

**Sprawa C-151/24 [Luevi]<sup>i</sup>****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

27 lutego 2024 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Corte costituzionale (Włochy)

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

27 lutego 2024 r.

**Strona wnosząca skargę kasacyjną:**

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

**Strona przeciwna postępowania kasacyjnego:**

V.M.

**Przedmiot postępowania głównego**

Postępowanie w sprawie zgodności z konstytucją wszczęte przed Corte costituzionale (trybunałem konstytucyjnym, Włochy) przez Corte di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy), dotyczące kwestii zgodności z konstytucją niektórych przepisów prawa włoskiego, które Corte di cassazione (sąd kasacyjny) musi zastosować w toczącym się przed nim postępowaniu. W szczególności przepisy te uzależniają przyznanie zasiłku socjalnego obywatelom państw trzecich od posiadania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE oraz od wykazania, że zamieszkiwali oni legalnie i nieprzerwanie na terytorium kraju przez okres co najmniej 10 lat. Natomiast zainteresowana strona, będąca stroną przeciwną w postępowaniu głównym, posiada jedynie zezwolenie na pobyt UE ze względów rodzinnych i w związku z tym INPS [Istituto nazionale della previdenza sociale (krajowy zakład ubezpieczeń społecznych, Włochy)] odmówił jej przyznania tego zasiłku.

<sup>i</sup> Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa, która nie odpowiada rzeczywistej nazwie żadnej ze stron postępowania.

## **Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

W opisanym powyżej kontekście Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości z niniejszym odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 akapit drugi TFUE, ponieważ w celu rozstrzygnięcia kwestii zgodności z konstytucją konieczne jest dokonanie wykładni odpowiednich przepisów prawa Unii, w szczególności art. 12 dyrektywy 2011/98.

## **Pytanie prejudycjalne**

Czy art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, jako konkretny wyraz ochrony prawa dostępu do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego uznanej w art. 34 ust. 1 i 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on swoim zakresem stosowania świadczenie takie jak zasiłek socjalny na podstawie art. 3 ust. 6 legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) (ustawy nr 335 z dnia 8 sierpnia 1995 r. o reformie obowiązkowego i uzupełniającego systemu emerytalnego) i czy w związku z tym prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które nie rozszerzają wspomnianego wyżej świadczenia – już przyznanego cudzoziemcom pod warunkiem posiadania przez nich zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE – na cudzoziemców posiadających jedno zezwolenie, o którym mowa w tej dyrektywie?

## **Powołane przepisy prawa i orzecznictwo Unii**

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „Kartą”): art. 34 dotyczący prawa do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (zwana dalej „dyrektywą 2011/98”): art. 12 ust. 1 lit. e) w związku z art. 3 lit. b) i c), a także motywy 2, 19 i 20

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (zwane dalej „rozporządzeniem nr 883/2004”): art. 3, 4 i 70, a także załącznik X

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1231/2010”): art. 1

Wyroki Trybunału: z dnia 2 września 2021 r., INPS (Zasiłki z tytułu urodzenia dziecka i macierzyństwa dla posiadaczy jednego zezwolenia), C-350/20, EU:C:2021:659; z dnia 15 lipca 2021 r., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602; z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic, 29967/14, EU:C:2015:597; z dnia 25 lutego 2016 r., García-Nieto i in., C-299/14, EU:C:2016:114; z dnia 11 listopada 2014 r., Dano i in., C-333/13, EU:C:2014:2358; z dnia 29 kwietnia 2004 r., Skalka, C-160/02, EU:C:2004:269; z dnia 20 czerwca 1991 r., Newton, C-356/89, EU:C:1991:265; z dnia 12 października 1978 r., Belbouab, 10/78, EU:C:1978:181

### **Powołane prawo i orzecznictwo krajowe**

Legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (ustawa nr 335 z dnia 8 sierpnia 1995 r. o reformie obowiązkowego i uzupełniającego systemu emerytalnego, zwana dalej „ustawą nr 335/1995”): art. 3 ust. 6, regulujący zasiłek socjalny wypłacany przez państwo (za pośrednictwem INPS, wnoszącego skargę kasacyjną w postępowaniu głównym) na wniosek osobom w wieku powyżej 67 lat, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, ponieważ są pozbawione dochodu lub uzyskują dochód niższy od maksymalnej kwoty tego zasiłku socjalnego i które mają ograniczoną zdolność do pracy ze względu na podeszły wiek. Zasiłek ten jest przyznawany niezależnie od tego, czy beneficjent był pracownikiem, i ma charakter wyłącznie pomocy społecznej [jak wyjaśnił Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) w wyroku nr 137/2021].

