

**Věc C-462/20**

**Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**

**Datum doručení:**

25. září 2020

**Předkládající soud:**

Tribunale di Milano (Itálie)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

14. září 2020

**Žalobci:**

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 (soud v Miláně, Itálie,  
pracovněprávní senát)**

*(omissis)*

**V řízení mezi:**

- ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione APN [Sdružení pro studium cizineckého práva] - Avvocati per niente onlus [Neziskové sdružení bezplatných advokátů]
- ASSOCIAZIONE NAGA - Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

[Dobrovolnická organizace pro sociální a zdravotnickou pomoc a pro práva cizinců, Romů a Sintů]

(omissis)

Žalobci

A

- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia (Úřad předsedy vlády - Odbor rodinné politiky)
- Ministero dell'economia e delle finanze (Ministerstvo hospodářství a financí)

oba subjekty zastoupené Avvocatura dello Stato (Úřad pro zastupování státu),  
(omissis)

Žalovaní

(omissis)

UVÁDÍ

### **1 - Vnitrostátní právo a skutkové okolnosti věci.**

Článek 1 odst. 391 zákona č. 208/2015, ve znění zákona č. 145/2018, stanoví: „*Počínaje rokem 2016 se zavádí rodinná karta určená rodinám složeným z italských státních příslušníků nebo státních příslušníků členských států Evropské unie, kteří legálně pobývají v Itálii, s nejméně třemi dětmi ve věku do 26 let, které žijí ve společné domácnosti. Karta se vydává rodinám, které o ni požádají, podle kritérií a postupů stanovených nařízením Presidente del Consiglio dei ministri (předseda vlády) nebo Ministro per la famiglia e le disabilità (ministr pro rodinu a zdravotně postižené) po dohodě s Ministro dell'economia e delle finanze (ministr hospodářství a financí), které bude vydáno do tří měsíců ode dne vstupu tohoto ustanovení v platnost. Karta umožňuje přístup ke slevám na nákup zboží nebo služeb nebo ke sníženým sazbám poskytovaným veřejnými nebo soukromými subjekty účastnicími se této iniciativy. Subjekty účastnicí se iniciativy, které poskytují větší slevy nebo nižší sazby, než jaké se běžně uplatňují na trhu, mohou svou účast v iniciativě zhodnotit pro propagační a reklamní účely“.*

Toto ustanovení bylo provedeno nařízením vlády (omissis) ze dne 27. června 2019. Toto nařízení stanoví, že dotčené subjekty obdrží „rodinnou kartu“ od Úřadu předsedy vlády - Odboru rodinné politiky na základě příslušné žádosti. Žádost musí být podána prostřednictvím *internetové* stránky a v této žádosti musí žadatel prohlásit splnění požadavků stanovených zákonem, zejména postavení

italského státního příslušníka nebo státního příslušníka členského státu EU, který legálně pobývá v Itálii. Internetová stránka byla nedávno aktivována (*omissis*). Úřad pro zastupování státu uvedl, že tato stránka je spravována společností Sogei s.p.a., která je *in house* společností zcela vlastněnou ministerstvem hospodářství.

K iniciativě se mohou dobrovolně připojit veřejní nebo soukromí dodavatelé zboží a služeb (například obchodníci). Za tímto účelem mohou uzavřít dohodu s Úřadem předsedy vlády - Odborem rodinné politiky. Tyto subjekty se musí zavázat k zajištění slevy ve výši nejméně 5 % ve prospěch držitelů karet, a to ve srovnání s maloobchodní cenou určitého zboží nebo služeb, které vyberou samotní dodavatelé. Jména zúčastněných dodavatelů jsou zveřejňována na výše uvedené internetové stránce.

