat tak široký dosah tomuto rovnému zacházení v sociální oblasti vedlo jednak k vypuštění výrazu sociální výhody, o nichž je známo, že Soudní dvůr podal jejich široký výklad v rámci uplatnění nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 [20], a jednak k doplnění upřesnění, podle něhož je pojmy sociální zabezpečení, sociální pomoc a sociální ochrana třeba chápat „podle vnitrostátních právních předpisů“.

74. Přítomnost takovéto zmínky v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 je v kontrastu s jinými unijními akty, jejichž cílem je též nastolit rovné zacházení v sociální oblasti. Článek 3 odst. 1 písm. e) a f) směrnice 2000/43 se týká „sociální ochrany včetně sociálního zabezpečení a zdravotní péče“, jakož i „sociálních výhod“, aniž odkazuje na definice těchto pojmů podle právních předpisů členských států. Dále čl. 12 písm. c) směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu [21], jakož i čl. 14 odst. 1 písm. e) směrnice 2009/50 odkazují pro účely definice odvětví sociálního zabezpečení na nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství [22] a na přílohu nařízení Rady (ES) č. 859/2003 [23].

75. Ač to může být politováníhodné z hlediska konzistentnosti jednotlivých unijních aktů v sociální oblasti, které se vztahují k podobným či stejným pojmům a které jsou navíc v některých případech přijímány na stejném právním základě, je podle mého názoru obtížné nebrat v úvahu výslovný odkaz obsažený v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 na vnitrostátní právní předpisy členských států. Je totiž velmi pravděpodobné, že doplnění tohoto zdaleka nikoli náhodného upřesnění mělo za cíl zabránit autonomnímu výkladu v unijním právu každého z pojmů „sociální zabezpečení“, „sociální pomoc“ a „sociální ochrana“ v rámci uplatnění článku 11 této směrnice [24]. Unijní zákonodárce tímto hodlal ponechat určení obsahu těchto pojmů na členských státech, aby tak samy mohly vymezit dosah rovného zacházení v těchto oblastech.

76. Je pravda, že s ohledem na ustálenou judikaturu Soudního dvora brání slova „podle vnitrostátních právních předpisů“ *a priori* tomu, aby pojmy „sociální zabezpečení, sociální pomoc a sociální ochrana“ v rámci uplatnění článku 11 směrnice 2003/109 byly vykládány v unijním právu jednotně a autonomně.

19 — Podotýkám, že toto znění se blíží znění obsaženému v čl. 3 odst. 1 písm. e) a f) směrnice 2000/43.

20 — Nařízení ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15). Viz zejména rozsudek ze dne 30. září 1975, Cristini (32/75, Recueil, s. 1085, body 12 a 13).

21 — Úř. věst. L 289, s. 15.

22 — Úř. věst. L 149, s. 2.

23 — Nařízení ze dne 14. května 2003, kterým se působnost nařízení (EHS) č. 1408/71 a nařízení (EHS) č. 574/72 rozšiřuje na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti (Úř. věst. L 124, s. 1; Zvl. vyd. 05/04, s. 317).

24 — V tomto smyslu viz *EU Immigration and Asylum Law – Commentary – op. cit.*, s. 646. Viz též ohledně pojmu „sociální zabezpečení“ uvedeného v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, Halleskov, L., „The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?“, *European Journal of Migration and Law*, sv. 7, 2005, č. 2, s. 181, zvláště s. 198.

77. Podle této judikatury „vyplývá jak z požadavků jednotného použití unijního práva, tak ze zásady rovnosti, že znění ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Evropské unii“ [25]. To *a contrario* znamená, že ustanovení unijního práva, které výslovně odkazuje na právo členských států, nemůže být v zásadě vykládáno autonomně a jednotně.