Aby móc otrzymać zasiłek socjalny, wnioskodawca musi:

- jeżeli jest obywatelem włoskim (lub obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej), mieć stałe miejsce zamieszkania we Włoszech;
- jeżeli jest obywatelem państwa trzeciego (nienależącego do Unii Europejskiej),

a) posiadać zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE (dawniej kartę pobytu), o którym mowa w art. 9 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. w sprawie tekstu jednolitego przepisów dotyczących imigracji i statusu cudzoziemców), zmienionego w związku z transpozycją dyrektywy 2003/109/WE. Wymóg ten został przewidziany w art. 80 ust. 19 legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)” [ustawy nr 388 z dnia

23 grudnia 2000 r. wprowadzającej przepisy w sprawie uchwalania rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawa o stabilności budżetowej na rok 2001), zwanej dalej „ustawą nr 388/2000”];

b) zamieszkiwać legalnie i nieprzerwanie na terytorium kraju przez okres co najmniej 10 lat. Wymóg ten został przewidziany w art. 20 ust. 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 (dekretu ustawodawczego nr 112 z dnia 25 czerwca 2008 r. ustanawiającego pilne przepisy na rzecz rozwoju gospodarczego, uproszczenia, konkurencyjności, stabilizacji finansów publicznych oraz równomiernego rozłożenia podatków; zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 112/2008”), przekształconego ze zmianami w legge 6 agosto 2008, n. 133 (ustawę nr 133 z dnia 6 sierpnia 2008 r.).

Konstytucja Republiki Włoskiej: art. 3 (zasada równości), art. 38 (prawo każdego obywatela do pomocy społecznej) i art. 117 (ograniczenia konstytucyjne i ograniczenia wynikające z prawa Unii Europejskiej i zobowiązań międzynarodowych przy wykonywaniu władzy ustawodawczej).

### **Zwięzłe przedstawienie postępowania głównego i głównych argumentów stron**

- 1 V.M., obywatelka państwa trzeciego posiadająca jedynie zezwolenie na pobyt UE ze względów rodzinnych, ale nieposiadająca zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, złożyła do INPS wniosek o przyznanie zasiłku socjalnego, o którym mowa w art. 3 ust. 6 ustawy nr 335/1995. INPS odmówił przyznania zasiłku.
- 2 W pierwszej instancji odmowa przyznania zasiłku została utrzymana w mocy; natomiast w postępowaniu apelacyjnym Corte d'appello (sąd apelacyjny) uwzględnił wniosek V.M., uznając, że dla celów przyznania tego zasiłku wymóg zamieszkiwania na terytorium kraju nieprzerwanie przez okres co najmniej 10 lat (przewidziany w art. 20 ust. 10 dekretu ustawodawczego nr 112/2008) w sposób dorozumiany uchylił wymóg posiadania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE (przewidzianą w art. 80 ust. 19 ustawy nr 388/2000).
- 3 INPS wniósł skargę kasacyjną od tego wyroku do Corte di cassazione (sądu kasacyjnego).
- 4 Na poparcie skargi kasacyjnej INPS przypomniał przede wszystkim orzecznictwo Corte di cassazione (sądu kasacyjnego), zgodnie z którym wspomniane wyżej dwa wymogi muszą być spełnione, ponieważ jeden nie zastępuje drugiego, lecz stanowi jego uzupełnienie.
- 5 Ponadto INPS zauważył, że w orzecznictwie konstytucyjnym potwierdzono już zgodność z konstytucją art. 80 ust. 19 ustawy nr 388/2000 i uznano, że

w granicach dozwolonych przez prawo Unii Europejskiej dotyczące statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi ustawodawca może zastrzec niektóre świadczenia z tytułu pomocy społecznej wyłącznie dla obywateli i osób zamieszkałych we Włoszech, które są z traktowane na równi z nimi oraz które wykazują stabilną i aktywną integrację na terytorium kraju, w szczególności z punktu widzenia społecznego i gospodarczego [wyrok Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego) nr 50/2019].

