Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 13 grudnia 2011 r.[1]

Sprawa C-571/10

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale di Bolzano (Włochy)]

Dyrektywa 2000/43/WE — Wprowadzanie w życie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne — Dyrektywa 2003/109/WE — Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi — Prawo do równego traktowania w zakresie zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe — Przysługująca państwom członkowskim możliwość ograniczenia równego traktowania w odniesieniu do pomocy społecznej i ochrony socjalnej do świadczeń podstawowych — Odmowa przyznania dodatku mieszkaniowego — Uzasadnienie odmowy — Wyczerpanie środków przysługujących obywatelom państw trzecich

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 TUE i 6 TUE, art. 18 TFUE, 45 TFUE i 49 TFUE, art. 1, 21 i 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej[2] oraz przepisów dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne[3], a także dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi[4]. Pytania, z którymi zwrócił się Tribunale di Bolzano (Włochy), dotyczą także art. 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.[5] oraz art. 1 protokołu dodatkowego nr 12.

2. Wniosek ten został złożony w ramach sporu wszczętego przez S. Kamberaja, skarżącego przed sądem krajowym, przeciwko Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) (instytutowi budownictwa społecznego autonomicznej prowincji Bolzano), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (radzie autonomicznej prowincji Bolzano, zwanej dalej „Giunta provinciale"), a także Provincia Autonoma di Bolzano (autonomicznej prowincji Bolzano) w sprawie odmowy przyznania przez IPES dodatku mieszkaniowego za 2009 r. przewidzianego w art. 2 ust.1 lit. k) ustawy

1 — Język oryginału: francuski.
2 — Zwana dalej „kartą".
3 — Dz.U. L 180, s. 22.
4 — Dz.U. 2004, L 16, s. 44.
5 — Zwana dalej „EKPC".

prowincjonalnej nr 13 (legge provinciale n. 13) z dnia 17 grudnia 1998 r. w brzmieniu obowiązującym w okresie właściwym dla stanu faktycznego sprawy przed sądem krajowym (zwanej dalej „ustawą prowincjonalną"). Ten dodatek, wypłacany miesięcznie i służący dofinansowaniu czynszu, przeznaczony jest dla mniej zamożnych najemców.

I – Ramy prawne

A – *Uregulowania Unii*

3. Przytoczę jedynie istotne przepisy dyrektywy, która ma zasadnicze znaczenie dla dalszych rozważań, czyli dyrektywy 2003/109.

4. Motywy 2–4, 12 i 13 tej dyrektywy mają następujące brzmienie:

„(2) Rada Europejska podczas szczególnego szczytu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. oświadczyła, że status prawny obywateli państw trzecich powinien zostać zbliżony do statusu obywateli państw członkowskich oraz że osoba, która zamieszkiwała legalnie na terytorium państwa członkowskiego przez określony czas i która posiada zezwolenie na pobyt długoterminowy, powinna uzyskać w tym państwie członkowskim zestaw jednolitych praw, jak najbardziej zbliżonych do praw przyznanych obywatelom Unii Europejskiej.

(3) Niniejsza dyrektywa szanuje prawa podstawowe oraz przestrzega zasad uznanych w szczególności w [EKPC] oraz w [karcie].

(4) Integracja obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich jest kluczowym elementem wspierania spójności gospodarczej i społecznej, która stanowi podstawowy cel Wspólnoty określony w traktacie.

[…]

(12) W celu ustanowienia rzeczywistego instrumentu integracji rezydentów długoterminowych ze społeczeństwem, w którym żyją, rezydenci długoterminowi powinni korzystać z równego traktowania z obywatelami państwa członkowskiego w szerokim zakresie spraw gospodarczych i społecznych, zgodnie z odpowiednimi warunkami określonymi w niniejszej dyrektywie.

(13) W odniesieniu do pomocy społecznej możliwość ograniczenia świadczeń dla rezydentów długoterminowych do świadczeń podstawowych ma być rozumiana w taki sposób, że pojęcie to obejmuje co najmniej minimalny dochód, pomoc w przypadku choroby, ciąży, pomoc rodzicom oraz stałą opiekę. Warunki przyznawania takich świadczeń powinny być określone przez prawo krajowe".

5. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/109 państwa członkowskie przyznają status rezydenta długoterminowego obywatelom państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na ich terytorium przez okres pięciu lat, bezpośrednio poprzedzający złożenie właściwego wniosku.

6. Artykuł 5 tej dyrektywy przewiduje warunki uzyskania statusu rezydenta długoterminowego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 państwa członkowskie mogą żądać od obywatela państwa trzeciego przedstawienia dowodów, że posiada on, w odniesieniu do siebie i do członków swojej rodziny pozostających na ich utrzymaniu: stałe i regularne dochody wystarczające do utrzymania danej osoby i członków jego rodziny, bez konieczności korzystania z systemu pomocy społecznej danego państwa członkowskiego oraz ubezpieczenie zdrowotne w odniesieniu do wszystkich ryzyk normalnie pokrywanych dla obywateli w danym państwie członkowskim.

7. Na mocy art. 5 ust. 2 tej dyrektywy państwa członkowskie mogą zażądać od obywateli państwa trzeciego, aby spełniali oni warunki integracji, zgodnie z prawem krajowym.

8. Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 2003/109 ma następujące brzmienie:

„Rezydent długoterminowy korzysta z równego traktowania z obywatelami danego państwa pod względem:

[…]

d) zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe;

[…]

f) dostępu do towarów i usług oraz dostaw towarów i świadczenia usług udostępnianych powszechnie oraz do procedur uzyskania zakwaterowania;

[…]”.

9. Artykuł 11 ust. 4 tej dyrektywy stanowi, że w odniesieniu do pomocy społecznej i ochrony socjalnej państwa członkowskie mogą ograniczyć równe traktowanie do świadczeń podstawowych.

B – *Uregulowania krajowe*

10. Zgodnie z art. 117 konstytucji Włoch państwu przysługują wyłączne uprawnienia ustawodawcze w dziedzinie pomocy społecznej jedynie w zakresie określenia podstawowych poziomów świadczeń dla zapewnienia praw obywatelskich i socjalnych, które muszą być gwarantowane na całym terytorium krajowym. W zakresie wykraczającym poza ten cel właściwe są regiony.

11. Decreto legislativo n. 3 (dekret ustawodawczy nr 3) z dnia 8 stycznia 2007 r.[6] transponował dyrektywę 2003/109 i włączył przepisy tej dyrektywy do decreto legislativo n. 286 (dekretu ustawodawczego nr 286) z dnia 25 lipca 1998 r.[7].

12. Artykuł 9 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 286/1998 stanowi, że obcokrajowiec posiadający od co najmniej pięciu lat ważne pozwolenie na pobyt, który wykaże dochód w wysokości co najmniej rocznej kwoty zasiłku socjalnego, a w przypadku wniosku dotyczącego członków swojej rodziny wykaże wystarczający dochód oraz odpowiednie zakwaterowanie spełniające minimalne warunki przewidziane we właściwych przepisach prawa krajowego, może zwrócić się do prefekta policji o przyznanie pozwolenia na pobyt długoterminowy dla siebie i członków swojej rodziny.

