

Vec C-151/24 [Luevi] ⁱ

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

27. február 2024

Vnútroštátny súd:

Corte costituzionale

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

27. február 2024

Navrhovateľka:

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Odporkyňa:

V.M.

ⁱ Názov tejto veci je fiktívny. Nezodpovedá skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

Predmet konania vo veci samej

Konanie o súlade právnych predpisov, ktoré sa na Corte costituzionale (Ústavný súd, Taliansko) začalo na návrh Corte di cassazione (Najvyšší kasačný súd, Taliansko) vo veci otázok súladu niektorých ustanovení talianskeho práva, ktoré má Najvyšší kasačný súd uplatniť v konaní, ktoré na ňom prebieha, s ústavou. Konkrétne tieto ustanovenia podmieňujú priznanie sociálnej dávky štátnym príslušníkom krajín mimo EÚ tým, aby boli držiteľmi povolenia na pobyt v EÚ pre osoby s dlhodobým pobytom a preukázali, že sa legálne zdržiavali v Taliansku nepretržite aspoň desať rokov. Naproti tomu, dotknutý účastník konania, odporkyňa v konaní vo veci samej, je len držiteľom povolenia na pobyt v EÚ pre rodinných príslušníkov a INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale – Národný inštitút pre sociálne zabezpečenie - Sociálna poisťovňa, Taliansko) jej preto uvedenú dávku nepriznala.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Corte costituzionale (Ústavný súd) podáva za vyššie uvedených okolností na Súdny dvor tento návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 druhého odseku ZFEÚ, pretože na zodpovedanie otázok týkajúcich sa súladu právnych predpisov s ústavou je potrebný výklad príslušných ustanovení práva Únie, najmä článku 12 smernice 2011/98.

Prejudiciálna otázka

Má sa článok 12 ods. 1 písm. e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/98/EÚ z 13. decembra 2011 o jednotnom postupe vybavovania žiadostí o jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie na území členského štátu pre štátnych príslušníkov tretích krajín a o spoločnom súbore práv pracovníkov z tretích krajín s oprávneným pobytom v členskom štáte, ako konkrétne vyjadrenie ochrany práva na prístup k dávkam sociálneho zabezpečenia priznanej článkom 34 ods. 1 a 2 Charty základných práv Európskej únie, vykladať v tom zmysle, že do rozsahu jeho pôsobnosti patrí opatrenie, ako je sociálny prídavok podľa článku 3 ods. 6 zákona č. 335 z 8. augusta 1995 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare - Reforma povinného a doplnkového dôchodkového systému) a bráni právo Únie z tohto dôvodu vnútroštátnej právnej úprave, ktorá na cudzincov, ktorí sú držiteľmi jednotného povolenia podľa uvedenej smernice, nerozširuje vyššie uvedené opatrenie, priznané cudzincom za predpokladu, že sú držiteľmi povolenia na pobyt v EÚ pre osoby s dlhodobým pobytom?

Uvedené ustanovenia práva Únie a príslušná judikatúra

Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“): článok 34 týkajúci sa práva na prístup k dávkam sociálneho zabezpečenia

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/98/EÚ z 13. decembra 2011 o jednotnom postupe vybavovania žiadostí o jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie na území členského štátu pre štátnych príslušníkov tretích krajín a o spoločnom súbore práv pracovníkov z tretích krajín s oprávneným pobytom v členskom štáte (ďalej len „smernica 2011/98“): článok 12 ods. 1 písm. e) vykladaný s ohľadom na článok 3 písm. b) a c) a odôvodnení 2, 19 a 20

Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (ďalej len „nariadenie č. 883/2004“): články 3, 4 a 70, ako aj príloha X

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1231/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa rozširuje nariadenie (ES) č. 883/2004 a nariadenie (ES) č. 987/2009 na štátnych príslušníkov tretích krajín, na ktorých sa tieto nariadenia doteraz nevzťahovali výhradne z dôvodu ich štátnej príslušnosti (ďalej len „nariadenie č. 1231/2010“): článok 1

Rozsudky Súdneho dvora z 2. septembra 2021, INPS (Príspevok pri narodení dieťaťa a príspevok v materstve pre držiteľov jednotného povolenia), C-350/20, EU:C:2021:659; z 15. júla 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, z 15. septembra 2015, Alimanovic, 29967/14, EU:C:2015:597; z 25. februára 2016, García-Nieto a i., C-299/14, EU:C:2016:114; z 11. novembra 2014, Dano a i., C-333/13, EU:C:2014:2358; z 29. apríla 2004, Skalka, C-160/02, EU:C:2004:269; z 20. júna 1991, Newton, C-356/89, EU:C:1991:265; z 12. októbra 1978, Belbouab, 10/78, EU:C:1978:181

