

Vec C-462/20

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

25. september 2020

Vnútroštátny súd:

Tribunale di Milano

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

14. september 2020

Žalobcovia:

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)

Avvocati per niente onlus (APN)

Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

Žalovaní:

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia

Ministero dell'Economia e delle Finanze

TRIBUNALE DI MILANO – Sezione Lavoro

(Súd v Miláne – pracovnoprávny senát, Taliansko)

[*omissis*]

V konaní medzi:

- ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione („ASGI“ – Združenie pre právne štúdie o prísťahovalectve), APN – Avvocati per niente onlus („APN“ – Advokáti zdarma, nezisková verejno-prospešná organizácia)
- ASSOCIAZIONE NAGA - Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti (Združenie NAGA – Dobrovoľnícka organizácia pre sociálnu a zdravotnú starostlivosť a práva cudzích štátnych príslušníkov, Rómov a Sintov)

[*omissis*]

žalobcovia

a

- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia (Úrad predsedu vlády – odbor rodinnej politiky, Taliansko)
- Ministero dell'economia e delle finanze (Ministerstvo hospodárstva a financií, Taliansko)

oba orgány zastúpené prostredníctvom Avvocatura dello Stato (Úrad pre právne zastupovanie štátu, Taliansko) [*omissis*]

žalovaní

[*omissis*]

KONŠTATUJE

1 – Vnútroštátne právo a skutkový stav.

V článku 1 ods. 391 zákona č. 208/2015 v znení zákona č. 145/2018 sa stanovuje: „S účinnosťou od roku 2016 sa zriaďuje rodinná karta určená rodinám pozostávajúcim zo štátnych príslušníkov Talianska alebo iných členských štátov Európskej únie s riadnym pobytom na území Talianska s najmenej tromi spolunažívajúcimi deťmi nie staršími ako 26 rokov. Karta sa rodinám vydáva na ich žiadosť v súlade s kritériami a podmienkami stanovenými v dekréte Presidente

del Consiglio dei ministri (predseda Rady ministrov – predseda vlády, Taliansko) alebo Ministro per la famiglia e le disabilità (minister pre rodiny a záležitosti zdravotne postihnutých, Taliansko) po dohode s Ministro dell'economia e delle finanze (minister hospodárstva a financií, Taliansko), ktorý príslušný orgán vydá do troch mesiacov od nadobudnutia účinnosti tohto ustanovenia. Rodinná karta umožňuje prístup k zľavám na nákup tovaru alebo služieb alebo k zníženiu poplatkov zo strany verejných alebo súkromných subjektov, ktoré sa k tejto iniciatíve pripojili. Subjekty zúčastňujúce sa na predmetnej iniciatíve, ktoré poskytujú významnejšie zľavy alebo zníženie poplatkov v porovnaní s bežnou trhovou praxou, môžu svoju účasť na tejto iniciatíve zhodnotiť na propagačné a reklamné účely“.

Uvedené ustanovenie sa vykonalo prostredníctvom nariadenia vlády [omissis] z 27. júna 2019. Podľa tohto nariadenia odbor rodinnej politiky Úradu predsedu vlády doručí „rodinnú kartu“ dotknutým osobám na základe príslušnej žiadosti. Žiadosť sa odosiela prostredníctvom internetovej stránky, pričom žiadateľ v nej vyhlasuje, že spĺňa všetky zákonom stanovené podmienky, najmä, že je štátnym príslušníkom Talianska alebo iného členského štátu s riadnym pobytom v Taliansku. Predmetná internetová stránka bola nedávno aktivovaná [omissis]. Úrad pre právne zastupovanie štátu uviedol, že uvedenú stránku spravuje spoločnosť Sogei s.p.a., ktorá je „in house“ akciovou spoločnosťou v úplnom vlastníctve Ministerstva hospodárstva a financií.