13. Artykuł 9 ust. 12 lit. c) dekretu ustawodawczego nr 286/1998, zmienionego dekretem ustawodawczym nr 3 z dnia 8 stycznia 2007 r., stanowi, że w uzupełnieniu przepisów dotyczących obcokrajowca legalnie przebywającego na terytorium Włoch osoba posiadająca pozwolenie na pobyt długoterminowy może korzystać ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej, zabezpieczenia społecznego, ze świadczeń w zakresie dofinansowania świadczeń zdrowotnych, edukacyjnych i społecznych, ze świadczeń w zakresie dostępu do publicznych dóbr i usług, w tym z podjęcia postępowania w sprawie uzyskania mieszkania publicznego budownictwa mieszkaniowego, chyba że przepisy stanowią inaczej, pod warunkiem że zostanie wykazane, iż obcokrajowiec rzeczywiście zamieszkuje na terytorium krajowym.

6 — GURI nr 24 z dnia 30 stycznia 2007 r., s. 4.

7 — Dodatek zwykły do GURI nr 191 z dnia 18 sierpnia 1998 r., zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 286/1998”.

14. Na podstawie art. 3 akapit trzeci decreto del Presidente della Repubblica n. 670 (dekretu prezydenta republiki nr 670) z dnia 31 sierpnia 1972 r.[8], który stanowi źródło prawa rangi konstytucyjnej, Provincia Autonoma di Bolzano z uwagi na szczególną strukturę społeczności podzieloną na trzy grupy językowe (włoską, niemiecką i ladyńską) korzysta ze szczególnej autonomii.

15. Na podstawie art. 8 pkt 25 dekretu nr 670/1972 w zakres tej autonomii wchodzi między innymi uprawnienie do wydawania aktów prawodawczych w dziedzinie świadczeń pomocowych i pomocy publicznej.

16. Artykuł 15 akapit drugi dekretu nr 670/1972 stanowi, że Provincia Autonoma di Bolzano, z zastrzeżeniem przypadków nadzwyczajnych, wykorzystuje swe środki przeznaczone na cele pomocy, cele społeczne i kulturalne wprost proporcjonalnie do liczebności każdej grupy językowej i w odniesieniu do wielkości zapotrzebowania danej grupy.

17. Dodatek mieszkaniowy, o którym mowa w art. 2 ust. 1 lit. k) ustawy prowincjonalnej służący dofinansowaniu mniej zamożnym najemcom czynszu najmu jest rozdzielany pomiędzy trzy grupy językowe z Provincia Autonoma di Bolzano według przesłanek z art. 15 akapit drugi dekretu nr 670/1972.

18. Artykuł 5 ust. 1 ustawy prowincjonalnej stanowi, że fundusze na działania w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. k) tej ustawy muszą być rozdzielone pomiędzy wnioskodawców z trzech grup językowych proporcjonalnie do średniej ważonej obejmującej liczebność wynikającą z ostatniego powszechnego spisu ludności oraz zapotrzebowanie każdej z grup. Zgodnie z art. 5 ust. 2 tego uregulowania zapotrzebowanie każdej grupy językowej określane jest co roku przy uwzględnieniu wniosków złożonych w ostatnich dziesięciu latach. Wnioski w sprawie uzyskania dodatku mieszkaniowego muszą osiągnąć co najmniej 25 punktów.

19. Z postanowienia odsyłającego wynika, że liczebność każdej z grup językowych oblicza się na podstawie ostatniego powszechnego spisu ludności oraz oświadczenia w sprawie przynależności do jednej z grup językowych, do których przedstawienia zobowiązani są wszyscy obywatele Włoch w wieku powyżej 14 lat mieszkający na terytorium Provincia Autonoma di Bolzano.

20. Obywatele Unii zamieszkujący na terytorium prowincji, którzy pracują i spełniają pozostałe przesłanki uzyskania pomocy mieszkaniowej, zgodnie z art. 5 ust. 6 ustawy prowincjonalnej, muszą złożyć oświadczenie o przynależności lub o przystąpieniu do jednej z trzech grup językowych.

21. Zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy prowincjonalnej Giunta provinciale co roku określa wysokość środków zarezerwowanych dla obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy w chwili złożenia wniosku przebywają w sposób ciągły i legalnie od co najmniej pięciu lat na terytorium prowincji oraz którzy przepracowali na terytorium prowincji co najmniej trzy lata. Liczbę mieszkań do wynajmu, które mogą być przydzielone obywatelom państw trzecich i bezpaństwowcom, określa się proporcjonalnie do średniej ważonej obejmującej po pierwsze, liczebność tych obywateli państw trzecich i bezpaństwowców i po drugie, zapotrzebowanie. Kwota środków na dofinansowywane mieszkania, przeznaczonych na nabywanie, budowę i remont mieszkań służących jako główne miejsce zamieszkania oraz na dodatki mieszkaniowe jest określana zgodnie z takimi samymi kryteriami.

22. Z deliberazione n. 1885 (uchwały nr 1885) wydanej przez Giunta provinciale w dniu 20 lipca 2009 r. dotyczącej kwoty środków przeznaczonych w 2009 r. dla obywateli państw trzecich i bezpaństwowców wynika, że w ramach średniej ważonej ich liczebność uzyskała współczynnik 5, podczas gdy ich zapotrzebowanie – współczynnik 1.

8 — GURI nr 301 z dnia 20 listopada 1972 r., zwany dalej „dekretem nr 670/1972”.

23. Przy zastosowaniu tych kryteriów kwota środków na cele pomocy mieszkaniowej, jak również pomoc na nabywanie, budowę i remont mieszkań dla obywateli trzecich i bezpaństwowców została określona na 7,90% środków przewidzianych w programie działań na 2009 r.

II – Okoliczności faktyczne sporu przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

24. Servet Kamberaj jest obywatelem Albanii wyznania muzułmańskiego, zamieszkującym w Provincia Autonoma di Bolzano i posiadającym tam stałe zatrudnienie od 1994 r. Posiada on pozwolenie na pobyt na czas nieokreślony.

25. Do 2008 r. korzystał on z dodatku mieszkaniowego przewidzianego w art. 2 ust. 1 lit. k) ustawy prowincjonalnej [9].

26. Pismem z dnia 22 marca 2010 r. IPES poinformował skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym o oddaleniu jego wniosku o dodatek na 2009 r., uzasadniając swoją decyzję tym, że ustanowiony uchwałą Giunta provinciale nr 1885 z dnia 20 lipca 2009 r. budżet przeznaczony dla obywateli państw trzecich został wyczerpany.

27. W skardze z dnia 8 października 2010 r. skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym wnosi do Tribunale di Bolzano o stwierdzenie, że postępowanie pozwanych względem niego było dyskryminujące. Jego zdaniem ustawa taka jak ustawa prowincjonalna jest sprzeczna w szczególności z dyrektywą 2000/43 i dyrektywą 2003/109 w zakresie, w jakim obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi są traktowani mniej korzystnie niż obywatele Unii w odniesieniu do dodatków mieszkaniowych.

28. Przed sądem krajowym Provincia Autonoma di Bolzano stwierdziła, że jedynym sposobem na zapewnienie pokoju społecznego pomiędzy osobami wnioskującymi o pomoc socjalną jest proporcjonalne rozdzielenie pomocy dla grup językowych zamieszkujących na terytorium tej prowincji.

29. Zdaniem sądu krajowego od czasu przyjęcia ustawy prowincjonalnej ludność zamieszkująca Provincia Autonoma di Bolzano dzieli się na dwie grupy, a mianowicie obywateli Unii (Włochów i innych), dla których dostęp do dodatku mieszkaniowego jest jednakowo uzależniony od złożenia oświadczenia o przynależności lub przystąpieniu do jednej z trzech grup językowych, i obywateli państw trzecich, dla których nie ma takiego wymogu.