Uvedené vnútroštátne predpisy a príslušná judikatúra

Legge 8 agosto 1995, n. 335 – Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (zákon č. 335 z 8. augusta 1995 – Reforma povinného a doplnkového dôchodkového systému, ďalej len „zákon č. 335/1995“): článok 3 ods. 6 upravujúci sociálny prídavok vyplácaný štátom (prostredníctvom INPS, t. j. navrhovateľky v konaní vo veci samej) na základe žiadosti osobám starším ako 67 rokov, ktoré sú v ťažkej ekonomickej situácii, pretože nemajú žiadny príjem alebo majú príjem nižší ako je maximálna výška tejto sociálnej dávky a ktoré majú z dôvodu staroby zníženú pracovnú schopnosť. Uvedená dávka sa poskytuje nezávisle od skutočnosti, či príjemca bol pracovníkom a má výlučne sociálny charakter [ako vysvetlil Corte costituzionale (Ústavný súd) v náleze č. 137/2021].

Na získanie sociálneho prídavku je žiadateľ povinný

- ak je štátnym príslušníkom Talianska (alebo členského štátu EÚ), mať trvalé bydlisko v Taliansku,

- ak je štátnym príslušníkom tretej krajiny (mimo EÚ),

a) byť držiteľom povolenia na pobyt v EÚ pre osoby s dlhodobým pobytom (predtým pobytová karta) podľa článku 9 legislatívneho dekrétu č. 286 z 25. júla 1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero – Kodifikované znenie právnych predpisov týkajúcich sa prisťahovalectva a pravidiel o postavení cudzincov) v znení vykonávacích predpisov smernice 2003/109/ES. Táto podmienka sa stanovila v článku 80 ods. 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 z 23. decembra 2000, „Ustanovenia o tvorbe ročného a viacročného štátneho rozpočtu (zákon o štátnom rozpočte na rok 2001)“] (ďalej len „zákon č. 388/2000“);

b) legálne sa zdržiavať v Taliansku nepretržite aspoň desať rokov. Táto podmienka sa stanovuje v článku 20 ods. 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 (zákonný dekrét č. 112 z 25. júna 2008 o urgentných ustanoveniach pre hospodársky rozvoj, zjednodušenie, konkurencieschopnosť, stabilizáciu verejných financií a rovnaké rozdelenie daní) zmeneného na zákon, so zmenami a doplneniami, č. 133 zo 6. augusta 2008 (ďalej len „zákonný dekrét č. 112/2008“).

Costituzione della Repubblica italiana (Ústava Talianskej republiky): články 3 (zásada rovnosti), 38 (právo každého občana na sociálnu pomoc) a 117 (ústavné limity a obmedzenia vyplývajúce z práva EÚ a z medzinárodných záväzkov pri výkone zákonodarnej moci)

Zhrnutie konania vo veci samej a základné tvrdenia účastníkov konania

- 1 V.M., štátna príslušníčka tretej krajiny (mimo EÚ), ktorá je len držiteľkou povolenia na pobyt v EÚ pre rodinných príslušníkov, nemá však povolenie na pobyt v EÚ pre osoby s dlhodobým pobytom, podala na INPS žiadosť o sociálny prídavok podľa článku 3 ods. 6 zákona č. 335/1995. INPS odmietla tento prídavok priznať.
- 2 Súd prvého stupňa neposkytnutie dávky potvrdil; naproti tomu, odvolací súd v odvolacom konaní vyhovel návrhu pani V.M., pričom dospel k záveru, že na účely priznania predmetnej dávky podmienka nepretržitého pobytu najmenej desať rokov na území štátu (stanovená v článku 20 ods. 10 zákonného dekrétu č. 112/2008) implicitne zrušila podmienku týkajúcu sa držby povolenia na pobyt

v EÚ pre osoby s dlhodobým pobytom (stanovenú v článku 80 ods.18 zákona č. 388/2000).