78. Soudní dvůr však pozorně přezkoumává přesné znění odkazu na vnitrostátní předpisy, aby přesně ohraničil rozhodovací prostor ponechaný členským státům. Soudní dvůr tak například ohledně nároku na placenou dovolenou za kalendářní rok stanoveného v čl. 7 odst. 1 směrnice Rady 93/104/ES ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní doby [26] rozhodl, že „[v]ýraz ‚v souladu s podmínkami pro nárok na tuto dovolenou a pro přiznání této dovolené stanovenými vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi‘ musí […] být chápán tak, že odkazuje jen na podmínky pro placenou dovolenou za kalendářní rok přijaté v jednotlivých členských státech […], [aniž by tyto státy mohly] vázat vznik tohoto nároku, který přímo vyplývá ze směrnice 93/104, na jakoukoli podmínku“ [27].

79. Kromě toho Soudní dvůr upřednostňuje autonomní výklad, je-li znění odkazu na právo členských států obecné a je-li takovýto výklad nezbytný k zajištění dosažení cíle stanoveného unijní právní normou. Soudní dvůr tak stále v rámci směrnice 93/104, ale tentokrát ohledně pojmů „pracovní doba“ a „doba odpočinku“, shledal, že se jedná o „pojmy práva Společenství, které je třeba definovat na základě objektivních charakteristik a s odkazem na systém a účel [této] směrnice“, přičemž upřesnil, že „[p]ouze autonomní výklad zajistí [uvedené] směrnici plnou účinnost, jakož i jednotné používání uvedených pojmů ve všech členských státech“ [28]. Článek 2 písm. 1) směrnice 93/104 definoval pojem „pracovní doba“ jako „jakákoli doba, po kterou zaměstnanec *v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi* pracuje, je zaměstnavateli k dispozici a vykonává svou činnost nebo plní úkoly [[29]]“. Soudní dvůr má za to, že slova *„v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi“* nebrání tomu, aby byl tento pojem vykládán v unijním právu autonomně. Je toho názoru, že „skutečnost, že definice pojmu ‚pracovní doba‘ odkazuje na ‚vnitrostátní právní předpisy nebo zvyklosti‘, neznamená, že členské státy mohou jednostranně vymezovat dosah tohoto pojmu“ [30].

80. Přesnost výrazů použitých unijním zákonodárcem v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 pro charakterizování dosahu odkazu na právní předpisy členských států, a to samotné definice pojmů „sociální zabezpečení, sociální pomoc a sociální ochrana“ podle vnitrostátních předpisů každého členského státu, však podle mého názoru brání Soudnímu dvoru v tom, aby podal autonomní a jednotný výklad pojmů uvedených v tomto ustanovení.

81. Situace, o níž pojednávám v projednávané věci, se tak liší od situace, kterou se Soudní dvůr zabýval ve svém rozsudku ze dne 4. března 2010, Chakroun [31], v němž rozhodl, že „pojem ‚systém sociální pomoci členského státu‘ [ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny [32]] představuje autonomní pojem unijního práva, který nelze definovat odkazem na pojmy vnitrostátního práva“ [33]. Takovýto autonomní výklad byl možný, neboť toto ustanovení neobsahovalo žádný odkaz na vnitrostátní právní předpisy pro účely definice tohoto pojmu. Kromě toho Soudní dvůr v tomto rozsudku podal výklad pojmu „sociální pomoc“ úzce spjatý se zvláštní systematikou čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/86, s přihlédnutím k pojmu „stálé, pravidelné

25 — Viz zejména rozsudek ze dne 18. října 2011, Brüstle (C-34/10, Sb. rozh. s. I-9821, bod 25 a citovaná judikatura).

26 — Úř. věst. L 307, s. 18; Zvl. vyd. 05/02, s. 197.

27 — Rozsudek ze dne 26. června 2001, BECTU (C-173/99, Recueil, s. I-4881, bod 53).

28 — Rozsudek ze dne 9. září 2003, Jaeger (C-151/02, Recueil, s. I-8389, bod 58), a usnesení ze dne 4. března 2011, Grigore (C-258/10, bod 44 a citovaná judikatura).

29 — Zvýrazněno autorem stanoviska.

30 — Výše uvedený rozsudek Jaeger (bod 59).

31 — C-578/08, Sb. rozh. s. I-1839.

32 — Úř. věst. L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224.