30. Sąd ten wskazuje, że w celu zaspokojenia w 2009 r. całego zapotrzebowania na dostęp do mieszkań pod wynajem lub na własność, pierwszej grupie przyznano środki odpowiadające ogółem 90 812 321,57 EUR (z czego 21 546 197,57 EUR tytułem dodatku mieszkaniowego oraz 69 266 124 EUR tytułem dofinansowania nabycia, budowy i remontu mieszkań służących za główne miejsce zamieszkania), natomiast drugiej grupie przyznano ogółem 11 604 595,00 EUR (z czego 10 200 000 EUR tytułem dodatku mieszkaniowego oraz 1 404 595 EUR tytułem dofinansowania nabycia, budowy i remontu mieszkań służących za główne miejsce zamieszkania).

31. Mając na uwadze powyższe rozważania, Tribunale di Bolzano postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga od sądu krajowego pełnego i natychmiastowego stosowania bezpośrednio skutecznych przepisów prawa Unii oraz odstąpienia od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z prawem Unii, nawet jeżeli te przepisy krajowe zostały przyjęte w wykonaniu podstawowych zasad porządku konstytucyjnego państwa członkowskiego?

9 — Z postanowienia odsyłającego oraz z uwag pisemnych przedstawionych przez S. Kamberaja wynika, że ostatnio otrzymywał on dodatek w wysokości 550 EUR do czynszu w wysokości 1 200 EUR. Kwoty przedstawione przez S. Kamberaja na rozprawie nie zgadzają się dokładnie. W każdym razie dodatek mieszkaniowy pokrywał około połowę czynszu płaconego przez S. Kamberaja.

2) Czy w przypadku sprzeczności pomiędzy przepisem krajowym i EKPC dokonane w art. 6 TUE odesłanie do EKPC wymaga od sądu krajowego zastosowania bezpośrednio art. 14 EKPC i art. 1 protokołu dodatkowego nr 12 do EKPC oraz odstąpienia od stosowania niezgodnego z nimi krajowego źródła prawa, bez konieczności uprzedniego wystąpienia do krajowego sądu konstytucyjnego o zbadanie jego zgodności z konstytucją?

3) Czy prawo Unii, a w szczególności art. 2 [TUE] i 6 TUE, art. 21 i 34 karty oraz dyrektywy 2000/43 […] i 2003/109 […], stoi na przeszkodzie przepisom krajowym (czy dokładniej prowincjonalnym), takim jak zawarte w art. 15 [akapit drugi] dekretu nr 670/1972 […], art. 1 i 5 ustawy prowincjonalnej […] oraz w uchwale nr 18[8]5 […], w części, w której w odniesieniu do korzyści przez nie przewidzianych, a w szczególności do tzw. »dodatku mieszkaniowego«, nadają one znaczenie przynależności państwowej, zastrzegając dla pracowników będących rezydentami długoterminowymi niepochodzącymi z Unii lub dla bezpaństwowców traktowanie mniej korzystne niż dla obywateli Unii (Włochów lub innych) będących rezydentami?

4) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze, drugie i trzecie, czy w razie naruszenia ogólnych zasad Unii, takich jak zakaz dyskryminacji i wymóg pewności prawa, jeżeli istnieją krajowe przepisy wykonawcze pozwalające sądowi »nakazać zaprzestanie szkodliwego zachowania i wydać każde inne odpowiednie postanowienie zależnie od okoliczności i skutków dyskryminacji« oraz wymagające od niego »nakazania zaprzestania zachowania, postępowania lub cofnięcia dyskryminującego aktu, jeżeli nadal on istnieje, jak również usunięcia skutków« i pozwalające zarządzić »w celu uniemożliwienia ponownego wystąpienia – w terminie określonym w postanowieniu – plan usunięcia stwierdzonych przypadków dyskryminacji«, wykładni art. 15 dyrektywy 2000/43[...] – w części, w której przewiduje on, że sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające – należy dokonywać w ten sposób, iż pomiędzy stwierdzonymi przypadkami dyskryminacji i skutkami, jakie mają być usunięte również w celu uniknięcia nieuzasadnionej dyskryminacji odwrotnej, obejmuje on wszystkie naruszenia oddziaływające na dyskryminowane osoby, chociażby nie były one częścią sporu?

5) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie czwarte, czy prawo Unii, a w szczególności art. 2 [TUE] i 6 TUE, art. 21 i 34 karty oraz dyrektywy 2000/43 […] i 2003/109 […], stoi na przeszkodzie przepisom krajowym (czy dokładniej prowincjonalnym), które wymagają jedynie od osób pochodzących spoza Unii, a nie od obywateli Unii (Włochów i innych) – obie kategorie zrównane są jedynie w zakresie obowiązku zamieszkiwania na terytorium prowincji przez okres przekraczający 5 lat – spełniania dodatkowego wymogu polegającego na przepracowaniu 3 lat w celu korzystania z dostępu do dodatku mieszkaniowego?

6) Czy prawo Unii, a w szczególności art. 2 [TUE] i 6 TUE, art. 18 [TFUE], 45 [TFUE], 49 TFUE w związku z art. 1, 21 i 34 karty, stoi na przeszkodzie przepisom krajowym (czy dokładniej prowincjonalnym), które przewidują, że obywatele Unii (Włosi i inni) mają obowiązek złożenia oświadczenia o przynależności lub przystąpieniu do jednej z grup językowych obecnych w Górnej Adydze/Południowym Tyrolu w celu korzystania z dostępu do dodatku mieszkaniowego?

7) Czy prawo Unii, a w szczególności art. 2 [TUE] i 6 TUE, art. 18 [TFUE], 45 [TFUE], 49 TFUE w związku z art. 21 i 34 karty, stoi na przeszkodzie przepisom krajowym (czy dokładniej prowincjonalnym), które nakładają na obywateli Unii (Włochów i innych) obowiązek zamieszkiwania lub pracy na terytorium prowincji od co najmniej 5 lat w celu korzystania z dostępu do dodatku mieszkaniowego?”.

III – Analiza

32. Zwracając się do Trybunału z przytoczonymi powyżej siedmioma pytaniami, sąd krajowy ma wyraźnie na celu uzyskanie od Trybunału orzeczenia w przedmiocie zgodności z prawem Unii systemu wprowadzonego w życie ustawą prowincjonalną w sprawie dodatków mieszkaniowych. Mając na uwadze charakter postępowania w trybie prejudycjalnym i ograniczenia, jakie z niego wynikają w zakresie właściwości Trybunału, Trybunał nie może orzekać na temat elementów systemu, które wykraczają poza ramy sporu przed sądem krajowym.

A – *W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych*

33. Tytułem wstępu, należy w skrócie przypomnieć zasady dotyczące właściwości Trybunału zgodnie z art. 267 TFUE.

34. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem procedura przewidziana w art. 267 TFUE stanowi instrument współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał przedstawia sądom krajowym elementy wykładni prawa Unii, które są im niezbędne dla rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów [10].

35. W ramach tej współpracy pytania prejudycjalne dotyczące wykładni prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Trybunał może odmówić orzekania w kwestii pytania prejudycjalnego przedłożonego przez sąd krajowy tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie posiada wiedzy na temat okoliczności faktycznych lub prawnych koniecznej do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedłożone mu pytania [11].

