Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 13. decembra 2011 [1]

Vec 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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Tribunale di Bolzano (Taliansko)]

„Smernica 2000/43/ES — Vykonanie zásady rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod — Smernica 2003/109/ES — Postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom — Nárok na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany, ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve — Možnosť členských štátov obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu — Zamietnutie žiadosti o príspevok na bývanie — Odôvodnenie zamietnutia — Vyčerpanie prostriedkov určených pre štátnych príslušníkov tretích krajín“

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 2 ZEÚ a 6 ZEÚ, 18 ZFEÚ, 45 ZFEÚ a 49 ZFEÚ, článkov 1, 21 a 34 Charty základných práv Európskej únie [2], ako aj ustanovení smerníc Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod [3], 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom [4]. Tribunale di Bolzano (Taliansko) kladie aj otázky týkajúce sa článku 14 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaný v Ríme 4. novembra 1950 [5], a článku 1 Dodatkového protokolu č. 12.

2. Tento návrh bol predložený v rámci konania začatého na návrh, ktorý podal pán Kamberaj, žalobca v konaní vo veci samej, proti Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (Inštitút pre sociálne bývanie Autonómnej provincie Bolzano, ďalej len „IPES“), la Giunta della Provincia Autonoma di Bolzano (vláda Autonómnej provincie Bolzano, ďalej len „vláda provincie“), ako aj Provincia Autonoma di Bolzano (Autonómna provincia Bolzano) vo veci rozhodnutia IPES o zamietnutí jeho žiadosti o príspevok na bývanie na rok 2009, upravený v článku 2 ods. 1 písm. k) provinciálneho zákona č. 13 zo 17. decembra 1998, platného v čase, keď nastali skutkové okolnosti vo veci samej (ďalej len „provinciálny zákon“). Tento mesačný príspevok, ktorý slúži na doplatenie nájomného, je určený menej majetným nájomcom.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.
2 — Ďalej len „Charta“.
3 — Ú. v. ES L 180, s. 22; Mim. vyd. 20/001, s. 23.
4 — Ú. v. EÚ L 16, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272.
5 — Ďalej len „EDĽP“.

I – Právny rámec

A – *Právna úprava Únie*

3. V tejto súvislosti sa obmedzím na uvedenie ustanovení týkajúcich sa smernice, ktorá bude v centre úvah, ktorým sa budem ďalej venovať, čiže smernice 2003/109.

4. Odôvodnenia č. 2 až 4, 12 a 13 tejto smernice stanovujú:

„(2) Európska Rada na svojom mimoriadnom zasadnutí v Tampere v dňoch 15. a 16. októbra 1999 vyhlásila, že právne postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín by malo byť priblížené k právnemu postaveniu štátnych príslušníkov členských štátov a že osobe, ktorá sa určitú stanovenú dobu oprávnene zdržiava v členskom štáte a ktorá je držiteľom povolenia na dlhodobý pobyt, by mali byť priznané v členskom štáte jednotné práva, ktoré sa čo najviac približujú právam občanov Európskej únie.

(3) Táto smernica rešpektuje základné práva a zachováva zásady, ktoré boli uznané najmä v [EDĽP] a v [Charte].

(4) integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín s povolením na dlhodobý pobyt v členských štátoch je kľúčovým prvkom v rozvíjaní ekonomickej a sociálnej súdržnosti, základného cieľa spoločenstva, uvedeného v zmluve.

…

(12) K vytvoreniu skutočného nástroja pre integráciu osôb s dlhodobým pobytom do spoločnosti, v ktorej žijú, osoby s dlhodobým pobytom by mali požívať rovnoprávnosť v prístupe spolu s občanmi členského štátu v širokom rozsahu v ekonomickej a sociálnej oblasti, za podmienok ustanovených touto smernicou.

(13) So zreteľom na sociálnu pomoc, sa možnosť obmedzenia výhod pre osoby s dlhodobým pobytom na základné výhody chápe v tom zmysle, že táto koncepcia pokrýva najmenej podporu v rozsahu minimálneho príjmu, pomoc v prípadoch ochorenia, tehotenstva, rodičovskej pomoci a dlhodobej starostlivosti. Spôsoby udeľovania týchto výhod upravuje vnútroštátne právo.“

5. Podľa článku 4 ods. 1 smernice 2003/109 členské štáty priznajú postavenie osoby s dlhodobým pobytom štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú oprávnene a nepretržite na ich území päť rokov bezprostredne pred podaním príslušnej žiadosti.

6. Článok 5 uvedenej smernice upravuje podmienky na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom. V zmysle odseku 1 tohto ustanovenia si členské štáty môžu vyžiadať od štátnych príslušníkov tretích krajín dôkazy o tom, že oni sami a od nich závislí členovia rodiny majú stabilné a pravidelné zdroje, ktoré sú postačujúce pre nich a členov ich rodiny, bez zaťaženia systému sociálnej pomoci dotknutého členského štátu, a nemocenské poistenie s ohľadom na všetky riziká bežne pokryté v prípade vlastných štátnych príslušníkov v príslušnom členskom štáte.

7. Podľa článku 5 ods. 2 uvedenej smernice členské štáty môžu vyžadovať od štátnych príslušníkov tretích krajín, aby vyhoveli integračným podmienkam v súlade s vnútroštátnym právom.

8. Článok 11 ods. 1 smernice 2003/109 znie:

„Osoby s dlhodobým pobytom majú nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci vo vzťahu k:

…

d) sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany, ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve;

…

f) prístupu k tovaru a službám a poskytovaniu tovarov a služieb dostupných pre verejnosť a k postupom pre získanie ubytovania;

…“

9. Článok 11 ods. 4 tejto smernice ustanovuje, že členské štáty môžu obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu.

B – *Vnútroštátna právna úprava*

10. Na základe článku 117 Costituzione italiana (Talianskej ústavy) štát má výlučnú zákonodarnú právomoc v oblasti sociálnej pomoci len na účely určenia základných úrovní plnení týkajúcich sa ľudských a sociálnych práv, ktoré sa musia zaručiť na celom území štátu. Odhliadnuc od tohto účelu patrí právomoc regiónom.

11. Legislatívnym dekrétom č. 3[6] z 8 januára 2007 sa do vnútroštátneho právneho poriadku prebrala smernica 2003/109 a boli doplnené ustanovenia tejto smernice do kontextu ustanovení legislatívneho dekrétu č. 286 z 25. júla 1998[7].

12. Článok 9 ods. 1 legislatívneho dekrétu č. 286/1998 stanovuje, že cudzinec, ktorý je aspoň päť rokov držiteľom platného povolenia na pobyt, ktorý preukáže, že má príjem nie nižší ako ročná sociálna dávka a v prípade žiadosti týkajúcej sa členov jeho rodiny dostatočný príjem a vhodné bývanie, ktoré spĺňa minimálne parametre upravené v príslušných ustanoveniach vnútroštátneho práva, môže požiadať policajného riaditeľa o vydanie povolenia na dlhodobý pobyt pre seba a členov svojej rodiny.

13. Článok 9 ods. 12 písm. c) legislatívneho dekrétu č. 286/1998, zmenený a doplnený legislatívnym dekrétom č. 3 z 8. januára 2007, uvádza, že okrem toho, čo sa stanovuje pre cudzinca, ktorý sa oprávnene zdržiava v Taliansku na území štátu, držiteľ povolenia na pobyt pre osoby s dlhodobým pobytom môže využívať dávky sociálnej pomoci, sociálneho zabezpečenia a dávky vzťahujúce sa na prostriedky zdravotnej, školskej a sociálnej povahy, na prístup k tovaru a službám prístupným verejnosti vrátane prístupu ku konaniu, ktoré vedie k získaniu bývania v rámci verejnej bytovej výstavby, ak nie je stanovené inak a ak je preukázaný skutočný pobyt cudzinca na území štátu.

