

Wersja zanonimizowana

Tłumaczenie

C-112/22-1

Sprawa C-112/22

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

17 lutego 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunale di Napoli (Włochy)

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

16 lutego 2022 r.

Oskarżona:

CU

[...]

TRIBUNALE DI NAPOLI (sąd w Neapolu, Włochy)

WYDZIAŁ ŚLED CZY

BIURO IX

Sąd na rozprawie wstępnej, [...]

[...] [procedura]

POSTANAWIA

[...] [procedura]

Oskarżona: CU [...] [dane oskarżonej i jej pełnomocnika w postępowaniu]

Strona poszkodowana: Ministero dell'Economia e delle Finanze (minister gospodarki i finansów) [...]. [przedstawiciel w postępowaniu]

1. POSTĘPOWANIE GŁÓWNE

(zob. art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości i pkt 22 tiret pierwsze Zaleceń dla sądów krajowych dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym¹, zwanych dalej „zaleceniami”)

1. Zarzut

Przestępstwo określone i karane na podstawie art. 7 ust. 1 decreto-legge (dekretu z mocą ustawy) nr 4 z dnia 28 stycznia 2019 r., przekształconego ze zmianami przez ustawę nr 26 z dnia 28 marca 2019 r., polegające na fałszywym poświadczeniu, przy składaniu podpisanego w dniu 27 sierpnia 2020 r. wniosku o dochód z tytułu obywatelstwa, spełniania wymogu dziesięcioletniego okresu zamieszkiwania we Włoszech w momencie składania wniosku, podczas gdy po raz pierwszy zamieszkała [we Włoszech] w dniu 29 marca 2012 r. w Neapolu, [...], co pozwoliło jej bezpodstawnie uzyskać kwoty pieniężne w łącznej wysokości 3414,40 EUR.

[...]

2. Krótki opis postępowania

* Aktem oskarżenia złożonym w dniu 1 grudnia 2021 r. Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (prokurator Republiki przy sądzie w Neapolu, Włochy) [...] wniósł o postawienie oskarżonej w stan oskarżenia w związku z poniżej opisanym zarzutem.

Sąd śledczy wyznaczył na dzień 8 lutego 2022 r. rozprawę wstępną.

[OMISSIS]. [postępowanie]

Na dzisiejszej rozprawie [...] [postępowanie] sąd zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni.

2. PRAWO KRAJOWE

(zob. art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem i pkt 22 tiret drugie zaleceń)

1 Przywołane przepisy krajowe

Artykuł 7 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 4/2019

¹ Uwaga tłumacza: Prawdopodobnie sąd odsyłający nie odnosi się do zaleceń 2019/C 380, lecz raczej do zaleceń 20212/C 338/01.

Artykuł 7 (Sankcje) w ust. 1 stanowi: „Kto w celu bezpodstawnego uzyskania korzyści, o której mowa w art. 3, składa fałszywe lub poświadczające nieprawdę oświadczenia lub dokumenty lub posługuje się takimi oświadczeniami lub dokumentami albo pomija wymagane informacje, podlega karze pozbawienia wolności od lat dwóch do sześciu, chyba że czyn ten stanowi poważniejsze przestępstwo,

Zakres tego przepisu karnego należy analizować w ścisłej korelacji z art. 2 ust. 1 lit. a) tego samego dekretu z mocą ustawy.

Artykuł 2 (Beneficjenci) w ust. 1 stanowi: „Rdc (Reddito di cittadinanza) (dochód z tytułu obywatelstwa) przyznaje się gospodarstwu domowemu, które w momencie składania wniosku i przez cały okres wypłaty świadczenia, spełniając kumulatywnie następujące warunki: a) w odniesieniu do wymogów obywatelstwa, miejsca zamieszkania i pobytu, wnioskujący o świadczenie musi **kumulatywnie**: 1) posiadać obywatelstwo włoskie lub obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub [być] członkiem jego rodziny, zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. b) dekretu z mocą ustawy nr 30 z dnia 6 lutego 2007 r., który posiada prawo pobytu lub prawo stałego pobytu albo jest obywatelem państwa trzeciego posiadającym zezwolenie na pobyt długoterminowy w UE; 2) **zamieszkiwać we Włoszech od co najmniej 10 lat, a przez dwa ostatnie lata, uwzględniane w chwili składania wniosku i przez cały okres pobierania świadczenia w sposób nieprzerwany.**

Normy art. 7 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 określają przestępstwo zarzucane oskarżonej, która w dniu 27 sierpnia 2020 r. złożyła wniosek o dochód z tytułu obywatelstwa, potwierdzając spełnianie wymogu zamieszkiwania we Włoszech przez okres dziesięciu lat w chwili składania wniosku, podczas gdy pierwsze zameldowanie w miejscu zamieszkania [we Włoszech] nastąpiło w dniu 29 marca 2012 r.

