

Věc C-151/24 [Luevi]ⁱ**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

27. února 2024

Předkládající soud:

Corte costituzionale (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

27. února 2024

Navrhovatel:

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Odpůrkyně:

V. M.

Předmět původního řízení

Řízení zahájené před Corte costituzionale (Ústavní soud, Itálie) z podnětu Corte di cassazione (Kasační soud, Itálie) týkající se otázek ústavnosti některých ustanovení italského práva, které má Kasační soud použít v řízení, které před ním probíhá. Tato ustanovení zejména podmiňují přiznání sociálních příspěvků státním příslušníkům třetích zemí získáním povolení k dlouhodobému pobytu v EU a prokázáním oprávněného a nepřetržitého pobytu na území státu po dobu nejméně deseti let. Naopak dotčená osoba, odpůrkyně v původním řízení, je držitelkou pouze povolení k pobytu v EU z rodinných důvodů, a proto jí INPS (Národní institut sociálního zabezpečení, Itálie) odmítl tento příspěvek přiznat.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Ve výše popsaném kontextu předkládá Corte costituzionale (Ústavní soud) Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 267 druhého

ⁱ Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

pododstavce SFEU, neboť odpověď na otázky týkající se ústavnosti vyžaduje výklad relevantních ustanovení unijního práva, zejména článku 12 směrnice 2011/98.

Předběžná otázka

Musí být čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2011/98 ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě, jakožto konkrétní vyjádření ochrany práva na přístup k dávkám sociálního zabezpečení stanoveného v čl. 34 odst. 1 a 2 Listiny základních práv Evropské unie, vykládán v tom smyslu, že do jeho oblasti působnosti spadá taková dávka, jako je sociální příspěvek podle čl. 3 odst. 6 legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) (zákon č. 335 ze dne 8. srpna 1995 o reformě povinného a doplňkového důchodového systému), a brání tedy unijní právo takové vnitrostátní právní úpravě, která cizincům, kteří jsou držiteli jednotného povolení uvedeného v této směrnici, nepřiznává nárok na výše uvedenou dávku, která již byla přiznána cizincům pod podmínkou, že jsou držiteli povolení k dlouhodobému pobytu v EU?

Uplatňované unijní právo a unijní judikatura

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“): článek 34 týkající se nároku na přístup k dávkám sociálního zabezpečení

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice 2011/98“): čl. 12 odst. 1 písm. e) vykládaný ve světle čl. 3 písm. b) a c) a bodů 2, 19 a 20 odůvodnění

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „nařízení č. 883/2004“): články 3, 4 a 70 a příloha X

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti (dále jen „nařízení č. 1231/2010“): článek 1

Rozsudky Soudního dvora ze dne 2. září 2021, INPS (Dávky při narození dítěte a v mateřství pro držitele jednotného povolení), C-350/20, EU:C:2021:659; ze dne

15. července 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602; ze dne 15. září 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597; ze dne 25. února 2016, García-Nieto a další, C-299/14, EU:C:2016:114; ze dne 11. listopadu 2014, Dano a další, C-333/13, EU:C:2014:2358; ze dne 29. dubna 2004, Skalka, C-160/02, EU:C:2004:269; ze dne 20. června 1991, Newton, C-356/89, EU:C:1991:265; ze dne 12. října 1978, Belbouab, 10/78, EU:C:1978:181

Uplatňované vnitrostátní právo a vnitrostátní judikatura

Legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (zákon č. 335 ze dne 8. srpna 1995 o reformě povinného a doplňkového důchodového systému) (dále jen „zákon č. 335/1995“): článek 3 odst. 6 upravuje sociální příspěvek, který stát [prostřednictvím INPS (Národní institut sociálního zabezpečení), navrhovatele v původním řízení] přiznává na základě žádosti osobám starším 67 let, které se nacházejí v tíživé ekonomické situaci, protože nemají žádný příjem nebo mají příjem nižší než maximální výše tohoto sociálního příspěvku, a které mají v důsledku stáří sníženou pracovní schopnost. Tento příspěvek se přiznává bez ohledu na to, zda příjemce byl zaměstnancem, a má čistě sociální povahu (jak upřesnil Corte costituzionale (Ústavní soud) v nálezu č. 137/2021).