33 — Výše uvedený rozsudek Chakroun (bod 45).

a dostatečné finanční příjmy“. Provázání těchto dvou pojmů tedy vedlo Soudní dvůr k rozhodnutí, že „pojem ‚sociální pomoc‘ uvedený v [tomto článku] musí být vykládán tak, že označuje pomoc, která vyrovnává nedostatek stálých a pravidelných finančních příjmů, a nikoli pomoc, která by umožňovala uspokojit mimořádné nebo nepředvídané potřeby“ [34].

82. Soudní dvůr tak ve výše uvedeném rozsudku Chakroun definoval pojem „sociální pomoc“ ve zvláštním kontextu čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/86, což je ustanovení, které lze ostatně nalézt též v čl. 5 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109 jakožto podmínku pro nabytí právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Článek 11 odst. 1 písm. d) této směrnice je však formulován tak, že neumožňuje autonomní výklad v něm obsažených pojmů Soudním dvorem ani analogické uplatnění definice, kterou Soudní dvůr podal ve výše uvedeném rozsudku Chakroun.

83. To však ještě neznamená, že členské státy disponují neomezeným rozhodovacím prostorem pro stanovení, zda podpory poskytované v sociální oblasti spadají pro účely uplatnění článku 11 směrnice 2003/109 do oblastí souvisejících se sociální zabezpečením, sociální pomocí a sociální ochranou podle jejich definice těchto pojmů. Podle mého názoru je rozhodovací prostor, který unijní zákonodárce hodlal ponechat členským státům, obzvláště v takovém případě, o který se jedná v projednávané věci, kdy členským státům přísluší určit, zda příspěvek na bydlení spadá do působnosti čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, ohraničen dvěma typy omezení.

84. Zaprvé, jak Soudní dvůr zdůraznil ve výše uvedeném rozsudku Chakroun, prostor pro uvážení přiznaný členským státům jimi nesmí být užíván takovým způsobem, který by ohrožoval cíl dotčené směrnice a její užitečný účinek [35]. Připomínám, že čtvrtý bod odůvodnění směrnice 2003/109 stanoví, že „[z]ačlenění státních příslušníků třetích zemí, kteří dlouhodobě pobývají v členských státech, je rozhodující pro podporu hospodářské a sociální soudržnosti, základního cíle Společenství stanoveného Smlouvou“. Z tohoto hlediska dvanáctý bod odůvodnění této směrnice uvádí, že [k] vytvoření skutečného nástroje integrace dlouhodobě pobývajících rezidentů do společnosti, ve které žijí, je důležité, aby s dlouhodobě pobývajícími rezidenty bylo *v široké řadě hospodářských a sociálních oblastí*
[[36]] zacházeno stejně jako s občany členského státu za podmínek stanovených [uvedenou] směrnicí“. To podle mého názoru vyžaduje široké pojetí sociálních oblastí, v nichž musí být se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, zacházeno stejně jako s občany členských států. Stanovení takovéhoto cíle brání členským státům v tom, aby nepřiměřeně omezily sociální pomoc, na kterou mohou mít státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, nárok podle čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109.

85. Zadruhé, členské státy jsou při provádění směrnice povinny přihlédnout k Listině podle jejího čl. 51 odst. 1. Nemohou v tomto ohledu opominout, že článek 34 Listiny, nadepsaný „Sociální zabezpečení a sociální pomoc“, výslovně ve svém odstavci 3 zmiňuje „pomoc v oblasti bydlení“. Je podle mého názoru jen stěží myslitelné, že by členský stát při provádění čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 mohl z působnosti tohoto ustanovení vyloučit takový příspěvek na bydlení, o jaký jde v původním řízení.

86. Odkaz obsažený v uvedeném ustanovení na právní předpisy členských států ve skutečnosti členským státům ponechává velmi omezený rozhodovací prostor v případech, kdy hodlají v sociální oblasti omezit případy, na které se vztahuje zásada rovného zacházení, jež je zakotvena v čl. 11 odst. 1 této směrnice.

34 — Tamtéž (bod 49).

35 — Tamtéž (bod 43).