K iniciatíve sa môžu dobrovoľne pripojiť verejní alebo súkromní dodávatelia tovaru a služieb (napríklad obchodníci). Na tieto účely môžu uzatvoriť dohodu s odborom rodinnej politiky Úradu predsedu vlády. Dodávatelia sa musia zaviazat', že držiteľom karty zaručia zľavu na niektoré tovary alebo služby podľa ich vlastného výberu vo výške aspoň 5 % z maloobchodnej ceny. Menný zoznam zúčastnených dodávateľov sa tiež zverejňuje na vyššie uvedenej internetovej stránke.

V článku 90a zákonného dekrétu č. 18/2020, ktorý sa do tohto dekrétu zaviedol prostredníctvom zákona č. 27/2020, ktorým sa predmetný zákonný dekrét zmenil na zákon, sa stanovilo, že „Pokiaľ ide o rok 2020, rodinná karta podľa článku 1 ods. 391 zákona č. 208 z 28. decembra 2015 je určená všetkým rodinám s aspoň jedným nezaopatreným dieťaťom“. Uvedené ustanovenie sa prijalo spolu s ostatnými ustanoveniami zameranými na zmiernenie hospodárskych a sociálnych účinkov epidémie ochorenia COVID-19. Touto zmenou došlo k zníženiu pôvodne vyžadovaného počtu nezaopatrených detí, nezmenili sa však ostatné charakteristické črty „rodinnej karty“, najmä podmienky týkajúce sa štátnej príslušnosti žiadateľa. V každom prípade, účastníci konania potvrdili, že štátni príslušníci tretích krajín nemôžu za súčasnej situácie požiadať o vydanie „rodinnej karty“.

Dňa 31. marca 2020 zaslalo združenie ASGI, spolu s ďalšími dvoma združeniami, ktoré nie sú účastníkmi konania, list na odbor rodinnej politiky Úradu predsedu vlády. V tomto liste ASGI namietalo, že vyššie uvedená právna úprava „rodinnej

karty“ predstavuje, pokiaľ ide o štátnych príslušníkov tretích krajín, diskrimináciu z dôvodu štátnej príslušnosti alebo etnického pôvodu, čím porušuje článok 11 smernice 2003/109/ES, článok 24 smernice 38/2004/ES, článok 29 smernice 95/2011/EÚ a článok 12 smernice 98/2011/EÚ. Združenie ASGI z tohto dôvodu požiadalo o upustenie od uplatňovania zákona, ktorým sa zriadila „rodinná karta“, a to v časti, v ktorej dotknutý zákon neumožňuje vydanie karty v prospech štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorých právne postavenie chráni uvedené smernice.

Okrem toho ASGI navrhlo výklad článku 90a zákonného dekrétu č. 18/2020 v tom zmysle, že týmto článkom sa upúšťa od všetkých ostatných podmienok okrem požiadavky mať aspoň jedno nezaopatrení dieťa.

Príslušný orgán na uvedený list neodpovedal. Združenia, ktoré sú žalobcami v prejednávanej veci, sa preto obrátili na vnútroštátny súd s návrhom na začatie osobitného konania vo veci sporov týkajúcich sa diskriminácie.

2 - Návrhy žalujúcich združení.

Žalujúce združenia namietajú, že vnútroštátna právna úprava týkajúca sa „rodinnej karty“ je v rozpore s nasledujúcimi ustanoveniami práva EÚ, pretože neumožňuje vydanie predmetnej karty niektorým kategóriám štátnych príslušníkov tretích krajín.

