



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

29. července 2024\*

„Řízení o předběžné otázce – Postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty – Směrnice 2003/109/ES – Článek 11 odst. 1 písm. d) –  
Rovné zacházení – Opatření sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany –  
Podmínka pobytu po minimální dobu deseti let, z toho poslední dva roky nepřetržitě –  
Nepřímá diskriminace“

Ve spojených věcech C-112/22 a C-223/22,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Tribunale di Napoli (Soud prvního stupně v Neapoli, Itálie) ze dne 16. února 2022 a 22. března 2022, došlými Soudnímu dvoru dne 17. února 2022 a 29. března 2022, v trestních řízeních proti

CU (C-112/22),

ND (C-223/22),

za účasti:

**Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli** (C-112/22 a C-223/22),

**Ministero dell'Economia e delle Finanze** (C-112/22 a C-223/22),

**Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)** (C-223/22),

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen, místopředseda, A. Arabadžev, A. Prechal, K. Jürimäe, F. Biltgen a N. Piçarra, předsedové senátů, S. Rodin, P. G. Xuereb, I. Jarukaitis (zpravodaj), N. Wahl, I. Ziemele a J. Passer, soudci,

generální advokát: P. Pikamäe,

za soudní kancelář: C. Di Bella, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 3. října 2023,

\* Jednací jazyk: italština.

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za CU a ND: M. Costantino, avvocata,
- za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: S. Fiorentino a P. Gentili, avvocati dello Stato,
- za Evropskou komisi: A. Katsimerou, B.-R. Killmann a P. A. Messina, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 25. ledna 2024,

vydává tento

## **Rozsudek**

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článků 18 a 45 SFEU, článku 34 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), článků 30 a 31 Evropské sociální charty, podepsané v Turíně dne 18. října 1961 v rámci Rady Evropy a revidované ve Štrasburku dne 3. května 1996 (dále jen „Evropská sociální charta“), čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272), čl. 7 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Úř. věst. 2011, L 141, s. 1), jakož i článku 29 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9).
- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci trestních řízení zahájených proti CU (věc C-112/22) a ND (věc C-223/22) z důvodu nepravdivých prohlášení o podmínkách pro přiznání „všeobecného základního příjmu“.

### **Právní rámec**

#### ***Unijní právo***

##### *Směrnice 2003/109*

- 3 Body 2 až 4, 6 a 12 odůvodnění směrnice 2003/109 uvádí:  
  
„(2) Evropská rada na svém zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 prohlásila, že právní postavení státních příslušníků třetích zemí by se mělo sblížovat s právním postavením státních příslušníků členských států a že by osobě, která pobývala oprávněně v členském státě po dobu, kterou je třeba stanovit, a je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu, měl být v uvedeném členském státě přiznán soubor jednotných práv, která se co nejvíce přibližují právům přiznávaných občanům Evropské unie.“

(3) Tato směrnice ctí základní práva a zachovává zásady uznané zejména Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a [Listinou].

(4) Integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří dlouhodobě pobývají v členských státech, je rozhodující pro podporu hospodářské a sociální soudržnosti, základního cíle Společenství stanoveného Smlouvou.

[...]

(6) Hlavním kritériem pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta by měla být délka pobytu na území členského státu. Pobyt by měl být oprávněný a nepřetržitý, aby bylo možno prokázat, že se dotyčná osoba v zemi usídlila. Zajištěna by měla být také určitá pružnost s ohledem na okolnosti, za nichž může být osoba nucena území dočasně opustit.

[...]

(12) K vytvoření skutečného nástroje integrace dlouhodobě pobývajících rezidentů do společnosti, ve které žijí, je důležité, aby s dlouhodobě pobývajícími rezidenty bylo v široké řadě hospodářských a sociálních oblastí zacházeno stejně jako s občany členského státu za podmínek stanovených touto směrnicí.“

4 Článek 2 písm. a) a b) této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

a) ‚státním příslušníkem třetí země‘ osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 Smlouvy;

b) ‚dlouhodobě pobývajícím rezidentem‘ státní příslušník třetí země, kterému bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta stanovené v člácích 4 až 7“

5 Článek 4 uvedené směrnice, nadepsaný „Délka pobytu“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let.“

6 Článek 5 směrnice 2003/109 stanoví podmínky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta. Podle odst. 1 písm. a) a b) tohoto článku členské státy požadují od státních příslušníků třetích zemí, aby prokázali, že pro potřeby vlastní a vyživovaných rodinných příslušníků mají stálé a pravidelné příjmy, které jsou dostatečné k zajištění jejich výživy a výživy jejich rodinných příslušníků, aniž by využívali systému sociální podpory dotčeného členského státu, jakož i zdravotní pojištění, které kryje všechna rizika běžně krytá státním příslušníkům dotčeného členského státu. Odstavec 2 uvedeného článku 5 stanoví, že členské státy mohou též požadovat, aby státní příslušníci třetích zemí dodržovali integrační opatření v souladu s vnitrostátním právem.

