



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

25. listopadu 2020\*

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2011/98/EU – Práva pracovníků ze třetích zemí, kteří jsou držiteli jednotného povolení – Článek 12 – Právo na rovné zacházení – Sociální zabezpečení – Právní úprava členského státu, která pro účely stanovení nároků na rodinnou dávku vylučuje rodinné příslušníky držitele jednotného povolení, kteří nemají bydliště na území tohoto členského státu“

Ve věci C-302/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie) ze dne 5. února 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 11. dubna 2019, v řízení

**Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)**

proti

**WS,**

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan, předseda senátu, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos a I. Jarukaitis (zpravodaj), soudci,

generální advokát: E. Tančev,

vedoucí soudní kanceláře: M. Krausenböck, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 27. února 2020,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) A. Coretti, V. Stumpem a M. Sferrazzou, avvocati,
- za WS A. Guarisem a L. Nerim, avvocati,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s D. Del Gaizem, P. Gentilim a A. Giordanem, avvocati dello Stato,
- za Evropskou komisi C. Cattabriga a A. Azéma, jakož i B.-R. Killmannem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 11. června 2020,

\* Jednací jazyk: italština.

vydává tento

## Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (Úř. věst. 2011, L 343, s. 1).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Národní ústav sociálního zabezpečení, Itálie) (INPS) a WS, jehož předmětem je zamítnutí žádosti o rodinné dávky za období, ve kterých měla manželka a děti žadatele bydliště ve třetí zemi původu.

## Právní rámec

### Unijní právo

- 3 Body 2, 19, 20, 24 a 26 odůvodnění směrnice 2011/98 zní:  
„(2) Evropská rada na svém zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 uznala nutnost harmonizace vnitrostátních právních předpisů upravujících podmínky přijímání a pobytu státních příslušníků třetích zemí. V této souvislosti zejména prohlásila, že Evropská unie by měla zajistit spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států, a že důraznější politika integrace by měla směřovat k tomu, aby jim byla přiznána práva a povinnosti srovnatelné s právy a povinnostmi občanů Unie. V souladu s tím Evropská rada požádala Radu, aby přijala právní nástroje na základě návrhů Komise. Nezbytnost dosažení cílů vytyčených v Tampere byla znovu potvrzena Stockholmským programem přijatým Evropskou radou na jednání [zasedání] konaném ve dnech 10. a 11. prosince 2009.  
[...]
- (19) Chybí-li horizontální právní předpisy Unie, práva státních příslušníků třetích zemí se liší podle toho, ve kterém členském státě vykonávají práci a jaká je jejich státní příslušnost. S cílem dále rozvíjet soudržnou přistěhovaleckou politiku, snížit rozdíl v právech, která mají občané Unie a státní příslušníci třetích zemí, kteří legálně pracují v členském státě, a doplnit stávající *acquis* v oblasti přistěhovalectví, by měl být stanoven soubor práv, zejména s cílem vymezit oblasti, ve kterých je zajištěna rovnost zacházení s uvedenými pracovníky ze třetích zemí, kteří zatím nejsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, ve srovnání s vlastními státními příslušníky členského státu. Cílem takových ustanovení je zavést minimální rovné podmínky v rámci Unie a uznat, že tito státní příslušníci třetích zemí přispívají hospodářství Unie svou prací a daňovými odvody; kromě toho mají uvedená ustanovení sloužit jako ochrana, díky níž bude omezena nekalá soutěž mezi vlastními státními příslušníky členského státu a státními příslušníky třetích zemí v důsledku možného vykořisťování státních příslušníků třetích zemí. Pracovník ze třetí země by měl být v této směrnici vymezen, aniž je dotčen výklad pojmu pracovního poměru v jiných ustanoveních práva Unie, jako státní příslušník třetí země, který byl přijat na území některého členského státu, oprávněně pobývá na jeho území a je v daném členském státě oprávněn pracovat v rámci placeného poměru v souladu s vnitrostátním právem nebo s vnitrostátní praxí.
- (20) Všichni státní příslušníci třetích zemí, kteří oprávněně pobývají a pracují ve členských státech, by měli bez ohledu na původní účel nebo důvod přijetí požívat přinejmenším společného souboru práv vycházejícího z rovného zacházení ve srovnání se státními příslušníky hostitelského

členského státu. Právo na rovné zacházení v oblastech vymezených touto směrnicí by mělo být přiznáno nejen těm státním příslušníkům třetích zemí, kteří byli přijati v členském státě za účelem výkonu práce, nýbrž i těm, kteří byli přijati z jiných důvodů a byl jim poskytnut přístup na trh práce tohoto členského státu v souladu s jinými ustanoveními unijního nebo vnitrostátního práva, včetně rodinných příslušníků pracovníků ze třetích zemí, kteří byli přijati členskými státy v souladu se směrnicí Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny [Úř. věst. 2003, L 251, s. 12.; Zvl. vyd. 19/06, s. 224] [...]