36. W świetle tych zasad należy dokonać analizy pytań, z którymi zwrócił się Tribunale di Bolzano.

37. Moim zdaniem, jedynie pytanie trzecie jest dopuszczalne w kontekście omawianej procedury.

38. Pytanie drugie, zgodnie z postanowieniem odsyłającym, dotyczy sposobu rozstrzygnięcia przez sąd krajowy w sprawie dotyczącej normy prawa krajowego niezgodnej ze stosowanymi bezpośrednio przepisami EKPC. Zdaniem sądu krajowego Corte costituzionale stwierdziłby, że taka niezgodność nie pozwala na odstąpienie od stosowania przepisu krajowego, lecz nakłada na sąd obowiązek wystąpienia o zbadanie zgodności z konstytucją, jeżeli nie jest możliwe przestrzeganie EKPC w drodze zastosowania wykładni zgodnej [12].

39. Należy podkreślić, że Trybunał rozpoznający sprawę na mocy art. 267 TFUE jest właściwy do orzekania w zakresie dokonywania wykładni traktatów oraz w zakresie ważności i wykładni aktów wydanych przez instytucje Unii. Właściwość Trybunału jest ograniczona do badania jedynie przepisów prawa Unii [13]. W ramach postępowania o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał nie jest zatem właściwy do rozstrzygania w przedmiocie konsekwencji wynikających dla sądu krajowego z ewentualnej sprzeczności pomiędzy normą prawa krajowego a przepisami EKPC.

10 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06 Danske Slagterier, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo.

11 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-570/07 i C-571/07 Blanco Pérez i Chao Gómez, Zb.Orz. s. I-4629, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

12 — Punkt 62 postanowienia odsyłającego.

13 — Zobacz wyroki: z dnia 18 października 1990 r. w sprawach połączonych C-297/88 i C-197/89 Dzodzi, Rec. s. I-3763, pkt 31; z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawie C-453/04 innoventif, Zb.Orz. s. I-4929, pkt 29; a także postanowienie z dnia 1 marca 2011 r. w sprawie C-457/09 Chartry, Zb.Orz. s. I-819, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

40. W pytaniu czwartym sąd krajowy zwraca się zasadniczo o ustalenie, czy art. 15 dyrektywy 2000/43, który przewiduje, że sankcje wobec naruszeń zasady niedyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, nakłada na sąd krajowy stwierdzający takie naruszenie obowiązek zaprzestania wszelkich naruszeń oddziałujących na dyskryminowane osoby, chociażby nie były one częścią sporu.

41. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej dyrektywy znajduje ona zastosowanie do wszelkich form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Ponadto art. 3 ust. 2 tej dyrektywy stanowi, że nie dotyczy ona odmiennego traktowania ze względu na przynależność państwową i nie narusza przepisów oraz warunków odnoszących się do wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców na terytorium państw członkowskich i wszelkiego traktowania związanego ze statusem prawnym obywateli państw trzecich i bezpaństwowców.

42. Tymczasem z postanowienia odsyłającego wyraźnie wynika, że S. Kamberaj nie był dyskryminowany w sposób bezpośredni ani pośredni ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Różnica w traktowaniu, której doświadczył w swoim przekonaniu skarżący, w porównaniu z obywatelami Włoch i innymi obywatelami Unii przy zastosowaniu ustawy prowincjonalnej wynika z jego statusu obywatela państwa trzeciego, czyli z jego przynależności państwowej.

43. Spór przed sądem krajowym nie wchodzi zatem w zakres stosowania dyrektywy 2000/43 i nie ma potrzeby dokonywania wykładni tej dyrektywy.

44. Ponadto uważam, że pytania pierwsze, szóste i siódme nie są dopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczą sytuacji obywateli Unii i obywateli Włoch należących do jednej z trzech grup językowych zamieszkujących na terytorium Provincia Autonoma di Bolzano.

45. W pytaniu pierwszym sąd krajowy ma zasadniczo na celu ustalenie, czy zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga od sądu krajowego pełnego i natychmiastowego stosowania bezpośrednio skutecznych przepisów prawa Unii oraz odstąpienia od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z prawem Unii, nawet jeżeli te przepisy krajowe zostały przyjęte w wykonaniu podstawowych zasad porządku konstytucyjnego państwa członkowskiego.

46. Pytanie to odnosi się, pod kątem krajowego prawa konstytucjonalnego, do zakresu zasady ochrony mniejszości językowych i stosowania zasady proporcjonalności wobec grup językowych. Zasady te mają znaczenie w odniesieniu do obywateli włoskich posługujących się językiem niemieckim, włoskim i ladyńskim oraz do obywateli Unii.

47. W pytaniach szóstym i siódmym sąd krajowy ma zasadniczo na celu ustalenie, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które przewidują, że obywatele Unii mają obowiązek po pierwsze złożenia oświadczenia o przynależności lub przystąpieniu do jednej z trzech grup językowych zamieszkujących w Provincia Autonoma di Bolzano i po drugie zamieszkiwania i pracy na terytorium prowincji co najmniej od 5 lat w celu korzystania z dodatku mieszkaniowego.

48. Moim zdaniem pytania te nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym. Spór ten bowiem nie dotyczy obywatela Unii, czy to Włocha, czy obywatela innego państwa członkowskiego, lecz obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym na terytorium Provincia Autonoma di Bolzano.

49. Uważam także, że nie ma potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytanie piąte, które dotyczy zgodności z prawem Unii wymogu polegającego na przepracowaniu 3 lat w celu korzystania z dodatku mieszkaniowego. Zostało bowiem ustalone, że S. Kamberaj zamieszkuje na terytorium Provincia Autonoma di Bolzano i od 1994 r. ma tam stałą pracę i że niespełnienie tego wymogu nie było powodem oddalenia złożonego przez niego wniosku o dodatek mieszkaniowy. Pytanie to nie ma zatem znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym.

50. Z powyższych rozważań wynika, że dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym użyteczna będzie odpowiedź jedynie na pytanie trzecie. Proponuję więc Trybunałowi, aby skoncentrował się tylko na tym pytaniu.

51. Przed przystąpieniem do analizy tego pytania warto uściślić, że przyjmuję za ustalone dla potrzeb dalszych rozważań, iż S. Kamberaj posiada status rezydenta długoterminowego przewidziany w art. 4–7 dyrektywy 2003/109. Zbadanie prawdziwości tego twierdzenia należy do sądu krajowego.

B – *W przedmiocie pytania trzeciego*

52. W tym pytaniu sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni dyrektywy 2003/109 należy dokonywać w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, które w odniesieniu do dodatku mieszkaniowego zastrzegają dla obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi traktowanie mniej korzystne niż dla obywateli Włoch lub innych państw członkowskich Unii, będących rezydentami tego państwa członkowskiego.

53. Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/109 obywatele państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi korzystają z równego traktowania z obywatelami danego państwa w różnych obszarach wymienionych w lit. a)–h). Poza warunkami zawartymi w tych kilku punktach oraz w art. 11 ust. 2 i 3 tej dyrektywy, art. 11 ust. 4 dyrektywy pozwala państwom członkowskim w odniesieniu do pomocy społecznej i ochrony socjalnej ograniczyć równe traktowanie do świadczeń podstawowych.

54. Sposób sformułowania art. 11 dyrektywy 2003/109 wskazuje na różnice zdań, które mogły być wyrażane przy okazji dyskusji nad tym tekstem w odniesieniu do zakresu, jaki należało nadać zasadzie równego traktowania obywateli państw trzecich korzystających ze statusu długoterminowych rezydentów z obywateli danego państwa członkowskiego [14]. Różnice są bardzo wyraźne, porównując wniosek Komisji [15] i tekst ostateczny. Obydwa teksty zaczynają się od potwierdzenia zasady równego traktowania w różnych dziedzinach, a jednocześnie obwarowują ją wieloma warunkami i ograniczeniami. Niniejsza sprawa stanowi dla Trybunału okazję uściślenia zakresu niektórych warunków i ograniczeń w taki sposób, aby można było je pogodzić z jednej strony z celami dyrektywy 2003/109 i z drugiej strony z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w szczególności w art. 34 karty.

