

Anonymizované znění

Překlad

C-112/22 - 1

Věc C-112/22

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

17. února 2022

Předkládající soud:

Tribunale di Napoli (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

16. února 2022

Obžalovaná:

CU

[omissis]

TRIBUNALE DI NAPOLI

SEZIONE DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

UFFICIO IX (soud v Neapoli, oddělení soudců pro předběžná šetření, kancelář IV, Itálie)

Giudice dell'udienza Preliminare (vyšetřující soudce), [omissis]

[omissis] [řízení]

UVÁDÍ

[omissis] [řízení]

Obžalovaná: CU [omissis] [údaje obžalované a právního zástupce]

Poškozený: Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstvo hospodářství a financí) [omissis]. [právní zástupce]

1. PŮVODNÍ ŘÍZENÍ

(viz článek 94 jednacího řádu Soudního dvora a bod 22 odst. 1 Doporučení pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce)

1. Obžaloba

Trestný čin stanovený v **čl. 7 odst. 1 nařízení vlády s mocí zákona č. 4 ze dne 28. ledna 2019, převedeného se změnami zákonem č. 26 ze dne 28. března 2019**, spočívající v tom, že podáním žádosti o udělení státního občanství prostřednictvím žádosti podepsané dne 27. července 2020 nepravdivě potvrdila splnění podmínky desetiletého pobytu v Itálii v době podání žádosti, zejména uvedením prvního pobytu dne 29. 3. 2012 v Neapoli, [omissis], čímž neoprávněně získala částku v celkové výši 3.414,40 eur.

[omissis]

2. Stručné shrnutí řízení

* Obžalobou podanou dne 1. prosince 2021 Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (státní zástupce státního zastupitelství u soudu v Neapoli, Itálie) [omissis] navrhl obžalovat obžalovanou z následujících důvodů.

Giudice per le indagini preliminari (vyšetřující soudce) stanovil předběžné jednání na 8. února 2022.

[omissis] [řízení]

Na dnešním jednání [omissis] [řízení] soudce podal k Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu.

2. VNITROSTÁTNÍ PRÁVO

(viz článek 94 jednacího řádu Soudního dvora a bod 22 odst. 2 Doporučení pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce)

1 Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Článek 7 odst. 1 nařízení vlády s mocí zákona č. 4 ze dne 28. ledna 2019, přeměněného se změnami zákonem č. 26 ze dne 28. března 2019

Článek 7 (sankce) v odstavci 1 stanoví: *Nejedná-li se o závažnější trestný čin, bude každý, kdo s cílem získat neoprávněně výhodu uvedenou v článku 3 učiní nebo použije nepravdivá prohlášení nebo doklady nebo potvrdí nepravdivé skutečnosti nebo zamlčí požadované informace, potrestán odnětím svobody na dvě léta až šest let.*

Působnost normy, ve které je trestnost stanovena, je třeba analyzovat v úzkém vztahu s čl. 2 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení vlády s mocí zákona.

*Článek 2 (příjemci) v odstavci 1 stanoví: Rdc (Reddito di cittadinanza)(všeobecný základní příjem) se přiznává domácnostem, které v době podání žádosti a po celou dobu vyplácení dávky kumulativně splňují tyto náležitosti: a) pokud jde o podmínky státní příslušnosti, bydliště a pobytu, musí být subjekt žádající o dávku **kumulativně**: 1) italským státním příslušníkem nebo státním příslušníkem země, která je členem Evropské unie, nebo jeho rodinným příslušníkem, jak je definován v čl. 2 odst. 1 písm. b) legislativního nařízení č. 30 ze dne 6. února 2007, který je držitelem práva pobytu nebo práva trvalého pobytu, nebo státní příslušník třetí země, který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu v EU; 2) **rezidentem v Itálii po dobu nejméně 10 let, z toho poslední dva roky, posuzované v okamžiku podání žádosti a po celou dobu vyplácení dávky, nepřetržitě.***

Ustanovení těchto dvou pravidel vymezují druh trestného činu, který je přičítán obžalované, která dne 27. srpna 2020 podala žádost o všeobecný základní příjem a uvedla, že v době podání žádosti pobývala v Itálii deset let, přičemž její první pobyt byl však registrován dne 29. března 2012.