7 Podle čl. 7 odst. 1 této směrnice podá dotyčný státní příslušník třetí země za účelem získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta žádost u příslušných orgánů členského státu, ve kterém pobývá, k níž jsou přiloženy písemné doklady stanovené vnitrostátními právními předpisy, z nichž vyplývá, že splňuje podmínky podle článků 4 a 5 uvedené směrnice.

8 Článek 11 téže směrnice, nadepsaný „Rovné zacházení“, stanoví v odst. 1, 2 a 4:

„1. Dlouhodobě pobývajícím rezidentům je přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu v těchto oblastech:

[...]

d) sociální zabezpečení, sociální podpora a sociální ochrana podle vnitrostátních právních předpisů;

[...]

2. Pokud jde o odst. 1 písm. b), d), e), f) a g), může dotyčný členský stát omezit rovné zacházení na případy, kdy se bydliště nebo obvyklé místo pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta nebo rodinných příslušníků, pro které uplatňuje nárok na dávky, nachází na území dotyčného členského státu.

[...]

4. Členské státy mohou omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory a sociální ochrany na základní dávky.“

*Narizení č. 492/2011*

9 Článek 7 narizení č. 492/2011, který je součástí oddílu 2, nadepsaného „Výkon zaměstnání a rovnost zacházení“, kapitoly I, nadepsané „Zaměstnávání, rovné zacházení a rodiny pracovníků“, stanoví:

„1. S pracovníkem, který je státním příslušníkem členského státu, nesmí být na území jiného členského státu zacházeno z důvodu jeho státní příslušnosti jinak než s tuzemskými pracovníky, jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, skončení pracovního poměru a návratu k povolání nebo opětovného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným.

2. Požívá stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.

[...]“

*Směrnice 2011/95*

- 10 Článek 29 směrnice 2011/95, nadepsaný „Sociální péče“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby byla osobám požívajícím mezinárodní ochrany v členském státě, který tuto ochranu přiznal, poskytována stejná nezbytná sociální péče, jaká je poskytována státním příslušníkům tohoto členského státu.“

***Italské právo***

- 11 Článek 1 decreto-legge n. 4 „Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni“ (nařízení s mocí zákona č. 4 o naléhavých ustanoveních o všeobecném základním příjmu a důchodech) ze dne 28. ledna 2019 (GURI č. 23, ze dne 28. ledna 2019), přeměněného na zákon prostřednictvím legge č. 26 (zákon č. 26), ze dne 28. března 2019 (GURI č. 75 ze dne 29. března 2019) (dále jen „nařízení s mocí zákona“), stanoví v odstavci 1:

„Od dubna 2019 se zavádí všeobecný základní příjem [...] jako základní opatření aktivní politiky zaměstnanosti s cílem zaručit právo na práci, bojovat proti chudobě, nerovnosti a sociálnímu vyloučení a podporovat právo na informace, vzdělávání, odbornou přípravu a účast na kulturním životě prostřednictvím politik zaměřených na hospodářskou podporu a sociální začlenění osob ohrožených vyloučením do společnosti a do pracovního života. [Všeobecný základní příjem] představuje základní výši dávek v mezích dostupných zdrojů.“

- 12 Článek 2 tohoto nařízení s mocí zákona, nadepsaný „Příjemci“, stanoví podmínky pro přiznání všeobecného základního příjmu. Tyto podmínky se týkají jednak státního občanství, bydliště a pobytu žadatele a jednak mimo jiné jeho příjmů, majetku a užívání trvalých majetkových hodnot domácnosti žadatele. Stran první z těchto podmínek stanoví tento článek 2 v odstavci 1 následující:

„[Všeobecný základní příjem] se přiznává domácnostem, které v době podání žádosti a po celou dobu vyplácení dávky kumulativně splňují následující podmínky:

- a) pokud jde o podmínky státní příslušnosti, bydliště a pobytu, musí být osoba z domácnosti žádající o dávku kumulativně:
1. italským státním příslušníkem nebo státním příslušníkem členského státu Evropské unie [...], nebo jejich rodinným příslušníkem, který je oprávněn k pobytu nebo trvalému pobytu, nebo státním příslušníkem třetího státu, který je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu v [Unii];
  2. v okamžiku podání žádosti, jakož i po celou dobu vyplácení dávky, rezidentem v Itálii po dobu nejméně 10 let, z toho poslední dva roky nepřetržitě.