Aby žadatel mohl pobírat sociální příspěvek, musí:

- je-li italským státním příslušníkem (nebo státním příslušníkem členského státu EU), mít trvalý pobyt v Itálii;

- je-li státním příslušníkem třetí země (mimo EU),

a) být držitelem povolení k dlouhodobému pobytu v EU (dříve pobytová karta) podle článku 9 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) (legislativní nařízení č. 286 ze dne 25. července 1998, konsolidované znění právních předpisů v oblasti přistěhovalectví a pravidel týkajících se postavení cizince), ve znění pozdějších předpisů k provedení směrnice 2003/109/ES. Tento požadavek byl stanoven v čl. 80 odst. 19 legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)“ (zákon č. 388 ze dne 23. prosince 2000 o ustanoveních k sestavení ročního a víceletého státního rozpočtu (finanční zákon 2001)) (dále jen „zákon č. 388/2000“);

b) oprávněně a nepřetržitě pobývat na území státu po dobu nejméně deseti let. Tento požadavek byl stanoven v čl. 20 odst. 10 decreto – legge 25 giugno 2008, n. 112 – Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133

(nařízení vlády s mocí zákona č. 112 ze dne 25. června 2008 o naléhavých ustanoveních v zájmu hospodářského rozvoje, zjednodušení, konkurenceschopnosti, stabilizace veřejných financí a fiskálního přerozdělování, které bylo se změnami přeměněno na zákon č. 133 ze dne 6. srpna 2008) (dále jen „nařízení vlády s mocí zákona č. 112/2008“).

Costituzione della Repubblica italiana (Ústava Italské republiky): články 3 (zásada rovnosti), 38 (právo každého občana na sociální pomoc) a 117 (ústavní omezení a omezení vyplývající z unijního práva a mezinárodních závazků při výkonu zákonodárné pravomoci)

Stručný popis původního řízení a hlavní argumenty účastníků řízení

- 1 V. M., státní příslušnice třetí země (mimo EU), která je držitelkou pouze povolení k pobytu v EU z rodinných důvodů, avšak bez povolení k dlouhodobému pobytu v EU, podala žádost k INPS (Národní institut sociálního zabezpečení) o sociální příspěvek podle čl. 3 odst. 6 zákona č. 335/1995. INPS (Národní institut sociálního zabezpečení) odmítl příspěvek přiznat.
- 2 V prvním stupni bylo zamítnutí příspěvku potvrzeno; v odvolacím řízení však Corte d'appello (odvolací soud, Itálie) žádosti V. M. vyhověl s odůvodněním, že pro účely přiznání tohoto příspěvku požadavek nepřetržitého pobytu na území státu po dobu nejméně deseti let (stanovený v čl. 20 odst. 10 nařízení vlády s mocí zákona č. 112/2008) implicitně zrušil požadavek mít povolení k dlouhodobému pobytu v EU (stanovený v čl. 80 odst. 19 zákona č. 388/2000).
- 3 INPS (Národní institut sociálního zabezpečení) podal proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek ke Corte di cassazione (Kasační soud).
- 4 INPS (Národní institut sociálního zabezpečení) na podporu svého kasačního opravného prostředku nejprve připomněl judikaturu Corte di cassazione (Kasační soud), podle níž musí být splněny obě výše uvedené podmínky, neboť jedna nenahrazuje druhou, ale doplňuje ji.
- 5 Kromě toho INPS (Národní institut sociálního zabezpečení) uvedl, že ústavní judikatura již potvrdila ústavnost čl. 80 odst. 19 zákona č. 388/2000 a uznala, že v mezích, které umožňuje unijní právo v oblasti právního postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, může zákonodárce vyhradit určité sociální dávky pouze státním příslušníkům a osobám pobývajícím v Itálii, které jsou jim postaveny na roveň a které prokazují stabilní a aktivní integraci na území, zejména ze sociálního a ekonomického hlediska [nález Corte costituzionale (Ústavní soud) č. 50/2019].
- 6 Konečně INPS (Národní institut sociálního zabezpečení) odkázal na unijní judikaturu, zejména na rozsudek ze dne 14. listopadu 2014, Dano a další, C-333/13, podle něhož se podle čl. 70 odst. 4 nařízení (ES) č. 1303/2013 zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky (takovou je i sociální dávka, o kterou jde

