

Sprawa C-303/19

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

11 kwietnia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Corte suprema di cassazione (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

5 lutego 2019 r.

Strona skarżąca:

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale

Druga strona postępowania kasacyjnego:

VR

Przedmiot postępowania głównego

Skarga o uchylenie wyroku wydanego w postępowaniu w drugiej instancji, stwierdzającego dyskryminujący charakter ze względu na przynależność państwową przepisów, które w celu obliczenia dodatku na gospodarstwo domowe nie zaliczają do gospodarstwa domowego członków rodziny obywatela państwa trzeciego posiadającego zezwolenie na pobyt w rozumieniu dyrektywy 2003/109/WE, zamieszkałych w państwie trzecim przynależności, natomiast zaliczają do gospodarstwa domowego członków rodziny obywatela państwa członkowskiego, niezamieszkałych w tym państwie.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109/WE oraz zasady równego traktowania zgodnie z art. 267 TFUE

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r., a także zasadę równego traktowania rezydentów długoterminowych i obywateli państwa członkowskiego należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, na podstawie którego, w przeciwieństwie do zasad przewidzianych dla obywateli danego państwa członkowskiego, przy obliczaniu liczby członków gospodarstwa domowego w celu obliczenia dodatku na gospodarstwo domowe należy wyłączyć członków rodziny pracownika będącego rezydentem długoterminowym i obywatelem państwa trzeciego, jeżeli zamieszkują oni w państwie trzecim pochodzenia?

Przywołane przepisy prawa i orzecznictwo Unii

Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004 L 16, s. 44), art. 2 i art. 11 ust. 1, 2 i 4 oraz motywy 12, 13 i 14

Wyroki Trybunału Sprawiedliwości: z dnia 2 września 2015 r., Komisja/Niderlandy (C-508/10, EU:C:2012:243); z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233)

Przywołane przepisy prawa krajowego

Decreto legge, n. 69, „Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti” (dekret z mocą ustawy nr 69 wprowadzający przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego w celu usprawnienia zarządzania realizowanego przez władze portowe oraz inne pilne przepisy) z dnia 13 marca 1988 r., przekształcony w ustawę nr 153 z dnia 13 maja 1988 r., (GURI nr 143 z dnia 20 czerwca 1988 r.), art. 2 ust. 1: „W przypadku pracowników, emerytów i osób uprawnionych do świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego z tytułu zatrudnienia [...], pracowników państwowych [...], począwszy od okresu wypłaty przypadającego na dzień 1 stycznia 1988 r., dodatki dla rodziny [...] zastępuje się dodatkiem na gospodarstwo domowe, o ile spełnione są warunki określone w przepisach niniejszego artykułu. 2. Dodatek przysługuje w zróżnicowanej wysokości, w zależności od liczby członków i dochodu gospodarstwa domowego, zgodnie z tabelą załączoną do niniejszego dekretu. Poziomy dochodu określone w powyższej tabeli zwiększa się [...] w odniesieniu do gospodarstw domowych składających się z osób, które z powodu choroby lub ułomności fizycznej lub psychicznej dotknięte są całkowitą i trwałą niemożnością podjęcia pracy zarobkowej, lub w przypadku, gdy są to osoby niepełnoletnie, które mają stałe trudności w wykonywaniu zadań i funkcji typowych dla ich wieku. Wspomniane poziomy dochodu zwiększa się [...], jeśli osoby, o których mowa w ust. 1, są owdowiałe, rozwiedzione, są w stanie separacji faktycznej lub prawnej bądź jeśli są stanu wolnego. Ze skutkiem od dnia 1 lipca 1994 r., jeżeli do gospodarstwa