Článek 90a nařízení vlády s mocí zákona č. 18/2020, který byl vložen přeměňovacím zákonem č. 27/2020, stanovil, že „*Pro rok 2020 je rodinná karta uvedena v čl. 1 odst. 391 zákona č. 208 ze dne 28. prosince 2015 určena pro rodiny s alespoň jedním vyživovaným dítětem*“. Ustanovení bylo přijato společně s dalšími opatřeními, která mají zabránit hospodářským a sociálním dopadům epidemie COVID-19. Toto ustanovení redukovalo požadavek týkající se vyživovaných dětí, ale nezměnilo další charakteristiky „rodinné karty“, zejména požadavky týkající se státní příslušnosti žadatele. V každém případě účastníci řízení potvrdili, že ve skutečnosti státní příslušníci třetích zemí v současné době nemohou podat žádost o získání „rodinné karty“.

Dne 31. března 2020 zaslalo sdružení ASGI společně s dalšími dvěma sdruženími, která nejsou žalujícími stranami, dopis Úřadu předsedy vlády - Odboru rodinné politiky. V tomto dopise namítalo, že výše uvedená právní úprava týkající se „rodinné karty“ představuje diskriminaci, z důvodu státní příslušnosti nebo etnického původu, státních příslušníků třetích zemí a porušuje článek 11 směrnice 2003/109/ES, článek 24 směrnice 2004/38/ES, článek 29 směrnice 2011/95/EU a článek 12 směrnice 2011/98/EU. ASGI se tedy domáhalo upuštění od uplatnění zákona zavádějícího „rodinnou kartu“ v části, v níž neumožňoval její poskytnutí státním příslušníkům třetích zemí, kteří mají právní postavení chráněná těmito směrnici.

ASGI se kromě toho domáhalo toho, aby byl článek 90a nařízení vlády s mocí zákona č. 18/2020 vykládán v tom smyslu, že odstranil všechny požadavky kromě povinnosti mít alespoň jedno vyživované dítě.

Dopis zůstal bez odpovědi. Žalující sdružení se tedy obrátila na tento soud v rámci zvláštního řízení pro spory týkající se diskriminace.

## **2 - Návrhy žalujících sdružení.**

Žalující sdružení namítají, že vnitrostátní právní úprava týkající se „rodinné karty“ je v rozporu s následujícími ustanoveními unijního práva, jelikož neumožňuje její vydání některým kategoriím státních příslušníků třetích zemí.

- I. Článek 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109/ES, jelikož podle žalobců „rodinná karta“ spadá pod pojmy „sociální zabezpečení, sociální podpora a sociální ochrana“ stanovené tímto ustanovením. Zároveň italský stát výslovně nevyužil možnosti odchylky uvedené v čl. 11 odst. 4 směrnice. Z toho tedy vyplývá protiprávnost vyloučení dlouhodobě pobývajících státních příslušníků třetích zemí z práva na získání „rodinné karty“.
- II. Článek 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98/EU ve spojení s čl. 1 písm. z) a čl. 3 písm. j) nařízení 883/2004/ES, jelikož podle žalobců „rodinná karta“ spadá do „rodinných dávek“, jak jsou definovány v nařízení 883/2004/ES. Pro tyto dávky je stanoveno rovné zacházení mezi státními příslušníky členského státu a státními příslušníky třetích zemí uvedenými v čl. 3 odst. 1 písm. b) a c) směrnice 2011/98/EU. Pro tento účel je způsob financování dávky irelevantní: tato dávka podle žalobců spadá do autonomního pojmu „sociální zabezpečení“ ve smyslu unijního práva. Z toho tedy vyplývá protiprávnost vyloučení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou držiteli jednotného povolení uvedeného ve směrnici 2011/98/EU, z práva na získání „rodinné karty“.
- III. Článek 14 odst. 1 písm. e) směrnice 2009/50/ES ve spojení s čl. 1 písm. z) a čl. 3 písm. j) nařízení 883/2004/ES, na který je odkazováno ve smyslu článku 90 nařízení 883/2004/ES, který nahradil předchozí odkazy na nařízení 1408/71/EHS. To ze stejných důvodů a se stejnými důsledky, které již byly uvedeny ve výše uvedeném bodě II, s odkazem na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou držiteli „modré karty EU“. Odkaz na směrnici 2000/50/ES obsažený v žalobě je nutno považovat za výsledek pouhé věcné chyby, která je okamžitě rozpoznatelná ve světle odkazu na „vysoce kvalifikované cizince“.
- IV. Článek 24 odst. 1 směrnice 2004/38/ES, jelikož podle žalobců dávka spadá do oblasti „sociálního zabezpečení“, které spadá do oblasti působnosti Smluv. Z toho vyplývá protiprávnost vyloučení státního příslušníka třetí země - rodinného příslušníka spadajícího do oblasti působnosti směrnice 2004/38/ES.
- V. Článek 29 směrnice 2011/95/EU, jelikož podle názoru žalobců „rodinná karta“ spadá pod pojem „sociální péče“, který je v něm uveden. Žalobci upřesňují, že Itálie nevyužila možnosti omezit rovné zacházení na základní dávky, která je stanovena v čl. 29 odst. 2 směrnice 2011/95/EU. Článek 27 odst. 1 legislativního nařízení č. 251/2007 totiž stanoví, že: *„Osoby, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka a doplňková ochrana, mají nárok na stejné zacházení, které je přiznáno italskému státnímu příslušníkovi v oblasti sociální a zdravotní péče“*. Toto znění nebylo změněno legislativním nařízením č. 18/2014, které provedlo směrnici 2011/95/EU. Z toho vyplývá protiprávnost vyloučení státních příslušníků třetích zemí, kterým byla přiznána mezinárodní ochrana, z vydání „rodinné karty“.