55. W pierwszej kolejności zbadam, czy obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi, na podstawie stosowania kwestionowanych przepisów prowincjonalnych są traktowani rzeczywiście mniej korzystnie w odniesieniu do dodatku mieszkaniowego niż obywatele danego państwa członkowskiego.

56. Jeżeli wskazana teza zostanie potwierdzona, wówczas należy zbadać, czy dyrektywa 2003/109 stoi na przeszkodzie takiej różnicy traktowania w omawianym obszarze.

1. W przedmiocie istnienia różnicy traktowania pomiędzy obywatelami państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi i obywatelami danego państwa członkowskiego

57. Ustawa prowincjonalna wprowadziła w życie mechanizm rozdziału dodatku mieszkaniowego, zgodnie z którym kwota środków przyznawanych grupom, na które składają się po pierwsze, obywatele Włoch i innych państw członkowskich Unii a po drugie, obywatele państw trzecich, jest ustalana proporcjonalnie do średniej ważonej obejmującej z jednej strony liczebność tych grup, a z drugiej strony – zapotrzebowanie.

14 — Zobacz na ten temat *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, Hailbronner, s. 642, 643.

15 — Wniosek w sprawie dyrektywy Rady dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi [COM(2001) 127 wersja ostateczna, zwany dalej „wnioskiem Komisji”].

58. Co się tyczy grupy pierwszej, w skład której wchodzą obywatele Włoch i pozostali obywatele Unii, to czynnikom dotyczącym liczebności i zapotrzebowania tej grupy został przydzielony taki sam współczynnik, a mianowicie 1.

59. Natomiast w odniesieniu do grupy drugiej składającej się z obywateli państw trzecich przyznano współczynnik 5 w zakresie liczebności, podczas gdy zapotrzebowaniu tej grupy przydzielono współczynnik 1.

60. Wysokość środków przyznawanych z tytułu dodatku mieszkaniowego tym dwóm grupom została zatem obliczona w inny sposób. Różnica ta poskutkowała zmniejszeniem części środków, o które grupa składająca się z obywateli państw trzecich mogłaby się ubiegać, jeżeli czynnikom dotyczącym liczebności tej grupy i zapotrzebowania zostałby przydzielony ten sam współczynnik co zastosowany w odniesieniu do grupy pierwszej.

61. Z akt sprawy wynika, że zgodnie z metodą obliczania zastosowaną do drugiej grupy w odniesieniu do pomocy na 2009 r., obywatelom państw trzecich, którzy stanowili 4,44% populacji zamieszkującej na terytorium Provincia Autonoma di Bolzano i 25,16% zapotrzebowania, przyznano 7,90% środków w ramach dofinansowania przez IPES tytułem dodatku mieszkaniowego oraz tytułem wsparcia w nabywaniu, budowie i remoncie mieszkań służących za główne miejsce zamieszkania.

62. Jeżeli czynnikom dotyczącym liczebności i zapotrzebowania obywateli państw trzecich zostałby przydzielony taki sam współczynnik co współczynnik zastosowany względem obywateli Włoch i pozostałych obywateli Unii, wówczas ta pierwsza grupa skorzystałaby z większej części środków, tj. około 14,8%. Zastosowanie różnych współczynników poskutkowało zatem mniej korzystnym traktowaniem grupy składającej się z obywateli państw trzecich, ponieważ przyczyniło się do obniżenia wskaźnika przychylnego rozpatrzenia wniesionych przez nich wniosków o dodatek mieszkaniowy.

63. Podczas rozprawy Giunta provinciale zaprzeczyła istnieniu dyskryminacji, twierdząc, że sytuacja każdej z tych grup była inna. I tak, podczas gdy liczebność grupy pierwszej została obliczona na podstawie powszechnego spisu ludności przeprowadzanego co 10 lat, to liczebność grupy drugiej została obliczona w oparciu o roczne dane statystyczne, które ze swej natury mają charakter szacunkowy. Ponadto sposób obliczania zapotrzebowania tych dwóch grup był inny, a sprawdzenie majątku i przychodów obywateli państw trzecich było prawie niemożliwe.

64. Nie wydaje mi się, by wskazane elementy wystarczyły do wykazania, że obywatele każdej z tych dwóch grup znajdowali się w sytuacjach do tego stopnia odmiennych, żeby można było zaprzeczać istnieniu dyskryminacji w odniesieniu do obliczania rozdziału pomocy. W każdym razie elementy te nie uzasadniają rozmiaru różnicy od 1 do 5 pomiędzy współczynnikami liczebności obu tych grup. Co więcej, jak słusznie podczas rozprawy wskazała Komisja, trudności natury statystycznej i administracyjnej nie uzasadniają aż takiej różnicy w traktowaniu.

65. Należy teraz zbadać, czy dyrektywa 2003/109 sprzeciwia się takiemu odmiennemu traktowaniu.

2. Czy dyrektywa 2003/109 sprzeciwia się odmiennemu traktowaniu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w porównaniu z obywatelami Włoch w odniesieniu do przyznawania dodatku mieszkaniowego, takiego jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym?

66. Ażeby odpowiedzieć na to pytanie, najpierw przeanalizuję kwestię kwalifikacji dodatku mieszkaniowego w odniesieniu do obszarów wymienionych w art. 11 ust. 1 lit. d) i f) dyrektywy 2003/109. Następnie przyjrzę się pojęciu „świadczeń podstawowych” w rozumieniu art. 11 ust. 4 tej dyrektywy.

a) W przedmiocie kwalifikacji dodatku mieszkaniowego w świetle obszarów wymienionych w art. 11 ust. 1 lit. d) i f) dyrektywy 2003/109

67. Obszar, którego dotyczy art. 11 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2003/109, to „dostęp do towarów i usług oraz dostaw towarów i świadczenia usług udostępnianych powszechnie oraz do procedur uzyskania zakwaterowania".

68. W związku z tym, że spór przed sądem krajowym dotyczy przesłanek przyznawania dodatku mieszkaniowego, nie zaś przesłanek przyznawania mieszkania socjalnego przez organy publiczne, to moim zdaniem nie można uznać, że kwestionowany przepis prowincjonalny dotyczy „dostępu do procedur uzyskania zakwaterowania" w rozumieniu tego przepisu.

69. Ponadto, nawet jeżeli to ostatnie wyrażenie, podobnie jak „dostęp do towarów i usług" miałoby obejmować swoim zakresem dostęp do mieszkania zarówno socjalnego, jak i prywatnego [16], to przepis dotyczący dodatku mieszkaniowego, który jest rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym, nie ma bezpośrednio na celu regulacji dostępu do mieszkania, chociaż nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie w życie takiego mechanizmu mogłoby wywierać konkretne skutki na możliwość dostępu do mieszkań dla niektórych osób. Jedynie wykładnia szczególnie szeroka art. 11 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2003/109, zgodnie z którą przepis ten należałoby rozumieć jako obejmujący każdą normę, która mogłaby oddziaływać na dostęp do mieszkania, pozwoliłaby ująć w ramy stosowania tego przepisu kwestionowane przepisy prowincjonalne. Nie popieram tak daleko idącej wykładni, która doprowadziłaby do tego, że przepis ten miałby taki sam zakres jak na przykład art. 9 rozporządzenia (UE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii [17], który stanowi, używając zupełnie innych pojęć niż art. 11 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2003/109, że „pracownikowi, który jest obywatelem państwa członkowskiego i jest zatrudniony na terytorium innego państwa członkowskiego, przysługują *wszelkie prawa i korzyści przyznawane pracownikom krajowym w sprawach mieszkaniowych* [18]".