[...]“

- 13 Článek 3 uvedeného nařízení s mocí zákona, nadepsaný „Finanční výhoda“, v odstavci 1 stanoví:

„Finanční výhoda [všeobecného základního příjmu] na ročním základě je tvořena následujícími dvěma složkami:

- a) složkou určenou k doplnění rodinného příjmu [...] do prahové hodnoty 6 000 eur ročně vynásobené příslušným parametrem převodní tabulky [...];

b) složkou určenou k doplnění příjmu domácností v nájemním bydlení, která se rovná výši ročního nájemného stanoveného v nájemní smlouvě [...] až do výše 3 360 eur ročně.“

14 Článek 7 tohoto nařízení s mocí zákona, nadepsaný „Sankce“, v odstavci 1 stanoví:

„Nepředstavuje-li skutek závažnější trestný čin, bude každý, kdo s úmyslem získat neoprávněně dávku uvedenou v článku 3 učiní nebo použije nepravdivá prohlášení či dokumenty, které jsou falešné nebo osvědčují nepravdivé skutečnosti, anebo zamlčí požadované informace, potrestán odnětím svobody na dva až šest let.“

### Spory v původních řízeních a předběžné otázky

15 CU a ND jsou státními příslušnicemi třetích zemí a dlouhodobě pobývajícími rezidenty v Itálii. CU byla v Itálii přihlášena k pobytu dne 29. března 2012. ND byla k pobytu v tomto státě přihlášena dne 24. března 2013.

16 Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (státní zástupce při Soudu prvního stupně v Neapoli, Itálie) podal obžalobu proti CU a ND z důvodu, že spáchaly trestný čin uvedený v čl. 7 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 4/2019 tím, že dne 27. srpna 2020 a 9. října 2020 údajně podepsaly žádosti o přiznání „všeobecného základního příjmu“, v nichž nepravdivě prohlásily, že splňují podmínky pro přiznání této dávky, včetně podmínky nejméně desetiletého pobytu v Itálii stanovené uvedeným nařízením s mocí zákona. Z tohoto důvodu CU a ND údajně obdržely bezdůvodně částky v celkové výši 3 414,40 eura a 3 186,66 eura.

17 Tribunale di Napoli (Soud prvního stupně v Neapoli, Itálie), který je předkládajícím soudem, má pochybnosti o souladu nařízení s mocí zákona č. 4/2019 s unijním právem, jelikož toto nařízení s mocí zákona mimo jiné vyžaduje, aby státní příslušníci třetích zemí měli pro účely získání „všeobecného základního příjmu“, který je dávkou sociální podpory určenou k zajištění životního minima, pobyt v Itálii po dobu nejméně deseti let, z toho poslední dva roky nepřetržitě. Uvedený soud má za to, že touto podmínkou zavádí toto nařízení s mocí zákona nepříznivé zacházení s těmito státními příslušníky, včetně těch, kteří jsou držiteli povolení k dlouhodobému pobytu, oproti tuzemským státním příslušníkům.

18 V této souvislosti uvedený soud v první řadě konstatuje, že „všeobecný základní příjem“ představuje dávku sociální pomoci určenou k zajištění životního minima, která spadá do jedné ze tří oblastí uvedených v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, tedy sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany podle vnitrostátních právních předpisů. Uvedený soud má také za to, že v projednávané věci není relevantní čl. 11 odst. 4 této směrnice, jelikož italský stát přijetím vnitrostátní právní úpravy dotčené v původních řízeních neomezil rovné zacházení na základní dávky. Takové omezení, i kdyby bylo v této právní úpravě stanoveno, by podle uvedeného soudu nebylo v souladu se směrnicí 2003/109, jelikož podle poslední věty čl. 1 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 4/2019 představuje „všeobecný základní příjem“ základní výši dávek v mezích dostupných zdrojů.

19 Předkládající soud připomíná, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), rozhodl, že čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, která v souvislosti s přiznáním nároku na příspěvek na bydlení stanoví rozdílné zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří mají právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů přiznané v souladu s ustanoveními této směrnice, oproti zacházení vyhrazenému vlastním státním příslušníkům.

Uvedený soud cituje rovněž rozsudky ze dne 27. března 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139), a ze dne 27. března 1985, Scrivner a Cole (122/84, EU:C:1985:145), které se týkají opatření sociální podpory srovnatelného se „všeobecným základním příjmem“. V těchto rozsudcích Soudní dvůr rozhodl, že takové opatření na základě nařízení č. 492/2011 musí být přiznáno jak tuzemským pracovníkům, tak pracovníkům z jiných členských států.

- 20 Soudní dvůr se naproti tomu dosud nevyjádřil k otázce, zda je vnitrostátní ustanovení, které stanoví přiznání „všeobecného základního příjmu“ pouze žadatelům, kteří splňují takovou podmínku pobytu, jako je podmínka dotčená v původních řízeních, slučitelné s unijním právem. Předkládající soud má za to, že vzhledem k tomu, že by případná protiprávnost podmínky stanovené v čl. 2 odst. 1 písm. a) bodě 2 nařízení s mocí zákona č. 4/2019 měla za následek zánik znaku skutkové podstaty dotčeného trestného činu, je odpověď na tuto otázku nezbytná pro účely rozhodnutí ve věcech v původních řízeních.
- 21 Za těchto podmínek se Tribunale di Napoli (Okresní soud v Neapoli) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru dvě následující předběžné otázky, formulované totožně ve spojených věcech C-112/22 a C-223/22:

„1) [B]rání unijní právo, zejména [články 18 a 45 SFEU], čl. 7 odst. 2 [nařízení č. 492/2011], čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice [2003/109], článek 29 směrnice [2011/95], článek 34 [Listiny], jakož i články 30 a 31 [Evropské sociální charty] takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava obsažená v čl. 7 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. a) [nařízení s mocí zákona č. 4/2019], která podmiňuje přiznání všeobecného základního příjmu požadavkem pobytu v Itálii po dobu nejméně deseti let (z nichž poslední dva roky, posuzované v době podání žádosti a po celou dobu vyplácení dávky, nepřetržitě), čímž stanoví méně příznivé zacházení s italskými státními příslušníky, státními příslušníky [Unie] s právem pobytu nebo trvalého pobytu nebo [státními příslušníky třetích zemí], kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty [v Itálii] po dobu kratší než deset let nebo po dobu deseti let, z nichž poslední dva roky nejsou nepřetržitě, ve srovnání se stejnými kategoriemi rezidentů, kteří mají v tomto státě pobyt deset let, z nichž poslední dva roky jsou nepřetržitě?

V případě kladné odpovědi na první otázku:

- 2) [B]rání unijní právo, zejména článek 18 [SFEU], článek 45 [SFEU], čl. 7 odst. 2 [nařízení č. 492/2011], čl. 11 odst. 1 písm. d) [směrnice 2003/109], článek 29 [směrnice 2011/95], článek 34 [Listiny], jakož i články 30 a 31 [Evropské sociální charty] takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava obsažená v čl. 7 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 1 písm. a) [nařízení s mocí zákona č. 4/2019], která zavádí rozdílné zacházení pro dlouhodobě pobývajících rezidenty, kteří mohou získat právo trvalého pobytu v členském státě EU po pěti letech pobytu v hostitelském členském státě, a dlouhodobě pobývajících rezidenty, kteří pobývají [v Itálii] po dobu deseti let, z toho poslední dva roky nepřetržitě?
- 3) [B]rání unijní právo, zejména [články 18 a 45 SFEU], čl. 7 odst. 2 [nařízení č. 492/2011], čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice [2003/109], jakož i článek 29 směrnice [2011/95] takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava obsažená v čl. 7 odst. 1 [nařízení s mocí zákona č. 4/2019] ve spojení s jeho čl. 2 odst. 1 písm. a), která italským státním příslušníkům, státním příslušníkům [Unie] a [státním příslušníkům třetích zemí] ukládá povinnost desetiletého pobytu (a nepřetržitosti posledních dvou let) pro přiznání všeobecného základního příjmu?

- 4) [B]rání unijní právo, zejména [články 18 a 45 SFEU], čl. 7 odst. 2 [nařízení č. 492/2011], čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice [2003/109], článek 29 směrnice [2011/95], článek 34 [Listiny], jakož i články 30 a 31 [Evropské sociální charty] takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava obsažená v čl. 7 odst. 1 [nařízení s mocí zákona č. 4/2019] ve spojení s jeho čl. 2 odst. 1 písm. a), jelikož pro získání nároku na všeobecný základní příjem ukládá italským státním příslušníkům, státním příslušníkům [Unie] a [státním příslušníkům třetích zemí] povinnost prohlásit, že po dobu deseti let, z toho nepřetržitě po dobu posledních dvou let, pobývali v Itálii, což v případě nepravdivého prohlášení vede k závažným trestněprávním důsledkům?“

### **Řízení před Soudním dvorem**

- 22 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 3. května 2022 byly věci C-112/22 a C-223/22 spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.
- 23 Dne 8. května 2023 požádal Soudní dvůr na základě čl. 101 odst. 1 svého jednacího řádu předkládající soud o vysvětlení a vyzval jej, aby uvedl, jaké právní postavení mají osoby dotčené v původních trestních řízeních, a označil zvláštní ustanovení unijního práva použitelná na tyto osoby, jejichž výklad považuje za nezbytný pro rozhodnutí ve věcech, které projednává. Předkládající soud na tuto žádost odpověděl dne 9. června 2023 ve věci C-223/22 a dne 13. června 2023 ve věci C-112/22, přičemž uvedl, že osoby dotčené ve věcech v původních řízeních jsou státními příslušníky třetích zemí, kteří mají v Itálii postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů. V odpovědi ve věci C-112/22 tento soud ještě upřesnil, že ustanovením, jehož výklad je potřebný pro rozhodnutí ve věcech v původních řízeních, je čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109.
- 24 V souladu s čl. 16 třetím pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie požádala Italská republika, aby byly projednávané věci přiděleny k rozhodnutí velkému senátu, čemuž Soudní dvůr dne 10. července 2023 vyhověl.