v projednávané věci) poskytují výlučně v členském státě, v němž dotyčné osoby bydlí, v souladu s jeho právními předpisy, v důsledku čehož, aby se občané Unie, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, nestali nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, „nic nebrání tomu, aby poskytnutí takovýchto dávek hospodářsky nečinným občanům Unie podléhalo požadavku splnění podmínek pro získání práva pobytu v hostitelském členském státě na základě směrnice 2004/38“. V tomto smyslu jsou připomenuty také rozsudky ze dne 15. září 2015, Alimanovic, C-67/14, a ze dne 15. července 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20.

- 7 V konečném důsledku by podle INPS (Národní institut sociálního zabezpečení) bylo paradoxní, kdyby se s ohledem na unijní právo a judikaturu, které připouští omezení dávek sociální pomoci určených ke zmírnění rizika chudoby pro rodinné příslušníky státních příslušníků členských států EU, kteří nemají povolení k dlouhodobému pobytu, naopak uznal bezpodmínečný přístup k těmto dávkám pro rodinné příslušníky pracovníků, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí (mimo EU), jako je odpůrkyně V. M.
- 8 Odpůrkyně V. M. tvrdí, že čl. 80 odst. 19 zákona č. 388/2000 je v rozporu se směrnicí 2011/98/EU, neboť podmiňuje přiznání sociálního příspěvku držením povolení k dlouhodobému pobytu v EU.
- 9 Zejména v rozsudku ze dne 2. září 2021, INPS (Dávky při narození dítěte a v mateřství pro držitele jednotného povolení), C-350/20, Soudní dvůr, který rozhodoval o předběžné otázce předložené samotným italským Corte costituzionale (Ústavní soud) týkající se dávky v mateřství, prohlásil, že čl. 12 odst. 1 směrnice 2011/98/EU se vztahuje jak na státní příslušníky třetích zemí, kteří byli přijati do členského státu za účelem výkonu práce, tak na státní příslušníky třetích zemí, kteří byli přijati do členského státu za jiným účelem, než je výkon práce, kteří jsou oprávněni pracovat a jsou držiteli povolení k pobytu v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí. Soudní dvůr měl rovněž za to, že zásada rovného zacházení vyjádřená v čl. 12 odst. 1 písm. e) uvedené směrnice se týká dávek spadajících do oblastí sociálního zabezpečení vymezených v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.
- 10 V tomto ohledu V. M. zpochybňuje tvrzení INPS (Národní institut sociálního zabezpečení), která předpokládají rozlišení mezi sociálním zabezpečením a sociální pomocí, a uvádí, že toto rozlišení není relevantní pro účely vymezení působnosti nařízení, které zahrnuje i zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky. Kromě toho kvalifikace sociálního příspěvku jako opatření na podporu boje proti chudobě, kterou provedl INPS (Národní institut sociálního zabezpečení), je v rozporu s věkovou podmínkou (67 let) pro jeho uznání, což vede spíše k jeho kvalifikaci jako dávky ve stáří ve smyslu čl. 3 odst. 1 nařízení (ES) č. 883/2004.