domowego, o którym mowa w ust. 6, należą dwoje lub więcej dzieci, miesięczna kwota należnego dodatku zwiększa się [...] dla każdego dziecka, z wyłączeniem pierwszego dziecka. [...] 6. Gospodarstwo domowe składa się z małżonków, z wyłączeniem małżonka będącego w stanie prawnej i rzeczywistej separacji, dzieci oraz osób traktowanych jak dzieci [...] w wieku poniżej 18 lat lub, niezależnie od wieku, osób, które z powodu choroby lub ułomności fizycznej lub psychicznej dotknięte są całkowitą i trwałą niemożnością wykonywania pracy zarobkowej. (...). 6a. Do gospodarstwa domowego, o którym mowa w ust. 6, nie należą małżonek i dzieci oraz osoby traktowane jak dzieci obywatela innego państwa, które nie mają miejsca zamieszkania na terytorium Republiki, chyba że państwo, którego obywatelem jest cudzoziemiec, zapewnia traktowanie na zasadzie wzajemności w stosunku do obywateli Włoch lub została zawarta umowa międzynarodowa dotycząca świadczeń dla rodziny. Ustalenie państw, w których obowiązuje zasada wzajemności, jest dokonywane przez Ministro del lavoro e della previdenza sociale (ministra pracy i zabezpieczenia społecznego) po zasięgnięciu opinii Ministro degli affari esteri (ministra spraw zagranicznych). [...] 8a. Nie można przyznać więcej niż jednego dodatku dla jednego gospodarstwa domowego. W przypadku członków gospodarstwa domowego, którym wypłacany jest dodatek, dodatek ten nie może być wypłacany razem z innym dodatkiem lub innym świadczeniem dla rodziny, bez względu na to, komu przysługuje. 9. Dochód gospodarstwa domowego składa się z łącznej kwoty wszystkich dochodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym, uzyskanych przez członków gospodarstwa domowego w roku kalendarzowym poprzedzającym dzień 1 lipca każdego roku i obowiązuje w stosunku do wypłaty dodatku do dnia 30 czerwca kolejnego roku. [...] Do dochodu gospodarstwa domowego wliczane są także dochody dowolnego rodzaju, [...] jeżeli przekraczają kwotę [...]. Odprawy z tytułu rozwiązania umowy o pracę, bez względu na ich nazwę, oraz zaliczki na poczet odpraw, jak również dodatek przewidziany w niniejszym artykule nie są wliczane do dochodu gospodarstwa domowego. [...]"

Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, „Attuazione della direttiva 2003/109/CE [...]” (dekret ustawodawczy nr 3 z dnia 8 stycznia 2007 r. w sprawie transpozycji dyrektywy 2003/109/WE [...]) (GURI nr 24 z dnia 30 stycznia 2007 r.), który włącza przepisy dyrektywy do tekstu decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, „Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” (dekretu ustawodawczego nr 286 z dnia 25 lipca 1998 r. ujednolicający przepisy dotyczące imigracji i statusu cudzoziemców) (dodatek zwyczajny do GURI nr 191 z dnia 18 sierpnia 1998 r.), obecnie stanowi w art. 9 ust. 1: „Cudzoziemiec, który posiada od co najmniej pięciu lat ważne zezwolenie na pobyt i który wykaże dochód w wysokości co najmniej rocznej kwoty zasiłku socjalnego, a w przypadku wniosku dotyczącego członków swojej rodziny wykaże wystarczający dochód [...] oraz odpowiednie zakwaterowanie spełniające minimalne warunki przewidziane we właściwych przepisach prawa krajowego, może zwrócić się do prefekta policji o wydanie zezwolenia na pobyt dla rezydenta długoterminowego WE dla siebie i członków swojej rodziny [...]”; a w ust. 12: „W uzupełnieniu przepisów dotyczących

cudzoziemców legalnie przebywających na terytorium Włoch osoba posiadająca zezwolenie na pobyt dla rezydenta długoterminowego UE może: [...] c) korzystać ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej, zabezpieczenia społecznego, ze świadczeń w zakresie dofinansowania świadczeń zdrowotnych, edukacyjnych i społecznych, ze świadczeń w zakresie dostępu do publicznych dóbr i usług, w tym z dostępu do procedury w sprawie uzyskania mieszkania publicznego budownictwa mieszkaniowego, chyba że przepisy stanowią inaczej i pod warunkiem że zostanie wykazane, iż cudzoziemiec rzeczywiście zamieszkuje na terytorium krajowym [...]”.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 VR jest obywatelem Pakistanu zatrudnionym we Włoszech, którego członkowie rodziny wyjechali z Włoch w celu powrotu do państwa pochodzenia od września 2011 r. do kwietnia 2014 r. W odniesieniu do wspomnianego okresu pracodawca i INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale – krajowy zakład zabezpieczeń społecznych) odmówili VR wypłaty dodatku na gospodarstwo domowe, uzasadniając decyzję tym, że w przypadku cudzoziemców art. 2 ust. 6a decreto legislativo 69/88 wyłącza z obliczenia rzeczony dodatek małżonka i dzieci pracownika, którzy nie mają miejsca zamieszkania we Włoszech.
- 2 Na podstawie art. 11 dyrektywy 2003/109/WE i przepisów transponujących go do prawa włoskiego najpierw Tribunale di Brescia (sąd w Brescii), a następnie Corte di appello di Brescia (sąd apelacyjny w Brescii) stwierdzili, że wyżej wymieniony art. 2 ust. 6a ma charakter dyskryminujący i odstąpili od jego zastosowania, nakazując INPS i pracodawcy zwrot pracownikowi zatrzymanych kwot.
- 3 INPS wniósł skargę kasacyjną w celu uchylecia wyroku wydanego w postępowaniu w drugiej instancji.