14. Na základe článku 3 tretieho pododseku dekrétu prezidenta Talianskej republiky č. 670 z 31. augusta 1972[8], ktorý predstavuje dekrét so stupňom právnej sily ústavného zákona, Provincia Autonoma di Bolzano, z dôvodu osobitného zloženia svojho obyvateľstva rozdelená na tri jazykové skupiny (taliansku, nemeckú a ladinskú), využíva osobitné podmienky autonómie.

15. Na základe článku 8 ods. 25 dekrétu č. 670/1972 táto autonómia zahŕňa najmä právomoc vydávať právne predpisy v oblasti verejnej pomoci a podpory.

16. Článok 15 druhý pododsek dekrétu č. 670/1972 stanovuje, že Autonómna provincia Bolzano, s výnimkou osobitných prípadov, používa vlastné rozpočtové prostriedky na asistenčné, sociálne a kultúrne účely priamoúmerne početnosti každej jazykovej skupiny a s ohľadom na dôležitosť potrieb tejto skupiny.

6 — GURI č. 24 z 30. januára 2007, s. 4.

7 — Riadna príloha GURI č. 191 z 18. augusta 1998; ďalej len „legislatívny dekrét č. 286/1998“.

8 — GURI č. 301 z 20. novembra 1972, ďalej len „dekrét č. 670/1972“.

17. Príspevok na bývanie, upravený v článku 2 ods. 1 písm. k) provinciálneho zákona, ktorý má za cieľ umožniť menej majetným nájomcom dorovnať svoje nájomné, je rozdelený medzi tri jazykové skupiny Autonómnej provincie Bolzano na základe kritérií uvedených v článku 15 druhom pododseku dekrétu č. 670/1972.

18. Článok 5 ods. 1 provinciálneho zákona stanovuje, že zdroje na opatrenia podľa článku 2 ods. 1 písm. k) tohto zákona musia byť rozdelené medzi žiadateľov z troch jazykových skupín v pomere k váženému priemeru medzi ich početnosťou, ktorá vyplýva z posledného všeobecného sčítania obyvateľstva, a potrebami každej zo skupín. Podľa odseku 2 tohto článku sa potreby každej jazykovej skupiny stanovujú každoročne na základe žiadostí predkladaných za posledných desať rokov. Žiadosti o získanie príspevku na bývanie musia dosiahnuť aspoň 25 bodov.

19. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že výpočet početnosti každej jazykovej skupiny sa uskutočňuje na základe všeobecného sčítania obyvateľstva, ako aj vyhlásení o príslušnosti k jednej z troch jazykových skupín, ktoré sú povinní podať všetci talianski občania starší ako 14 rokov s bydliskom na území autonómnej provincie.

20. Občania Únie, ktorí sa zdržiavajú na území provincie, vykonávajú pracovnú činnosť a spĺňajú ďalšie požiadavky na priznanie úľav na bývanie podľa článku 5 ods. 6 provinciálneho zákona, musia tiež podať vyhlásenie o príslušnosti alebo o pričlenení k jednej z troch jazykových skupín.

21. Podľa článku 5 ods. 7 provinciálneho zákona vláda provincie každoročne určuje prostriedky vyčlenené pre štátnych príslušníkov tretích krajín a pre osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré sa pred podaním žiadosti nepretržite a riadne zdržiavali na území provincie aspoň päť rokov a ktoré vykonávali na území provincie pracovnú činnosť aspoň tri roky. Počet prenajímaných bytov, ktoré možno prideliť uvedeným občanom a osobám bez štátnej príslušnosti, sa určuje v pomere k váženému priemeru medzi počtom štátnych príslušníkov tretích krajín a osôb bez štátnej príslušnosti, ktorí spĺňajú uvedené podmienky, na jednej strane a ich potrebami na druhej strane. Suma prostriedkov na úľavy na bývanie určených na kúpu, výstavbu a obnovu prvého bývania, ako aj na príspevky na bývanie sa určuje podľa rovnakých kritérií.

22. Z rozhodnutia vlády provincie č. 1885 z 20. júla 2009 o určení výšky prostriedkov vyčlenených v roku 2009 pre štátnych príslušníkov tretích krajín a pre osoby bez štátnej príslušnosti vyplýva, že pri váženom priemere ich počtu bol priznaný koeficient 5, pričom ich potrebám bol priznaný koeficient 1.

23. Pri uplatňovaní týchto kritérií suma prostriedkov určených na financovanie príspevku na bývanie, ako aj príspevky určené na kúpu, novú výstavbu a obnovu bytov v prospech štátnych príslušníkov tretích krajín a osôb bez štátnej príslušnosti bola stanovená na 7,90 % z celkovej sumy prostriedkov určených v programe opatrení na rok 2009.

II – Skutkový stav v konaní vo veci samej a prejudiciálne otázky

24. Pán Kamberaj je albánsky štátny príslušník moslimského vierovyznania, ktorý od roku 1994 býva v Autonómnej provincii Bolzano, kde má aj stabilné zamestnanie. Je držiteľom povolenia na pobyt na neurčitý čas.

25. Do roku 2008 bol príjemcom príspevku na bývanie podľa článku 2 ods. 1 písm. k) provinciálneho zákona.[9]

9 — Z návrhu na začatie konania, ako aj z písomných pripomienok, ktoré podal pán Kamberaj, vyplýva, že predtým dostával na nájomné vo výške 1 200 eur príspevok 550 eur. Sumy, ktoré pán Kamberaj uviedol na pojednávaní, presne tomu nezodpovedajú. Z uvedeného však vyplýva, že príspevok na bývanie pokrýval približne polovicu nájomného, ktoré platil pán Kamberaj.

26. Listom z 22. marca 2010 IPES oznámil žalobcovi v konaní vo veci samej, že zamietol jeho žiadosť o príspevok na rok 2009 z dôvodu, že objem prostriedkov určených pre štátnych príslušníkov tretích krajín stanovený rozhodnutím vlády provincie z 20. júla 2009 č. 1885 je už vyčerpaný.

27. Žalobca v konaní vo veci samej vo svojom odvolaní z 8. októbra 2010 žiadal Tribunale di Bolzano o preskúmanie diskriminačného správania žalovaných voči jeho osobe. Podľa jeho názoru taký zákon, akým je provinciálny zákon, je nezlučiteľný najmä so smernicami 2000/43 a 2003/109, keďže v oblasti príspevku na bývanie zaobchádza so štátnymi príslušníkmi tretích krajín s dlhodobým pobytom menej priaznivo ako so štátnymi príslušníkmi Únie.

28. Pred vnútroštátnym súdom Autonómna provincia Bolzano uviedla, že stanovenie pomerného rozdelenia podpory medzi jazykové skupiny s bydliskom na jej území je jediný spôsob na zachovanie sociálneho zmieru medzi osobami žiadajúcimi sociálnu pomoc.

29. Podľa vnútroštátneho súdu od prijatia provinciálneho zákona je obyvateľstvo s bydliskom v Autonómnej provincii Bolzano rozdelené na dve skupiny, čiže na štátnych príslušníkov Únie (Talianov alebo iných), ktorí sú na získanie príspevku na bývanie povinní podať vyhlásenie o príslušnosti alebo o pričlenení k jednej z troch jazykových skupín, a štátnych príslušníkov tretích krajín, od ktorých sa toto vyhlásenie nevyžaduje.

30. Uvedený súd uvádza, že na splnenie celkových podmienok na prístup k nájomným bytom alebo k bytom vo vlastníctve boli v roku 2009 schválené príspevky v celkovej výške 90 812 321,57 eura (z toho 21 546 197,57 eura na príspevok na bývanie a 69 266 124 eur na príspevky na kúpu, výstavbu a na obnovu bytov určených na uspokojenie potreby prvého bývania) pre prvú skupinu a príspevky v celkovej výške 11 604 595 eur (z toho 10 200 000 eur na príspevok na bývanie a 1 404 595 eur na príspevky na kúpu, výstavbu a na obnovu bytov určených na uspokojenie potreby prvého bývania) pre druhú skupinu.