- 6 Wreszcie, INPS powołał się na orzecznictwo Unii Europejskiej, w szczególności na wyrok z dnia 14 listopada 2014 r., Dano i in., C-333/13, zgodnie z którym na podstawie art. 70 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne (takim świadczeniem jest również zasiłek socjalny będący przedmiotem niniejszej sprawy) są udzielane wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowany ma miejsce zamieszkania, zgodnie z jego ustawodawstwem, w wyniku czego, w celu uniknięcia sytuacji, w której obywatele innych państw członkowskich stanowiliby nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim, „nic nie stoi na przeszkodzie temu, by przyznawanie takich świadczeń obywatelom Unii, którzy nie są czynni zawodowo, było uzależnione od wymogu spełnienia przez nich warunków posiadania prawa do pobytu na mocy dyrektywy 2004/38 w przyjmującym państwie członkowskim”. W tym względzie przypomniano również wyroki: z dnia 15 września 2015 r., Alimanovic, C-67/14; z dnia 15 lipca 2021 r., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20.
- 7 Podsumowując, zdaniem INPS, w świetle prawa i orzecznictwa Unii Europejskiej, które dopuszczają ograniczenia świadczeń z tytułu pomocy społecznej mających na celu złagodzenie ryzyka ubóstwa dla członków rodzin obywateli państw członkowskich Unii, którzy nie posiadają zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego, przyznanie z kolei bezwarunkowego dostępu do takich świadczeń na rzecz członków rodzin pracowników będących obywatelami państw trzecich, takich jak V.M., która jest stroną przeciwną postępowania kasacyjnego, byłoby paradoksalne.
- 8 V.M., będąca stroną przeciwną postępowania kasacyjnego, podnosi ze swej strony, że w zakresie, w jakim art. 80 ust. 19 ustawy nr 388/2000 uzależnia przyznanie zasiłku socjalnego od posiadania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, jest on sprzeczny z dyrektywą 2011/98/UE.
- 9 W szczególności w wyroku z dnia 2 września 2021 r., INPS (Zasiłki z tytułu urodzenia dziecka i macierzyństwa dla posiadaczy jednego zezwolenia), C-350/20, Trybunał, orzekając w następstwie pytania prejudycjalnego przedłożonego przez włoski Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) w przedmiocie zasiłku macierzyńskiego, orzekł, że art. 12 ust. 1 dyrektywy 2011/98/UE ma zastosowanie zarówno do obywateli państw trzecich, którzy zostali przyjęci w państwie członkowskim w celu wykonywania pracy, jak i do obywateli państw trzecich przyjętych w państwie członkowskim w celach innych niż praca, którym przyznano prawo do pracy i którzy posiadają dokument

pobytowy zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiającym jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich. Trybunał uznał również, że wyrażona w art. 12 ust. 1 lit. e) wspomnianej dyrektywy zasada równego traktowania dotyczy świadczeń objętych zakresem działań zabezpieczenia społecznego określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