Główne argumenty skarżącego w postępowaniu głównym

- 4 Zdaniem INPS wbrew temu, co orzeczono w zaskarżonym wyroku, dodatek na gospodarstwo domowe nie ma charakteru świadczenia z zakresu pomocy społecznej, czego wymaga art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/109, który zobowiązuje do równego traktowania pod względem zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe, lecz świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego i nie jest świadczeniem „podstawowym” w rozumieniu motywu 13, w związku z czym może podlegać odstępstwu od zasady równego traktowania obywateli i cudzoziemców, przewidzianemu w ust. 4 wspomnianego art. 11.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 5 Dodatek na gospodarstwo domowe przewidziany w art. 2 decreto legislativo 69/1988 jest uzupełnieniem finansowym, które przysługuje wszystkim pracownikom oraz emerytom lub osobom uprawnionym do świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego z tytułu zatrudnienia, pod warunkiem że ich gospodarstwo domowe osiąga dochody nieprzekraczające określonego progu.
- 6 Wysokość tego dodatku, który jest wypłacany przez INPS, jest określana proporcjonalnie do liczby członków rodziny, liczby dzieci i dochodów rodziny. Zapłata składki jest dokonywana przez pracodawcę wraz z wypłatą wynagrodzenia według stawki procentowej od wynagrodzenia brutto pracownika. INPS dokonuje ostatecznego rozliczenia między dodatkami wypłaconymi przez pracodawcę a należnymi od niego składkami na ubezpieczenie społeczne.
- 7 W orzecznictwie krajowym charakter dodatku był definiowany niekiedy jako *świadczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego* stanowiące uzupełnienie emerytury lub wynagrodzenia w odniesieniu do świadczonej pracy i finansowane ze składek płaconych przez wszystkich pracodawców, aby zapewnić wystarczający dochód rodzinom, które są go całkowicie pozbawione, a niekiedy jako *świadczenie z zakresu pomocy społecznej*, biorąc pod uwagę, że zarówno kwota dodatku, jak i dochód uwzględniony przy jego wypłacie są zwiększone w przypadku rodzin zasługujących na większą ochronę, składających się z osób dotkniętych chorobą lub niepełnoletnich, wymagających wsparcia dzieci.

Rozróżnienie to nie wydaje się jednak istotne dla sądu odsyłającego, zdaniem którego jest to w każdym razie środek objęty zakresem art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109/WE.
- 8 Z okoliczności, że ustawa przypisuje członkom gospodarstwa domowego zasadnicze znaczenie w strukturze dodatku i określa ich jako podstawowych beneficjentów świadczenia finansowego, które ma prawo otrzymać osoba uprawniona z tytułu wynagrodzenia lub emerytury, wynika wątpliwość interpretacyjna uzasadniająca odesłanie prejudycjalne: to znaczy, czy członkowie rodziny cudzoziemca, a nie członkowie rodziny obywatela danego państwa, mogą zostać wyłączeni z gospodarstwa domowego, jeżeli ich rzeczywiste miejsce zamieszkania nie znajduje się już we Włoszech oraz nie są spełnione warunki wzajemności w odniesieniu do ich państwa pochodzenia, biorąc pod uwagę, iż odpowiednio motyw 4 i art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/109/WE określają jako cel dyrektywy „[i]ntegrację obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich”, a członków rodziny definiują jako „obywateli państw trzecich, którzy zamieszkują w danym państwie członkowskim”.
- 9 Trybunał orzekał dotychczas tylko w sprawach, w których zarówno osoby, którym przysługują prawa do ochrony socjalnej będące przedmiotem sporu, jak i ich cała rodzina mieli stałe miejsce zamieszkania w państwie członkowskim lub

przeprowadzili się z jednego państwa członkowskiego do drugiego. W związku z tym podniesione pytanie prejudycjalne nie było jeszcze przedmiotem rozstrzygnięcia.

DOKUMENT ROBOCZY