- 3 INPS napadla rozsudok odvolacieho súdu na Corte di cassazione (Najvyšší kasačný súd).
- 4 Na podporu svojho kasačného opravného prostriedku INPS predovšetkým pripomenula judikatúru Corte di cassazione (Najvyšší kasačný súd), podľa ktorej je potrebné splniť obe uvedené podmienky súčasne, pretože jedna nenahrádza druhú, ale pridáva sa k nej.
- 5 INPS tiež poznamenala, že judikatúra Ústavného súdu už potvrdila súlad článku 80 ods. 19 zákona č. 388/2000 s ústavou a uznala, že zákonodarca môže v medziach povolených právom EÚ v oblasti postavenia štátnych príslušníkov tretích krajín s dlhodobým pobytom vyhradiť niektoré plnenia poskytované v rámci sociálneho zabezpečenia výlučne štátnym príslušníkom Talianska a osobám zdržiavajúcim sa v Taliansku, ktoré majú rovnocenné postavenie a preukázu, že sú na území Talianska stabilne a aktívne začlenené, najmä zo sociálneho a ekonomického hľadiska [nález Corte costituzionale (Ústavný súd) č. 50/2019].
- 6 Na záver INPS odkázala na judikatúru súdov EÚ, najmä na rozsudok zo 14. novembra 2014, Dano a i., C-333/13, podľa ktorého sa osobitné nepríspevkové peňažné dávky (ako je aj sociálny prídavok, ktorý je predmetom prejedávanej veci) v zmysle článku 70 ods. 4 nariadenia (ES) č. 883/2004 poskytujú výhradne v členskom štáte, v ktorom má daná osoba bydlisko, a podľa právnych predpisov tohto štátu, s tým dôsledkom, že s cieľom predísť tomu, aby sa občania iných členských štátov stali nadmernou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu, „nič nebráni tomu, aby poskytovanie sociálnej dávky občanom Únie, ktorí nevykonávajú hospodársku činnosť, bolo podmienené požiadavkou, že títo občania spĺňajú podmienky na priznanie práva na pobyt v hostiteľskom členskom štáte“. V tomto zmysle INPS pripomenula aj rozsudky z 15. septembra 2015, Alimanovic, C-67/14, a z 15. júla 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20.
- 7 V konečnom dôsledku by bolo podľa INPS paradoxné, vzhľadom na právo Únie a judikatúru súdov Únie, ktoré pripúšťajú obmedzenie dávok sociálnej pomoci určených na vyrovnanie sa s rizikom chudoby rodinných príslušníkov občanov členských štátov EÚ, ktorí nie sú držiteľmi povolenia na dlhodobý pobyt, naopak priznať nepodmienený prístup k týmto dávkam rodinným príslušníkom pracovníkov, ktorí sú občanmi tretích krajín (mimo EÚ), ako je odporkyňa V.M.
- 8 Odporkyňa V.M. uvádza, že podľa jej názoru je článok 80 ods. 19 zákona č. 388/2000, ktorý podmieňuje priznanie sociálneho prídavku tým, že poberateľ je držiteľom povolenia na pobyt v EÚ pre osoby s dlhodobým pobytom, v rozpore so smernicou 2011/98/EÚ.

- 9 Konkrétne v rozsudku z 2. septembra 2021, INPS (Príspevok pri narodení dieťaťa a príspevok v materstve pre držiteľov jednotného povolenia), C-350/20, Súdny dvor, ktorý rozhodoval o prejudiciálnej otázke položenej rovnakým talianskym Corte costituzionale (Ústavný súd) týkajúcej sa príspevku v materstve, rozhodol, že článok 12 ods. 1 smernice 2011/98 sa uplatňuje tak na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli prijatí do členského štátu na účely výkonu zamestnania, ako aj na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli prijatí do členského štátu na iné účely ako na prácu, ktorí sú oprávnení pracovať a ktorí sú držiteľmi povolenia na pobyt v súlade s nariadením Rady (ES) 1030/2002 z 13. júna 2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov. Súdny dvor tiež dospel k záveru, že zásada rovnosti zaobchádzania vyjadrená v článku 12 ods. 1 písm. e) uvedenej smernice sa týka dávok patriacich do oblastí sociálneho zabezpečenia vymedzených nariadením (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.
- 10 Z tohto hľadiska V.M. spochybňuje tvrdenia INPS, ktorých predpokladom je rozlišovanie medzi sociálnym zabezpečením a sociálnou pomocou, pričom poznamenáva, že toto rozlíšenie nie je relevantné na účely vymedzenia rozsahu pôsobnosti vyššie uvedeného nariadenia, ktoré zahŕňa aj osobitné nepríspevkové peňažné dávky. Okrem toho kvalifikácia príslušnej sociálnej dávky, ktorú navrhuje INPS, ako opatrenia na podporu chudoby odporuje s požiadavkou týkajúcou sa veku (67 rokov) vyžadovanou na jej priznanie, ktorá naznačuje skôr kvalifikáciu predmetného prídavku ako dávky v starobe podľa článku 3 ods. 1 nariadenia (ES) č. 883/2004.
- 11 Corte di cassazione (Najvyšší kasačný súd) dospel v rámci tohto sporu k záveru, že napriek tomu, že Corte costituzionale (Ústavný súd) v náleze č. 50/2019 už preskúmal článok 80 ods. 19 zákona č. 388/2000 z hľadiska údajného rozporu s článkom 3 Ústavy Talianskej republiky (zásada rovnosti), pričom konštatoval súlad uvedeného článku, vzniká opätovná pochybnosť o súlade tohto článku s ústavou v časti, v ktorej sa predmetná sociálna dávka nepriznáva štátnym príslušníkom tretích krajín (mimo EÚ) bez povolenia na pobyt v EÚ pre osoby s dlhodobým pobytom. Dôvodom uvedeného je skutočnosť, že Súdny dvor medzitým v uvedenom rozsudku z 2. septembra 2021, INPS (Príspevok pri narodení dieťaťa a príspevok v materstve pre držiteľov jednotného povolenia) vysvetlil, že zásada rovnosti zaobchádzania v prístupe k dávkam uvedeným v nariadení (ES) č. 883/2004 sa neobmedzuje na zabezpečenie rovnakého zaobchádzania s držiteľmi jednotného pracovného povolenia, ale uplatňuje sa aj na držiteľov povolenia na pobyt na iné účely než zamestnanie, ktorí sú oprávnení pracovať v hostiteľskom členskom štáte. V tomto ohľade zastáva Corte di cassazione (Najvyšší kasačný súd) názor, že odkaz uvedený v článku 12 ods. 1 písm. e) smernice 2011/98/EÚ na nariadenie (ES) č. 883/2004 sa nemá obmedzovať len na časti uvedené v článku 3 ods. 1 tohto nariadenia, ale vzťahuje sa aj na dávky uvedené v nasledujúcom odseku 3 prostredníctvom odkazu na neskorší článok 70 a na prílohu X rovnakého nariadenia, medzi ktorými je aj príslušný taliansky sociálny prídavok.