### **K pravomoci Soudního dvora**

- 25 Italská vláda v písemném vyjádření tvrdí, že Soudní dvůr nemá pravomoc odpovědět na položené otázky, jelikož vnitrostátní ustanovení použitelná ve věcech v původních řízeních se týkají dávky stanovené ve vnitrostátní právní úpravě, která vychází z výkonu výlučných pravomocí členských států. „Všeobecný základní příjem“ dotčený ve věcech v původních řízeních není podle tvrzení této vlády opatřením sociální ochrany nebo sociální pomoci, jehož cílem je pouze zajistit dotčeným osobám určitou výši příjmů, ale představuje komplexní opatření, jehož cílem je především podpora sociálního začlenění a opětovného začlenění dotčených osob na trh práce.
- 26 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu unijního práva, a zejména čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, což zjevně spadá do pravomoci Soudního dvora [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. března 2022, Prokurátor Generalny (Kárné kolegium Nejvyššího soudu – Jmenování, C-508/19, EU:C:2022:201, bod 57 a citovaná judikatura].
- 27 Pokud se italská vláda snaží svým tvrzením zpochybnit, že „všeobecný základní příjem“ dotčený ve věci v původním řízení spadá do působnosti čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, je nutno poznamenat, jak tato vláda sama uvedla na jednání před Soudním dvorem, že toto tvrzení



nemůže zpochybnit pravomoc Soudního dvora odpovědět na položené otázky, ale musí být zkoumáno v rámci meritorního posouzení těchto otázek (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, bod 76).

- 28 Je však třeba konstatovat, že předkládající soud ve svých otázkách zmiňuje rovněž články 30 a 31 Evropské sociální charty. Podle vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17) čerpá sice její čl. 34 odst. 3 z článků 30 a 31 revidované Evropské sociální charty, avšak z ustálené judikatury vyplývá, že Soudní dvůr nemá pravomoc vykládat Evropskou sociální chartu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2021, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, bod 70, jakož i citovaná judikatura).
- 29 Z toho vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodnout o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, s výjimkou té jejich části, která se týká ustanovení Evropské sociální charty.

### **K předběžným otázkám**

- 30 Úvodem je nutno připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z pohledu této logiky je na Soudním dvoru, aby případně přeformuloval otázky, které jsou mu položeny, a ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky unijního práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. února 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, bod 41 a citovaná judikatura].
- 31 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce je zmíněno několik kategorií osob, které by podle předkládacího soudu mohly být znevýhodněny vnitrostátní právní úpravou dotčenou v původních řízeních, a sice státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, někteří vlastní státní příslušníci, občané Unie, jakož i státní příslušníci třetích zemí, kteří požívají mezinárodní ochrany. V těchto žádostech však není upřesněno, do které z těchto kategorií spadají osoby dotčené v původních řízeních.
- 32 Jak bylo nicméně zmíněno v bodě 23 tohoto rozsudku, uvedený soud v odpovědích na žádost Soudního dvora o vysvětlení uvedl, že osoby dotčené v původních řízeních jsou státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou v Itálii dlouhodobě pobývajícími rezidenty. V odpovědi ve věci C-112/22 uvedený soud ještě upřesnil, že ustanovením, jehož výklad je potřebný pro vyřešení sporu, který mu byl předložen, je čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109. Na tuto kategorii osob se vztahuje právě toto ustanovení ve spojení s článkem 34 Listiny, a tedy nikoli články 18 a 45 SFEU, čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 nebo článek 29 směrnice 2011/95, které jsou rovněž zmíněny v položených otázkách. K posledně uvedeným ustanovením proto nebude přihlédnuto, jelikož nemají souvislost se spory v původních řízeních.
- 33 S ohledem na výše uvedené je tedy třeba mít za to, že podstatou otázek předkládacího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 ve spojení s článkem 34 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která k tomu, aby se na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, vztahovalo opatření sociálního zabezpečení, sociální podpory nebo sociální ochrany, vyžaduje splnění podmínky, jež se vztahuje rovněž na státní příslušníky tohoto členského státu, aby měli

v uvedeném členském státě pobyt po dobu nejméně deseti let, z toho poslední dva roky nepřetržitě, a která za jakékoli nepravdivé prohlášení týkající se této podmínky pobytu ukládá trestní sankci.