- 11 V rámci tohoto sporu Corte di cassazione (Kasační soud) uvedl, že přestože Corte costituzionale (Ústavní soud) v nálezu č. 50 z roku 2019 již přezkoumal čl. 80 odst. 19 zákona č. 388/2000 pro údajný rozpor s článkem 3 Ústavy (zásada rovnosti) a prohlásil jej za ústavní, vyvstává znovu otázka ústavní legitimacy tohoto článku v rozsahu, v němž odepírá sociální příspěvek státnímu příslušníkovi třetí země (mimo EU) bez povolení k dlouhodobému pobytu v EU. Je tomu tak proto, že Soudní dvůr mezitím ve výše uvedeném rozsudku ze dne 2. září 2021, INPS (Dávky při narození dítěte a v mateřství pro držitele jednotného povolení), C-350/20, upřesnil, že zásada rovného zacházení v přístupu k dávkám stanovená v nařízení (ES) č. 883/2004 se netýká pouze držitelů jednotného pracovního povolení, ale vztahuje se rovněž na držitele povolení k pobytu z jiných důvodů než k výkonu práce, kteří jsou oprávněni pracovat v hostitelském členském státě. V tomto ohledu Corte di cassazione (Kasační soud) uvádí, že odkaz v čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98/EU na nařízení (ES) č. 883/2004 by se neměl omezovat pouze na oblasti uvedené v čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení, ale odkazuje i na dávky uvedené v následném odst. 3 prostřednictvím odkazu na článek 70 a přílohu X tohoto nařízení, mezi něž patří také italský sociální příspěvek.
- 12 Corte di cassazione (Kasační soud) tedy vznesl s odkazem na články 3, 11, čl. 38 odst. 1 a čl. 117 odst. 1 Ústavy, posleďně uvedený článek ve spojení s článkem 34 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice (EU) 2011/98, otázky týkající se ústavnosti čl. 80 odst. 19 zákona č. 388/2000, „v rozsahu, v němž podmiňuje výplatu sociálního příspěvku státním příslušníkům třetích zemí držícím (bývalé) pobytové karty [v současnosti povolení k dlouhodobému pobytu v EU]“.
- 13 Corte costituzionale (Ústavní soud) má nyní vyřešit pochybnosti o ústavnosti vznesené Corte di cassazione (Kasační soud) v průběhu řízení, které před ním probíhá.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 14 Corte costituzionale (Ústavní soud) konstatuje, že se zabývá otázkou ústavnosti ustanovení vnitrostátního práva, které kromě článků 3 a 38 Ústavy zahrnuje i normy primárního a sekundárního unijního práva, jež mají přímý účinek v oblasti přístupu k dávkám sociálního zabezpečení.
- 15 Ústavní soud uvádí, že odpověď na otázku ústavnosti čl. 80 odst. 19 zákona č. 388/2000 vyžaduje předběžnou odpověď na otázku, zda je sociální příspěvek jednou z dávek sociálního zabezpečení, u nichž mají i státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou držiteli povolení k pobytu za účelem výkonu práce nebo povolení, které v každém případě umožňuje pracovat, právo na rovné zacházení podle čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98/EU ve světle článků 3 a 70 nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (EU) č. 1231/2010.
- 16 Corte costituzionale (Ústavní soud) se tedy rozhodl přerušit řízení a požádat Soudní dvůr o výklad těchto ustanovení unijního práva.