70. Moim zdaniem to w kontekście art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 należy analizować dodatek mieszkaniowy rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym. Przypominam, że zgodnie z tym przepisem obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi korzystają z równego traktowania z obywatelami danego państwa w odniesieniu do „zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe".

71. Brzmienie, na które zdecydował się prawodawca Unii, różni się znacząco od wstępnego projektu Komisji. Wniosek Komisji w art. 12 ust. 1 lit. d)–f) przewidywał bowiem równe traktowanie obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi z obywatelami danego państwa członkowskiego w odniesieniu do „ochrony socjalnej łącznie z zabezpieczeniem społecznym i świadczeniami zdrowotnymi", „pomocy społecznej" oraz „świadczeń socjalnych i ulg podatkowych".

72. W ten sposób Komisja miała zamiar przyznać bardzo szeroki zakres równemu traktowaniu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi z obywatelami danego państwa członkowskiego w obszarze polityki społecznej [19].

16 — Taki był w każdym razie sens, jaki Komisja nadała temu przepisowi w swoim wniosku, wskazując, że dostęp do towarów i usług „obejmuje dostęp do mieszkania ze środków publicznych lub prywatnych" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak pozostałe fragmenty wniosku Komisji] (s. 21). Wobec wyrażenia „dostęp do mieszkania", które zostało użyte w tym wniosku jedno z państw członkowskich wniosło zastrzeżenie (dokument Rady Unii Europejskiej 10698/01, s. 17), co być może wyjaśnia, dlaczego nie znalazło się ono w tekście ostatecznym. Zobacz także, co się tyczy podobnego przepisu zawartego w art. 14 ust. 1 lit. g) dyrektywy Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. L 155, s. 17), *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, s. 775.

17 — Dz.U. L 141, s. 1.

18 — Wyróżnienie własne.

19 — Zwracam uwagę, że jest to brzmienie podobne do brzmienia art. 3 ust. 1 lit. e) i f) dyrektywy 2000/43.

73. Brak zgody niektórych państw członkowskich na tak szeroki zakres równego traktowania w obszarze polityki społecznej spowodował po pierwsze, że wykreślone zostało sformułowanie o świadczeniach socjalnych, w odniesieniu do których, jak wiemy, Trybunał zastosował wykładnię rozszerzającą w ramach stosowania rozporządzenia Rady [20] (EWG) nr 1612/68 i po drugie, dodany został fragment uściślający, że pojęcia zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej należy rozumieć w taki sposób, w jaki „[określa je prawo krajowe]".

74. Fakt zamieszczenia takiego sformułowania w art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 odróżnia tę dyrektywę od innych aktów prawa Unii, które także mają na celu ustanowienie równego traktowania w obszarze polityki społecznej. I tak art. 3 ust. 1 lit. e) i f) dyrektywy 2000/43 dotyczy „ochrony społecznej, łącznie z zabezpieczeniem społecznym i opieką zdrowotną", jak również „świadczeń społecznych" i nie odsyła do prawa państw członkowskich w odniesieniu do definicji tych pojęć. Ponadto art. 12 lit. c) dyrektywy Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych [21] oraz art. 14 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2009/50, aby zdefiniować działy zabezpieczenia społecznego, odwołują się do rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie [22] oraz do załącznika do rozporządzenia Rady (WE) nr 859/2003 [23].

75. Jakkolwiek niepożądane może to się wydawać pod względem spójności poszczególnych aktów Unii w obszarze polityki społecznej, odwołujących się do podobnych lub identycznych pojęć, które dodatkowo czasami zostały przyjęte na tej samej podstawie prawnej, to jednak uważam, że trudno pominąć wyraźne odwołanie do prawa krajowego państw członkowskich zawarte w art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109. Jest bowiem bardzo prawdopodobne, że wcale nieprzypadkowo dodano to uściślenie w celu uniemożliwienia autonomicznej wykładni pojęć z zakresu zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej w prawie Unii, w ramach stosowania art. 11 tej dyrektywy [24]. Prawodawca Unii zamierzał tym samym pozostawić państwom członkowskim kwestię ustalenia zakresu stosowania tych pojęć po to, aby państwa te mogły same wytyczyć zakres równego traktowania w tych obszarach.

76. Prawdą jest, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału człon zdania „określonych przez prawo krajowe" stanowi a priori przeszkodę w tym, aby można było przyjąć w prawie Unii jednolitą i autonomiczną wykładnię pojęć: zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna i ochrona socjalna w ramach stosowania art. 11 dyrektywy 2003/109.

77. Zgodnie z tym orzecznictwem „względy jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasady równości wskazują na to, że treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia swego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię" [25]. Oznacza to, że a contrario przepisowi prawa Unii, który zawiera wyraźne odesłanie do prawa państw członkowskich, co do zasady nie można nadać autonomicznej i jednolitej wykładni.

20 — Rozporządzenie z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, s. 2). Zobacz w szczególności wyrok z dnia 30 września 1975 r. w sprawie 32/75 Cristini, Rec. s. 1085, pkt 12, 13.

21 — Dz.U. L 289, s. 15.

22 — Dz.U. L 149, s. 2.

23 — Rozporządzenie z dnia 14 maja 2003 r. rozszerzające przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia (EWG) nr 574/72 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo (Dz.U. L 124, s 1).

24 — Zobacz podobnie: *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, s. 646. Zobacz także, w odniesieniu do pojęcia „zabezpieczenia społecznego", o którym mowa w art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109: L. Halleskov, The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?, w: *European Journal of Migration and Law*, vol. 7, 2005, n° 2, s. 181, spec. s. 198.

25 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 18 października 2011 r. w sprawie C-34/10 Brüstle, Zb.Orz. s. I-9821, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo.

78. Jednakże Trybunał bada w sposób uważny brzmienie konkretnych przypadków odesłania do prawa krajowego celem dokładnego określenia zakresu swobody pozostawionej państwom członkowskim. I tak, na przykład w odniesieniu do prawa do urlopu corocznego, przewidzianego w art. 7 ust. 1 dyrektywy Rady 93/104/WE z dnia 23 listopada 1993 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy[26] Trybunał orzekł, że „wyrażenie »zgodnie z warunkami uprawniającymi i przyznającymi […] urlop, które zostały przewidziane w ustawodawstwie krajowym lub w praktyce krajowej« należy […] rozumieć w ten sposób, że dotyczy jedynie warunków korzystania z corocznego płatnego urlopu w różnych państwach członkowskich […], [natomiast państwa te nie mogą] obwarować powstania tego prawa, które wynika wprost z dyrektywy 93/104, jakimikolwiek warunkami”[27].