- I. Článok 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109/ES, keďže podľa názoru žalobcov „rodinná karta“ patrí do pojmu „sociálne zabezpečenie, sociálna pomoc a sociálna ochrana“ v zmysle uvedeného ustanovenia. Na druhej strane, Talianska republika výslovne neuplatnila právo na výnimku podľa článku 11 ods. 4 tejto smernice. Z uvedeného preto podľa žalobcov vyplýva nezákonnosť vylúčenia nároku štátnych príslušníkov tretích krajín s dlhodobým pobytom na vydanie „rodinnej karty“.
- II. Článok 12 ods. 1 písm. e) smernice 2011/98/EÚ vo vzťahu k článku 1 písm. z) a článku 3 písm. j) nariadenia 2004/883/ES, keďže „rodinná karta“ patrí podľa názoru žalobcov medzi „rodinné dávky“, tak, ako ich vymedzuje nariadenie 2004/883/ES. Na takéto dávky sa podľa článku 3 ods. 1 písm. b) a c) smernice 2011/98/EÚ vzťahuje rovnaké zaobchádzanie medzi štátnymi príslušníkmi členského štátu a štátnymi príslušníkmi tretích krajín. Z tohto hľadiska nie je relevantný spôsob financovania predmetnej dávky: podľa žalobcov ide o súčasť autonómneho pojmu „sociálne zabezpečenie“ v zmysle práva Únie. Z uvedeného preto podľa žalobcov vyplýva nezákonnosť vylúčenia nároku štátnych príslušníkov tretích krajín s jednotným povolením na pobyt a zamestnanie podľa smernice 2011/98/EÚ na vydanie „rodinnej karty“.
- III. Článok 14 ods. 1 písm. e) smernice 2009/50/ES vo vzťahu k článku 1 písm. z) a článku 3 písm. j) nariadenia 2004/883/ES, ktoré sa má vykladať tak, že sa na toto nariadenie odkazuje na základe jeho článku 90, ktorý nahradil

predchádzajúce odkazy na nariadenie 1408/71/EHS. Uvedené platí, pokiaľ ide o štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú držiteľmi „modrej karty EÚ“, a to z rovnakých dôvodov a s rovnakými dôsledkami, aké sa špecifikovali v bode II vyššie. Odvolanie sa na smernicu 2000/50/ES, uvedené v žalobe, treba považovať za výsledok jednoduchej vecnej chyby, ktorú možno ihneď rozpoznať s ohľadom na odkaz na „vysoko kvalifikovaných zahraničných pracovníkov“.

- IV. Článok 24 ods. 1 smernice 2004/38/ES, keďže predmetné plnenie patrí podľa názoru žalobcov do rámca „sociálneho zabezpečenia“, na ktorý sa vzťahuje pôsobnosť zmlúv. Z uvedeného vyplýva nezákonnosť vylúčenia nároku štátneho príslušníka tretej krajiny, rodinného príslušníka, ktorý patrí do rozsahu pôsobnosti smernice 2004/38/ES.
- V. Článok 29 smernice 2011/95/EÚ, keďže „rodinná karta“ patrí podľa názoru žalobcov do pojmu „sociálne zabezpečenie“, tak, ako sa vymedzuje v uvedenej smernici. Žalobcovia poukazujú na to, že Talianska republika nevyužila právo obmedziť rovnaké zaobchádzanie na základné výhody, stanovené v článku 29 ods. 2 smernice 2011/95/EÚ. V článku 27 prvom odseku legislatívneho dekrétu č. 251/2007 sa totiž stanovuje, že „Osoby s postavením utečenca alebo doplnkovej ochrany majú v oblasti sociálneho zabezpečenia a zdravotnej starostlivosti nárok na rovnaké zaobchádzanie, aké sa priznáva štátnym príslušníkom Talianska“. Uvedené ustanovenie sa nezmenilo ani v dôsledku prijatia legislatívneho dekrétu č. 18/2014, ktorým sa prebrala smernica č. 2011/95/EÚ. Z uvedeného vyplýva nezákonnosť vylúčenia nároku štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bola priznaná medzinárodná ochrana, na vydanie „rodinnej karty“.

Právny zástupca žalujúcich združení na pojednávaní uviedol, že rozpor vnútroštátnej právnej úpravy s právom EÚ, na ktorý sa poukázalo v bodoch I, II a III vyššie, by existoval aj v prípade, že vydanie „rodinnej karty“ by sa malo považovať za „službu“, v zmysle článku 11 ods. 1 písm. f) smernice 2003/109/ES, článku 12 ods. 1 písm. g) smernice 2011/98/EÚ a článku 14 ods. 1 písm. g) smernice 2009/50/ES.