- 34 Podle čl. 11 odst. 1 písm. d) uvedené směrnice 2003/109 je dlouhodobě pobývajícím rezidentům přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu v oblasti „sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany podle vnitrostátních právních předpisů.
- 35 Zprvée, pokud italská vláda zpochybňuje, že „všeobecný základní příjem“ dotčený ve věci v původním řízení spadá do působnosti tohoto ustanovení, je třeba připomenout, že jestliže takové ustanovení unijního práva, jako je čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, odkazuje výslovně na vnitrostátní právní předpisy, Soudnímu dvoru nepřísluší autonomně a jednotně definovat dotčené pojmy na základě unijního práva. Takovýto odkaz totiž znamená, že unijní normotvůrce měl v úmyslu respektovat odlišnosti panující mezi členskými státy v definici a přesném dosahu předmětných pojmů. Neexistence autonomní a jednotné definice pojmů „sociální zabezpečení, sociální podpora a sociální ochrana“ na základě unijního práva a odkaz na vnitrostátní právní předpisy obsažený v tomto ustanovení, které se týká výše uvedených pojmů, však neznamenají, že členské státy mohou při uplatňování zásady rovného zacházení stanovené v uvedeném ustanovení narušit užitečný účinek směrnice 2003/109 (rozsudky ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, body 77 a 78, jakož i ze dne 28. října 2021, ASGI a další, C-462/20, EU:C:2021:894, bod 31).
- 36 Kromě toho čl. 51 odst. 1 Listiny stanoví, že její ustanovení jsou určena členskými státním, pokud uplatňují unijní právo. Taktéž z bodu 3 odůvodnění směrnice 2003/109 vyplývá, že tato směrnice ctí základní práva a zachovává zásady uznané mimo jiné Listinou.
- 37 Členské státy tedy musí při stanovení opatření sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany podle svých vnitrostátních právních předpisů, která podléhají zásadě rovného zacházení stanovené v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 dodržovat práva a respektovat zásady stanovené Listinou, zejména práva a zásady stanovené v článku 34 Listiny. Podle čl. 34 odst. 3 platí, že Unie – a tudíž členské státy, pokud uplatňují unijní právo – za účelem boje proti sociálnímu vyloučení a chudobě „uznává a respektuje právo na sociální podporu a pomoc v oblasti bydlení, jejichž cílem je zajistit, v souladu s pravidly stanovenými právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi, důstojnou existenci pro všechny, kdo nemají dostatečné prostředky“ (rozsudek ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, bod 80).
- 38 Vzhledem k tomu, že jak článek 34 Listiny, tak čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 odkazují na vnitrostátní právní předpisy, je na předkládajícím soudu, aby určil, zda „všeobecný základní příjem“, o který se jedná v původních řízeních, představuje sociální dávku, která spadá pod dávky obsažené v uvedené směrnici (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, bod 81, jakož i ze dne 28. října 2021, ASGI a další, C-462/20, EU:C:2021:894, bod 32).
- 39 Jak bylo uvedeno v bodě 18 tohoto rozsudku, uvedený soud v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce konstatuje, že „všeobecný základní příjem“ představuje dávku sociální pomoci určenou k zajištění životního minima, která spadá do jedné ze tří oblastí uvedených v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, a sice sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany podle vnitrostátních právních předpisů.

- 40 Je pravda, že italská vláda toto konstatování předkládajícího soudu zpochybňuje. Je však nutno připomenout, že podle ustálené judikatury Soudnímu dvoru přísluší, aby v rámci rozdělení pravomocí mezi unijními soudy a vnitrostátními soudy zohlednil skutkový a právní kontext, do něhož jsou předběžné otázky zasazeny, jak je vymezen v předkládacím rozhodnutí. Předběžné otázky musí tedy být posouzeny – bez ohledu na kritiku vyjádřenou vládou členského státu k výkladu vnitrostátního práva podaného předkládajícím soudem – na základě tohoto výkladu a Soudnímu dvoru nepřisluší ověřovat jeho správnost (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. června 2016, *New Valmar*, C-15/15, EU:C:2016:464, bod 25, jakož i ze dne 21. prosince 2023, *Cofidis*, C-340/22, EU:C:2023:1019, bod 31).
- 41 V rámci projednávaných věcí musí tedy Soudní dvůr vycházet z předpokladu, že „všeobecný základní příjem“ dotčený ve věcech v původních řízeních představuje opatření spadající do působnosti čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 ve spojení s článkem 34 Listiny.
- 42 Kromě toho mohou sice členské státy v souladu s čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109 omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory a sociální ochrany na základní dávky, avšak předkládající soud v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce uvádí, že se toto ustanovení, které musí být vykládáno restriktivně, v projednávané věci nepoužije. Italské orgány příslušné k provedení této směrnice totiž jasně nevyjádřily úmysl využít výjimku stanovenou v uvedeném ustanovení. Dále uvádí, že „všeobecný základní příjem“ představuje právě takovou „základní dávku“ ve smyslu tohoto ustanovení. Tento pojem označuje dávky přispívající k tomu, aby jednotlivec mohl uspokojovat své základní potřeby, jako je potrava, bydlení a zdraví (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. dubna 2012, *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, body 86 až 92).
- 43 Zadruhé je nutno připomenout, že systém vytvořený směrnicí 2003/109 jasně značí, že pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta přiznaného na základě této směrnice platí zvláštní postup a mimo jiné povinnost splnit podmínky stanovené v kapitole II uvedené směrnice.
- 44 Článek 4 odst. 1 směrnice 2003/109 stanoví, že členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let. Článek 5 této směrnice podmiňuje získání tohoto právního postavení prokázáním, že státní příslušník třetí země žádající o získání uvedeného právního postavení má dostatečné příjmy a zdravotní pojištění. A konečně článek 7 téže směrnice stanoví procesní požadavky pro získání uvedeného právního postavení.
- 45 Kromě toho z bodů 2, 4, 6 a 12 odůvodnění směrnice 2003/109 vyplývá, že jejím cílem je zajistit integraci státních příslušníků třetích zemí, kteří trvale a oprávněně pobývají v členských státech, a za tímto účelem přiblížit právní postavení těchto státních příslušníků právnímu postavení občanů Unie zejména tím, že se v široké řadě hospodářských a sociálních oblastí zavede stejné zacházení jako s občany Unie. Právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta umožňuje tedy osobě, která ho získala, využívat rovného zacházení v oblastech, které jsou uvedeny v článku 11 této směrnice, za podmínek v něm stanovených [rozsudek ze dne 25. listopadu 2020, *Istituto nazionale della previdenza sociale (Rodinné dávky pro dlouhodobě pobývajících rezidenty)*, C-303/19, EU:C:2020:958, bod 28 a citovaná judikatura].
- 46 Jak uvedl generální advokát v bodě 35 svého stanoviska, toto právní postavení odpovídá nejvyššímu stupni integrace státních příslušníků třetích zemí a odůvodňuje, aby jim bylo zaručeno rovné zacházení se státními příslušníky hostitelského členského státu, zejména v oblastech sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany.