Na jednání obhájce žalujících sdružení upřesnil, že rozpor vnitrostátní právní úpravy s unijním právem uvedený ve výše uvedených bodech I, II a III by existoval i v případě, pokud by vydání „rodinné karty“ bylo považováno za

„službu“ ve smyslu čl. 11 odst. 1 písm. f) směrnice 2003/109/ES, čl. 12 písm. g) směrnice 2011/98/EU a čl. 14 odst. 1 písm. g) směrnice 2009/50/ES.

Žalobci mají za to, že všechny výše uvedené směrnice obsahují z hlediska aspektu, který je relevantní pro účely projednávané věci, *jasná, přesná a bezpodmínečná* pravidla. Tato pravidla jsou tudíž přímo použitelná ve vnitrostátním právním řádu.

Žalobci se tudíž domáhají toho, aby tento soud upustil od uplatnění vnitrostátní právní úpravy v rozsahu, v němž z dávky nazvané „rodinná karta“ vylučuje výše uvedené kategorie státních příslušníků třetích zemí. V důsledku toho žádají tento soud, aby žalovaným správním orgánům uložil povinnost upravit nařízení vlády vydané nařízením ze dne [27.] června 2019 a umožnit těmto osobám získat „rodinnou kartu“.

### **3. Obhajoba Úřadu pro zastupování státu.**

Úřad pro zastupování státu (*omissis*) [řízení] se vyjádřil k návrhům předloženým žalobci.

S odkazem na legislativní změnu zavedenou nařízením vlády s mocí zákona č. 18/2020 žalované správní orgány uvádějí, že tato změna se týkala pouze počtu členů rodiny a vyživovaných dětí požadovaných k získání „rodinné karty“. Žádná změna se netýkala požadavků na státní příslušnost.

Pokud jde o rozpory s unijní právní úpravou, kterých se dovolávají žalobci, Úřad pro zastupování státu odpověděl argumenty, které jsou shrnuty níže.