31. Vzhľadom na tieto okolnosti sa Tribunale di Bolzano rozhodol prerušiť konanie a navrhnúť Súdnemu dvoru, aby odpovedal na tieto prejudiciálne otázky:

„1. Ukladá zásada prednosti práva Únie vnútroštátnemu súdu povinnosť zabezpečiť úplné a okamžité vykonanie právnych predpisov Únie, ktoré majú priamy účinok, a neuplatniť vnútroštátne právne predpisy, ktoré nie sú v súlade s právom Únie, hoci boli prijaté na vykonanie základných ústavných zásad členského štátu?

2. Ukladá odkaz na EDĽP v článku 6 ZEÚ vnútroštátnemu súdu, aby v prípade nesúladu medzi vnútroštátnym právnym predpisom a EDĽP priamo uplatnil článok 14 EDĽP a článok 1 Dodatkového protokolu č. 12 a neuplatnil tak nezlučiteľný vnútroštátny prameň práva bez nutnosti predchádzajúceho vznesenia otázky ústavnosti na vnútroštátnom ústavnom súde?

3. Bráni právo Únie, najmä články 2 a 6 [ZEÚ], články 21 a 34 Charty a smernice 2000/43… a 2003/109…, vnútroštátnej (alebo presnejšie provinciálnej) právnej úprave obsiahnutej v článku 15 ods. [3] dekrétu prezidenta republiky č. 670/1972…, v spojení s článkami 1 a 5 provinciálneho zákona…, ako aj s rozhodnutím vlády provincie č. 1885…, v časti, v ktorej v súvislosti s poskytovanými výhodami a najmä s tzv. ‚príspevkom na bývanie‘ zohľadňuje štátnu príslušnosť v tom zmysle, že s pracovníkmi s dlhodobým pobytom, ktorí nie sú občanmi Únie, ako aj s osobami bez štátnej príslušnosti zaobchádza nepriaznivejšie ako s občanmi rezidentmi Únie (Talianmi a inými)?

V prípade kladných odpovedí na predchádzajúce otázky:

4. Má sa v prípade porušenia všeobecných zásad Únie, akými sú zákaz diskriminácie a požiadavka právnej istoty, ak existuje vnútroštátna právna úprava, ktorá umožňuje súdu ‚nariadiť upustenie od poškodzujúceho správania a zaviesť akékoľvek vhodné opatrenie vzhľadom na okolnosti a následky diskriminácie‘ a tiež ukladá súdu ‚nariadiť upustenie od diskriminačného správania

alebo konania, ak pretrváva, ako aj odstránenie následkov‘ a umožňuje stanoviť ‚plán odstránenia zistenej diskriminácie do uplynutia lehoty určenej v opatrení s cieľom zabrániť jej opakovaniu‘, tá časť článku 15 smernice 2000/43…, ktorá stanovuje, že sankcie musia byť účinné, primerané a odradzujúce, vykladať v tom zmysle, že zahŕňa okrem zistených prípadov diskriminácie a následkov, ktoré je potrebné odstrániť, aj všetky porušenia s vplyvom na diskriminované osoby, aj keď nie sú účastníkmi sporu, s cieľom vyhnúť sa neodôvodnenej obrátenej diskriminácii?

V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku:

5. Bráni právo Únie, najmä články 2 a 6 [ZEÚ], články 21 a 34 Charty a smernice 2000/43… a 2003/109…, vnútroštátnej (alebo presnejšie provinciálnej) právnej úprave vyžadujúcej v súvislosti so získaním príspevku na bývanie splnenie podmienky vykonávania pracovnej činnosti počas troch rokov výlučne od štátnych príslušníkov krajín mimo Únie, a nie aj od občanov Únie (talianskych alebo iných), ktorí majú rovnaké postavenie len z hľadiska povinnosti pobytu na území provincie počas obdobia viac ako päť rokov?

6. Bráni právo Únie, najmä články 2 a 6 [ZEÚ] a články 18, 45, 49 ZFEÚ v spojení s článkami 1, 21 a 34 Charty, vnútroštátnej (alebo presnejšie provinciálnej) právnej úprave, ktorá na priznanie príspevku na bývanie ukladá občanom Únie (talianskym alebo iným) povinnosť podať vyhlásenie o etnickej príslušnosti alebo o pričlenení k jednej z troch jazykových skupín v Alto Adige/Južnom Tirolsku?

7. Bráni právo Únie, najmä články 2 a 6 [ZEÚ] a články 18, 45, 49 ZFEÚ v spojení s článkami 21 a 34 Charty, vnútroštátnej (alebo presnejšie provinciálnej) právnej úprave, ktorá ukladá občanom Únie (talianskym alebo iným) povinnosť bývať alebo pracovať na území provincie aspoň počas piatich rokov v súvislosti so získaním príspevku na bývanie?“

III – Analýza

32. Položením siedmich práve uvedených otázok má vnútroštátny súd zjavne v úmysle získať od Súdneho dvora rozhodnutie o zlučiteľnosti systému zavedeného provinciálnym zákonom v oblasti príspevku na bývanie s právom Únie. S prihliadnutím na povahu prejudiciálneho konania a obmedzenia, ktoré z neho vyplývajú, pokiaľ ide o právomoc Súdneho dvora, nemôže Súdny dvor rozhodovať o hľadiskách systému, ktoré prekračujú rámec sporu v konaní vo veci samej.

A – *O prípustnosti prejudiciálnych otázok*

33. Domnievam sa, že najskôr je potrebné stručne pripomenúť zásady týkajúce sa právomoci Súdneho dvora v zmysle článku 267 ZFEÚ.

34. Ako vyplýva z ustálenej judikatúry, konanie upravené v článku 267 ZFEÚ je nástrojom spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi, prostredníctvom ktorého Súdny dvor týmto súdom poskytuje výklad práva Únie potrebný na vyriešenie sporu, ktorý prejednávajú. [10]

35. V rámci tejto spolupráce platí pre otázky týkajúce sa výkladu práva Únie domnienka relevancie. Súdny dvor však môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom iba vtedy, ak je celkom zrejmé, že požadovaný výklad práva Únie nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, ak je problém hypotetický alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi poznatkami potrebnými na užitočné zodpovedanie položených otázok. [11]

10 — Pozri najmä rozsudok z 24. marca 2009, Danske Slagterier, C-445/06, Zb. s. I-2119, bod 65 a tam citovanú judikatúru.

11 — Osobitne pozri rozsudok z 1. júna 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez, C-570/07 a C-571/07, Zb. s. I-4629, bod 36 a tam citovanú judikatúru.

36. Otázky, ktoré položil Tribunale di Bolzano, sa musia preskúmať z hľadiska týchto zásad.

37. Podľa môjho názoru je toto konanie prípustné, len pokiaľ ide o tretiu otázku.

38. Druhá otázka, ktorá vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, sa týka riešenia, ktoré musí prijať vnútroštátny súd, ak rozhoduje o vnútroštátnom právnom predpise nezlučiteľnom s ustanoveniami EDĽP, ktoré majú priamy účinok. Podľa vnútroštátneho súdu by mal Corte costituzionale vyhlásiť, že takáto nezlučiteľnosť neumožňuje neuplatňovať vnútroštátny právny predpis, ale ukladá súdu povinnosť podať podnet na preskúmanie ústavnosti, pokiaľ nie je možné dodržať EDĽP pri uplatňovaní zásady konformného výkladu. [12]

39. Treba zdôrazniť, že pokiaľ je na Súdny dvor podaný návrh na základe článku 267 ZFEÚ, Súdny dvor má právomoc rozhodnúť o výklade zmlúv a o platnosti a výklade aktov prijatých inštitúciami Únie. Právomoc Súdneho dvora sa obmedzuje iba na preskúmanie ustanovení práva Únie. [13] Preto nemá právomoc rozhodovať v prejudiciálnom konaní o dôsledkoch, ktoré má vnútroštátny súd vyvodiť z prípadnej nezlučiteľnosti medzi právnym predpisom vnútroštátneho práva a ustanoveniami EDĽP.