Nie można również twierdzić, że nie podejmowano prób ustalenia jej rzeczywistego pobytu na terytorium państwa (a zatem możliwości, że zamieszkiwała na nim przed tą datą, chociaż nie wynika to z rejestrów stanu cywilnego), ponieważ [...] CU oświadcza, że przybyła do Włoch w lutym 2012 r. [...].

2 Orzecznictwo krajowe w sprawie

Przestępstwo polegające na złożeniu fałszywego oświadczenia o dziesięcioletnim okresie zamieszkiwania [we Włoszech] nie było przedmiotem żadnych wyroków Corte di Cassazione (sądu kasacyjnego), które zostały przeanalizowane przez jego dział dokumentacji a w orzecznictwie sądów powszechnych nie znaleziono odpowiednich precedensów dla rozstrzygnięcia sporu.

W orzecznictwie dotyczącym zgodności z prawem oraz konstytucyjnym znaleźć można precedensy: a) w sprawie wykładni wymogu umyślności w uzyskaniu świadczenia, której musi towarzyszyć fałszywe oświadczenie w rozumieniu art. 7 dekretu z mocą ustawy nr 4/2019; b) w sprawie stwierdzonej niezgodności

z konstytucją prawa regionalnego Regionu Lombardii w zakresie, w jakim uzależnia ono uzyskanie mieszkania socjalnego od spełnienia warunku zamieszkiwania przez okres przekraczający pięć lat; c) w sprawie zgodności z konstytucją art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu z mocą ustawy nr 4/2019 w zakresie, w jakim wyklucza on z kręgu beneficjentów posiadaczy jednokrotnego pozwolenia na pracę oraz zezwolenia na pobyt na co najmniej rok.

a) Corte di cassazione (sąd kasacyjny), trzecia izba, wyrok nr 44366 z dnia 15 września 2021 r.) [...]

Przestępstwo, o którym mowa w art. 7 dekretu z mocą ustawy [nr 4/2019], polega na podaniu fałszywych danych faktycznych w oświadczeniu własnym w celu uzyskania „dochodu z tytułu obywatelstwa” lub choćby częściowym pominięciu wymaganych informacji, jeśli umożliwia to danej osobie uzyskanie świadczenia, do którego w przeciwnym wypadku nie byłaby uprawniona. [W uzasadnieniu sąd wyjaśnił, że ustawodawca, poprzez wyrażenie „w celu bezpodstawnego uzyskania świadczenia” zmierzał do konkretnego zdefiniowania zagrożenia wynikającego z nieprawdziwego lub niepełnego charakteru oświadczeń, ograniczając jego znaczenie tylko do przypadków, w których zamiarem osoby było uzyskanie za ich pośrednictwem nienależnej korzyści].

b) Corte Costituzionale (trybunał konstytucyjny), wyrok nr 44 z dnia 28 stycznia 2020 r.

Artykuł 22 ust 1 lit. b) legge reg. Lombardia n. 16 del 2016 (regionalnej ustawy Lombardii nr 16 z 2016 r.), w zakresie, w jakim ustanawia warunek posiadania miejsca zamieszkania (lub zatrudnienia) w regionie [Lombardii] przez okres ponad pięciu lat jako warunek uzyskania mieszkania socjalnego, jest sprzeczny zarówno z zasadami równości i racjonalności, o których mowa w art. 3 ust. 1 konstytucji, ponieważ powoduje nieuzasadnioną różnicę w traktowaniu na szkodę tych obywateli lub cudzoziemców, którzy tego wymogu nie spełniają, jak i z zasadą równości materialnej, o której mowa w art. 3 ust. 2 konstytucji, ponieważ wymóg taki jest sprzeczny ze społeczną funkcją mieszkalnictwa komunalnego.

c) Corte Costituzionale (trybunał konstytucyjny), wyrok nr 19 z dnia 15 stycznia 2022 r.