- 17 V první části předkládacího usnesení je vysvětlena vnitrostátní právní úprava sociálního příspěvku, který je na žádost vyplácen osobám bez příjmu nebo v hmotné nouzi, které mají z důvodu stáří sníženou pracovní schopnost.
- 18 Způsobilí jsou italské státní příslušníci nebo státní příslušníci členského státu EU trvale pobývající v Itálii, jakož i státní příslušníci zemí mimo EU, kteří splňují současně dvě podmínky, tj. jsou držiteli povolení k dlouhodobému pobytu v EU a oprávněně a nepřetržitě pobývají na území státu po dobu nejméně deseti let.
- 19 Původní řízení se týká určitých pochybností o ústavnosti zákonné normy, která zavedla pro státní příslušníky třetích zemí požadavek povolení k dlouhodobému pobytu v EU, konkrétně čl. 80 odst. 19 zákona č. 388/2000 (viz bod 11 výše).
- 20 V tomto ohledu Corte costituzionale (Ústavní soud) potvrzuje zásady, které vyslovil v obdobné věci v nález č. 50/2019, v němž prohlásil, že čl. 80 odst. 19 zákona č. 388/2000 je v souladu s články 3 a 38 Ústavy, které se týkají zásady rovnosti a práva na sociální pomoc náležející každému italskému státnímu příslušníkovi.
- 21 Zaprvé Corte costituzionale (Ústavní soud) opakuje, že podle jeho názoru neexistuje ústavní povinnost poskytovat sociální příspěvek státním příslušníkům třetích zemí bez povolení k dlouhodobému pobytu.

Ústava totiž vyžaduje zachování rovnosti mezi italskými státními příslušníky a občany Unie na jedné straně a státními příslušníky třetích zemí na straně druhé, a to pouze pokud jde o služby a dávky, které uspokojují základní potřeby odrážející požívání nedotknutelných lidských práv. V těchto specifických a omezených případech není dávka součástí sociální pomoci (které článek 38 Ústavy vyhrazuje „občanovi“), ale nezbytným nástrojem pro zaručení nedotknutelných lidských práv, která představují nepřekročitelnou hranici a která nejsou zpochybněna dotčenými vnitrostátními ustanoveními.

Mimo tuto nepřekročitelnou hranici je však vzhledem k omezeným dostupným zdrojům v pravomoci zákonodárce omezit, či dokonce vyloučit přístup státních příslušníků třetích zemí k dalším dávkám sociální pomoci. Pro tyto případy, kdy je samotná státní příslušnost, ať už italská nebo unijní, důvodem pro přiznání dávky členům společenství, může zákonodárce legitimně požadovat od státního příslušníka země mimo EU dodatečné požadavky, které nejsou zjevně nepřiměřené a které prokazují jeho stabilní a aktivní integraci, jako je tomu v případě sociálního příspěvku s nutností splnit dvě zmíněné podmínky.

Na základě těchto zásad považuje Corte costituzionale (Ústavní soud) za legitimní požadavek povolení k dlouhodobému pobytu v EU, stanovený v napadeném čl. 80 odst. 19 zákona č. 388/2000. Toto povolení, které je vydáno na dobu neurčitou osobám, které mají povolení k pobytu alespoň 5 let, mají dostatečný příjem k obživě a ubytování a složily zkoušku jazykové způsobilosti, totiž předpokládá určitou úroveň sociální a ekonomické integrace v hostitelském státě.