40. Svojou štvrtou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 15 smernice 2000/43, ktorý stanovuje, že sankcie za porušenie zásady zákazu diskriminácie na základe rasy alebo etnického pôvodu musia byť účinné, primerané a odradzujúce, ukladá vnútroštátnemu súdu, ktorý konštatuje takéto porušenie, aby rozhodol o ukončení všetkých porušení, ktoré majú vplyv na obete diskriminácie, aj keď nie sú účastníkmi konania.

41. V zmysle článku 2 ods. 1 uvedenej smernice sa táto smernica vzťahuje na priamu alebo nepriamu diskrimináciu na základe rasy alebo etnického pôvodu. Okrem toho jej článok 3 ods. 2 uvádza, že smernica sa netýka rozdielneho zaobchádzania na základe štátnej príslušnosti ani ustanovení a podmienok, ktoré upravujú vstup a pobyt štátnych príslušníkov z tretích krajín a osôb bez štátnej príslušnosti na území členských štátov, a netýka sa rozdielu v akomkoľvek zaobchádzaní súvisiacom s právnym postavením dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín a osôb bez štátnej príslušnosti.

42. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania jasne vyplýva, že pán Kamberaj nebol obeťou žiadnej priamej alebo nepriamej diskriminácie na základe svojej rasy alebo svojho etnického pôvodu. Údajné rozdielne zaobchádzanie oproti občanom dotknutého štátu a občanom Únie pri uplatňovaní provinciálneho zákona vychádza z jeho postavenia občana tretej krajiny, a teda na základe jeho štátnej príslušnosti.

43. Preto konanie vo veci samej nepatrí do rámca pôsobnosti smernice 2000/43, a teda nie je potrebné sa vyjadrovať k jej výkladu.

44. Okrem toho sa domnievam, že prvá, šiesta a siedma otázka nie sú prípustné, keďže sa týkajú postavenia štátnych príslušníkov Únie a štátnych príslušníkov dotknutého štátu patriacich do jednej z troch jazykových skupín vyskytujúcich sa na území Autonómnej provincie Bolzano.

45. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či zásada prednosti práva Únie ukladá vnútroštátnemu súdu povinnosť zabezpečiť úplné a okamžité vykonanie práva Únie a neuplatniť vnútroštátne právne predpisy, ktoré nie sú v súlade s týmto právom, hoci boli tieto vnútroštátne predpisy prijaté na vykonanie základných ústavných zásad členského štátu.

12 — Bod 62 návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

13 — Pozri rozsudky z 18. októbra 1990, Dzodzi, C-297/88 a C-197/89, Zb. s. I-3763, bod 31, a z 1. júna 2006, innoventif, C-453/04, Zb. s. I-4929, bod 29, ako aj uznesenie z 1. marca 2011, Chartry, C-457/09, Zb. s. I-819, bod 21 a tam citovanú judikatúru.

46. Táto otázka sa z hľadiska vnútroštátneho ústavného práva týka rozsahu zásady ochrany jazykových menšín a zavedenia jazykovej proporcionality. Tieto hľadiská sú významné, len pokiaľ ide o občanov dotknutého štátu nemeckého, talianskeho a ladinského jazyka, ako aj o občanov Únie.

47. Šiestou a siedmou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či právo Únie bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na získanie príspevku na bývanie ukladá občanom Únie jednak podávať vyhlásenie o príslušnosti alebo o pričlenení k jednej z troch jazykových skupín vyskytujúcich sa v Autonómnej provincii Bolzano a jednak mať bydlisko alebo vykonávať pracovnú činnosť na území provincie aspoň počas piatich rokov.

48. Podľa môjho názoru tieto otázky nemajú význam pre rozhodnutie sporu v konaní vo veci samej. Tento spor sa netýka občana Únie, či už by išlo o talianskeho, alebo iného štátneho príslušníka členského štátu, ale štátneho príslušníka tretej krajiny s dlhodobým pobytom na území Autonómnej provincie Bolzano.

49. Domnievam sa tiež, že nie je potrebné odpovedať na piatu otázku, ktorá sa týka zlučiteľnosti podmienky, podľa ktorej štátni príslušníci tretích krajín musia vykonávať pracovnú činnosť aspoň počas troch rokov, aby mali prístup k získaniu príspevku na bývanie, s právom Únie. Je totiž nepochybné, že od roku 1994 má pán Kamberaj bydlisko a stabilné zamestnanie na území Autonómnej provincie Bolzano a že zamietnutie jeho žiadosti o príspevok nebolo odôvodnené nedodržaním vyššie uvedenej podmienky. Táto otázka teda nie je významná na účely rozhodnutia sporu v konaní vo veci samej.

50. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že len odpoveď na tretiu otázku je potrebná na vyriešenie sporu v konaní vo veci samej. Navrhujem teda, aby sa Súdny dvor sústredil iba na túto otázku.

51. Skôr než preskúmam túto otázku, spresňujem, že na účely nasledujúcej analýzy považujem za preukázané, že pán Kamberaj má postavenie osoby s dlhodobým pobytom v zmysle článkov 4 až 7 smernice 2003/109. Preskúmanie správnosti tohto konštatovania patrí do právomoci vnútroštátneho súdu.

B – *O tretej otázke*

52. Treťou otázkou vnútroštátny súd v podstate žiada, aby Súdny dvor objasnil, či sa má smernica 2003/109 vykladať v tom zmysle, že bráni takej právnej úprave členského štátu, ktorá v oblasti príspevku na bývanie zaobchádza so štátnymi príslušníkmi tretích krajín s dlhodobým pobytom nepriaznivejšie ako s občanmi dotknutého členského štátu a s občanmi Únie s bydliskom v tomto členskom štáte.

53. Pripomínam, že na základe článku 11 ods. 1 smernice 2003/109 štátni príslušníci tretích krajín s dlhodobým pobytom majú nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci v rôznych oblastiach, ktoré sú vymenované v písmenách a) až h). Okrem podmienok, ktoré sú už obsiahnuté v niektorých týchto bodoch, ako aj v článku 11 ods. 2 a 3 tejto smernice, článok 11 ods. 4 tejto smernice umožňuje členským štátom obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu.

54. Doslovné znenie článku 11 smernice 2003/109 odráža rozdielne názory, ktoré boli vyjadrené v diskusii o tomto texte, pokiaľ ide o rozsah, ktorý mala nadobudnúť zásada rovnakého zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí majú postavenie osoby s dlhodobým pobytom, a so štátnymi príslušníkmi členského štátu.[14] Tieto rozdiely sa jasne prejavujú aj pri porovnaní návrhu

14 — V tejto súvislosti pozri Hailbronner, K. (ed.): *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, s. 642 a 643.

Komisie [15] s konečným znením. Viedli k potvrdeniu zásady rovnakého zaobchádzania v mnohých oblastiach, aj keď túto zásadu sprevádza určitý počet podmienok a obmedzení. Toto konanie ponúka Súdnemu dvoru príležitosť spresniť rozsah pôsobnosti niektorých uvedených podmienok a obmedzení, ako aj spôsob, ako ich zosúladiť s cieľmi sledovanými smernicou 2003/109 na jednej strane a so základnými právami, ktoré zaručuje osobitne článok 34 Charty, na druhej strane.

55. Najskôr preskúmam, či sa so štátnymi príslušníkmi tretích krajín s dlhodobým pobytom pri uplatňovaní spornej provinciálnej právnej úpravy skutočne zaobchádza v oblasti príspevku na bývanie nepriaznivejšie ako so štátnymi príslušníkmi dotknutého štátu.

56. Pokiaľ by sa mal tento predpoklad potvrdiť, bude potrebné preskúmať, či smernica 2003/109 bráni takému rozdielnemu zaobchádzaniu v predmetnej oblasti.

1. O existencii rozdielneho zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi tretích krajín s dlhodobým pobytom a so štátnymi príslušníkmi dotknutého štátu

57. Provinciálny zákon zaviedol mechanizmus rozdelenia príspevkov na bývanie, na základe ktorého výška prostriedkov poskytovaných skupinám, ktoré tvoria na jednej strane štátni príslušníci dotknutého štátu a Únie a na druhej strane štátni príslušníci tretích krajín, je určená ako pomer váženého priemeru medzi počtom uvedených štátnych príslušníkov na jednej strane a ich potrebami na druhej strane.