Nelze ani tvrdit, že nebyl zkoumán její skutečný pobyt (a tedy možnost, že zde pobývala již před tímto datem, přestože to z matričních rejstříků nevyplývá), neboť [omissis] CU uvádí, že do Itálie přicestovala v únoru 2012 [omissis].

2 Vnitrostátní judikatura k dané problematice

Trestný čin spočívající v nepravdivém prohlášení o desetiletém pobytu není předmětem shrnutí rozsudků Corte di Cassazione (Kasační soud, Itálie) a v judikatuře soudů rozhodujících ve věci samé nebyly nalezeny žádné precedenty relevantní pro toto rozhodnutí.

Níže jsou uvedeny precedenty nejvyšších soudů a ústavní precedenty ve vztahu k a) výkladu požadavku úmyslnosti získání výhody, který musí být spojen s nepravdivým prohlášením podle článku 7 nařízení vlády s mocí zákona č. 4/2019 b) prohlášené protiústavnosti regionálního zákona regionu Lombardie v části, v níž podmiňuje přístup k výhodě sociálního bydlení pobytem delším než pět let, a c) ústavnosti čl. 2 odst. 1 písm. a) nařízení vlády s mocí zákona č. 4/2019 v části, v níž vylučuje z okruhu příjemců držitele jednotného pracovního povolení a povolení k pobytu na dobu nejméně jednoho roku.

a) Kasační soud, senát 3 -, rozsudek č. 44366 ze dne 15. září 2021 [omissis]

Trestný čin uvedený v článku 7 nařízení vlády s mocí zákona č. 4 ze dne 28. ledna 2019, přeměněného se změnami zákonem č. 26 ze dne 28. března 2019, zakládá uvedení nepravdivých faktických údajů v čestném prohlášení, jehož cílem je získání „všeobecného základního příjmu“, nebo neuvedení, byť i částečné, požadovaných informací, pokud je instrumentální k dosažení výhody, na kterou by jinak nárok neexistoval. (V odůvodnění Kasační soud objasnil, že zákonodárce

výrazem „za účelem získání neoprávněné výhody“ zamýšlel konkrétně definovat nebezpečí vyplývající z nepravdivosti nebo neuvedení prohlášení a omezil jeho význam pouze na případy, kdy je úmyslem jednajícího získat jejich prostřednictvím neoprávněný prospěch).

b) Corte Costituzionale (Ústavní soud, Itálie), nález č. 44 ze dne 28. ledna 2020

Článek 22 odst. 1 písm. b) regionálního zákona regionu Lombardie č. 16 z roku 2016 je v části, ve které stanoví požadavek pobytu (nebo zaměstnání) v regionu po dobu delší než pět let jako podmínku pro přístup k sociálnímu bydlení, v rozporu jak se zásadami rovnosti a přiměřenosti zakotvenými v čl. 3 odst. 1 Ústavy, neboť vytváří neodůvodněný rozdíl v zacházení v neprospěch těch, kteří, ať už státní příslušníci nebo cizinci, takovou podmínku nesplňují, tak se zásadou materiální rovnosti stanovenou v čl. 3 odst. 2 Ústavy, protože tento požadavek je v rozporu se sociální funkcí veřejného bydlení.

c) Corte Costituzionale (Ústavní soud), nález č. 19 ze dne 25. ledna 2022

Protiústavnost čl. 2 odst. 1 písm. a) bod 1) nařízení vlády s mocí zákona č. 4/2019 (naléhavá ustanovení o všeobecném základním příjmu a důchodech), přeměněného se změnami na zákon č. 26/2019, v části, ve které vylučuje držitele jednotného pracovního povolení podle čl. 5 odst. 8.1 legislativního nařízení č. 286/1998 nebo povolení k pobytu na dobu nejméně jednoho roku podle článku 41 legislativního nařízení č. 286/1998 z všeobecného základního příjmu je neopodstatněná. Všeobecný základní příjem není pouhým opatřením v boji proti chudobě, ale sleduje jiné a konkrétnější cíle aktivní politiky zaměstnanosti a sociální integrace. Vzhledem k tomu, že časový horizont není krátký, není právo trvalého pobytu v Itálii podmínkou, která by nesouvisela s účelem stanovené dávky.