- 12 Corte di cassazione (Najvyšší kasačný súd) preto podal vo vzťahu k článkom 3, 11, 38 prvému odseku a 117 prvému odseku odsekom Ústavy Talianskej republiky, v prípade tohto ustanovenia vo vzťahu k článku 34 Charty základných práv Európskej únie, a tiež k článku 12 ods. 1 písm. e) smernice (EÚ) 2011/98, návrh na preskúmanie súladu článku 80 ods. 19 zákona č. 388/2000 „v časti, v ktorej podmieňuje vyplatenie sociálnej dávky štátnym príslušníkom krajín mimo EÚ tým, že poberateľ je držiteľom (bývalej) pobytovej karty [v súčasnosti povolenia na dlhodobý pobyt v EÚ]“.
- 13 Corte costituzionale (Ústavný súd) má vo veci samej rozhodnúť o pochybnostiach týkajúcich sa súladu s ústavou, na ktoré poukázal Corte di cassazione (Najvyšší kasačný súd) v konaní, ktoré na ňom prebieha.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 14 Corte costituzionale (Ústavný súd) uvádza, že má rozhodnúť o otázke súladu ustanovenia vnútroštátneho práva s ústavou, ktorá sa popri článkoch 3 a 38 Ústavy Talianskej republiky týka ustanovení primárneho a sekundárneho práva EÚ s priamym účinkom v oblasti prístupu k dávkam sociálneho zabezpečenia.
- 15 Uvedený súd zastáva názor, že odpoveď na otázku súladu článku 80 ods. 19 zákona č. 388/2000 s ústavou si najprv vyžaduje vyriešiť otázku, či predmetná sociálna dávka patrí medzi plnenia poskytované v rámci sociálneho zabezpečenia, vo vzťahu ku ktorým majú aj štátni príslušníci tretích krajín s povolením na pobyt na pracovné účely alebo s povolením, ktoré im v každom prípade umožňuje pracovať, prospech z rovnakého zaobchádzania podľa článku 12 ods. 1 písm. e) smernice 2011/98/EÚ vykladaného s ohľadom na články 3 a 70 nariadenia (ES) č. 883/2004 a nariadenie (EÚ) č. 1231/2010.
- 16 Corte costituzionale (Ústavný súd) sa z tohto dôvodu rozhodol prerušiť konanie a požiadať Súdny dvor o výklad uvedených ustanovení práva EÚ.
- 17 V prvej časti uznesenia, ktorým sa podáva návrh na začatie prejudiciálneho konania, súd predstavuje vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa sociálneho prídavku, ktorý sa na základe žiadosti vypláca osobám bez príjmu alebo v núdzi, ktoré majú v dôsledku vysokého veku zníženú pracovnú schopnosť.
- 18 Poberateľmi dávky môžu byť občania Talianska alebo iného členského štátu EÚ s trvalým pobytom v Taliansku, ako aj štátni príslušníci krajín mimo EÚ spĺňajúci dve kumulatívne podmienky, t. j. musia byť držiteľmi povolenia na pobyt v EÚ pre osoby s dlhodobým pobytom a legálne sa zdržiavať na území Talianska nepretržite aspoň desať rokov.
- 19 Predmetom konania vo veci samej sú určité pochybnosti o súlade ustanovenia zákona, ktorým sa vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretích krajín zaviedla podmienka týkajúca sa povolenia na pobyt v EÚ pre osoby s dlhodobým pobytom, konkrétne článku 80 ods. 19 zákona č. 388/2000, s ústavou (pozri bod 11 vyššie).