Žalobcovia sa domnievajú, že všetky vyššie uvedené smernice obsahujú, pokiaľ ide o predmetný aspekt, *jasné, presné a bezpodmienečné* pravidlá. Z tohto dôvodu sú uvedené smernice podľa žalobcov priamo uplatniteľné vo vnútroštátnom práve.

Žalobcovia preto navrhujú, aby vnútroštátny súd upustil od uplatňovania predmetnej vnútroštátnej právnej úpravy v časti, v ktorej z plnenia s názvom „rodinná karta“ vylučuje vyššie uvedené kategórie štátnych príslušníkov tretích krajín. Z tohto dôvodu navrhujú, aby vnútroštátny súd nariadil žalovaným orgánom verejnej moci zmeniť vládne nariadenie vydané dekrétom z 27. júna 2019 a umožniť takýmto osobám získať „rodinnú kartu“.

3. Tvrdenia Úradu pre právne zastupovanie štátu.

Úrad pre právne zastupovanie štátu [omissis] [postup] sa vyjadril k návrhom žalobcov.

Pokiaľ ide o legislatívnu zmenu zavedenú zákonným dekrétom č. 18/2020, žalované orgány verejnej moci zastávajú názor, že táto zmena sa týkala iba počtu členov rodiny a nezaopatrených detí, ktorý sa vyžaduje na získanie „rodinnej karty“. Podmienky týkajúce sa štátnej príslušnosti sa podľa žalovaných orgánov vôbec nezmenili.

Pokiaľ ide o prípady rozporu s právnymi predpismi Únie, na ktoré poukázali žalobcovia, Úrad pre právne zastupovanie štátu reagoval tvrdeniami, ktoré sú zhrnuté nižšie.

- I. V súvislosti s rozporom so smernicou 2003/109/ES Úrad pre právne zastupovanie štátu popiera tvrdenie žalobcov, že „rodinná karta“ má byť súčasťou pojmu „sociálna pomoc a sociálna ochrana“. Podľa názoru uvedeného Úradu „rodinná karta“ predstavuje opatrenie „na podporu rodiny“ a „na zníženie nákladov na služby pre rodinu“. Predmetné opatrenie v každom prípade nezávisí od príjmov osôb, ktorým je určené. Okrem toho nejde o dávky na úkor orgánov verejnej správy, pretože zľavy poskytujú dodávatelia tovaru a služieb, ktorí sa pripojili k príslušnej dohode.
- II Z obdobných dôvodov Úrad pre právne zastupovanie štátu popiera rozpor so smernicou 2011/98/EÚ. Podľa tohto úradu v prejednávanej veci nejde o „rodinné dávky“, keďže vydanie „rodinnej karty“ sa vôbec netýka verejných príspevkov na financovanie výživy a starostlivosti o deti. Potvrďuje to skutočnosť, že Európska komisia už predtým začala voči Talianskej republike konanie o porušení povinnosti (č. 2100/2019) z dôvodu, že Taliansko neprebralo smernicu 2011/98/ES, a to v oblasti priznávania dávok sociálneho zabezpečenia pracovníkom z tretích krajín s dlhodobým pobytom. Medzi sociálnymi dávkami, z ktorých Taliansko nezákonne vylúčilo pracovníkov z tretích krajín, Komisia neuviedla „rodinnú kartu“.
- III. Z rovnakých dôvodov, ako sa uvádzajú v bode II vyššie, Úrad pre právne zastupovanie štátu popiera rozpor vnútroštátnej právnej úpravy so smernicou 2009/50/ES.
- IV. Úrad pre právne zastupovanie štátu zastáva názor, že odkaz na článok 24 smernice 2004/38/ES nie je relevantný vzhľadom na to, že ak je jeden z rodičov štátnym príslušníkom členského štátu EÚ, môže získať „rodinnú kartu“ v prospech všetkých ostatných rodinných príslušníkov, a to bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť.
- V. Úrad pre právne zastupovanie štátu popiera aj rozpor s článkom 29 smernice 2011/95/EÚ. Z dôvodov, ktoré sa už uviedli v bodoch I a II vyššie, „rodinná karta“ nepatrí medzi plnenia v rámci „sociálneho zabezpečenia“. Okrem toho