Bezpodstawne są kwestie zgodności z konstytucją art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt 1) dekretu z mocą ustawy nr 4/2019 (dotyczącego mających pilny charakter przepisów w sprawie dochodów z tytułu obywatelstwa i emerytur), [...] w zakresie, w jakim z uprawnienia do dochodu z tytułu obywatelstwa wykluczeni są posiadacze jednorazowego zezwolenia na pracę, o którym mowa w art. 5 ust. 8.1 dekretu z mocą ustawy nr 286/1998 lub zezwolenia na pobyt na okres co najmniej roku, przewidzianego w art. 41 dekretu z mocą ustawy nr 286/1998. Dochód z tytułu obywatelstwa nie jest po prostu środkiem do walki z ubóstwem, ale realizuje inne i bardziej złożone cele aktywnej polityki zatrudnienia i integracji

społecznej. Ponieważ nie jest świadczeniem krótkoterminowym, posiadanie prawa do stałego pobytu we Włoszech nie jest wymogiem pozostającym bez związku z uzasadnieniem przewidywanej korzyści.

3. PRZEPISY PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

(zob. art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem i pkt 23 zaleceń)

Artykuł 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Artykuł 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/11

Artykuł 11 ust. 1.d) dyrektywy 2003/109

Artykuł 29 dyrektywy 2011/95

Artykuł 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

Artykuły 30 i 31 Karty Społecznej Rady Europy

4. ZWIEŻŁE UZASADNIENIE ODEŚLANIA PREJUDYCJALNEGO

(zob. art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem i pkt 22 tiret trzecie zaleceń)

ODEŚLANIE CELEM UZYSKANIA WYKŁADNI:

Istnieje wątpliwość, czy ustawodawstwo krajowe, które przewiduje [wymóg] posiadania miejsca zamieszkania [we Włoszech] przez okres [co najmniej] dziesięciu lat (a przez dwa ostatnie lata w sposób nieprzerwany) w celu uzyskania świadczenia społecznego, takiego jak dochód obywatelski, służącego zapewnieniu minimalnego poziomu utrzymania, jest sprzeczne z zasadami ustalonym przez prawo wspólnotowe [Unii] w wyżej wskazanych przepisach, ustawodawstwo to skutkuje bowiem odmiennym traktowaniem obywatela państwa trzeciego, posiadającego nawet zezwolenie na pobyt dla rezydenta długoterminowego, w porównaniu z obywatelami mającymi miejsce zamieszkania na terytorium kraju.

Sąd odsyłający doszedł do takiego wniosku, ponieważ świadczenie takie jak dochód z tytułu obywatelstwa należy do jednej z trzech kategorii, o których mowa w art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 (zabezpieczenia społeczne, pomoc społeczna i ochrona socjalna, zdefiniowane przez prawo krajowe).

Ponadto art. 11 ust. 4 tego nie ma zastosowania, ponieważ nie wydaje się, aby państwo włoskie, przyjmując przepisy dotyczące dochodu z tytułu obywatelstwa,

wyraźnie wyraziło zamiar ograniczenia równego traktowania w dziedzinie pomocy społecznej i ochrony socjalnej do podstawowych zadań. W każdym razie jednak wyłączenie to nie miałoby zastosowania, ponieważ zgodnie z art. 1 ust. 1 ostatnie zdanie dekretu z mocą ustawy nr 4/2019, dochód z tytułu obywatelstwa stanowi zasadniczy poziom świadczeń w granicach dostępnych środków.

Co więcej, w następstwie postanowienia odsyłającego Tribunale di Bolzano (sądu w Bolzano, Włochy), Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 24 kwietnia 2012 r. (sprawa C-571/10) orzekł, że przepisy prawa Provincia autonoma di Bolzano (autonomicznej prowincji Bolzano) w zakresie dodatku mieszkaniowego, ze względu na to, że przewidywały mniej korzystne traktowanie obcokrajowców będących rezydentami długoterminowymi, niebędących obywatelami Unii Europejskiej, były sprzeczne z prawem [Unii] [w szczególności z art. 1 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, która ustanawia równe traktowanie w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej].

Trybunał Sprawiedliwości zaliczył do przywilejów socjalnych, które zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/[11] w sprawie swobodnego przepływu pracowników muszą być przyznawane również na rzecz pracowników z innych państw członkowskich, także belgijski Minimex świadczenie pomocy społecznej porównywalne z włoskim dochodem z tytułu obywatelstwa (wyroki 249/83 i 122/84).

Natomiast nie wydaje się, aby Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w sprawie przepisu mającego znaczenie w postępowaniu przed niniejszym sądem.