58. S ohľadom na prvú skupinu, zloženú zo štátnych príslušníkov dotknutého štátu a Únie, faktory týkajúce sa ich počtu a ich potrieb majú rovnaký koeficient, čiže koeficient 1.

59. Naopak, pokiaľ ide o druhú skupinu, tvorenú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, faktoru týkajúcemu sa ich počtu sa priznáva koeficient 5, zatiaľ čo na ich potreby sa uplatňuje koeficient 1.

60. Určenie podielu prostriedkov poskytovaných ako príspevok na bývanie každej z dvoch skupín je teda predmetom iných spôsobov výpočtu. Tento rozdiel spôsobil zníženie podielu prostriedkov, na ktoré by mohla mať nárok skupina tvorená štátnymi príslušníkmi tretích krajín, keby faktory týkajúce sa počtu a potrieb tejto skupiny mali rovnaký koeficient, aký sa uplatňuje na prvú skupinu.

61. Zo spisu tiež vyplýva, že podľa spôsobu výpočtu uplatňovaného na druhú skupinu, pokiaľ ide o podporu na rok 2009, bolo pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí predstavujú 4,44 % obyvateľstva s bydliskom na území Autonómnej provincie Bolzano a ktorí predstavovali 25,16 % potrieb, poskytnutých 7,90 % prostriedkov, ktoré zaplatil IPES ako príspevok na bývanie aj ako príspevok na kúpu, výstavbu a obnovu bytov určených na prvé bývanie.

62. Keby faktory týkajúce sa počtu štátnych príslušníkov tretích krajín a ich potrieb mali pridelený rovnaký koeficient, ako je koeficient, ktorý sa uplatňuje na štátnych príslušníkov dotknutého štátu a štátnych príslušníkov Únie, prví uvedení by mali nárok na väčšiu časť prostriedkov, v rozsahu 14,8 %. Uplatnenie rozdielnych koeficientov malo teda za následok znevýhodnenie skupiny tvorenej občanmi tretích krajín, keďže prispelo k zníženiu podielu žiadostí o príspevok na bývanie, ktorým sa vyhovelo.

63. Na pojednávaní vláda provincie popierala existenciu diskriminácie, pričom uviedla, že občania každej z týchto dvoch skupín sa nachádzajú v rozdielnom postavení. Zatiaľ čo sa totiž počet členov prvej skupiny stanovuje na základe sčítania obyvateľstva vykonávaného každých desať rokov, počet druhej skupiny vyplýva z každoročného štatistického výpočtu, ktorý je na základe svojej povahy približný. Okrem toho spôsob vyčíslenia potrieb týchto dvoch skupín je rozdielny a bolo by takmer nemožné zistiť majetok a príjmy štátnych príslušníkov tretích krajín.

15 — Návrh smernice Rady o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom [KOM(2001) 127 v konečnom znení, ďalej len „návrh Komisie“].

64. Nedomnievam sa, že tieto okolnosti stačia na to, aby sa preukázalo, že občania každej z týchto dvoch skupín sa nachádzali v takých odlišných situáciách, že sa nedala konštatovať nijaká diskriminácia, pokiaľ ide o výpočet rozdelenia pomoci. V každom prípade tieto okolnosti neodôvodňujú rozdiel rozpätia od 1 do 5 medzi koeficientmi týkajúcimi sa počtu týchto dvoch skupín. Preto, ako správne uviedla Komisia na pojednávaní, štatistické a administratívne ťažkosti nemôžu odôvodniť takéto rozdielne zaobchádzanie.

65. Teraz je potrebné zistiť, či smernica 2003/109 bráni takémuto rozdielnemu zaobchádzaniu.

2. Bráni smernica 2003/109 takému rozdielnemu zaobchádzaniu so štátnymi príslušníkmi tretích krajín s dlhodobým pobytom oproti štátnym príslušníkom dotknutého štátu, pokiaľ ide o poskytovanie príspevku na bývanie, akým je príspevok, ktorý je predmetom konania vo veci samej?

66. Na účely odpovedania na túto otázku sa budem najskôr zaoberať problémom týkajúcim sa kvalifikácie príspevku na bývanie z hľadiska oblastí uvedených v článku 11 ods. 1 písm. d) a f) smernice 2003/109. Preskúmam teda pojem „základná podpora“ v zmysle článku 11 ods. 4 tejto smernice.

a) O kvalifikácii príspevku na bývanie s prihliadnutím na oblasti uvedené v článku 11 ods. 1 písm. d) a f) smernice 2003/109

67. Oblasť uvedená v článku 11 ods. 1 písm. f) smernice 2003/109 sa týka „prístupu k tovaru a službám a poskytovaniu tovarov a služieb dostupných pre verejnosť a k postupom pre získanie ubytovania“.

68. Keďže spor v konaní vo veci samej sa týka podmienok poskytovania príspevku na bývanie, a nie podmienok na získanie sociálneho ubytovania zo strany verejných inštitúcií, sporná provinciálna právna úprava sa podľa môjho názoru nemôže považovať za súvisiacu s „prístupom k postupom pre získanie ubytovania“ v zmysle tohto ustanovenia.

69. Okrem toho, hoci tento výraz sa rovnako ako výraz „prístup k tovaru a službám“ musí chápať ako súvisiaci s prístupom tak k sociálnemu, ako aj k súkromnému ubytovaniu,[16] účelom ustanovenia týkajúceho sa príspevku na bývanie, ktorý je predmetom tohto konania, nie je upraviť prístup k ubytovaniu, hoci je nepochybné, že zavedenie takéhoto mechanizmu môže konkrétne ovplyvniť možnosť niektorých osôb získať ubytovanie. Iba osobitne extenzívny výklad článku 11 ods. 1 písm. f) smernice 2003/109, na základe ktorého by sa mal tento článok chápať ako zahŕňajúci každú právnu úpravu, ktorá môže ovplyvniť prístup k ubytovaniu, by umožnil zahrnúť spornú provinciálnu právnu úpravu do rámca pôsobnosti tohto ustanovenia. Neprikláňam sa k takémuto extenzívnemu výkladu, ktorý by v podstate viedol k tomu, že by sa tomuto ustanoveniu priznal rovnaký význam, aký má napríklad článok 9 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie[17], ktorý vo svojom odseku 1 veľmi rozdielnymi pojmami oproti pojmom použitým v článku 11 ods. 1 písm. f) smernice 2003/109 uvádza, že „(i) pracovníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom členského štátu a je zamestnaný na území iného členského štátu, patria *všetky práva a výhody poskytované vlastným pracovníkom vo veciach ubytovania* [18]“.

16 — Takýto zmysel sa v každom prípade priznával tomuto ustanoveniu v návrhu Komisie, pričom sa uvádzalo, že prístup k tovarom a službám „zahŕňa prístup k ubytovaniu, verejnému alebo súkromnému“ (s. 21). Výraz „prístup k ubytovaniu“, uvedený v tomto návrhu, bol predmetom výhrady zo strany jedného členského štátu (dokument Rady Európskej únie 10698/01, s. 17), ktorý vysvetľuje, prečo sa asi neobjavil v konečnom znení. Pozri tiež v súvislosti s obdobným ustanovením uvedeným v článku 14 ods. 1 písm. g) smernice Rady 2009/50/ES z 25. mája 2009 o podmienkach vstupu a pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vysokokvalifikovaného zamestnania (Ú. v. EÚ L 155, s. 17), *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, c. d., s. 775.

17 — Ú. v. EÚ L 141, s. 1.

18 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

70. Podľa môjho názoru príspevok na bývanie, ktorý je predmetom sporu v konaní vo veci samej, sa musí chápať z hľadiska článku 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109. Pripomínam, že na základe tohto ustanovenia štátni príslušníci tretích krajín s dlhodobým pobytom majú nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci členského štátu vo vzťahu k „sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany, ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve“.