[...]

- (24) Pracovníci z třetích zemí by měli mít právo na rovné zacházení, pokud jde o sociální zabezpečení. Oblasti sociálního zabezpečení jsou vymezeny nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení [(Úř. věst. 2004, L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72)]. Ustanovení o rovném zacházení uvedená v této směrnicí, pokud jde o dávky sociálního zabezpečení, by se měla vztahovat rovněž na pracovníky přijaté do členského státu přímo ze třetí země. Tato směrnice by však neměla přiznávat pracovníkům ze třetích zemí více práv, než která jsou již stanovena ve stávajících právních předpisech Unie v oblasti sociálního zabezpečení státních příslušníků třetích zemí v situacích s přeshraničním prvkem. Tato směrnice by dále neměla přiznávat práva týkající se situací, které jsou mimo oblast působnosti práva Unie, například ve vztahu k rodinným příslušníkům pobývajícím ve třetí zemi. Tato směrnice by měla poskytovat práva pouze těm rodinným příslušníkům, kteří se připojí k pracovníkům ze třetí země, aby pobývali v některém členském státě na základě sloučení rodiny, nebo těm, kteří již v daném členském státě oprávněně pobývají.

[...]

- (26) Právo Unie neomezuje pravomoc členských států uspořádat své systémy sociálního zabezpečení. Pokud neexistuje harmonizace na úrovni Unie, každý členský stát stanoví podmínky, za nichž jsou dávky sociálního zabezpečení poskytovány, jakož i výši těchto dávek a dobu jejich poskytování. Při výkonu této pravomoci by však členské státy měly jednat v souladu s právem Unie.“

- 4 Článek 1 směrnice 2011/98, nadepsaný „Předmět“, zní takto:

„1. Tato směrnice stanoví:

[...]

- b) společný soubor práv pro pracovníky ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě, založený na zásadě rovného zacházení ve srovnání se státními příslušníky daného členského státu, bez ohledu na původní důvod jejich přijetí na území tohoto členského státu.

[...]“

- 5 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, uvádí:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- a) ‚státním příslušníkem třetí země‘ osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 [SFEU];
- b) ‚pracovníkem ze třetí země‘ státní příslušník třetí země, který byl přijat na území členského státu a který oprávněně pobývá na jeho území a je v daném členském státě oprávněn pracovat v rámci placeného poměru v souladu s vnitrostátním právem nebo s vnitrostátní praxí;

c) ‚jednotným povolením‘ povolení k pobytu vydané orgány členského státu, které umožňuje státnímu příslušníkovi třetí země oprávněně pobývat na jeho území za účelem výkonu práce;

[...]“

6 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na:

[...]

c) státní příslušníky třetích zemí, kteří byli členským státem přijati v souladu s unijním nebo vnitrostátním právem za účelem výkonu práce.“

7 Článek 12 uvedené směrnice, nadepsaný „Právo na rovné zacházení“, stanoví:

„1. Pracovníci ze třetích zemí, kteří jsou uvedeni v čl. 3 odst. 1 písm. b) a c) mají právo na rovné zacházení ve srovnání se státními příslušníky členského státu, ve kterém pobývají, pokud jde o:

[...]

e) oblasti [oblastech] sociálního zabezpečení, jak jsou definovány v nařízení [č. 883/2004];

[...]

2. Členské státy mohou rovné zacházení omezit takto:

[...]

b) omezením práv poskytnutých pracovníkům ze třetích zemí podle odst. 1 písm. e), aniž by však tato práva byla omezena u pracovníků ze třetích zemí, kteří jsou již zaměstnáni nebo kteří byli zaměstnáni po dobu nejméně šesti měsíců a kteří jsou zaregistrováni jako nezaměstnaní.