- 20 V tejto súvislosti Corte costituzionale (Ústavný súd) potvrdzuje zásady, ktoré vyslovil v obdobnom prípade v náleze č. 50/2019, v ktorom konštatoval, že článok 80 ods. 19 zákona č. 388/2000 je v súlade s článkami 3 a 38 Ústavy Talianskej republiky týkajúcimi sa zásady rovnosti resp. práva každého talianskeho občana na sociálnu pomoc.
- 21 Corte costituzionale (Ústavný súd) predovšetkým zdôrazňuje, že podľa jeho názoru neexistuje nijaká ústavná povinnosť priznať sociálny prídavok štátnym príslušníkom tretích krajín bez povolenia na dlhodobý pobyt.

Ústava Talianskej republiky totiž vyžaduje zachovanie rovnosti medzi talianskymi občanmi a občanmi Únie na jednej strane a štátnymi príslušníkmi tretích krajín na strane druhej, len pokiaľ ide o služby a plnenia uspokojujúce primárne potreby, v ktorých sa odráža požívanie nedotknuteľných ľudských práv. V takýchto krajných a obmedzených prípadoch nie je predmetný prídavok súčasťou sociálnej pomoci (ktorú článok 38 Ústavy Talianskej republiky vyhradzuje „občanom“), ale nevyhnutným nástrojom na zaručenie nedotknuteľných ľudských práv, ktoré predstavujú neprekonateľnú hranicu a ktoré príslušné vnútroštátne predpisy nespochybujú.

Za touto neprekonateľnou hranicou však patrí vzhľadom na obmedzenosť dostupných zdrojov do voľnej úvahy zákonodarcu, aby na základe obmedzujúcich kritérií odstupňoval prístup štátnych príslušníkov krajín mimo EÚ k dodatočným dávkam sociálnej pomoci, alebo aby tento prístup dokonca vylúčil. Ak samotné občianstvo, či už talianske alebo Únie, odôvodňuje poskytnutie dávky členom komunity, zákonodarca môže vo vzťahu k týmto plneniam oprávnené vyžadovať od štátnych príslušníkov tretích krajín splnenie dodatočných požiadaviek, ktoré nie sú zjavne neprímerané a ktoré preukážu ich stabilné a aktívne zaradenie do spoločnosti, ako je to v prípade predmetného sociálneho prídavku a potreby splniť dve vyššie uvedené podmienky.

Na základe uvedených zásad považuje Corte costituzionale (Ústavný súd) za oprávnenú požiadavku stanovenú v napadnutom článku 80 ods. 19 zákona č. 388/2000, t. j. podmienku byť držiteľom povolenia na dlhodobý pobyt v EÚ. Predpokladom takeéhoto povolenia, ktoré sa vydáva na neurčitý čas osobám, ktoré majú aspoň 5 rokov povolenie na pobyt, majú primeraný príjem na svoje živobytie a ubytovanie a úspešne vykonali jazykovú skúšku, je totiž určitá úroveň sociálnej a ekonomickej integrácie v hostiteľskom štáte.

- 22 Ďalej Corte costituzionale (Ústavný súd) uvádza, že povinnosť priznať sociálnu dávku štátnym príslušníkom tretích krajín bez povolenia na pobyt pre osoby s dlhodobým pobytom podľa jeho názoru nevyplýva ani z článku 12 smernice 2011/98/EÚ, ktorý predstavuje, ako sa už uviedlo, regulačný parameter, v zmysle ktorého má preskúmať súlad požiadavky napadnutej v konaní na Corte di cassazione (Najvyšší kasačný súd) s ústavou.