- 47 Zatřetí, pokud jde o otázku, zda je podmínka desetiletého pobytu v Itálii, včetně nepřetržitého pobytu po dobu posledních dvou let, která je vyžadována na základě čl. 2 odst. 1 písm. a) bodu 2 nařízení s mocí zákona č. 4/2019 pro přiznání „všeobecného základního příjmu“, slučitelná s čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 ve spojení s článkem 34 Listiny, předkládající soud uvádí, že tato podmínka pobytu platí stejně pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, jako pro italské státní příslušníky. Uvedený soud však podotýká, že tato podmínka znevýhodňuje státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, oproti italským státním příslušníkům, kteří mají bydliště v Itálii a neopustili území tohoto členského státu, aby dlouhodobě pobývali v zahraničí.
- 48 Jak přitom v podstatě uvedl generální advokát v bodě 50 svého stanoviska, zásada rovného zacházení zakotvená v článku 11 směrnice 2003/109 zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také všechny skryté formy diskriminace, které při použití jiných rozlišovacích kritérií vedou fakticky ke stejnému výsledku.
- 49 Je tedy třeba v první řadě ověřit, zda podmínka pobytu v délce deseti let, z toho posledních dvou let nepřetržitě, vede k rozdílnému zacházení, které zakládá nepřímou diskriminaci státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, oproti státním příslušníkům dotyčného členského státu.
- 50 V tomto ohledu je třeba poukázat na skutečnost, že taková podmínka pobytu v délce deseti let, z toho posledních dvou let nepřetržitě, se dotýká především osob, které nejsou tuzemskými státními příslušníky, mezi něž patří zejména státní příslušníci třetích zemí.
- 51 Předkládající soud navíc poznamenává, že podmínka pobytu v délce deseti let, z toho posledních dvou let nepřetržitě, má dopad rovněž na zájmy italských státních příslušníků, kteří se po pobytu v jiném členském státě vrátí do Itálie. Není však rozhodující, že dotčené opatření znevýhodňuje případně jak tuzemské státní příslušníky, kteří nejsou s to splnit tuto podmínku, tak státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Určité opatření může být totiž kvalifikováno jako nepřímá diskriminace, aniž je nutné, aby mělo za účinek zvýhodnění všech tuzemských státních příslušníků nebo aby znevýhodňovalo pouze státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, s vyloučením tuzemských státních příslušníků (obdobně viz rozsudek ze dne 20. června 2013, Giersch a další, C-20/12, EU:C:2013:411, bod 45).
- 52 Rozdílné zacházení mezi státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, a vlastními státními příslušníky, které vyplývá ze skutečnosti, že vnitrostátní právní úprava stanoví podmínku pobytu v délce deseti let, z toho posledních dvou let nepřetržitě, tedy zakládá nepřímou diskriminaci.
- 53 Ve druhé řadě je třeba uvést, že taková diskriminace je v zásadě zakázána, ledaže je objektivně odůvodněná. K tomu, aby byla odůvodněná, musí být způsobilá zaručit uskutečnění legitimního cíle a nesmí překračovat meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné.
- 54 V tomto ohledu italská vláda v písemném vyjádření uvádí, že vzhledem k tomu, že „všeobecný základní příjem“ je finanční výhodou, jejíž přiznání je podmíněno účastí plnoletých členů dotčené domácnosti na individualizovaném programu na cestě k zaměstnání a sociální integraci na základě zvláštních dohod, vyžaduje poskytnutí této výhody administrativně velmi komplexní

opatření sociálního a profesního začlenění. Podle tvrzení této vlády proto vnitrostátní zákonodárce náležitě omezil možnost využití tohoto opatření na státní příslušníky třetích zemí, kteří trvale pobývají v Itálii a jsou v tomto státě dobře integrováni.