- 10 W tym kontekście V.M. kwestionuje twierdzenia INPS, które opierają się na rozróżnieniu między zabezpieczeniem społecznym a pomocą społeczną, zauważając, że rozróżnienie to nie ma znaczenia dla określenia zakresu stosowania wyżej wspomnianego rozporządzenia, które obejmuje również specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne. Ponadto, zdaniem V.M. przedstawiona przez INPS kwalifikacja zasiłku socjalnego jako środka wsparcia służącego walce z ubóstwem jest sprzeczna z przewidzianym dla jego uznania wymogiem wieku (67 lat), który skłania raczej do zakwalifikowania tego zasiłku jako świadczenia z tytułu starości, o którym mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004.
- 11 W ramach tego sporu Corte di cassazione (sąd kasacyjny) uznał, że choć Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) zbadał już w wyroku nr 50 z 2019 r. art. 80 ust. 19 ustawy nr 388/2000 pod względem jego domniemanej niezgodności z art. 3 konstytucji (zasada równości), stwierdzając, że przepis ten jest zgodny z konstytucją, to jednak ponownie nasuwa się wątpliwość co do zgodności tego artykułu z konstytucją w zakresie, w jakim odmawia on przyznania zasiłku socjalnego obywatelowi państwa trzeciego nieposiadającemu zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Wynika to z faktu, że w międzyczasie Trybunał wyjaśnił w wyżej wymienionym wyroku z dnia 2 września 2021 r., INPS (Zasiłki z tytułu urodzenia dziecka i macierzyństwa dla posiadaczy jednego zezwolenia), C-350/20, iż przewidziana w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 zasada równego traktowania w dostępie do świadczeń nie dotyczy wyłącznie osób posiadających jedno zezwolenie na pracę, lecz ma zastosowanie również do osób posiadających zezwolenie na pobyt w celach innych niż zatrudnienie, którym przyznano prawo do pracy w przyjmującym państwie członkowskim. W tym względzie Corte di cassazione (sąd kasacyjny) uważa, że zawarte w art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98/UE odesłanie do rozporządzenia (WE) nr 883/2004 nie powinno ograniczać się jedynie do działań, o których mowa w art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia, lecz odnosi się również do świadczeń, o których mowa w art. 3 ust. 3 tego rozporządzenia, poprzez odesłanie do art. 70 i załącznika X do owego rozporządzenia, a które obejmują również włoski zasiłek socjalny.
- 12 W związku z tym Corte di cassazione (sąd kasacyjny) zwrócił się, w odniesieniu do art. 3, 11, art. 38 akapit pierwszy i art. 117 akapit pierwszy konstytucji Włoch w związku z art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98/UE, z pytaniami dotyczącymi zgodności z konstytucją art. 80 ust. 19 ustawy nr 388/2000 „w zakresie, w jakim uzależnia on wypłatę

zasiłku socjalnego na rzecz obywateli państw trzecich od posiadania (dawnej) karty pobytu [obecnie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE]”.

- 13 W niniejszej sprawie Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) musi rozstrzygnąć wątpliwości co do zgodności z konstytucją podniesione przez Corte di cassazione (sąd kasacyjny) w toku toczącego się przed nim postępowania.

### **Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego**

- 14 Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) zauważa, że rozpatruje kwestię zgodności z konstytucją przepisu prawa krajowego, która oprócz art. 3 i 38 konstytucji dotyczy norm prawa pierwotnego i wtórnego Unii, wywołujących bezpośredni skutek w dziedzinie dostępu do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego.
- 15 Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) uważa, że odpowiedź na pytanie o zgodność art. 80 ust. 19 ustawy nr 388/2000 z konstytucją wymaga przede wszystkim udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zasiłek socjalny jest objęty zakresem świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, w odniesieniu do których obywatele państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pobyt w celu wykonywania pracy lub w każdym razie przyznające prawo do pracy, również korzystają z równego traktowania na podstawie art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98/UE w związku z art. 3 i 70 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i rozporządzenia (UE) nr 1231/2010.
- 16 Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) postanawia zatem zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału o dokonanie wykładni tych przepisów prawa Unii.
- 17 W pierwszej części postanowienia odsyłającego przedstawiono uregulowanie krajowe dotyczące zasiłku socjalnego, który jest wypłacany na wniosek osobom nieposiadającym dochodu lub osobom potrzebującym pomocy, które ze względu na swój podeszły wiek mają ograniczoną zdolność do pracy.
- 18 Zasiłek ten mogą otrzymać obywatele Włoch lub obywatele państwa członkowskiego Unii Europejskiej mający stałe miejsce zamieszkania we Włoszech, a także obywatele państw trzecich, którzy spełniają jednocześnie dwa wymogi, a mianowicie posiadają zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE oraz zamieszkują legalnie i nieprzerwanie na terytorium kraju przez okres co najmniej 10 lat.
- 19 Postępowanie główne dotyczy pewnych wątpliwości co do zgodności z konstytucją przepisu ustawowego, który wprowadził w odniesieniu do obywateli państw trzecich wymóg posiadania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, a mianowicie art. 80 ust. 19 ustawy nr 388/2000 (zob. pkt 11 powyżej).