3. USTANOVENÍ UNIJNÍHO PRÁVA

(viz článek 94 jednacího řádu Soudního dvora a bod 23 Doporučení pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce)

článek 18 Smlouvy o fungování Evropské unie

článek 45 Smlouvy o fungování Evropské unie

článek 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011

článek 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109

článek 29 směrnice 2011/95

článek 34 Listiny základních práv Evropské unie

články 30 a 31 Evropské sociální charty

4. STRUČNÉ ODŮVODNĚNÍ ŽÁDOSTI O ROZHODNUTÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE

(viz článek 94 jednacího řádu Soudního dvora a bod 22 odst. 3 Doporučení pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce)

ŽÁDOST O ROZHODNUTÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE ZA ÚČELEM VÝKLADU:

Existuje pochybnost, že vnitrostátní právní úprava, která stanoví pobyt v délce deseti let (z nichž poslední dva roky nepřetržitě) za účelem přístupu k takovému sociálnímu nástroji, jako je všeobecný základní příjem, jehož cílem je zajistit úroveň životního minima, je v rozporu se zásadami stanovenými unijním právem ve výše uvedených ustanoveních v rozsahu, v němž vyhrazuje státnímu příslušníkovi třetí země, který je také držitelem povolení k dlouhodobému pobytu, jiné zacházení, než jaké je vyhrazeno státním příslušníkům s bydlištěm v tuzemsku.

Je tomu tak proto, že podpora tvořená všeobecným základním příjmem spadá do jedné ze tří kategorií uvedených v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 (sociální zabezpečení, sociální podpora a sociální ochrana podle vnitrostátních právních předpisů).

Kromě toho nelze použít odstavce 4 téhož článku, neboť se nezdá, že by italský stát při přijímání právní úpravy v oblasti všeobecného základního příjmu vyjádřil vůli omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory a sociální ochrany na základní dávky. V každém případě by však toto vyloučení nebylo účinné, neboť článek 1 nařízení vlády s mocí zákona č. 4 z roku 2019 v poslední větě odstavce 1 stanoví, že *všeobecný základní příjem představuje základní úroveň dávek v rámci dostupných zdrojů*.

Soudní dvůr dále v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Tribunale di Bolzano (soud v Bolzanu, Itálie) rozsudkem ze dne 24. dubna 2012 (věc C-571/10) rozhodl, že právní úprava autonomní provincie Bolzano týkající se příspěvku na bydlení je v rozsahu, v němž stanoví horší zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, v rozporu s unijním právem (zejména s čl. [11] odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, který stanoví rovné zacházení v oblasti dávek sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany).

Soudní dvůr zařadil mezi sociální výhody, které musí být přiznány i pracovníkům z jiných členských států ve smyslu č. 7 odst. 2 nařízení č. 492/[2011] o volném pohybu pracovníků, také belgický Minimex, dávku sociální pomoci srovnatelnou s italským všeobecným základním příjmem (rozsudky 249/83 a 122/84).

Neexistuje naopak žádné rozhodnutí Soudního dvora o pravidle relevantním v řízení zahájeném u předkládajícího soudu.

Pro rozhodnutí je relevantní výklad unijního práva, neboť upuštění od uplatnění zákonného ustanovení, které stanoví desetiletý pobyt pro přístup k všeobecnému základnímu příjmu, z důvodu rozporu s unijním právem, by vedlo k zániku skutkového předpokladu, který zakládá trestněprávní relevanci prohlášení obžalované. Nepoužitelnost pravidla týkajícího se povinnosti prohlásit desetiletý pobyt by totiž způsobila, že by zanikla relevance obsahu nepravdivého prohlášení ve smyslu normy, v níž je trestnost stanovena, stanovené v čl. 7 odst. 1 nařízení vlády s mocí zákona č. 4/2019. Mohl by nastat případ *abolitio criminis*, a to s uplatněním zásady retroaktivity trestního práva ve prospěch obžalovaného.