71. Znenie, ktoré prijal normotvorca Únie, je preto zásadne odlišné oproti zneniu, ktoré pôvodne navrhovala Komisia. Návrh Komisie totiž obsahoval článok 12 ods. 1 písm. d) až f), ktoré upravovali rovnaké zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín s dlhodobým pobytom a so štátnymi príslušníkmi členského štátu v oblasti „sociálnej ochrany, vrátane sociálnych dávok a zdravotnej pomoci“, „sociálnej pomoci“ a „sociálnych a daňových úľav“.

72. Komisia mala teda v úmysle priznať oveľa väčší rozsah pôsobnosti rovnakému zaobchádzaniu so štátnymi príslušníkmi tretích krajín s dlhodobým pobytom a so štátnymi príslušníkmi členských štátov v sociálnej oblasti. [19]

73. Zdržanlivosť niektorých členských štátov uznať taký široký rozsah takémuto rovnakému zaobchádzaniu v sociálnej oblasti viedla na jednej strane k vypusteniu zmienky o sociálnych výhodách, o ktorých vieme, že boli predmetom extenzívneho výkladu Súdneho dvora v rámci uplatňovania nariadenia Rady (EHS) č. 1612/68 [20], a na druhej strane k doplneniu spresnenia, podľa ktorého pojmy sociálne zabezpečenie, sociálna pomoc a sociálna ochrana sa majú chápať tak, „ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve“.

74. Prítomnosť takejto zmienky v článku 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109 je v protiklade s inými právnymi predpismi Únie, ktorých cieľom je tiež zavedenie rovnakého zaobchádzania v sociálnej oblasti. Článok 3 ods. 1 písm. e) a f) smernice 2000/43 sa vzťahuje na „sociálnu ochranu, vrátane sociálneho zabezpečenia a zdravotnej starostlivosti“, ako aj „sociálne výhody“ bez toho, aby odkazoval na právo členských štátov, pokiaľ ide o definíciu uvedených pojmov. Okrem toho článok 12 písm. c) smernice Rady 2005/71/ES z 12. októbra 2005 o osobitnom postupe prijímania štátnych príslušníkov tretích krajín na účely vedeckého výskumu [21], ako aj článok 14 ods. 1 písm. e) smernice 2009/50 odkazujú, pokiaľ ide o vymedzenie rôznych oblastí sociálneho zabezpečenia, na nariadenie Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva [22], a na prílohu nariadenia Rady (ES) č. 859/2003 [23].

75. Hoci sa to môže javiť ako nevhodné s prihliadnutím na súlad medzi rôznymi právnymi predpismi Únie v sociálnej oblasti, ktoré odkazujú na podobné alebo totožné pojmy a ktoré sú okrem toho často prijímané na rovnakom právnom základe, zdá sa mi, že ťažko možno obísť výslovný odkaz uvedený v článku 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109 na vnútroštátnu právnu úpravu členských štátov. Je totiž veľmi pravdepodobné, že účelom doplnenia tohto vôbec nie náhodného spresnenia bolo zabrániť autonómnemu výkladu každého z pojmov sociálneho zabezpečenia, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany v práve Únie v rámci uplatňovania článku 11 tejto smernice. [24] Normotvorca Únie mal tak v úmysle ponechať členským štátom úlohu určiť rámec pôsobnosti týchto pojmov, aby si mohli samy vymedziť rozsah pôsobnosti rovnakého zaobchádzania v týchto oblastiach.

19 — Pripomínam, že toto znenie je podobné zneniu uvedenému v článku 3 ods. 1 písm. e) a f) smernice 2000/43.

20 — Nariadenie Rady (EHS) č. 1612/68 z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 15). Pozri najmä rozsudok z 30. septembra 1975, Cristini, 32/75, Zb. s. 1085, body 12 a 13.

21 — Ú. v. EÚ L 289, s. 15.

22 — Ú. v. ES L 149, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 35.

23 — Nariadenie Rady (ES) č. 859/2003 zo 14. mája 2003, ktorým sa rozširujú ustanovenia nariadenia (EHS) č. 1408/71 a nariadenia (EHS) č. 574/72 na štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa doteraz tieto ustanovenia nevzťahujú výhradne z dôvodu ich štátnej príslušnosti (Ú. v. EÚ L 124, s. 1; Mim. vyd. 05/004, s. 317).

24 — V tejto súvislosti pozri *EU Immigration and Asylum Law – Commentary*, c. d., s. 646. V súvislosti s pojmom „sociálne zabezpečenie“ uvedeným v článku 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109 pozri tiež Halleskov, L.: The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality? In: *European Journal of Migration and Law*. Zv. 7, 2005, č. 2, s. 181, najmä s. 198.

76. Je pravda, že z hľadiska ustálenej judikatúry Súdneho dvora výraz „ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve“ predstavuje *a priori* prekážku pri prijímaní jednotného a autonómneho výkladu pojmov sociálne zabezpečenie, sociálna pomoc a sociálna ochrana v rámci uplatňovania článku 11 smernice 2003/109.

77. Podľa tejto judikatúry „z potreby jednotného uplatňovania práva Únie, ako aj zásady rovnosti vyplýva, že znenie ustanovenia práva Únie, ktoré neobsahuje nijaký výslovný odkaz na právo členských štátov s cieľom určiť jeho zmysel a rozsah pôsobnosti, si v zásade vyžaduje autonómny a jednotný výklad v celej Únii“ [25]. To naopak znamená, že ustanovenie práva Únie, ktoré obsahuje výslovný odkaz na právo členských štátov, v zásade nemôže byť predmetom takéhoto autonómneho a jednotného výkladu.

78. Súdny dvor však pozorne preskúmava presné znenie odkazu na vnútroštátne právne úpravy, aby presne vymedzil priestor voľnej úvahy ponechaný členským štátom. Napríklad v súvislosti s právom na platenú dovolenku za kalendárny rok upravenú v článku 7 ods. 1 smernice Rady 93/104/ES z 23. novembra 1993 o niektorých aspektoch organizácie pracovného času [26] rozhodol, že „výraz ‚podľa podmienok na získanie a poskytnutie upravené vnútroštátnymi právnymi predpismi a/alebo vnútroštátnou praxou‘ odkazuje len na spôsoby uplatňovania platenej dovolenky za kalendárny rok v rôznych členských štátoch… [bez toho, aby tieto štáty mohli] viazať samotný vznik tohto nároku, ktorý vyplýva priamo zo smernice 93/104 na akúkoľvek podmienku“ [27].

79. Okrem toho Súdny dvor uprednostňuje autonómny výklad, pokiaľ je znenie odkazu na právo členských štátov všeobecné a pokiaľ je taký výklad nevyhnutný na účely zabezpečenia cieľa sledovaného právnou úpravou práva Únie. Preto, stále v rámci smernice 93/104, ale tentoraz s ohľadom na pojmy pracovný čas a čas odpočinku Súdny dvor rozhodol, že ide o „pojmy práva Spoločenstva, ktoré je potrebné definovať na základe objektívnych znakov a pri zohľadnení systému a cieľa uvedenej smernice“, a spresnil, že „iba takýto autonómny výklad totiž zaručí smernici plnú účinnosť, ako aj jednotné uplatňovanie uvedených pojmov vo všetkých členských štátoch“ [28]. Článok 2 ods. 1 smernice 93/104 vymedzoval pojem pracovný čas ako „akýkoľvek čas, počas ktorého pracovník pracuje, teda je k dispozícii zamestnávateľovi a vykonáva svoje činnosti alebo povinnosti v *súlade s vnútroštátnymi predpismi a/alebo praxou*[29]“. Súdny dvor usudzuje, že toto posledné slovné spojenie nebráni autonómnemu výkladu tohto pojmu v práve Únie. Domnieva sa, že „skutočnosť, že definícia pojmu pracovný čas odkazuje na ‚vnútroštátne právne predpisy a/alebo prax‘, neznamená, že členské štáty môžu jednostranne určiť rozsah tohto pojmu“ [30].