článok 29 smernice 2011/95/EÚ neobsahuje podľa Úradu pre právne zastupovanie štátu priamo uplatniteľné ustanovenia, a to z dôvodu nedostatočnej presnosti.

[*omissis*]

[ďalšie otázky výlučne vnútroštátneho charakteru] Úrad pre právne zastupovanie štátu z tohto dôvodu navrhuje, aby vnútroštátny súd zamietol návrhy žalobcov.

4. O vhodnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

Vzhľadom na to, že účastníci konania sa nezhodujú, pokiaľ ide o výklad práva EÚ, vnútroštátny súd považuje za vhodné predložiť Súdnemu dvoru niektoré otázky týkajúce sa výkladu, ktoré vzniesli žalobcovia. Rozhodnutie vo veci samej totiž priamo závisí od odpovedí na tieto otázky.

Vnútroštátny súd predbežne uvádza, že súhlasí s výkladom, ktorý Úrad pre právne zastupovanie štátu navrhol v súvislosti s prechodnou legislatívnou zmenou podľa článku 90a zákonného dekrétu č. 18/2020. Zjavným cieľom tohto legislatívneho zásahu je rozšíriť v roku 2020 okruh príjemcov „rodinnej karty“ o rodiny s aspoň jedným nezaopatreným dieťaťom, s tým, že vo zvyšnej časti ostáva právna úprava podľa článku 1 ods. 391 zákona č. 208/2015, na ktorú sa výslovne odkazuje, bez zmeny. Odlišný výklad, ktorý navrhli žalobcovia, totiž odporuje gramatickému významu a tiež účelu predmetných ustanovení. Navyše, ak by si vnútroštátny súd takýto výklad osvojil, žaloba by bola neprípustná z dôvodu nedostatku záujmu na konaní, pretože by sa netýkala súčasnej, ale budúcej a potenciálnej diskriminácie.

Otázky týkajúce sa výkladu, ktoré sú predmetom diskusie medzi účastníkmi konania, do značnej miery závisia od toho, či „rodinná karta“ patrí alebo nepatrí do jedného z pojmov „sociálne zabezpečenie“, „sociálna pomoc“, „sociálna ochrana“, „prístup k tovaru a službám“ alebo „rodinná dávka“ podľa vyššie uvedených smerníc a nariadenia 2004/883/ES.

Prejednávaná vec je špecifická, pretože je pravda, že znížené príjmy plynúce zo zľavy v prospech rodín využívajúcich „rodinnú kartu“ znášajú dodávatelia tovaru a služieb, či už verejní alebo súkromní, ktorí sa rozhodnú uzatvoriť dohodu s odborom rodinnej politiky Úradu predsedu vlády. Tento orgán verejnej moci je však zodpovedný za spracovanie žiadostí, vydávanie „rodinných kariet“ a zverejňovanie mien verejných a súkromných subjektov, ktorí sa pripojili k predmetnej dohode, pričom príslušné náklady sa hradia z verejného rozpočtu. Uvedené činnosti sa vykonávajú prostredníctvom „in house“ spoločnosti v úplnom vlastníctve Ministerstva hospodárstva a financií. [*omissis*]

Námietka Úradu pre právne zastupovanie štátu týkajúca sa otázky (pozri bod 2.IV vyššie), ktorú vzniesli žalobcovia v súvislosti s článkom 2004/38/ES, je dôvodná. Štátny príslušník členského štátu EÚ s riadnym pobytom v Taliansku môže skutočne získať „rodinnú kartu“ platnú pre všetkých členov domácnosti. Štátny príslušník tretej krajiny nie je v takom prípade vylúčený z vydania „rodinnej

karty“, keďže je rodinným príslušníkom občana Únie a držiteľom práva na pobyt. V tejto súvislosti preto nie je potrebné položiť príslušnú prejudiciálnu otázku týkajúcu sa výkladu.