- 55 Je však třeba uvést, že čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 taxativně vyjmenovává situace, kdy se členské státy mohou, pokud jde o pobyt, odchýlit od rovného zacházení mezi státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, a vlastními státními příslušníky. V ostatních situacích představuje tedy rozdílné zacházení s těmito dvěma kategoriemi státních příslušníků samo o sobě porušení čl. 11 odst. 1 písm. d) této směrnice [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. listopadu 2020, *Istituto nazionale della previdenza sociale (Rodinné dávky pro dlouhodobě pobývající rezidenty)*, C-303/19, EU:C:2020:958, bod 23].
- 56 Rozdílné zacházení mezi státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, a státními příslušníky dotyčného členského státu nemůže být odůvodněno konkrétně skutečností, že se nacházejí v odlišné situaci z důvodu jejich vazeb k tomuto členskému státu. Takové odůvodnění by bylo v rozporu s čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, který vyžaduje rovné zacházení s těmito osobami v oblasti sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany [rozsudek ze dne 25. listopadu 2020, *Istituto nazionale della previdenza sociale (Rodinné dávky pro dlouhodobě pobývající rezidenty)*, C-303/19, EU:C:2020:958, bod 34].
- 57 Jak totiž bylo uvedeno v bodě 44 tohoto rozsudku, směrnice 2003/109 v čl. 4 odst. 1 stanoví podmínku oprávněného a nepřetržitého pobytu po dobu pěti let na území členského státu, aby státnímu příslušníkovi třetí země mohlo být tímto členským státem přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Z tohoto ustanovení ve spojení s bodem 6 odůvodnění této směrnice vyplývá, že unijní normotvůrce měl za to, že taková doba oprávněného a nepřetržitého pobytu v délce pěti let svědčí o „usídlení dotyčné osoby v zemi“, a musí být proto považována za dostatečnou k tomu, aby tato osoba měla po získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta právo na rovné zacházení se státními příslušníky uvedeného členského státu, zejména v oblasti sociálního zabezpečení, sociální podpory a sociální ochrany, v souladu s čl. 11 odst. 1 písm. d) uvedené směrnice.
- 58 Členský stát tedy nemůže jednostranně prodloužit dobu pobytu nezbytnou k tomu, aby dlouhodobě pobývajícím rezidentem mohl požívat práva zaručeného v čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109, jinak poruší posledně uvedené ustanovení a jím sledovaný cíl, kterým je, jak vyplývá z bodu 12 odůvodnění téže směrnice, zajistit, aby právní postavení tohoto dlouhodobě pobývajícím rezidenta bylo „skutečným nástrojem integrace dlouhodobě pobývajícím rezidenta do společnosti, ve které žije“.
- 59 Z toho vyplývá, že taková podmínka pobytu v délce deseti let, z toho posledních dvou let nepřetržitě, jako je podmínka dotčená v původních řízeních, je v rozporu s čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109.
- 60 Konečně začtvrté, pokud jde o otázku slučitelnosti vnitrostátního ustanovení, které stanoví uložení trestní sankce žadatelům o sociální zabezpečení, sociální podporu nebo sociální ochranu v případě, že učiní nepravdivé prohlášení, pokud jde o podmínky přiznání takového opatření, s unijním právem, a zejména se směrnicí 2003/109, je třeba připomenout, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že vnitrostátní mechanismus sankcí není slučitelný s ustanoveními směrnice 2003/109, pokud je uložen k zajištění splnění povinnosti, která sama není s těmito

ustanoveními v souladu [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. dubna 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Maximální doba trvání ochrany vnitřních hranic), C-368/20 a C-369/20, EU:C:2022:298, bod 97, jakož i citovaná judikatura].

- 61 S ohledem na výše uvedené je tedy třeba na položené otázky odpovědět tak, že čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice 2003/109 ve spojení s článkem 34 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která k tomu, aby se na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, vztahovalo opatření sociálního zabezpečení, sociální podpory nebo sociální ochrany, vyžaduje splnění podmínky, jež se vztahuje rovněž na státní příslušníky tohoto členského státu, aby měli v uvedeném členském státě pobyt po dobu nejméně deseti let, z toho poslední dva roky nepřetržitě, a která za jakékoli nepravdivé prohlášení týkající se této podmínky pobytu ukládá trestní sankci.

### **K nákladům řízení**

- 62 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

**Článek 11 odst. 1 písm. d) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, ve spojení s článkem 34 Listiny základních práv Evropské unie**

**musí být vykládán v tom smyslu, že**

**brání právní úpravě členského státu, která k tomu, aby se na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, vztahovalo opatření sociálního zabezpečení, sociální podpory nebo sociální ochrany, vyžaduje splnění podmínky, jež se vztahuje rovněž na státní příslušníky tohoto členského státu, aby měli v uvedeném členském státě pobyt po dobu nejméně deseti let, z toho poslední dva roky nepřetržitě, a která za jakékoli nepravdivé prohlášení týkající se této podmínky pobytu ukládá trestní sankci.**

Podpisy