- 23 Na odôvodnenie tohto tvrdenia Corte costituzionale (Ústavný súd) analyzuje rozsah osobnej a vecnej pôsobnosti práva na rovnaké zaobchádzanie zakotveného v článku 12 smernice 2011/98/EÚ, pričom ponecháva nedotknutú výlučnú právomoc Súdneho dvora poskytnúť jednotný výklad v rámci odpovede na položenú prejudiciálnu otázku.
- 24 Smernica 2011/98/EÚ stanovuje vo svojom článku 12 ods. 1 právo na rovnosť zaobchádzania „s pracovníkmi z tretích krajín uvedenými v článku 3 ods. 1 písm. b) a c) [tejto smernice]“, ktorí boli prijatí do členského štátu „na účely vykonávania zamestnania v súlade s právom Únie alebo vnútroštátnym právom“ (článok 3 ods. 1 písm. c)) alebo „na iné účely ako na vykonávanie zamestnania v súlade s právom Únie alebo vnútroštátnym právom, sú oprávnení pracovať a majú povolenie na pobyt v súlade s nariadením (ES) č. 1030/2000“ (článok 3 ods. 1 písm. b)), a to v porovnaní so štátnymi príslušníkmi členského štátu, v ktorom majú pobyt.
- 25 Pokiaľ ide o rozsah osobnej pôsobnosti uvedeného práva, Corte costituzionale (Ústavný súd) poznamenáva, že znenie predmetného ustanovenia jednoznačne naznačuje, že získanie jedného z povolení na pobyt uvedených v danom ustanovení nestačí na to, aby sa na štátneho príslušníka krajiny mimo EÚ vzťahoval rovnaký režim, ako sa priznáva štátnym príslušníkom hostiteľského členského štátu, keďže sa výslovne vyžaduje, aby išlo o „pracovníkov“, ktorí v hostiteľskom štáte vykonávajú alebo vykonávali zamestnanie.
- 26 Pokiaľ ide o oblasť vecnej pôsobnosti, Corte costituzionale (Ústavný súd) konštatuje, že predmetné právo pôsobí vo vzťahu k oblastiam týkajúcim sa najvýznamnejších aspektov pracovnoprávneho vzťahu zodpovedajúcim radu rizík súvisiacich s pracovnoprávnym vzťahom, ktoré sa výslovne uvádzajú v odseku 1 uvedeného článku 12. Tento výpočet zahŕňa v písmene e) aj „odvetvia sociálneho zabezpečenia vymedzené v nariadení (ES) č. 883/2004“, konkrétne v článku 3 tohto nariadenia, ktorý má názov „Vecná pôsobnosť“.
- 27 V článku 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004 sa okrem iného vymenúvajú časti sociálneho zabezpečenia týkajúce sa nemocenských dávok, dávok v materstve a rovnocenných dávok v otcovstve (ktoré, ako treba pripomenúť, Súdny dvor skúmal v rozsudku C-303/19, na ktorý odporkyňa V.M. odkazuje na podporu svojich tvrdení), dávok v invalidite, dávok v starobe, dávok v súvislosti s pracovnými úrazmi a chorobami z povolania, dávok v nezamestnanosti. V odseku 3 rovnakého článku sa spresňuje, že nariadenie (ES) č. 883/2004 „sa tiež uplatňuje na osobitné nepríspevkové peňažné dávky, na ktoré sa vzťahuje článok 70“, kým v ďalšom odseku 5 sa z rozsahu pôsobnosti nariadenie okrem iného výslovne vylučuje sociálna a zdravotná pomoc.

V uvedenom článku 70 ods. 1 sa „osobitné nepríspevkové peňažné dávky“ (nazývané aj „zmiešané dávky“) vymedzujú ako dávky poskytované „podľa právnych predpisov, ktorých... rozsah, ciele a/alebo podmienky na priznanie nároku majú znaky právnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia podľa

článku 3 ods. 1 ako aj v oblasti sociálnej pomoci“. Ako sa konkrétne objasňuje v nasledujúcom odseku 2, ide o dávky, ktoré „a) sú určené: i) na poskytovanie doplnkového, náhradného alebo pridruženého krytia proti rizikám na ktoré sa vzťahujú časti sociálneho zabezpečenia uvedené v článku 3 ods. 1 a ktoré zaručujú daným osobám príjem na úrovni životného minima so zreteľom na hospodársku a sociálnu situáciu v danom členskom štáte; alebo ii) len ako osobitná ochrana pre osoby so zdravotným postihnutím..., a b) sú financované výhradne z povinných daní určených na krytie všeobecných verejných výdavkov a ktorých podmienky na poskytovanie a výpočet dávok nezávisia od akýchkoľvek príspevkov vo vzťahu k poberateľom..., a ktoré sú uvedené v prílohe X“.

Táto príloha X, v ktorej sa vymenúvajú osobitné nepríspevkové peňažné dávky poskytované v jednotlivých členských štátoch, výslovne zahŕňa taliansky sociálny prídavok, ktorý je predmetom prejedávanej veci.