- 20 W tym względzie Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) potwierdza zasady, które sformułował w analogicznym przypadku w wyroku nr 50/2019, w którym orzekł, że art. 80 ust. 19 ustawy nr 388/2000 jest zgodny z art. 3 i 38 konstytucji, dotyczącymi, odpowiednio, zasady równości i prawa do pomocy społecznej przysługującego każdemu obywatelowi Włoch.
- 21 Po pierwsze, Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) powtarza, że jego zdaniem nie istnieje żaden konstytucyjny obowiązek przyznania zasiłku socjalnego obywatelom państw trzecich, którzy nie posiadają zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego.

Konstytucja wymaga bowiem zachowania równości między obywatelami włoskimi i obywatelami Unii, z jednej strony, a obywatelami państw trzecich, z drugiej strony, wyłącznie w odniesieniu do usług i świadczeń odpowiadających podstawowym potrzebom, które odzwierciedlają korzystanie z nienaruszalnych praw człowieka. W takich skrajnych i ograniczonych przypadkach świadczenie nie jest składnikiem pomocy społecznej (którą art. 38 konstytucji zastrzega dla „obywatela”), lecz niezbędnym instrumentem gwarantującym nienaruszalne prawa człowieka, które stanowią nieprzekraczalną granicę i które nie są kwestionowane przez rozpatrywane przepisy krajowe.

Jednakże poza tą nieprzekraczalną granicą, biorąc pod uwagę ograniczony charakter dostępnych środków, stopniowanie za pomocą restrykcyjnych kryteriów, a nawet wykluczenie dostępu obywatela państwa trzeciego do dodatkowych świadczeń z tytułu pomocy społecznej należy do zakresu uznania ustawodawcy. W przypadku tych świadczeń, gdy samo obywatelstwo, czy to włoskie, czy Unii, uzasadnia wypłatę świadczenia członkom wspólnoty, ustawodawca może zgodnie z prawem wymagać od obywatela państwa trzeciego spełnienia dodatkowych wymogów, które nie są w sposób oczywisty nieracjonalne, potwierdzających jego stabilną i aktywną integrację, jak ma to miejsce w przypadku zasiłku socjalnego, w odniesieniu do którego konieczne jest spełnienie wspomnianych dwóch wymogów.

Na podstawie tych zasad Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) uważa, że ustanowiony w kwestionowanym art. 80 ust. 19 ustawy nr 388/2000 wymóg uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE jest zgodny z prawem. Zezwolenie to, wydawane na czas nieokreślony osobom, które posiadają od co najmniej 5 lat dokument pobytowy, posiadają dochody niezbędne dla swego utrzymania i zakwaterowanie oraz które zdały egzamin ze znajomości języka, zakłada bowiem pewien poziom integracji społecznej i gospodarczej w państwie przyjmującym.

- 22 Po drugie, Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) stwierdza, że jego zdaniem obowiązek przyznania zasiłku socjalnego obywatelom państw trzecich, którzy nie posiadają zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego, nie wynika również z art. 12 dyrektywy 2011/98/UE, który, jak już wspomniano, stanowi kryterium normatywne, w świetle którego Corte costituzionale (trybunał



konstytucyjny) musi w niniejszym postępowaniu zbadać zgodność z konstytucją wymogu, który jest przedmiotem sporu przed Corte di cassazione (sądem kasacyjnym).