79. Ponadto Trybunał opowiada się za wykładnią autonomiczną, w przypadku gdy odesłania do prawa państw członkowskich są ogólne i taka wykładnia jest konieczna, aby zapewnić realizację celu założonego w przepisie prawa Unii. I tak, dalej w ramach dyrektywy 93/104, ale tym razem w odniesieniu do kwestii czasu pracy i okresu odpoczynku, Trybunał uznał, że są to „pojęcia prawa wspólnotowego, które należy definiować według obiektywnych cech, odwołując się do systematyki i celu tej dyrektywy” i doprecyzował, że „tylko taka autonomiczna wykładnia może zagwarantować tej dyrektywie pełną skuteczność, jak również jednolite stosowanie tych pojęć we wszystkich państwach członkowskich”[28]. Artykuł 2 pkt 1 dyrektywy 93/104 definiował pojęcie czasu pracy następująco: „każdy okres, podczas którego pracownik pracuje, jest do dyspozycji pracodawcy i wypełnia swe czynności lub obowiązki, *zgodnie z przepisami krajowymi lub praktyką krajową*[29]”. Trybunał stwierdził, że ostatni człon zdania nie stoi na przeszkodzie przyjęciu w prawie Unii wykładni autonomicznej tego pojęcia. Trybunał uznał, że „okoliczność, iż w definicji pojęcia czasu pracy odwołano się do »przepisów krajowych lub praktyk krajowych«, nie oznacza, że państwa członkowskie mogą jednostronnie określać zakres tego pojęcia”[30].

80. Uściślenie pojęć użytych przez prawodawcę unijnego w art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 celem opisania zakresu odesłania do prawa państw członkowskich, czyli definiowania samych pojęć zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej przez ustawodawstwo każdego państwa członkowskiego, moim zdaniem stoi jednak na przeszkodzie, aby Trybunał wyprowadził autonomiczną i jednolitą wykładnię pojęć wskazanych w tym przepisie.

81. Rozpatrywana w niniejszej sprawie sytuacja różni się zatem od sytuacji, którą Trybunał analizował w wyroku z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie Chakroun[31], kiedy to uznał, że „termin »system pomocy społecznej państwa członkowskiego« [w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin[32]] jest autonomicznym pojęciem prawa Unii, którego nie można definiować, odwołując się do pojęć prawa krajowego”.[33] Wykładnia autonomiczna tego pojęcia była możliwa, ponieważ przepis ten nie zawierał odesłania do definicji tego pojęcia w prawie krajowym. Co więcej, Trybunał w tym wyroku dokonał wykładni pojęcia pomocy społecznej w ścisłym odniesieniu do systematyki art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/86, uwzględniając pojęcie stabilnych, regularnych i wystarczających środków. Zestawienie dwóch pojęć spowodowało, że Trybunał stwierdził, iż „termin »pomoc społeczna« ujęty w [tym artykule] należy […] interpretować jako dotyczący pomocy, która zastępuje brak stabilnych, regularnych i wystarczających środków, a nie jako pomoc, która pozwoliłaby pokryć potrzeby nadzwyczajne lub nieprzewidziane”[34].

26 — Dz.U. L 307, s. 18.

27 — Wyrok z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-173/99 BECTU, Rec. s. I-4881, pkt 53.

28 — Wyrok z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-151/02 Jaeger, Rec. s. I-8389, pkt 58 i postanowienie z dnia 4 marca 2011 r. w sprawie C-258/10 Grigore, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

29 — Wyróżnienie własne.

30 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Jaeger, pkt 59.

31 — Sprawa C-578/08, Zb.Orz. s. I-1839.

32 — Dz.U. L 251, s. 12.

33 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Chakroun, pkt 45.

34 — Ibidem, pkt 49.

82. W wyżej wymienionym wyroku w sprawie Chakroun Trybunał zdefiniował więc pojęcie pomocy społecznej w szczególnym kontekście art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/86, normy, która została skądinąd zawarta w art. 5 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2003/109 jako przesłanka nabycia statusu rezydenta długoterminowego. Jednak art. 11 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy został zredagowany w taki sposób, że nie pozwala on Trybunałowi ani na dokonanie wykładni autonomicznej pojęć w nim zawartych, ani na zastosowanie definicji wyprowadzonej przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Chakroun.

83. Nie oznacza to jednak, że państwom członkowskim przysługuje nieograniczony zakres uznania przy podejmowaniu decyzji, czy pomoc, jaką przewidują w obszarze polityki społecznej, wchodzi, dla potrzeb stosowania art. 11 dyrektywy 2003/109, w obszar zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej czy ochrony socjalnej, zgodnie z nadaną im definicją. Moim zdaniem dwa rodzaje ograniczeń wytyczają zakres uznania, jaki prawodawca Unii zamierzał pozostawić państwom członkowskim, w szczególności w takim przypadku jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym, gdy należy ustalić, czy dodatek mieszkaniowy wchodzi w zakres stosowania art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109.

84. Po pierwsze, tak jak podkreślił Trybunał w ww. wyroku w sprawie Chakroun, zakres uznania przyznany państwom członkowskim nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób naruszający cel rozpatrywanej dyrektywy oraz jej skuteczność[35]. Tymczasem należy przypomnieć, że motyw 4 dyrektywy 2003/109 przewiduje, że „integracja obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich jest kluczowym elementem wspierania spójności gospodarczej i społecznej, która stanowi podstawowy cel Wspólnoty określony w traktacie". W tym kontekście motyw 12 tej dyrektywy uściśla, że „w celu ustanowienia rzeczywistego instrumentu integracji rezydentów długoterminowych ze społeczeństwem, w którym żyją, rezydenci długoterminowi powinni korzystać z równego traktowania z obywatelami państwa członkowskiego *w szerokim zakresie spraw gospodarczych i społecznych*[36], zgodnie z odpowiednimi warunkami określonymi w niniejszej dyrektywie". W moim przekonaniu wskazuje to na zastosowanie rozszerzającej koncepcji obszarów społecznych, w których obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi powinni być traktowani na równi z obywatelami danego państwa członkowskiego. Stwierdzenie takiego celu stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie nadmiernie ograniczały pomoc społeczną, z której obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi mogą korzystać na podstawie art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109.

85. Po drugie, państwa członkowskie dokonujące transpozycji dyrektywy zobowiązane są uwzględniać postanowienia karty, co wynika z jej art. 51 ust. 1. W tym względzie państwa członkowskie nie mogą pominąć tego, że art. 34 karty, zatytułowany „Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna" w ust. 3 wymienia wyraźnie „pomoc mieszkaniową". Z tego powodu widzę poważną trudność w tym, aby państwo członkowskie dokonujące transpozycji art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 mogło wykluczyć dodatek mieszkaniowy, taki jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym z zakresu stosowania tego przepisu.

86. Odesłanie do prawa państw członkowskich zawarte w tym przepisie de facto pozostawia tym państwom bardzo ograniczony zakres uznania w sytuacji, gdy mają zamiar ograniczyć w obszarze polityki społecznej dziedziny, w których stosować się będzie zasada równego traktowania, sformułowana w art. 11 ust. 1 tej dyrektywy.

87. Ostatecznie to sąd krajowy będzie musiał ustalić – uwzględniając cel integracji obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, przyświecający tej dyrektywie oraz art. 34 ust. 3 karty – czy dodatek mieszkaniowy, taki jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym, wchodzi w zakres jednej z kategorii wymienionych w art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, tak jak zostały określone przez prawo krajowe.

35 — Ibidem, pkt 43.

36 — Wyróżnienie własne. Cel polegający na integracji został w podobny sposób określony w motywach 2, 3 i 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. zmieniającej dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową (Dz.U. L 132, s. 1).

88. Pozostaje mi zbadać wpływ art. 11 ust. 4 tej dyrektywy na niniejszą sprawę.

b) W przedmiocie „świadczeń podstawowych" w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109

89. Przypominam, że zgodnie z art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 „państwa członkowskie mogą ograniczyć równe traktowanie w odniesieniu do pomocy społecznej i ochrony socjalnej do świadczeń podstawowych".