80. Presnosť pojmov použitých normotvorcom Únie v článku 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109 na charakterizovanie rozsahu pôsobnosti odkazu na právo členských štátov, čiže sama definícia pojmov sociálne zabezpečenie, sociálna pomoc a sociálna ochrana v zmysle vnútroštátnej právnej úpravy každého členského štátu však podľa môjho názoru bráni Súdnemu dvoru, aby dospel k autonómnemu a jednotnému výkladu pojmov uvedených v tomto ustanovení.

81. Situácia, ktorá sa rieši v tomto konaní, je teda iná než situácia, ktorú Súdny dvor preskúmal vo svojom rozsudku zo 4. marca 2010, Chakroun [31], v ktorom vyhlásil, že „pojem ‚systém sociálnej pomoci členského štátu‘ [v zmysle článku 7 ods. 1 písm. c) smernice Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny [32]], je autonómnym pojmom Únie, ktorý nie je možné definovať

25 — Pozri najmä rozsudok z 18. októbra 2011, Brüstle, C-34/10, Zb. s. I-9821, bod 25 a tam citovanú judikatúru.

26 — Ú. v. ES L 307, s. 18; Mim. vyd. 05/002, s. 197.

27 — Rozsudok z 26. júna 2001, BECTU, C-173/99, Zb. s. I-4881, bod 53.

28 — Rozsudok z 9. septembra 2003, Jaeger, C-151/02, Zb. s. I-8389, bod 58, a uznesenie zo 4. marca 2011, Grigore, C-258/10, bod 44, ako aj tam citovaná judikatúra.

29 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

30 — Rozsudok Jaeger, už citovaný, bod 59.

31 — C-578/08, Zb. s. I-1839.

32 — Ú. v. EÚ L 251, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224.

odkazom na pojmy vnútroštátneho práva“ [33]. Tento autonómny výklad bol možný vzhľadom na to, že toto ustanovenie neobsahovalo žiaden odkaz na vnútroštátne právo, pokiaľ ide o vymedzenie tohto pojmu. Okrem toho Súdny dvor v tomto rozsudku dospel k výkladu pojmu sociálna pomoc úzko súvisiacemu so všeobecným systémom práve v článku 7 ods. 1 písm. c) smernice 2003/86, s prihliadnutím na pojem trvalého, pravidelného a dostatočného príjmu. Vzájomná súvislosť týchto dvoch pojmov teda viedla Súdny dvor k vyhláseniu, že „pojem ‚sociálna pomoc‘ obsiahnutý v tomto článku treba totiž vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje na pomoc, ktorá nahrádza nedostatok trvalého, pravidelného a dostatočného príjmu a nie na pomoc, ktorá umožňuje pokryť mimoriadne alebo nečakané potreby“ [34].

82. Súdny dvor teda definoval vo vyššie citovanom rozsudku Chakroun pojem sociálna pomoc v osobitnom kontexte článku 7 ods. 1 písm. c) smernice 2003/86, pričom toto ustanovenie sa okrem toho nachádza aj v článku 5 ods. 1 písm. a) smernice 2003/109 ako podmienka na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom. Článok 11 ods. 1 písm. d) tejto smernice je však naformulovaný takým spôsobom, ktorý neumožňuje Súdnemu dvoru podať autonómny výklad pojmov, ktoré sú v ňom uvedené, ani prevziať definície, ku ktorej dospel v citovanom rozsudku Chakroun.

83. To však neznamená, že členské štáty majú neobmedzený priestor voľnej úvahy pri rozhodovaní, či pomoc, ktorú poskytujú v sociálnej oblasti, spadá na účely uplatnenia článku 11 smernice 2003/109 do oblastí týkajúcich sa sociálneho zabezpečenia, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany tak, ako ich definovali. Podľa môjho názoru dva druhy obmedzení vymedzujú priestor voľnej úvahy, ktorý ponechal normotvorca Únie členským štátom, najmä v prípade, akým je spor v konaní vo veci samej, keď patrí do ich právomoci určiť, či príspevok na bývanie spadá do rámca pôsobnosti článku 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109.

84. Po prvé, ako zdôraznil Súdny dvor vo vyššie citovanom rozsudku Chakroun, miera voľnej úvahy priznaná členským štátom nemôže byť členskými štátmi uplatňovaná takým spôsobom, ktorý porušuje cieľ smernice, ktorým je podporovať zlúčenie rodiny, a zbavuje ju potrebného účinku. [35] Pripomínam, že odôvodnenie č. 4 smernice 2003/109 stanovuje, že „integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín s povolením na dlhodobý pobyt v členských štátoch je kľúčovým prvkom v rozvíjaní ekonomickej a sociálnej súdržnosti, základného cieľa Spoločenstva, uvedeného v zmluve“. Z tohto hľadiska odôvodnenie č. 12 tejto smernice spresňuje, že „k vytvoreniu skutočného nástroja pre integráciu osôb s dlhodobým pobytom do spoločnosti, v ktorej žijú, osoby s dlhodobým pobytom by mali požívať rovnoprávnosť v prístupe spolu s občanmi členského štátu v *širokom rozsahu v ekonomickej a sociálnej oblasti*[[36]], za podmienok ustanovených touto smernicou“. Podľa môjho názoru to vyžaduje extenzívne ponímanie sociálnych oblastí, v ktorých sa s občanmi tretích krajín s dlhodobým pobytom musí zaobchádzať rovnako ako s občanmi dotknutého štátu. Potvrdenie tohto cieľa bráni členským štátom neprimerane obmedzovať sociálnu pomoc, na ktorú môžu mať nárok občania tretích krajín s dlhodobým pobytom na základe článku 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109.

85. Po druhé členské štáty sú pri preberaní smernice povinné prihliadať na Chartu v zmysle jej článku 51 ods. 1. Nemôžu v tejto súvislosti obísť skutočnosť, že článok 34 Charty, nazvaný „Sociálne zabezpečenie a sociálna pomoc“, vo svojom odseku 3 výslovne spomína „pomoc pri bývaní“. Zdá sa mi teda veľmi ťažké, aby členský štát pri vykonávaní článku 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109 mohol vylúčiť taký príspevok na bývanie, akým je ten, ktorý je predmetom sporu v konaní vo veci samej, z rámca pôsobnosti tohto ustanovenia.

33 — Rozsudok Chakroun, už citovaný, bod 45.

34 — Tamže, bod 49.

35 — Tamže, bod 43.

36 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Cieľ integrácie je obdobne potvrdený aj v odôvodnení č. 2, 3 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/51/EÚ z 11. mája 2011, ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 2003/109/ES na účely rozšírenia jej pôsobnosti na osoby požívajúce medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 132, s. 1).

86. Odkaz v uvedenom ustanovení na vnútroštátnu právnu úpravu členských štátov v skutočnosti ponecháva členským štátom veľmi obmedzenú právomoc voľnej úvahy, pokiaľ majú v úmysle obmedziť v sociálnych veciach oblasti pokryté zásadou rovnakého zaobchádzania, upravenou v článku 11 ods. 1 predmetnej smernice.

87. V konečnom dôsledku prináleží vnútroštátnemu súdu, aby určil, s prihliadnutím na cieľ integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín s dlhodobým pobytom, sledovaný touto smernicou, ako aj na článok 34 ods. 3 Charty, či taký príspevok na bývanie, akým je príspevok, ktorý je predmetom sporu v konaní vo veci samej, zodpovedá jednej z kategórií uvedených v článku 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109, ako sú vymedzené vo vnútroštátnom práve.

88. Teraz mi ostáva preskúmať dosah, ktorý môže mať článok 11 ods. 4 tejto smernice na toto konanie.

b) O pojme „základná podpora“ v zmysle článku 11 ods. 4 smernice 2003/109

89. Pripomínam, že podľa článku 11 ods. 4 smernice 2003/109 „členské štáty môžu obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu“.

90. Odôvodnenie č. 13 uvedenej smernice poskytuje prvé objasnenie o rozsahu pôsobnosti tohto ustanovenia, keď uvádza, že „so zreteľom na sociálnu pomoc, sa možnosť obmedzenia výhod pre osoby s dlhodobým pobytom na základné výhody chápe v tom zmysle, že táto koncepcia pokrýva najmenej podporu v rozsahu minimálneho príjmu, pomoc v prípadoch ochorenia, tehotenstva, rodičovskej pomoci a dlhodobej starostlivosti. Spôsoby udeľovania týchto výhod upravuje vnútroštátne právo“.