[omissis] [otázky vo veci vnútroštátneho postupu]

Právne otázky vznesené žalobcami, ktorým odporuje Úrad pre právne zastupovanie štátu, je potrebné vyriešiť pomocou autonómneho výkladu práva EÚ. Z tohto dôvodu, keďže medzi účastníkmi konania pretrváva vo veci tohto výkladu významný spor, sa zdá byť vhodné položiť Súdnemu dvoru Európskej únie prejudiciálne otázky týkajúce sa výkladu, uvedené vo výrokovej časti.

Z týchto dôvodov

A) Vnútroštátny súd kládie Súdnemu dvoru Európskej únie tieto prejudiciálne otázky týkajúce sa výkladu:

1. Bráni článok 11 ods. 1 písm. d) alebo f) smernice 2003/109/ES vnútroštátnej právnej úprave, ako je právna úprava v prejednávanej veci, podľa ktorej vláda členského štátu vydáva doklad oprávňujúci na zľavu pri dodaní tovaru alebo služieb verejnými a súkromnými subjektmi, ktoré uzatvorili dohodu s vládou predmetného členského štátu, iba štátnym príslušníkom tohto členského štátu a iných členských štátov Európskej únie, pričom vylučuje štátnych príslušníkov tretích krajín s dlhodobým pobytom?
2. Bráni článok 12 ods. 1 písm. e) smernice 2011/98/EÚ, vo vzťahu k článku 1 písm. z) a k článku 3 písm. j) nariadenia 2004/883/ES, alebo článok 12 ods. 1 písm. g) smernice 2011/98/EÚ vnútroštátnej právnej úprave, ako je právna úprava v prejednávanej veci, podľa ktorej vláda členského štátu vydáva doklad oprávňujúci na zľavu pri dodaní tovaru alebo služieb verejnými a súkromnými subjektmi, ktoré uzatvorili dohodu s vládou predmetného členského štátu, iba štátnym príslušníkom tohto členského štátu a iných členských štátov Európskej únie, pričom vylučuje štátnych príslušníkov tretích krajín uvedených v článku 3 ods. 1 písm. b) a c) smernice 2011/98/EÚ?
3. Bráni článok 14 ods. 1 písm. e) smernice 2009/50/ES, vo vzťahu k článku 1 písm. z) a k článku 3 písm. j) nariadenia 2004/883/ES, alebo článok 14 ods. 1 písm. g) smernice 2009/50/ES vnútroštátnej právnej úprave, ako je právna úprava v prejednávanej veci, podľa ktorej vláda členského štátu vydáva doklad oprávňujúci na zľavu pri dodaní tovaru alebo služieb verejnými a súkromnými subjektmi, ktoré uzatvorili dohodu s vládou predmetného členského štátu, iba štátnym príslušníkom tohto členského štátu a iných členských štátov Európskej únie, pričom vylučuje štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú držiteľmi „modrej karty EÚ“ v súlade so smernicou 2009/50/ES?

4. Bráni článok 29 smernice 2011/95/EÚ vnútroštátnej právnej úprave, ako je právna úprava v prejednávanej veci, podľa ktorej vláda členského štátu vydáva doklad oprávňujúci na zľavu pri dodaní tovaru alebo služieb verejnými a súkromnými subjektmi, ktoré uzatvorili dohodu s vládou predmetného členského štátu, iba štátnym príslušníkom tohto členského štátu a iných členských štátov Európskej únie, pričom vylučuje štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým bola priznaná medzinárodná ochrana?

[omissis] [obvyklé formulácie]

Miláno 14. septembra 2020

[omissis]

PRACOVNÝ DOKUMENT