Rozsudek tohoto soudu by tedy mohl být změněn z trestu odnětí svobody v rozmezí od dvou až šesti let (za získání podpory ve výši přibližně 3 000 eur) na osvobozující rozsudek, protože skutek není podle zákona trestným činem.

Řešení otázky výkladu je obzvláště relevantní, neboť, jak již bylo uvedeno výše, obžalovaná připustila, že do Itálie vstoupila méně než deset let před podáním žádosti o podporu, a tudíž tento soud nemůže argumentovat nezjištěním skutečného pobytu.

5. HLAVNÍ ARGUMENTY ÚČASTNÍKŮ PŮVODNÍHO ŘÍZENÍ

(viz článek 94 jednacího řádu Soudního dvora a bod 23 Doporučení pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce)

Účastníci řízení, [*omissis*], podporují návrh tohoto soudu na předložení následujících předběžných otázek Soudnímu dvoru z důvodu, že existuje pochybnost, zda existuje rozpor mezi vnitrostátním zákonným ustanovením, které je relevantní pro rozhodnutí věci, a výše uvedenými unijními ustanoveními.

6. STANOVISKO PŘEDKLÁDAJÍCÍHO SOUDU

(viz článek 94 jednacího řádu Soudního dvora a bod 24 Doporučení pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce)

Normativní ustanovení o desetiletém pobytu (nepřetržitého v případě posledních dvou let) je v neprospěch státních příslušníků třetích zemí, kteří požívají zvláštní ochrany podle unijního práva, jako jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenti, kteří mohou získat právo trvalého pobytu v členském státě EU po pěti letech pobytu v hostitelském členském státě, jako například v Itálii (článek 4 směrnice EU 2003/109). Totéž platí pro Italy, kteří se vracejí do Itálie po pobytu v jiném členském státě EU (rozsudek C-370/90). Diskriminováni jsou také osoby s postavením uprchlíka, ve vztahu k nimž článek 29 směrnice EU 2011/95 ukládá členským státům povinnost zajistit odpovídající sociální pomoc za stejných podmínek jako státním příslušníkům členského státu EU.

Dále se nezdá, že by se podobné omezení vztahovalo na některý z podobných nástrojů sociální pomoci zavedených v jiných evropských zemích.

S upřesňujícím oběžníkem ze dne 14. dubna 2020 Ministero del Lavoro (ministerstvo práce) dokonce považovalo za nutné vyzvat matriční úřady k tomu, aby po příjemcích všeobecného základního příjmu požadovaly prokázání existence skutečného desetiletého pobytu (a dvouletého nepřetržitého pobytu), tedy fakticky prokazatelného, na rozdíl od veřejných rejstříků, a dále upozornilo, že samotné matriční ověření pobytu může být zdrojem zneužití. Oběžník dokonce odkazuje na nález Corte Costituzionale (Ústavní soud) č. 44 z roku 2020, který uvádí, že Ústavní soud stanovil velmi přísné limity pro možnost podmínit přístup k pomoci nebo podpoře primární povahy splněním příliš přísných podmínek pobytu.

7. POLOŽENÍ PŘEDBĚŽNÝCH OTÁZEK SOUDNÍMU DVORU

(viz článek 94 jednacího řádu Soudního dvora a bod 26 Doporučení pro vnitrostátní soudy o zahájení řízení o předběžné otázce)

Z těchto důvodů soud s ohledem na článek 267 SFEU stanoví následující:

Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládají následující předběžné otázky:

- 1) Brání unijní právo, zejména článek 18 [Smlouvy o fungování Evropské unie], článek 45 [Smlouvy o fungování Evropské unie], čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011, čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, článek 29 směrnice 2011/95, článek 34 Listiny základních práv Evropské unie, články 30 a 31 Evropské sociální charty takové vnitrostátní právní úpravě, jaká je obsažena v čl. 7 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. a) nařízení vlády s mocí zákona č. 4 ze dne 28. ledna 2019, přeměněného se změnami zákonem č. 26 ze dne 28. března 2019, v rozsahu, v němž podmiňuje přístup k všeobecnému základnímu příjmu požadavkem pobytu v Itálii po dobu nejméně 10 let (z nichž poslední dva roky, posuzované v době podání žádosti a po celou dobu vyplácení dávky, nepřetržitě), čímž stanoví horší zacházení s italskými státními příslušníky, evropskými státními příslušníky s právem pobytu nebo trvalého pobytu nebo dlouhodobými rezidenty z třetích zemí, kteří mají pobyt kratší než 10 let nebo 10 let, z nichž poslední dva roky nejsou nepřetržitě, ve srovnání se stejnými kategoriemi rezidentů, kteří zde mají pobyt 10 let, z nichž poslední dva roky jsou nepřetržitě?

V případě kladné odpovědi na předchozí otázku:

- 2) Brání unijní právo, zejména článek 18 [Smlouvy o fungování Evropské unie], článek 45 [Smlouvy o fungování Evropské unie], čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011, čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, článek 29 směrnice 2011/95, článek 34 Listiny základních práv Evropské

unie, články 30 a 31 Evropské sociální charty takové vnitrostátní právní úpravě, jaká je obsažena v čl. 7 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. a) nařízení vlády s mocí zákona č. 4 ze dne 28. ledna 2019, přeměněného se změnami zákonem č. 26 ze dne 28. března 2019, v rozsahu, v němž vyhrazuje odlišné zacházení pro dlouhodobě pobývajících rezidenty, kteří mohou získat právo trvalého pobytu v členském státě EU po pěti letech pobytu v hostitelském členském státě, a dlouhodobě pobývajících rezidenty, kteří zde mají pobyt po dobu deseti let, z toho poslední dva roky nepřetržitě?

- 3) Brání unijní právo, zejména článek 18 [Smlouvy o fungování Evropské unie], článek 45 [Smlouvy o fungování Evropské unie], čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011, čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, článek 29 směrnice 2011/95, článek 34 Listiny základních práv Evropské unie takové vnitrostátní právní úpravě, jaká je obsažena v čl. 7 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. a) nařízení vlády s mocí zákona č. 4 ze dne 28. ledna 2019, která italským státním příslušníkům, evropským státním příslušníkům a státním příslušníkům ze třetích zemí ukládá povinnost desetiletého pobytu (a nepřetržitosti posledních dvou let) pro přístup k všeobecnému základnímu příjmu?
- 4) Brání unijní právo, zejména článek 18 [Smlouvy o fungování Evropské unie], článek 45 [Smlouvy o fungování Evropské unie], čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011, čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, článek 29 směrnice 2011/95, článek 34 Listiny základních práv Evropské unie, články 30 a 31 Evropské sociální charty takové vnitrostátní právní úpravě, jaká je obsažena v čl. 7 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. a) nařízení vlády s mocí zákona č. 4 ze dne 28. ledna 2019, přeměněného se změnami zákonem č. 26 ze dne 28. března 2019, v rozsahu, v němž pro získání výhod plynoucích z občanství ukládá italským státním příslušníkům, evropským státním příslušníkům a státním příslušníkům ze třetích zemí povinnost prohlásit, že po dobu deseti let, z toho nepřetržitě po dobu posledních dvou let, pobývali v Itálii, což v případě nepravdivého prohlášení vede k závažným trestněprávním důsledkům?

ZÁVĚREČNÉ FORMULACE

Z VÝŠE UVEDENÝCH DŮVODŮ

Přerušuje řízení až do rozhodnutí Soudního dvora, *[omissis]* *[řízení]*

[omissis] *[pokyny soudní kanceláři k předání tohoto usnesení Soudnímu dvoru]*

[omissis] *[uvedení doručovací adresy soudu a účastníků řízení]*

Neapol, dne 16. února 2022 *[omissis]*

[omissis] [podpisy]

PRACOVNÍ DOKUMENT