- 28 V nadväznosti na uvedené Corte costituzionale (Ústavný súd) konštatuje, že odkaz podľa článku 12 ods. 1 písm. e) smernice 2011/98/EÚ na odvetvia sociálneho zabezpečenia, tak, ako sa vymedzujú v nariadení (ES) č. 883/2004, podľa jeho názoru v nijakom prípade neumožňuje, na rozdiel od tvrdenia odvolateľky V.M., automatické rozšírenie zásady rovnakého zaobchádzania na všetky sociálne dávky, na ktoré sa vzťahuje pôsobnosť tohto nariadenia.
- 29 Predovšetkým, pokiaľ ide o gramatické hľadisko, podľa článku 12 ods. 1 písm. e) smernice 2011/98/EÚ odkaz pri identifikácii dávok, na ktoré sa vzťahuje predmetné právo na rovnosť zaobchádzania, nezahŕňa všetky dávky v rozsahu pôsobnosti nariadenia (ES) č. 883/2004, ale len dávky prepojené na „odvetvia sociálneho zabezpečenia vymedzené [v uvedenom nariadení]“, ktoré zodpovedajú špecifickým oblastiam sociálneho zabezpečenia uvedenými v článku 3 ods. 1 rovnakého nariadenia, medzi ktoré nepatria osobitné nepríspevkové peňažné dávky, na ktoré odkazuje uvedený článok 3 v nasledujúcom odseku 3.
- 30 Okrem toho článok 12 priznáva právo na rovnaké zaobchádzanie len štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sú „pracovníkmi“ (pozri bod 25 vyššie), kým nevyhnutným predpokladom osobitných nepríspevkových peňažných dávok podľa článku 70 uvedeného nariadenia (ES) č. 883/2004 nie je súvislosť, priama či nepriama, s pracovnoprávnym vzťahom, čiže s odvodovým vzťahom v prospech štátneho rozpočtu (pozri bod 27 vyššie). Zo znenia príslušných ustanovení preto vyplýva, že predmetné osobitné dávky sa zo štrukturálneho a funkčného hľadiska jednoznačne líšia od dávok sociálneho zabezpečenia zameraných na riešenie situácií uvedených v článku 3 ods. 1 nariadenia (ES) č. 883/2004, pričom odkaz uvedený v článku 12 ods. 1 písm. e) smernice 2011/98/ES sa má vykladať tak, že sa týka výlučne týchto dávok.
- 31 Ako potvrdenie uvedeného výkladu článku 12 smernice 2011/98/EÚ Corte costituzionale (Ústavný súd) pripomína rozhodnutie Súdneho dvora, podľa ktorého sa osobitná nepríspevková peňažná dávka vyznačuje iným účelom ako dávky sociálneho zabezpečenia (rozsudok z 29. apríla 2004, Skalka, C-160/02,

bod 25), pričom má „pomocný charakter, a to predovšetkým vzhľadom na skutočnosť, že stanovená dávka sa vypláca bez ohľadu na odpracované obdobia v zamestnaní“ (rozsudok z 20. júna 1991, Newton, C-356/89, bod 13).

32 Navyše, práve z dôvodu týchto odlišných funkcií stanovuje nariadenie (ES) č. 883/2004 dva odlišné režimy:

a) vo vzťahu k dávkam sociálneho zabezpečenia uvedeným v článku 3 ods. 1 nariadenia ide o režim založený na rovnakom zaobchádzaní a zásade exportovateľnosti podľa článkov 4 a 7 nariadenia;

b) vo vzťahu k osobitným nepríspevkovým peňažným dávkam (medzi ktoré patrí aj dotknutý sociálny prídavok) sa zásada exportovateľnosti na základe ustanovenia článku 70 ods. 3 nariadenia neuplatňuje, takže tieto dávky sa v zmysle nasledujúceho odseku 4 „poskytujú výhradne v členskom štáte, v ktorom má daná osoba bydlisko a podľa právnych predpisov tohto štátu... [ich] poskytuje inštitúcia miesta bydliska na vlastné náklady“. Zámerom normotvorcu Únie bolo týmto spôsobom podmieniť prístup k predmetným dávkam pevnej integrácii žiadateľa na území štátu, ktorý má znášať príslušnú finančnú záťaž. V súvislosti s týmto ustanovením Súdny dvor rozhodol, že „nič nebráni tomu, aby poskytovanie sociálnej dávky občanom Únie, ktorí nevykonávajú hospodársku činnosť, bolo podmienené požiadavkou, že títo občania spĺňajú podmienky na priznanie práva na pobyt v hostiteľskom členskom štáte“ (rozsudok z 11. novembra 2014, Dano a i., C-333/13, bod 83; v rovnakom zmysle pozri aj rozsudok z 25. februára 2016, García-Nieto a i., C-299/14, bod 52).