Wykładnia prawa Unii Europejskiej ma znaczenie dla wydania orzeczenia, jako że niestosowanie z powodu sprzeczności z prawem europejskim przepisu prawa przewidującego wymóg posiadania dziesięcioletniego okresu zamieszkiwania w celu uzyskania prawa do pobierania dochodu z tytułu obywatelstwa, skutkowałaby tym, że przestępczy charakter czynu popełnionego przez oskarżoną zostałby wyeliminowany. Niemożność zastosowania przepisu dotyczącego obowiązku złożenia oświadczenia o dziesięcioletnim okresie zamieszkiwania pozbawiałby znaczenia nieprawdziwe oświadczenie w rozumieniu przepisu prawa karnego, przewidzianego w art. 7 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 4/2019. Można to przyjąć za przypadek abolitio criminis, przy zastosowaniu zasady korzystnej retroaktywności przepisu prawa karnego.

Sąd odsyłający mógłby wobec tego w miejsce kary pozbawienia wolności w wymiarze od dwóch do sześciu lat (za pobranie świadczenia w wysokości około 3000 EUR) orzec umorzenie postępowania karnego ze względu na to, dany czyn nie jest określony przez prawo jako przestępstwo.

Odpowiedź na pytanie o wykładnię ma szczególne znaczenie, ponieważ, jak już powyżej wskazano, oskarżona przyznała, iż wjechała do Włoch mniej niż dziesięć lat przed złożeniem wniosku o przyznanie świadczenia, a zatem sąd odsyłający nie może argumentować na podstawie braku ustalenia faktycznego pobytu.

5. ZASADNICZE ARGUMENTY STRON W POSTĘPOWANIU GŁÓWNYM

(zob. art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem i pkt 23 zaleceń)

Strony, [...], przychylają się do inicjatywy sądu odsyłającego, aby skierować do Trybunału Sprawiedliwości poniżej przedstawione pytania prejudycjalne, uznając za zasadną wątpliwość, czy istnieje sprzeczność z przepisem prawa krajowego mającym znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu i przywołanymi przepisami [prawa Unii].

6. STANOWISKO SĄDU ODSYŁAJĄCEGO

(zob. art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem i pkt 23 zaleceń)

Ustawowy wymóg dziesięcioletniego okresu zamieszkiwania (a przez ostatnie dwa lata w sposób nieprzerwany) jest niekorzystny dla obywateli państw trzecich niebędących członkami Unii, którzy korzystają ze szczególnej ochrony na podstawie prawodawstwa Unii, takich jak rezydenci długoterminowi, którzy mogą nabyć prawo stałego pobytu w państwie członkowskim Unii po okresie pięcioletniego zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim, takim jak Włochy (art. 4 dyrektywy 2003/109). To samo odnosi się do Włochów, którzy wracają do Włoch po okresie zamieszkiwania w innym państwie członkowskim Unii (wyrok C-370/90). Dyskryminowani są również posiadacze statusu uchodźcy, w odniesieniu do których art. 29 dyrektywy 2011/95 wymaga, aby państwa Unii zapewniały im odpowiednią pomoc społeczną na równych warunkach z obywatelami państw Unii.

Nie wydaje się jednak, aby podobne ograniczenie było przewidziane dla któregośkolwiek z podobnych instrumentów pomocy społecznej wprowadzonych w innych państwach europejskich.

W okólniku wyjaśniającym z dnia 14 kwietnia 2020 r. ministerstwo pracy oceniło nawet jako konieczne zajęcie stanowiska w celu zachęcenia urzędów stanu cywilnego, aby w przeciwieństwie do rejestrów publicznych zwracały się do beneficjentów dochodów z tytułu obywatelstwa o wykazanie istnienia dziesięcioletniego faktycznego okresu zamieszkiwania (i dwuletniego okresu nieprzerwanego zamieszkania), tj. takiego, które można udowodnić w rzeczywistości, wskazując, że samo ustalenie miejsca zamieszkania w rejestrach może być źródłem nielegalnego korzystania. Okólnik przywołuje nawet wyrok Corte Costituzionale (trybunału konstytucyjnego) nr 44 z 2020 r. wskazując, że trybunał ten ustalił bardzo restrykcyjne ograniczenia możliwości uzależnienia dostępu do podstawowych świadczeń lub pomocy od spełnienia zbyt surowych wymogów dotyczących miejsca zamieszkania.