- I. Pokud jde o rozpor se směrnicí 2003/109/ES, Úřad pro zastupování státu popírá, že by „rodinná karta“ spadala pod pojem „sociální podpora a ochrana“. Podle názoru tohoto Úřadu totiž rodinná karta představuje opatření „na podporu rodiny“ a „na snížení nákladů na služby pro rodinu“. Rodinná karta však není závislá na příjmu adresátů. Kromě toho orgán veřejné správy žádné dávky nevyplácí, jelikož slevy uplatňují dodavatelé zboží a služeb, kteří přistoupili k dohodě.
- II Z obdobných důvodů Úřad pro zastupování státu popírá rozpor se směrnicí 2011/98/EU. Nejedná se o „rodinné dávky“, neboť neexistuje žádný veřejný příspěvek na financování nákladů na výživu dětí. To je potvrzeno skutečností, že Evropská komise již zahájila řízení pro nesplnění povinnosti (č. 2100/2019) z důvodu neprovedení směrnice [2011/98/EU] ze strany Itálie, a to pokud jde o přiznávání sociálních dávek dlouhodobě pobývajícím pracovníkům ze třetích zemí. Mezi sociální dávky, z nichž byli pracovníci ze třetích zemí protiprávně vyloučeni, Komise „rodinnou kartu“ nezařadila.
- III. Úřad pro zastupování státu popírá rozpor vnitrostátní právní úpravy se směrnicí 2009/50/ES ze stejných důvodů jako ve výše uvedeném bodě II.



- IV. Podle Úřadu pro zastupování státu není odkaz na článek 24 směrnice 2004/38/ES relevantní, jelikož pokud je jeden z rodičů státním příslušníkem členského státu EU, může získat „rodinnou kartu“ ve prospěch všech ostatních členů rodiny bez ohledu na jejich státní příslušnost.
- V. Úřad pro zastupování státu rovněž popírá rozpor s článkem 29 směrnice 2011/95/EU. Z důvodů již uvedených v bodech I a II výše „rodinná karta“ nespadá do dávek „sociální péče“. Kromě toho podle Úřadu pro zastupování státu článek 29 směrnice 2011/95/EU neobsahuje přímo použitelná pravidla, protože není dostatečně přesný.

(omissis)

[další čistě vnitrostátní otázky] Úřad pro zastupování státu tudíž navrhuje, aby byly návrhy žalobců zamítnuty.

#### **4. K vhodnosti předložit předběžnou otázku.**

Vzhledem k tomu, že mezi účastníky řízení existuje spor ohledně výkladu unijního práva, považuje tento soud za vhodné předložit Soudnímu dvoru několik otázek týkajících se výkladu, které vznesli žalobci. Rozhodnutí věci totiž přímo závisí na řešení těchto otázek.

Předběžně tento soud sdílí výklad navržený Úřadem pro zastupování státu, pokud jde o dočasnou legislativní změnu uvedenou v článku 90a nařízení vlády s mocí zákona č. 18/2020. Cílem legislativního zásahu je zjevně rozšířit v roce 2020 počet adresátů rodinné karty na rodiny s alespoň jedním vyživovaným dítětem, aniž by se v jiném ohledu změnila právní úprava uvedená v čl. 1 odst. 391 zákona č. 208/2015, na kterou je výslovně odkazováno. Odlišný výklad navržený žalobci je totiž v rozporu s doslovným významem a účelem těchto ustanovení. Navíc, pokud by byl tento výklad přijat, byl by návrh nepřípustný z důvodu nedostatku právního zájmu, neboť by se jednalo o diskriminaci, která není aktuální, ale budoucí a potenciální.

Otázky týkající se výkladu diskutované mezi účastníky řízení závisí do značné míry na tom, zda „rodinná karta“ spadá pod jeden z pojmů „sociální dávky“, „sociální podpora [sociální péče]“, „sociální ochrana“, „přístup ke zboží a službám“ nebo „rodinná dávka“, které jsou stanoveny výše uvedenými směrnici a nařízením 883/2004/ES.

Projednávaná věc je specifická v tom, že je pravdou, že nižší výdělky vyplývající ze slevy pro rodiny využívající „rodinnou kartu“ jdou k tíži dodavatelů zboží a služeb, veřejných nebo soukromých, kteří se rozhodnou uzavřít dohodu s Úřadem předsedy vlády - Odborem rodinné politiky. Úřad předsedy vlády - Odbor rodinné politiky je však správním orgánem, který je za veřejné prostředky pověřen zpracováním žádostí, vydáváním „rodinné karty“ a zveřejňováním jmen veřejných a soukromých subjektů, které se účastní této dohody. To se uskutečňuje

prostřednictvím internetové stránky spravované *in house* společností, která je vlastněna ministerstvem hospodářství. (*omissis*)