33 Z tohto dôvodu, ak je záujemca o sociálnu dávku občanom Únie, príslušný režim znamená, že ak sa nachádza v inom členskom štáte, než je štát, ktorého je štátnym príslušníkom, takýto pobyt možno zohľadniť len vtedy, ak sú splnené aj podmienky vyžadované na účely povolenia na pobyt v EÚ pre osoby s dlhodobým pobytom v členskom štáte EÚ odlišnom od členského štátu pôvodu. Pokiaľ ide o občanov Únie, do úvahy sa preto berie smernica 2004/38/ES, najmä článok 7 ods. 1, podľa ktorého každý občan Únie, aby sa mohol zdržiavať na území iného členského štátu dlhšie ako tri mesiace, musí byť pracovníkom alebo samostatne zárobkovo činnou osobou v hostiteľskom členskom štáte a mať dostatočné zdroje pre samých seba a svojich rodinných príslušníkov, vrátane zdravotného poistenia, aby sa nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu. Napokon, podľa článku 16 ods. 1 uvedenej smernice 2004/38/ES občania Únie získavajú právo na trvalý pobyt, ak sa legálne zdržiavali počas nepretržitého obdobia piatich rokov v hostiteľskom členskom štáte.

34 Corte costituzionale (Ústavný súd) v súvislosti s uvedeným právnym rámcom ďalej poznamenáva, že vzhľadom na to, že občania Únie nespĺňajúci uvedené podmienky nemôžu byť poberateľmi osobitných nepríspevkových peňažných dávok v inom členskom štáte, než je štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, tým skôr platí, že členské štáty nemali byť nútené priznávať predmetné dávky štátnym príslušníkom krajín mimo EÚ, ktorí nedokážu preukázať vytvorenie významnej

väzby na ich území, ktorá sa predovšetkým osvedčuje vykonávaním pracovnoprávneho vzťahu.

- 35 Napokon, právna Úprava Únie týkajúca sa koordinácie sociálneho zabezpečenia, pôvodne určená len pre občanov Únie pohybujúcich sa na území Únie na pracovné účely, sa v priebehu času rozšírila na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa však oprávnenne zdržiavajú na území Únie na účely vykonávania zamestnania, a to najprv na základe judikatúry (rozsudok z 12. októbra 1978, Belbouab, C-10/78) a následne zásahom normotvorcu Únie.
- 36 Pokiaľ ide konkrétne o nariadenie (ES) č. 883/2004, rozšírenie na štátnych príslušníkov tretích krajín sa vykonalo prostredníctvom nariadenia (EÚ) č. 1231/2010. Podľa článku 1 uvedeného nariadenia sa platná právna úprava týkajúca sa koordinácie sociálneho zabezpečenia uplatňuje jednak na štátnych príslušníkov členských štátov EÚ pohybujúcich sa na území Únie na pracovné účely, jednak na štátnych príslušníkov tretích krajín s riadnym pobytom v členskom štáte, ktorým nemožno priznať širšiu ochranu a ktorí sú preto povinní preukázať odvodový vzťah k systému sociálneho zabezpečenia štátu, ktorý má dávky poskytnúť.
- 37 Corte costituzionale (Ústavný súd) na záver konštatuje, že štátni príslušníci tretích krajín, ako V.M. v prejedávanej veci, na ktorých sa vzťahuje článok 12 ods. 1 písm. e) smernice 2011/98/EÚ, môžu mať podľa jeho názoru prospech z rovnakého zaobchádzania, aké sa vyhradzuje štátnym príslušníkom členského štátu, v ktorom sa zdržiavajú, len vtedy, ak sú pracovníkmi a len vo vzťahu k dávkam týkajúcim sa častí sociálneho zabezpečenia uvedeným v článku 3 ods. 1 nariadenia (ES) č. 883/2004, zatiaľ čo možnosť poberať osobitné dávky podľa článku 70 uvedeného nariadenia – medzi ktoré patrí predmetný sociálny prídavok – nutne vyžaduje splnenie podmienok stanovených samotnou právnou úpravou Únie týkajúcou sa koordinácie sociálneho zabezpečenia, ako aj právnymi predpismi hostiteľského štátu.
- 38 Keďže však jednotný výklad práva EÚ patrí výlučne do právomoci Súdneho dvora, Corte costituzionale (Ústavný súd) prerušuje konania a predkladá Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku uvedenú vyššie.