91. Použitie pojmu „najmenej“ znamená, že výpočet pomoci upravený v uvedenom odôvodnení nie je vyčerpávajúci. Okrem toho pripomínam, že článok 11 ods. 4 smernice 2003/109 neobsahuje žiaden odkaz na vnútroštátne právo, pokiaľ ide o definíciu „základnej podpory“ v zmysle tohto ustanovenia. Je pravda, že odôvodnenie č. 13 tejto smernice nepochybne obsahuje odkaz na vnútroštátne právo, ten je však obmedzený na „spôsoby udeľovania týchto výhod“, čiže na určenie podmienok poskytovania a úrovne uvedenej podpory, ako aj postupov, ktoré s tým súvisia, a teda sa nevzťahuje na samotné vymedzenie pojmu základná podpora. Na základe toho sa domnievam, že ide o pojem práva Únie, pričom do právomoci Súdneho dvora patrí jeho vymedzenie podľa objektívnych charakteristík, s prihliadnutím na systém a účel smernice 2003/109.[37]

92. Vzhľadom na skutočnosť, že článok 11 ods. 4 smernice 2003/109 umožňuje členským štátom obmedziť rozsah pôsobnosti zásady rovnakého zaobchádzania, upravenej v článku 11 ods. 1 tejto smernice, a teda stanoviť výnimky z úplného uplatňovania tejto zásady, sa využitie tejto možnosti musí chápať reštriktívne.

93. Ako správne uviedla Komisia vo svojich pripomienkach, pokiaľ má členský štát v úmysle využiť možnosť, ktorú mu ponúka článok 11 ods. 4 smernice 2003/109, musí to urobiť transparentne a v súlade so zásadou právnej istoty. Podľa ustálenej judikatúry totiž „zásada právnej istoty – ktorá je jednou zo všeobecných zásad práva Spoločenstva – vyžaduje najmä, aby boli právne pravidlá jasné, presné a predvídateľné, pokiaľ ide o ich účinky, zvlášť, keď môžu mať nepriaznivé dôsledky pre jednotlivcov a podniky“[38]. Nič v tomto konaní nenaznačuje, že by vnútroštátny alebo provinciálny zákonodarca využil túto možnosť pri zachovaní vyššie uvedených podmienok.[39] Je jasné, že túto okolnosť bude musieť preskúmať vnútroštátny súd.

37 — Treba pripomenúť, že použitie pojmu základná podpora normotvorcom Únie nie je izolované. Tento pojem sa napríklad objavuje v článku 28 ods. 2 a článku 29 ods. 2, ako aj v odôvodnení č. 34 smernice Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96).

38 — Pozri najmä rozsudok z 18. novembra 2008, Förster, C-158/07, Zb. s. I-8507, bod 67 a tam citovanú judikatúru.

39 — Pripomínam, že zo správy Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 28. septembra 2011 o uplatňovaní smernice 2003/109 [KOM(2011) 585 v konečnom znení] vyplýva, že Helénska republika je jediným členským štátom, v ktorom v súlade s článkom 11 ods. 4 uvedenej smernice vnútroštátny zákonodarca obmedzuje rovnaké zaobchádzanie na základné dávky v rámci sociálnej pomoci a sociálnej ochrany (s. 7).

94. Okrem toho definícia „základnej podpory“ v zmysle článku 11 ods. 4 smernice 2003/109 sa musí stanoviť s prihliadnutím na cieľ integrácie štátnych príslušníkov z tretích krajín s povolením na dlhodobý pobyt, ktorý, ako bolo uvedené predtým, je v centre obáv, ktoré zdôraznil normotvorca Únie v rôznych bodoch odôvodnenia tejto smernice. Preto sa domnievam, že základná podpora je tá, ktorá prispieva k naplneniu základných potrieb, akými sú strava, ubytovanie a zdravie, pričom sa umožní bojovať proti sociálnemu vylúčeniu.

95. Podľa odôvodnenia č. 3 táto smernica „rešpektuje základné práva a dodržiava zásady, ktoré uznáva predovšetkým [EDĽP] a Charta“. Už som uviedol dôvody, pre ktoré podľa môjho názoru doslovné znenie článku 34 ods. 3 Charty výrazne sťažuje také rozhodnutie členského štátu na účely vylúčenia pôsobnosti článku 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109, podľa ktorého taký príspevok na bývanie, akým je príspevok, ktorý je predmetom sporu v konaní vo veci samej, nepatrí do žiadnej z kategórií týkajúcich sa sociálneho zabezpečenia, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany, ako sú vymedzené vo vnútroštátnom práve. Podľa môjho názoru, vzhľadom na to, že článok 34 ods. 3 Charty uvádza výslovne „pomoc pri bývaní“, ktorej cieľom je „zabezpečiť dôstojnú existenciu všetkých osôb, ktoré nemajú dostatok prostriedkov“, „s cieľom bojovať proti sociálnemu vylúčeniu a chudobe“, svedčí v prospech zahrnutia takého príspevku na bývanie, akým je príspevok, ktorý je predmetom sporu v konaní vo veci samej, do pojmu „základná podpora“, tak, ako som ju predtým definoval.

96. Tejto definícii zodpovedá najmä príspevok, bez ktorého nájomca nemôže dodržať svoju nájomnú zmluvu, a v prípade, že by oň prišiel, dostal by sa do veľkých ťažkostí pri hľadaní náhradného ubytovania alebo dokonca do situácie, že by si nemohol zabezpečiť dôstojné ubytovanie so svojou rodinou. Vnútroštátnemu súdu prináleží, aby po úplnom preskúmaní druhov pomoci, ktorá tvorí systém sociálnej pomoci platný v členskom štáte bydliska štátneho príslušníka tretej krajiny s povolením na dlhodobý pobyt, overil, či strata takého príspevku na bývanie, akým je príspevok, ktorý je predmetom sporu v konaní vo veci samej, má za následok stratu ubytovania toho, kto ho predtým užíval, a výrazné sťaženie, ak nie nemožnosť prístupu k náhradnému ubytovaniu.

IV – Návrh

97. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na otázky, ktoré položil Tribunale di Bolzano, odpovedal takto:

Článok 11 ods. 1 písm. d) a ods. 4 smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom, sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej právnej úprave členského štátu, akou je právna úprava, ktorá je predmetom sporu v konaní vo veci samej, ktorá v oblasti príspevku na bývanie zaobchádza so štátnymi príslušníkmi tretích krajín s dlhodobým pobytom nepriaznivejšie ako s občanmi dotknutého členského štátu a s občanmi Únie s bydliskom v tomto členskom štáte s výhradou, že vnútroštátny súd:

— na jednej strane určí, že sa na tento príspevok na základe článku 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109 vzťahujú pojmy „sociálne zabezpečenie“, „sociálna pomoc“ a „sociálna ochrana“, ako sú vymedzené vo vnútroštátnom práve tohto štátu, a

— na druhej strane overí, či členský štát využil možnosť upravenú v článku 11 ods. 4 uvedenej smernice pri zachovaní zásady právnej istoty. Ak pôjde o takýto prípad, potom pojem základná podpora treba chápať v zmysle tohto ustanovenia ako podporu, ktorá prispieva k naplneniu základných potrieb, akými sú strava, ubytovanie a zdravie, čím umožňuje bojovať proti sociálnemu vylúčeniu. Vnútroštátnemu súdu prináleží, aby po úplnom preskúmaní druhov pomoci, ktorá tvorí systém sociálnej pomoci platný v členskom štáte bydliska štátneho príslušníka tretej krajiny s povolením na dlhodobý pobyt, overil, či strata takého príspevku na bývanie, akým je príspevok, ktorý je predmetom sporu v konaní vo veci samej, má za následok stratu ubytovania toho, kto ho predtým užíval, a výrazné sťaženie, ak nie nemožnosť prístupu k náhradnému ubytovaniu.