Námítka Úřadu pro zastupování států týkající se otázky (viz výše, 2.IV) vznesené žalobci v souvislosti s čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38/ES je opodstatněná. Státní příslušník členského státu EU, který legálně pobývá v Itálii, totiž může získat „rodinnou kartu“, která platí pro celou rodinu. V takovém případě by státní příslušník třetí země nebyl z udělení „rodinné karty“ vyloučen, neboť je rodinným příslušníkem evropského občana a má právo pobytu. V tomto ohledu tedy nemusí být vznesena žádná otázka týkající se výkladu.

(*omissis*) [otázky vnitrostátního řízení]

Právní otázky vznesené žalobci a zpochybněné Úřadem pro zastupování států musí být vyřešeny pomocí autonomního výkladu unijního práva. Z tohoto důvodu, jelikož mezi účastníky řízení o tomto výkladu existuje značný spor, se jeví jako vhodné předložit Soudnímu dvoru EU předběžné otázky týkající se výkladu, které jsou upřesněny ve výroku.

Z těchto důvodů

A) Soudnímu dvoru Evropské unie se **předkládají** následující předběžné otázky týkající se výkladu:

1. Brání čl. 11 odst. 1 písm. d) nebo f) směrnice 2003/109/ES takové vnitrostátní právní úpravě, jako je předmětná vnitrostátní právní úprava, která stanoví, že vláda členského státu vydá dokument, který přiznává nárok na slevu na dodání zboží nebo služeb ze strany veřejných a soukromých subjektů, které uzavřely dohodu s vládou předmětného členského státu, pouze státním příslušníkům tohoto členského státu a jiných členských států Evropské unie, s vyloučením dlouhodobě pobývajících státních příslušníků třetích zemí?
2. Brání čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98/EU ve spojení s čl. 1 písm. z) a čl. 3 písm. j) nařízení 883/2004/ES nebo čl. 12 odst. 1 písm. g) směrnice 2011/98/EU takové vnitrostátní právní úpravě, jako je předmětná vnitrostátní právní úprava, která stanoví, že vláda členského státu vydá dokument, který přiznává nárok na slevu na dodání zboží nebo služeb ze strany veřejných a soukromých subjektů, které uzavřely dohodu s vládou předmětného členského státu, pouze státním příslušníkům tohoto členského státu a jiných členských států Evropské unie, s vyloučením státních příslušníků třetích zemí uvedených v čl. 3 odst. 1 písm. b) a c) směrnice 2011/98/EU?
3. Brání čl. 14 odst. 1 písm. e) směrnice 2009/50/ES ve spojení s čl. 1 písm. z) a čl. 3 písm. j) nařízení 883/2004/ES nebo čl. 14 odst. 1 písm. g) směrnice 2009/50/ES takové vnitrostátní právní úpravě, jako je předmětná vnitrostátní právní úprava, která stanoví, že vláda členského

státu vydá dokument, který přiznává nárok na slevu na dodání zboží nebo služeb ze strany veřejných a soukromých subjektů, které uzavřely dohodu s vládou předmětného členského státu, pouze státním příslušníkům tohoto členského státu a jiných členských států Evropské unie, s vyloučením státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou držitelé „Modré karty EU“ ve smyslu směrnice 2009/50/ES?

4. Brání článek 29 směrnice 2011/95/EU takové vnitrostátní právní úpravě, jako je předmětná vnitrostátní právní úprava, která stanoví, že vláda členského státu vydá dokument, který přiznává nárok na slevu na dodání zboží nebo služeb ze strany veřejných a soukromých subjektů, které uzavřely dohodu s vládou předmětného členského státu, pouze státním příslušníkům tohoto členského státu a jiných členských států Evropské unie, s vyloučením státních příslušníků třetích zemí, kterým byla přiznána mezinárodní ochrana?

(*omissis*) [ustálené formulace]

Milán, 14. září 2020.

(*omissis*)