36 — Zvýrazněno autorem stanoviska. Cíl integrace je též obdobně uveden ve druhém, třetím a šestém bodu odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany (Úř. věst. L 132, s. 1).

87. V konečném výsledku přísluší předkládajícímu soudu určit, s přihlédnutím k cíli integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, stanovenému výše uvedenou směrnicí a k čl. 34 odst. 3 Listiny, zda takový příspěvek na bydlení, o který jde v původním řízení, spadá do některé z kategorií uvedených v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, jak jsou vymezeny jeho vnitrostátními právními předpisy.

88. Nyní mi zbývá přezkoumat dopad, který by na projednávanou věc mohl mít čl. 11 odst. 4 této směrnice.

b) K pojmu „základní dávky“ ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109

89. Připomínám, že podle čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109 „[č]lenské státy mohou omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory a sociální ochrany na základní dávky“.

90. Třináctý bod odůvodnění této směrnice poskytuje první objasnění ohledně působnosti tohoto ustanovení, když uvádí, že „[v] oblasti sociální podpory je třeba možnost omezení dávek pro dlouhodobě pobývající rezidenty na dávky základní chápat v tom smyslu, že tento pojem zahrnuje alespoň podporu ve formě životního minima, podporu v případě nemoci, těhotenství, rodičovskou podporu a podporu v rámci dlouhodobé péče. Způsob poskytování uvedených dávek by měl být stanoven vnitrostátními právními předpisy“.

91. Použití výrazu „alespoň“ znamená, že seznam podpor uvedených v tomto bodu odůvodnění není vyčerpávající. Dále podotýkám, že čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109 neobsahuje žádný odkaz na vnitrostátní právní předpisy pro účely definice základních dávek ve smyslu tohoto ustanovení. Třináctý bod odůvodnění této směrnice sice bezpochyby obsahuje odkaz na vnitrostátní právní předpisy, avšak tento odkaz se omezuje na „způsob poskytování uvedených dávek“, tj. na stanovení podmínek pro přiznání takovýchto dávek a určení jejich výše, jakož i stanovení příslušných postupů, a nevztahuje se tedy na samotnou definici pojmu „základní dávky“. Za těchto podmínek jsem názoru, že se jedná o pojem unijního práva, který musí Soudní dvůr definovat na základě objektivních charakteristik a s odkazem na systém a účel směrnice 2003/109[37].

92. Vzhledem k tomu, že čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109 poskytuje členským státům možnost omezit dosah zásady rovného zacházení stanovené v čl. 11 odst. 1 této směrnice, a odchýlit se tak od plného uplatnění této zásady, musí být využití této možnosti chápáno restriktivně.

93. Jak Komise správně uvedla ve svém vyjádření, hodlá-li členský stát využít možnosti, kterou mu poskytuje čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109, musí tak učinit zcela transparentně a v souladu se zásadou právní jistoty. Podle ustálené judikatury totiž platí, že „zásada právní jistoty, která je jednou ze základních zásad práva Společenství, vyžaduje zejména, aby právní úprava byla jasná a přesná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky“[38]. Nic však v projednávané věci nenasvědčuje tomu, že vnitrostátní nebo provinční zákonodárce využil této možnosti a dodržel přitom výše uvedené podmínky[39]. Tuto skutečnost musí samozřejmě ověřit předkládající soud.

37 — Je třeba podotknout, že použití pojmu „základní dávky“ unijním zákonodárcem není ojedinělé. Tento pojem se např. vyskytuje v čl. 28 odst. 2 a čl. 29 odst. 2, jakož i ve třicátém čtvrtém bodu odůvodnění směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96).

38 — Viz zejména rozsudek ze dne 18. listopadu 2008, Förster (C-158/07, Sb. rozh. s. I-8507, bod 67 a citovaná judikatura).

39 — Podotýkám, že ze zprávy Komise předložené Evropskému parlamentu a Radě ze dne 28. září 2011 o uplatňování směrnice 2003/109 [COM(2011) 585 final] vyplývá, že Řecká republika je jediným státem, kde podle čl. 11 odst. 4 této směrnice vnitrostátní zákonodárce omezuje rovné zacházení v oblasti sociální podpory a sociální ochrany na základní dávky (s. 7).