7. ODESŁANIE PYTAŃ PREJUDYCJALNYCH TRYBUNAŁOWI SPRAWIEDLIWOŚCI

(zob. art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem i pkt 26 zaleceń)

Z powyższych względów sąd, mając na uwadze art. 267 TFUE, stanowi co następuje:

Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostają przedłożone następujące pytania prejudycjalne:

- 1) czy prawo Unii, a w szczególności art. 18 [TFUE], art. 45 [TFUE], art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/11, art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, art. 29 dyrektywy 2011/95, art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 30 i 31 [Europejskiej Karty Społecznej] stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, takiemu jak zawarty w art. 7 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu z mocą ustawy nr 4 z dnia 28 stycznia 2019 r., przekształconego ze zmianami ustawą nr 26 z dnia 28 marca 2019 r., w zakresie, w jakim uzależnia on przyznanie dochodu z tytułu obywatelstwa od warunku zamieszkiwania we Włoszech przez co najmniej 10 lat (a przez dwa ostatnie lata, uwzględniane w chwili składania wniosku i przez cały okres pobierania świadczenia w sposób nieprzerwany), a tym samym skutkuje mniej korzystnym traktowaniem obywateli włoskich, obywateli [Unii] posiadających prawo pobytu lub prawo stałego pobytu, czy też [obywateli państw trzecich], którzy są rezydentami długoterminowymi [...] zamieszkujących [we Włoszech] przez okres krótszy niż 10 lat lub od 10 lat, lecz nie w sposób nieprzerwany w trakcie ostatnich dwóch lat, w porównaniu z traktowaniem tych samych kategorii osób, które tam zamieszkują od 10 lat, a przez dwa ostatnie lata w sposób nieprzerwany?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie:

- 2) czy prawo Unii, a w szczególności art. 18 [TFUE], art. 45 [TFUE], art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/11, art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, art. 29 dyrektywy 2011/95, art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 30 i 31 [Europejskiej Karty Społecznej] stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, takiemu jak zawarty w art. 7 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu z mocą ustawy nr 4 z dnia 28 stycznia 2019 r., przekształconego ze zmianami ustawą nr 26 z dnia 28 marca 2019 r., w zakresie, w jakim skutkuje on odmiennym traktowaniem rezydentów długoterminowych, którzy mogą nabyć prawo stałego pobytu w państwie Unii po pięcioletnim okresie zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim, oraz rezydentów

długoterminowych, którzy zamieszkują [we Włoszech] od 10 lat, z czego przez dwa ostatnie lata w sposób nieprzerwany?

- 3) czy prawo Unii, a w szczególności art. 18 [TFUE], art. 45 [TFUE], art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/11, art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy UE 2003/109 i art. 29 dyrektywy 2011/95 stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, takiemu jak zawarty w art. 7 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu z mocą ustawy nr 4 z dnia 28 stycznia 2019 r., który nakłada na obywateli włoskich, [obywateli Unii] i [obywateli państw trzecich] obowiązek dziesięcioletniego okresu zamieszkiwania (a przez ostatnie dwa lata w sposób nieprzerwany), aby mogli ubiegać się o dochód z tytułu obywatelstwa?
- 4) czy prawo Unii, a w szczególności art. 18 [TFUE], art. 45 [TFUE], art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/11, art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, art. 29 dyrektywy 2011/95, art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 30 i 31 [Europejskiej Karty Społecznej] stoją na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, takiemu jak zawarty w art. 7 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu z mocą ustawy nr 4 z dnia 28 stycznia 2019 r., w zakresie, w jakim, nakłada on na obywateli włoskich, [obywateli Unii] i [obywateli państw trzecich] obowiązek złożenia oświadczenia, że zamieszkiwali we Włoszech przez 10 lat, a przez ostatnie dwa lata w sposób nieprzerwany, aby mogli ubiegać się o dochód z tytułu obywatelstwa a złożenie fałszywego oświadczenia pociąga za sobą poważne konsekwencje na gruncie prawa karnego?

WNIOSKI

Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW

Zawiesza postępowanie do czasu wydania wyroku przez Trybunału Sprawiedliwości, [...] [postępowanie]

[...] [instrukcje dla sekretariatu dotyczące przekazania niniejszego postanowienia Trybunałowi Sprawiedliwości]

[...] [wskazanie danych kontaktowych sądu oraz stroni]

Neapol, 16 lutego 2022 r. [...]

[...] [podpisy]