Členské státy mohou navíc rozhodnout, že se odst. 1 písm. e), pokud jde o rodinné dávky, nepoužije na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni pracovat na území členského státu po dobu nejvýše šesti měsíců, státní příslušníky třetích zemí, kteří byli přijati za účelem studia, nebo na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni k výkonu práce na základě víza;

c) pokud jde o daňové výhody podle odst. 1 písm. f), omezením jeho působnosti na případy, kdy se bydliště nebo obvyklé místo pobytu rodinných příslušníků pracovníka ze třetí země, pro které uplatňuje nárok na daňové zvýhodnění, nachází na území dotčeného členského státu;

[...]“

8 Článek 3 odst. 1 písm. j) nařízení č. 883/2004, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. září 2009 (Úř. věst. 2009, L 284, s. 43) (dále jen „nařízení č. 883/2004“), stanoví, že se toto nařízení vztahuje na veškeré právní předpisy týkající se rodinných dávek. Podle odstavce 5 písm. a) tohoto článku se však toto nařízení nevztahuje na sociální a léčebnou pomoc.

### **Italské právo**

- 9 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že decreto legge n. 69 – Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti (nařízení vlády s mocí zákona č. 69 o přijetí pravidel v oblasti sociálního zabezpečení za účelem zlepšení správy přístavních subjektů a dalších naléhavých ustanovení) ze dne 13. března 1988 (GURI č. 61 ze dne 14. března 1988), přeměněné na zákon č. 153 ze dne 13. května 1988 (GURI č. 112 ze dne 14. května 1988), byl zaveden příspěvek pro domácnosti, jehož výše závisí na počtu dětí mladších 18 let, které tvoří domácnost, a na příjmech této domácnosti (dále jen „příspěvek pro domácnost“).
- 10 Článek 2 odst. 6 zákona č. 153/1988 stanoví:
- „Domácnost se skládá z manželů, s výjimkou právně a skutečně odloučeného manžela nebo manželky, a dětí a osob považovaných za děti [...] mladších 18 let nebo bez ohledu na jejich věk, pokud jsou z důvodu invalidity nebo tělesné či duševní poruchy zcela a trvale neschopni vykonávat výdělečnou činnost. Součástí domácnosti mohou být, za stejných podmínek jako děti a osoby považované za děti, sourozenci, synovci a neteře a vnoučata mladší 18 let nebo bez ohledu na jejich věk, pokud jsou z důvodu invalidity nebo tělesné či duševní poruchy zcela a trvale neschopni vykonávat výdělečnou činnost a jsou sirotky po otci a matce a nemají nárok na pozůstalostní důchod.“
- 11 Podle článku 2 odst. 6a zákona č. 153/1988 nejsou součástí domácnosti ve smyslu tohoto zákona manžel či manželka státního příslušníka třetí země ani jeho děti nebo osoby považované za děti, kteří nemají bydliště na území Italské republiky, s výjimkou případů, kdy je ze strany státu, z něhož pochází cizí státní příslušník, vyhrazeno reciproční zacházení s italskými státními příslušníky, nebo pokud byla uzavřena mezinárodní úmluva v oblasti rodinných dávek.
- 12 Směrnice 2011/98 byla do vnitrostátního práva provedena decreto legislativo n. 40 – Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (legislativní vyhláška č. 40 o provedení směrnice [2011/98]), ze dne 4. března 2014 (GURI č. 68 ze dne 22. března 2014) (dále jen „legislativní vyhláška č. 40/2014“), kterou bylo zavedeno „jednotné pracovní povolení“.

### **Spor v původním řízení a předběžná otázka**

- 13 WS je státní příslušník třetí země, který je od 9. prosince 2011 držitelem povolení k pobytu za účelem výkonu zaměstnání a od 28. prosince 2015 držitelem jednotného povolení k pobytu a práci podle legislativní vyhlášky č. 40/2014. V období od ledna do června 2014 a od července 2014 do června 2016 bydleli jeho manželka a jeho dvě děti v zemi původu, na Srí Lance.
- 14 Vzhledem k tomu, že mu INPS na základě čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988 odmítl vyplácet během těchto období příspěvek pro domácnost, podal WS žalobu k Tribunale del lavoro di Alessandria (pracovní soud v Alexandrii, Itálie), kterou se dovolával porušení článku 12 směrnice 2011/98 a diskriminační povahy tohoto odmítnutí. Uvedený soud jeho žalobu zamítl.
- 15 WS podal proti zamítavému rozhodnutí uvedeného soudu odvolání ke Corte d'appello di Torino (odvolací soud v Turíně, Itálie), který tomuto odvolání vyhověl, neboť měl za to, že článek 12 směrnice 2011/98 nebyl proveden do vnitrostátního práva a že čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988 není s touto směrnicí v souladu.