94. Kromě toho definice pojmu „základní dávky“ ve smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109 musí být stanovena s přihlédnutím k cíli integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, který je podle výše uvedeného jádrem snah zdůrazněných unijním zákonodárcem v několika bodech odůvodnění této směrnice. Mám tedy za to, že základními dávkami jsou takové dávky, které tím, že přispívají k uspokojení základních potřeb, jako je obživa, bydlení a zdraví, umožňují bojovat proti sociálnímu vyloučení.

95. Podle třetího bodu odůvodnění výše uvedené směrnice tato směrnice „ctí základní práva a zachovává zásady uznané zejména [EÚLP] a Listinou“. Již jsem uvedl důvody, proč znění čl. 34 odst. 3 Listiny podle mého názoru činí jen stěží myslitelným, že by členský stát mohl za účelem vyloučení použití čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 rozhodnout, že takový příspěvek na bydlení, o který jde v původním řízení, nespadá do žádné z kategorií týkajících se sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany podle vnitrostátních právních předpisů. Článek 34 odst. 3 Listiny tím, že výslovně uvádí „pomoc v oblasti bydlení“, jejímž cílem je „zajistit důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky“, „[z]a účelem boje proti sociálnímu vyloučení a chudobě“, svědčí podle mého názoru ve prospěch zahrnutí takového příspěvku na bydlení, o jaký jde v původním řízení, do pojmu „základní dávky“, jak byl vymezen výše.

96. Tuto definici zejména splňuje podpora, bez níž by nájemce nemohl dostát svým závazkům plynoucím z nájemní smlouvy, a v případě odebrání této podpory by se dostal do velkých obtíží při hledání náhradního bydlení, ne-li do situace, kdy by on a jeho rodina nemohli důstojně bydlet. Předkládajícímu soudu přísluší, aby po důkladném přezkoumání podpor tvořících systém sociální pomoci platný v členském státě, v němž je státní příslušník třetí země dlouhodobě pobývajícím rezidentem, ověřil, zda by ztráta takového příspěvku na bydlení, o jaký jde v původním řízení, měla za následek to, že by ten, kdo tento příspěvek dříve pobíral, přišel o své bydlení a jeho přístup k náhradnímu bydlení by byl ztížen, ne-li znemožněn.

IV – Závěry

97. Vzhledem k předchozím úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky Tribunale di Bolzano odpověděl takto:

„Článek 11 odst. 1 písm. d) a odst. 4 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 tak, že brání takovým právním předpisům členského státu, o jaké jde v původním řízení, které stran příspěvku na bydlení vyhrazují státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, méně příznivé zacházení než občanům dotčeného členského státu nebo občanům Unie, kteří jsou rezidenty v tomto státě, s výhradou, že předkládající soud:

— zaprvé určí, že takovýto příspěvek spadá podle čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 pod pojmy ‚sociální zabezpečení‘, ‚sociální podpora‘ a ‚sociální ochrana‘ podle jejich definice právními předpisy zmíněného členského státu, a

— zadruhé ověří, zda členský stát využil při dodržení zásady právní jistoty možnosti stanovené v čl. 11 odst. 4 této směrnice. Pokud tomu tak bude, je pojem ‚základní dávky‘ ve smyslu tohoto ustanovení třeba chápat jako dávky, které tím, že přispívají k uspokojení základních potřeb, jako je obživa, bydlení a zdraví, umožňují bojovat proti sociálnímu vyloučení. Předkládajícímu soudu přísluší, aby po důkladném přezkoumání podpor tvořících systém sociální pomoci platný v členském státě, v němž je státní příslušník třetí země dlouhodobě pobývajícím rezidentem, ověřil, zda by ztráta takového příspěvku na bydlení, o který jde v původním řízení, měla za následek to, že by ten, kdo tento příspěvek dříve pobíral, přišel o své bydlení a jeho přístup k náhradnímu bydlení by byl ztížen, ne-li znemožněn.“