- 22 Zadruhé Corte costituzionale (Ústavní soud) uvádí, že podle jeho názoru povinnost přiznat sociální příspěvek státním příslušníkům třetích zemí, kteří nejsou držiteli povolení k dlouhodobému pobytu, nevyplývá ani z článku 12 směrnice 2011/98/EU, který, jak bylo uvedeno, představuje normativní parametr, v jehož světle je v tomto řízení povolán ověřit ústavnost požadavku napadeného před Corte di cassazione (Kasační soud).
- 23 Za účelem odůvodnění tohoto tvrzení Corte costituzionale (Ústavní soud) analyzuje osobní a věcnou působnost práva na rovné zacházení stanoveného v článku 12 směrnice 2011/98/EU a konstatuje, že Soudní dvůr si při odpovědi na předběžnou otázku ponechává výlučnou pravomoc poskytnout jeho jednotný výklad.
- 24 Směrnice 2011/98/EU v čl. 12 odst. 1 stanoví právo na rovné zacházení ve vztahu ke státním příslušníkům členského státu, ve kterém pobývají, pro „pracovníky ze třetích zemí, kteří jsou uvedeni v čl. 3 odst. 1 písm. b) a c) [této směrnice]“, kteří byli členským státem přijati „v souladu s unijním nebo vnitrostátním právem za účelem výkonu práce“ [čl. 3 odst. 1 písm. c)] nebo „v souladu s unijním nebo vnitrostátním právem za jiným účelem, než je výkon práce, kteří jsou oprávněni k výkonu práce a kteří jsou držiteli povolení k pobytu v souladu s nařízením (ES) č. 1030/2002“ [čl. 3 odst. 1 písm. b)].
- 25 Pokud jde o osobní oblast působnosti tohoto práva, Corte costituzionale (Ústavní soud) uvádí, že ze znění tohoto ustanovení jasně vyplývá, že k tomu, aby státní příslušník třetí země mimo EU mohl využívat stejného režimu, který je poskytován státním příslušníkům hostitelského členského státu, nestačí získat jedno z povolení k pobytu, které je v něm uvedeno, neboť se výslovně vyžaduje, aby se jednalo o „pracovníky“, kteří tedy v daném státě pracují nebo pracovali.
- 26 Pokud jde o věcnou oblast působnosti, Corte costituzionale (Ústavní soud) uvádí, že toto právo působí ve vztahu k oblastem, které se týkají nejvýznamnějších momentů pracovního poměru a odpovídají řadě rizik spojených s pracovním poměrem, výslovně uvedených v odstavci 1 uvedeného článku 12. Mezi ně patří, v písmenu e), také „oblasti sociálního zabezpečení, jak jsou definovány v nařízení (ES) č. 883/2004“, a zejména v článku 3 uvedeného nařízení nadepsaném „Věcná oblast působnosti“.
- 27 V článku 3 odst. 1 nařízení č. 883/2004 jsou mimo jiné vyjmenovány oblasti sociálního zabezpečení týkající se dávek v nemoci, mateřství a rovnocenných otcovských dávek (které byly, jak je třeba připomenout, předmětem posouzení v rozsudku Soudního dvora C-303/19, na který se na podporu své argumentace odvolává odpůrkyně V. M.), invalidity, stáří, pracovních úrazů a nemocí z povolání a nezaměstnanosti. Odstavec 3 téhož článku upřesňuje, že nařízení (ES) č. 883/2004 „se také vztahuje na zvláštní nepříspevkové peněžité dávky, na které se vztahuje článek 70“, zatímco následující odstavec 5 výslovně vylučuje z oblasti působnosti nařízení mimo jiné sociální pomoc a lékařskou péči.

Uvedený článek 70 definuje v odstavci 1 „zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky“ (rovněž nazývané „smíšené dávky“) jako dávky „jež se poskytují podle právních předpisů, které v důsledku oblasti jejich osobní působnosti, cílů nebo podmínek pro vznik nároku mají znaky právních předpisů týkajících se jak sociálního zabezpečení uvedených v čl. 3 odst. 1, tak sociální pomoci“. Zejména, jak je upřesněno v následujícím odstavci 2, se jedná o dávky, které „a) jsou určeny k poskytování buď: i) doplňkového, náhradního nebo pomocného krytí proti sociálním událostem zahrnutým do odvětví sociálního zabezpečení uvedeným v čl. 3 odst. 1, a které s ohledem na ekonomickou a sociální situaci v dotčeném členském státě zaručuje dotyčným osobám minimální existenčně nutný příjem; nebo ii) výhradně zvláštní ochrany pro zdravotně postižené [...]; a b) jejichž financování je odvozeno výlučně od povinného daňového systému určeného ke krytí všeobecných veřejných výdajů, přičemž podmínky pro poskytování a výpočet dávek nezávisí v případě poživatele na žádném přispívání [...]; a c) jsou uvedeny v příloze X.“

Výše uvedená příloha X, která obsahuje seznam zvláštních nepříspěvkových dávek stanovených v různých právních řádech členských států, výslovně zahrnuje předmětný italský sociální příspěvek.