90. Motyw 13 tej dyrektywy zawiera pierwsze wyjaśnienia na temat zakresu tego przepisu, wskazując, że „w odniesieniu do pomocy społecznej możliwość ograniczenia świadczeń dla rezydentów długoterminowych do świadczeń podstawowych ma być rozumiana w taki sposób, że pojęcie to obejmuje co najmniej minimalny dochód, pomoc w przypadku choroby, ciąży, pomoc rodzicom oraz stałą opiekę. Warunki przyznawania takich świadczeń powinny być określone przez prawo krajowe".

91. Użycie sformułowania „co najmniej" wskazuje, że pomoc wymieniona w tym motywie nie jest wyczerpująca. Ponadto warto zauważyć, że art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 nie odsyła do prawa krajowego w zakresie definicji świadczeń podstawowych w rozumieniu tego przepisu. Motyw 13 zawiera wprawdzie odesłanie do prawa krajowego, ale tylko w odniesieniu do „warunków przyznawania takich świadczeń", czyli ustalenia warunków przyznawania świadczeń, ich wysokości oraz odnośnych procedur i nie obejmuje ono samej definicji pojęcia świadczeń podstawowych. W takiej sytuacji uważam, że chodzi tutaj o pojęcie z zakresu prawa Unii, które Trybunał powinien zdefiniować w oparciu o cechy obiektywne oraz w odniesieniu do celu i systematyki dyrektywy 2003/109 [37].

92. Uwzględniając fakt, że art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 otwiera państwom członkowskim możliwość ograniczenia zakresu zasady równego traktowania sformułowanej w art. 11 ust. 1 tej dyrektywy, a więc także możliwość odstąpienia od pełnego stosowania tej zasady, korzystanie z tej możliwości należy interpretować wąsko.

93. Jak Komisja słusznie wskazała w swoich uwagach, w przypadku gdy państwo członkowskie zamierza skorzystać z możliwości, jaką daje mu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, powinno to uczynić w przejrzysty sposób i z poszanowaniem zasady pewności prawa. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem „zasada pewności prawa, należąca do ogólnych zasad prawa wspólnotowego, wymaga, aby przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do ich skutków, w szczególności gdy mogą mieć skutki niekorzystne dla jednostek i przedsiębiorstw" [38]. Tymczasem w niniejszej sprawie nic nie wskazuje na to, aby ustawodawca krajowy czy szczebla prowincji skorzystał z tej możliwości z poszanowaniem wspomnianych zasad [39]. Sąd krajowy powinien więc zbadać tę kwestię.

94. Ponadto definicję „świadczeń podstawowych" w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 należy ustalić przy uwzględnieniu celu integracji obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, który, jak wskazałem wcześniej, pozostaje w centrum uwagi prawodawcy unijnego i został ujęty w kilku motywach tej dyrektywy. Uważam zatem, że na świadczenia podstawowe składają się takie świadczenia, które służą zaspokojeniu podstawowych potrzeb takich jak pożywienie, mieszkanie i opieka zdrowotna, przyczyniając się do walki z wykluczeniem społecznym.

37 — Należy zauważyć, że odniesienie prawodawcy Unii do świadczeń podstawowych nie jest przypadkiem odosobnionym. Tytułem przykładu wyrażenie to znajduje się w art. 28 ust. 2 i art. 29 ust. 2 oraz w motywie 34 dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. L 304, s. 12).

38 — Zobacz w szczególności wyrok w sprawie C-158/07 Förster z dnia 18 listopada 2008 r., Zb.Orz. s. I-8507, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo.

39 — Warto zauważyć, że ze sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 września 2011 r. w sprawie stosowania dyrektywy 2003/109/WE [COM(2011) 585 wersja ostateczna] wynika, że Republika Grecka jest jedynym państwem członkowskim, w którym zgodnie z art. 11 ust. 4 tej dyrektywy ustawodawca krajowy ograniczył równe traktowanie w zakresie pomocy społecznej i ochrony socjalnej do świadczeń podstawowych (s. 7).

95. Zgodnie z motywem 3 omawianej dyrektywy, „szanuje [ona] prawa podstawowe oraz przestrzega zasad uznanych w szczególności w [EKPC] oraz w karcie […]". Wskazałem już względy, dla których, moim zdaniem, brzmienie art. 34 ust. 3 karty powoduje dużą trudność w tym, żeby państwo członkowskie celem wyłączenia stosowania art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 mogło zdecydować, by dodatek mieszkaniowy, taki jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym, nie wchodził w zakres żadnej z kategorii zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej określonych przez prawo krajowe. Moim zdaniem, skoro art. 34 ust. 3 karty dotyczy wyraźnie „pomocy mieszkaniowej" dla zapewnienia „godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków", „w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa" przemawia za włączeniem dodatku mieszkaniowego, takiego jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym w zakres pojęcia „świadczeń podstawowych" zdefiniowanego jak wyżej.

96. Definicja ta obejmuje zwłaszcza dodatek mieszkaniowy, bez którego najemca nie byłby w stanie dalej wywiązywać się z umowy najmu i w przypadku wycofania dodatku, napotykałby na poważne trudności w znalezieniu mieszkania zastępczego, a nawet mogłoby okazać się niemożliwe, by on sam i jego rodzina zamieszkali w godnych warunkach. Po dokonaniu pełnego zbadania środków wsparcia, składających się na system pomocy społecznej obowiązujący w danym państwie członkowskim, w którym obywatel państwa trzeciego jest rezydentem długoterminowym, do sądu krajowego należy zbadanie, czy utrata dodatku mieszkaniowego, takiego jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym, skutkowałaby utratą mieszkania przez osobę korzystającą wcześniej z tego dodatku, a także dużym utrudnieniem lub wręcz niemożliwością uzyskania mieszkania zastępczego.

IV – Wnioski

97. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania Tribunale di Bolzano w następujący sposób:

Artykuł 11 ust. 1 lit. d) i art. 11 ust. 4 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się przepisom prawa państwa członkowskiego, takim jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym, które zastrzegają dla obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w odniesieniu do dodatku mieszkaniowego mniej korzystne traktowanie w porównaniu z obywatelami tego państwa członkowskiego i pozostałymi obywatelami Unii, zamieszkującymi w tym państwie, pod warunkiem że sąd krajowy:

— po pierwsze, ustali, że dodatek taki wchodzi, na podstawie art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 w zakres pojęć „zabezpieczenia społecznego", „pomocy społecznej", lub „ochrony socjalnej", zgodnie z definicjami określonymi w prawie danego państwa członkowskiego, oraz

— po drugie, zbada, czy państwo członkowskie skorzystało, z poszanowaniem zasady pewności prawa, z możliwości przewidzianej w art. 11 ust. 4 tej dyrektywy. Jeżeli tak, wówczas pojęcie „świadczeń podstawowych" należy interpretować w takim znaczeniu tego przepisu, że służą one zaspokojeniu podstawowych potrzeb takich jak pożywienie, mieszkanie i opieka zdrowotna, przyczyniając się do walki z wykluczeniem społecznym. Po dokonaniu pełnego zbadania środków wsparcia, składających się na system pomocy społecznej obowiązujący w danym państwie członkowskim, w którym obywatel państwa trzeciego jest rezydentem długoterminowym, do sądu krajowego należy ustalenie, czy utrata dodatku mieszkaniowego, takiego jak rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym skutkowałaby utratą mieszkania przez osobę korzystającą wcześniej z tego dodatku oraz utrudnieniem lub wręcz niemożliwością uzyskania mieszkania zastępczego.