- 23 W celu uzasadnienia tego stwierdzenia Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) analizuje podmiotowy i przedmiotowy zakres stosowania prawa do równego traktowania ustanowionego w art. 12 dyrektywy 2011/98/UE, wskazując, że przedstawienie jednolitej wykładni tego prawa w odpowiedzi na przedłożone pytanie prejudycjalne pozostaje w wyłącznej kompetencji Trybunału.
- 24 W art. 12 ust. 1 dyrektywy 2011/98/UE przewidziano prawo do równego traktowania – w porównaniu z obywatelami państwa członkowskiego, na którego terytorium przebywają – „[p]racownik[ów] z państwa trzeciego, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. b) i c) [tej dyrektywy]”, którzy zostali przyjęci w tym państwie członkowskim „w celu wykonywania pracy zgodnie z prawem Unii lub prawem krajowym” [art. 3 ust. 1 lit. c)] lub „w celach innych niż wykonywanie pracy zgodnie z prawem Unii lub prawem krajowym, mają prawo do wykonywania pracy oraz posiadają dokument pobytowy zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1030/2002” [art. 3 ust. 1 lit. b)].
- 25 Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) zauważa w odniesieniu do podmiotowego zakresu stosowania tego prawa, że brzmienie przepisu wyraźnie wskazuje, iż uzyskanie jednego z dokumentów pobytowych, o których mowa w tym przepisie, nie jest wystarczające do tego, aby obywatel państwa trzeciego korzystał z tego samego systemu, który jest przyznany obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego, ponieważ wyraźnie wymaga się, aby byli to „pracownicy”, to znaczy osoby, które w związku z tym pracują lub pracowali w tym państwie.
- 26 W odniesieniu do przedmiotowego zakresu zastosowania Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) zauważa, że prawo to działa w odniesieniu do obszarów związanych z najistotniejszymi momentami stosunku pracy i odpowiadających szeregowi ryzyk związanych ze stosunkiem pracy, wyraźnie wymienionych w art. 12 ust. 1. Obejmują one również „dział[y] zabezpieczenia społecznego określon[e] w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004”, w szczególności w art. 3 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Zagadnienia objęte rozporządzeniem”.
- 27 W art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 wymieniono między innymi działy zabezpieczenia społecznego, które dotyczą świadczeń z tytułu choroby, świadczeń z tytułu macierzyństwa i równoważnych świadczeń dla ojca (które, co należy przypomnieć, były rozpatrywane w wyroku Trybunału C-303/19, na który powołała się V.M., będąca stroną przeciwną postępowania kasacyjnego, w celu poparcia swojej argumentacji), świadczeń z tytułu inwalidztwa, świadczeń z tytułu starości, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i choroby zawodowej oraz świadczeń dla bezrobotnych. Ustęp 3 tego samego artykułu stanowi, że rozporządzenie (WE) nr 883/2004 „stosuje się także do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych objętych art. 70”, natomiast w ust. 5

wyraźnie wyłączono z zakresu stosowania rozporządzenia między innymi pomoc społeczną i medyczną.

We wspomnianym art. 70 ust. 1 zdefiniowano „specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne” (zwane również „świadczeniami mieszanymi”) jako świadczenia „wypłacan[e] na podstawie ustawodawstwa, które, ze względu na swój zakres [...], cele i/lub warunki uprawnienia, nosi cechy zarówno ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1, jak i pomocy społecznej”. W szczególności, jak wyjaśniono w ust. 2, świadczenia te „a) mają na celu zapewnienie: i) uzupełniającej, zastępczej lub dodatkowej ochrony na wypadek ryzyk objętych działami ubezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 ust. 1, a które gwarantują zainteresowanemu minimum środków utrzymania z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej i społecznej zainteresowanego państwa członkowskiego; ii) wyłącznie szczególnej ochrony dla niepełnosprawnego [...]; oraz b) w przypadkach, w których finansowanie wynika wyłącznie z obowiązkowego opodatkowania mającego pokrywać ogólne wydatki publiczne, a warunki udzielania i wyliczania świadczeń nie zależą od jakiegokolwiek składki w odniesieniu do beneficjenta [...]; oraz c) są wymienione w załączniku X”.

Wspomniany wyżej załącznik X, w którym wymieniono specjalne świadczenia o charakterze nieskładkowym, znajdujące się w różnych porządkach prawnych państw członkowskich, obejmuje wyraźnie rozpatrywany w niniejszej sprawie włoski zasiłek socjalny.