- 28 Vzhledem k tomu Corte costituzionale (Ústavní soud) uvádí, že podle jeho názoru odkaz učiněný v čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98/EU na oblasti sociálního zabezpečení, jak je vymezuje nařízení (ES) č. 883/2004, v žádném případě neumožňuje automatické rozšíření zásady rovného zacházení na všechny dávky sociálního zabezpečení spadající do působnosti tohoto nařízení, a to na rozdíl od toho, co tvrdí odpůrkyně V. M.
- 29 Zaprvé, z hlediska doslovného znění, čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98/EU při určování dávek, na které se vztahuje předmětné právo na rovné zacházení, naznačuje, že odkaz nezahrnuje všechny dávky spadající do oblasti působnosti nařízení (ES) č. 883/2004, ale pouze ty, které se týkají „oblastí sociálního zabezpečení, jak jsou definovány [v uvedeném nařízení]“, za které je třeba považovat zvláštní oblasti sociálního zabezpečení uvedené v čl. 3 odst. 1 uvedeného nařízení, mezi něž nepatří zvláštní nepříspěvkové dávky, na které odkazuje čl. 3 odst. 3.
- 30 Kromě toho článek 12 uznává právo na rovné zacházení pouze státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou „pracovníky“ (viz bod 25 výše), zatímco zvláštní nepříspěvkové dávky uvedené v článku 70 výše uvedeného nařízení (ES) č. 883/2004 nutně nepředpokládají přímou nebo nepřímou souvislost s pracovním poměrem, a tedy s příspěvkovým vztahem ke státnímu rozpočtu (viz bod 27 výše). Ze znění příslušných ustanovení tedy vyplývá, že tyto zvláštní dávky se ze strukturálního a funkčního hlediska jasně liší od dávek sociálního zabezpečení určených k pokrytí událostí uvedených v čl. 3 odst. 1 nařízení (ES) č. 883/2004, přičemž pouze na ně je třeba chápat odkaz uvedený v čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98/EU.

- 31 K potvrzení tohoto výkladu článku 12 směrnice 2011/98/EU Corte costituzionale (Ústavní soud) připomíná, že Soudní dvůr rozhodl, že zvláštní nepřispěvková peněžitá dávka se vyznačuje jiným účelem než dávky sociálního zabezpečení (rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Skalka, C-160/02, bod 25) a že má „sociální povahu, zejména z toho důvodu, že poskytnutí stanovené dávky nezávisí na získaných dobách pracovní činnosti“ (rozsudek ze dne 20. června 1991, Newton, C-356/89, bod 13).
- 32 Kromě toho právě kvůli tomuto rozdílu ve funkcích nařízení (ES) č. 883/2004 stanoví dva různé režimy:
- a) pro dávky sociálního zabezpečení uvedené v čl. 3 odst. 1 nařízení režim založený na rovném zacházení a zásadě možnosti vývozu [dávky sociálního zabezpečení] v souladu s články 4 a 7 nařízení;
- b) pro zvláštní nepřispěvkové peněžitě dávky (mezi něž patří i posuzovaný sociální příspěvek) čl. 70 odst. 3 nařízení stanoví, že se neuplatňuje zásada možnosti vývozu, takže tyto dávky se podle následujícího odstavce 4 „poskytují výlučně v členském státě, v němž dotyčné osoby bydlí, v souladu s jeho právními předpisy [...] [a poskytuje je] instituce místa *bydliště* na své náklady“. Tímto způsobem chtěl unijní normotvůrce podmínit přístup k dotyčným dávkám ukotvením žadatele na území státu, který má nést finanční zátěž. Pokud jde o toto ustanovení, Soudní dvůr rozhodl, že „nic nebrání tomu, aby poskytnutí takovýchto dávek hospodářsky nečinným občanům Unie podléhalo požadavku splnění podmínek pro získání práva pobytu v hostitelském členském státě na základě směrnice 2004/38“ (rozsudek ze dne 11. listopadu 2014, Dano a další, C-333/13, bod 83; v tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 25. února 2016, García-Nieto a další, C-299/14, bod 52).
- 33 Pokud je tedy osoba, jíž se sociální příspěvek týká, občanem Unie, z příslušného režimu vyplývá, že pokud se nachází v jiném členském státě, než je stát, jehož je státním příslušníkem, může být toto bydliště považováno za splněné pouze tehdy, pokud jsou splněny požadavky na povolení k dlouhodobému pobytu v jiném členském státě EU, než je stát původu. V případě občanů Unie je tedy třeba zohlednit směrnici 2004/38/ES, a zejména její čl. 7 odst. 1, podle něhož všichni občané Unie, aby mohli pobývat na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, musí být v hostitelském členském státě zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými nebo pro sebe a své rodinné příslušníky mít dostatečné prostředky, a být účastníky zdravotního pojištění, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Konečně podle čl. 16 odst. 1 této směrnice 2004/38/ES získávají občané Unie právo trvalého pobytu po pěti letech legálního a nepřetržitého pobytu na území hostitelského členského státu.
- 34 V popsaném normativním rámci Corte costituzionale (Ústavní soud) dále uvádí, že vzhledem k tomu, že občané Unie nemohou při neexistenci těchto podmínek pobírat zvláštní nepřispěvkové peněžitě dávky v jiném členském státě, než jehož

jsou státními příslušníky, a *fortiori* by členské státy neměly být povinny poskytovat takové dávky státním příslušníkům třetích zemí mimo EU, kteří neprokáží významné ukotvení na jejich území, doložené především existencí pracovního poměru.

- 35 Evropský koordinační právní rámec sociálního zabezpečení, který byl původně koncipován pouze pro občany Unie, kteří se pohybují na jejím území za účelem výkonu práce, byl navíc postupem času rozšířen na státní příslušníky třetích zemí, kteří na území Unie legálně pobývají za účelem výkonu práce, a to nejprve judikaturou (rozsudek ze dne 12. října 1978, Belbouab, C-10/78) a později unijním normotvůrcem.
- 36 Pokud jde zejména o nařízení (ES) č. 883/2004, rozšíření na státní příslušníky třetích zemí bylo stanoveno nařízením (EU) č. 1231/2010. Podle článku 1 tohoto nařízení se tedy současná právní úprava koordinace sociálního zabezpečení vztahuje jak na státní příslušníky členských států EU, kteří se pohybují na území Unie za účelem výkonu práce, tak na státní příslušníky třetích zemí, kteří legálně pobývají v některém členském státě a kterým nelze poskytnout širší ochranu, a kteří proto musí stejně jako státní příslušníci členských států prokázat, že mají příspěvkový vztah k systému sociálního zabezpečení státu, od něhož je dávka požadována.
- 37 Corte costituzionale (Ústavní soud) dospěl k závěru, že podle jeho názoru lze se státními příslušníky třetích zemí, jako je V. M. v projednávané věci, na které se vztahuje čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98/EU, zacházet stejně jako se státními příslušníky členského státu, ve kterém pobývají, pouze tehdy, pokud jsou pracovníky, a pouze pokud jde o dávky týkající se oblasti sociálního zabezpečení uvedené v čl. 3 odst. 1 nařízení (ES) č. 883/2004, zatímco pro nárok na zvláštní dávky uvedené v článku 70 tohoto nařízení – mezi něž patří i sporný sociální příspěvek – musí nutně splňovat podmínky stanovené touto unijní koordinační právní úpravou a právními předpisy hostitelského státu.
- 38 Avšak vzhledem k tomu, že jednotný výklad unijního práva přísluší výlučně Soudnímu dvoru, Corte costituzionale (Ústavní soud) řízení přerušil a předložil Soudnímu dvoru výše uvedenou předběžnou otázku.