- 28 W związku z powyższym Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) stwierdza, że jego zdaniem zawarte w art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98/UE odesłanie do działów zabezpieczenia społecznego określonych w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 w żaden sposób nie pozwala na automatyczne rozszerzenie zasady równego traktowania na wszystkie świadczenia społeczne objęte zakresem tego rozporządzenia, wbrew temu, co utrzymuje V.M., będąca stroną przeciwną postępowania kasacyjnego.
- 29 Przede wszystkim, z literalnego punktu widzenia, art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98/UE, określając świadczenia, do których ma zastosowanie rozpatrywane prawo do równego traktowania, wskazuje, że odesłanie nie obejmuje wszystkich świadczeń objętych zakresem stosowania rozporządzenia (WE) nr 883/2004, lecz jedynie te, które są związane z „dział[ami] zabezpieczenia społecznego określony[mi] w [tym rozporządzeniu]”, które należy utożsamiać ze szczególnymi działami zabezpieczenia społecznego wskazanymi w art. 3 ust. 1 owego rozporządzenia, nieobejmującymi specjalnych świadczeń o charakterze nieskładkowym, do których odsyła art. 3 ust. 3.
- 30 Ponadto art. 12 przyznaje prawo do równego traktowania wyłącznie obywatelom państw trzecich, którzy są „pracownikami” (zob. pkt 25 powyżej), natomiast specjalne świadczenia o charakterze nieskładkowym, o których mowa w art. 70 wspomnianego rozporządzenia (WE) nr 883/2004, niekoniecznie opierają się na

założeniu istnienia bezpośredniego lub pośredniego związku ze stosunkiem pracy, a zatem ze stosunkiem składkowym na rzecz skarbu państwa (zob. pkt 27 powyżej). W związku z tym z brzmienia odpowiednich przepisów wynika, że te specjalne świadczenia wyraźnie różnią się pod względem strukturalnym i funkcjonalnym od świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, które mają na celu zaradzenie zdarzeniom wskazanym w art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004, do których należy uznać, że odnosi się jedynie odesłanie zawarte w art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98/UE.

- 31 W celu potwierdzenia takiej wykładni art. 12 dyrektywy 2011/98/UE Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) przypomina, że Trybunał orzekł, iż specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne cechuje się celem innym niż świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego (wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Skalka, C-160/02, pkt 25) oraz że ma ono „charakter pomocy społecznej, w szczególności dlatego, że przyznanie przewidzianego świadczenia jest niezależne od ukończenia okresów zatrudnienia” (wyrok z dnia 20 czerwca 1991 r., Newton, C-356/89, pkt 13).
- 32 Ponadto właśnie ze względu na tę różnicę w funkcjach rozporządzenie (WE) nr 883/2004 przewiduje dwa różne systemy:
- a) w odniesieniu do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia – system oparty na równym traktowaniu i zasadzie eksportowania świadczeń w rozumieniu art. 4 i 7 rozporządzenia;
- b) w odniesieniu do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych (do których zalicza się sporny zasiłek socjalny) art. 70 ust. 3 rozporządzenia stanowi, że zasada eksportowania świadczeń nie ma zastosowania, w związku z czym, zgodnie z art. 70 ust. 4, „udzielane są [one] wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowani mają miejsce zamieszkania, zgodnie z jego ustawodawstwem [...] przez instytucję miejsca zamieszkania i na jej koszt”. W ten sposób prawodawca europejski zamierzał uzależnić dostęp do rozpatrywanych świadczeń od związku wnioskodawcy z terytorium państwa, które ponosi ciężar finansowy tych świadczeń. W odniesieniu do tego przepisu Trybunał orzekł, że „nic nie stoi na przeszkodzie temu, by przyznawanie takich świadczeń obywatelom Unii, którzy nie są czynni zawodowo, było uzależnione od wymogu spełnienia przez nich warunków posiadania prawa do pobytu na mocy dyrektywy 2004/38 w przyjmującym państwie członkowskim” (wyrok z dnia 11 listopada 2014 r., Dano i in., C-333/13, pkt 83; zob. w tym względzie także wyrok z dnia 25 lutego 2016 r., García-Nieto i in., C-299/14, pkt 52).
- 33 W związku z tym, w przypadku gdy osoba zainteresowana otrzymaniem zasiłku socjalnego jest obywatelem Unii, z odpowiedniego systemu wynika, że jeśli zamieszkuje ona w państwie członkowskim innym niż to, którego jest obywatelem, zamieszkanie to można uznać za istniejące tylko wtedy, gdy spełnione są również wymogi dotyczące zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE w państwie członkowskim Unii Europejskiej innym niż

państwo członkowskie pochodzenia. W przypadku obywateli Unii należy zatem uwzględnić dyrektywę 2004/38/WE, w szczególności art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, zgodnie z którym wszyscy obywatele Unii, aby móc przebywać na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, muszą być pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim lub posiadać wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, w tym pełne ubezpieczenie zdrowotne, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego. Wreszcie, zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE obywatele Unii nabywają prawo stałego pobytu, jeżeli legalnie zamieszkują na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego przez nieprzerwany okres pięciu lat.

- 34 Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) zauważa także, że skoro w opisanych powyżej ramach prawnych obywatele Unii nie mogą, w braku spełnienia takich wymogów, otrzymywać specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych w państwie członkowskim innym niż to, którego są obywatelami, to tym bardziej państwa członkowskie nie powinny być zobowiązane do przyznawania takich świadczeń obywatelom państw trzecich, którzy nie wykazują istotnego związku z ich terytorium, potwierdzonego przede wszystkim istnieniem stosunku pracy.
- 35 Ponadto europejskie uregulowanie w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, pierwotnie stworzone wyłącznie dla obywateli Unii, którzy przemieszczają się na terytorium Unii w celu wykonywania pracy, zostało z czasem rozszerzone na obywateli państw trzecich, którzy legalnie zamieszkują na terytorium Wspólnoty w celu wykonywania tam pracy, najpierw w drodze orzecznictwa (wyrok z dnia 12 października 1978 r., Belbouab, C-10/78), a następnie przez prawodawcę Unii.
- 36 Jeśli chodzi w szczególności o rozporządzenie (WE) nr 883/2004, rozszerzenie na obywateli państw trzecich zostało przewidziane w rozporządzeniu (UE) nr 1231/2010. Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia obowiązujące przepisy dotyczące koordynacji zabezpieczenia społecznego mają zatem zastosowanie zarówno do obywateli państw członkowskich Unii, którzy przemieszczają się na terytorium Unii w celu wykonywania pracy, jak i do obywateli państw trzecich legalnie przebywających w państwie członkowskim, którym nie można przyznać szerszej ochrony i którzy w związku z tym, podobnie jak obywatele państw członkowskich, muszą udowodnić, że pozostają w stosunku składkowym z systemem zabezpieczenia społecznego państwa, w którym wnosi się o wypłatę świadczeń.
- 37 Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) stwierdza, że jego zdaniem obywatele państw trzecich, tak jak V.M. w niniejszej sprawie, do których stosuje się art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98/UE, mogą korzystać z takiego samego traktowania jak obywatele państwa członkowskiego, w którym zamieszkują, tylko jeżeli są pracownikami i wyłącznie w odniesieniu do świadczeń związanych

z działami zabezpieczenia społecznego wymienionymi w art. 3. ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 883/2004, natomiast aby móc korzystać ze świadczeń specjalnych, o których mowa w art. 70 tego rozporządzenia – obejmujących rozpatrywany zasiłek socjalny – muszą oni koniecznie spełniać warunki przewidziane w tych samych przepisach prawa Unii dotyczących koordynacji oraz w ustawodawstwie państwa przyjmującego.

- 38 Ponieważ jednak jednolita wykładnia prawa Unii jest zastrzeżona wyłącznie dla Trybunału, Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) zawiesza postępowanie i kieruje sformułowane powyżej pytanie prejudycjalne do Trybunału.

DOKUMENT ROBOCZY