- 16 INPS podal kasační opravný prostředek k předkládajícímu soudu, Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud, Itálie), před kterým uplatnil jediný důvod kasačního opravného prostředku, vycházející z nesprávného použití článku 12 směrnice 2011/98 a legislativní vyhlášky č. 40/2014.
- 17 Předkládající soud uvádí, že řešení sporu v původním řízení závisí na výkladu čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98 a na otázce, zda toto ustanovení znamená, že rodinní příslušníci státního příslušníka třetí země, který je držitelem jednotného povolení a má nárok na vyplácení příspěvku pro domácnost stanoveného článkem 2 zákona č. 153/1988, spadají do okruhu rodinných příslušníků, kteří mohou pobírat tuto dávku, i když mají bydliště mimo italské území.
- 18 V tomto ohledu upřesňuje, že domácnost, na kterou se vztahuje článek 2 zákona č. 153/1988, představuje nejen základ pro výpočet příspěvku pro domácnost, ale je i příjemcem tohoto příspěvku prostřednictvím osoby, jíž náleží odměna za práci či důchod, k nimž se uvedený příspěvek váže. Tento příspěvek představuje ekonomický doplněk, jehož požívají zejména všechny pracovně činné osoby, které vykonávají činnost na italském území, za podmínky, že jsou součástí domácnosti, jejíž příjmy nepřekračují stanovenou maximální výši. V období od 1. července 2018 do 30. června 2019 činila částka tohoto příspěvku v plné výši 137,50 eura měsíčně pro roční příjmy nepřesahující 14 541,59 eura. Jeho vyplácení provádí zaměstnavatel současně s odměnou za práci.
- 19 Předkládající soud rovněž uvádí, že Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud) již měl příležitost ve své judikatuře zdůraznit dvojitý povahu příspěvku pro domácnost. Na jedné straně tento příspěvek vázaný na příjmy domácnosti jakéhokoli druhu, který má zaručit dostatečný příjem rodinám, které jej postrádají, spadá pod dávky sociálního zabezpečení. V souladu s obecnými pravidly systému sociálního zabezpečení, do něhož uvedený příspěvek spadá, je ochrana rodin činných pracovníků prováděna doplněním k odměně za vykonanou práci. Příspěvek pro domácnost, jež je financován z pojistného placeného všemi zaměstnavateli, k nimž se připočítává příspěvek placený státem, je vyplácen zaměstnavatelem, který tak činí ve formě zálohy a je oprávněn ho započíst oproti dlužnému pojistnému. Na druhé straně tento příspěvek spadá pod sociální pomoc, přičemž zohledňované příjmy se případně zvyšují za účelem ochrany osob s invaliditou, tělesnou či duševní poruchou nebo nezletilých osob, jež mají trvalé obtíže při plnění povinností a funkcí, které odpovídají jejich věku. V každém případě se podle předkládajícího soudu jedná o opatření, které spadá do působnosti čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98.
- 20 Předkládající soud zdůrazňuje, že členové domácnosti mají v režimu příspěvku zásadní význam a jsou považováni za příjemce tohoto příspěvku. Nicméně s ohledem na skutečnost, že zákon označuje rodinné příslušníky tvořící domácnost jako příjemce ekonomické dávky, kterou má nárok pobírat osoba, jíž náleží odměna za práci, k níž se tento příspěvek váže, si klade otázku, zda čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98 brání takovému ustanovení, jako je čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988. Má zejména pochybnosti o výkladu této směrnice s ohledem na cíle uvedené v bodech 20 a 24 odůvodnění uvedené směrnice.
- 21 Za těchto podmínek se Corte suprema di cassazione (Nejvyšší kasační soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice [2011/98], jakož i zásada rovného zacházení s držiteli jednotného povolení k pobytu a práci a tuzemskými státními příslušníky vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, podle které jsou v protikladu s tím, co je stanoveno pro státní příslušníky členského státu, pro účely výpočtu příspěvku pro domácnost v rámci započítávání osob patřících do domácnosti vyloučeni rodinní příslušníci pracovníka, který je držitelem jednotného povolení a příslušníkem třetího státu, pokud tito rodinní příslušníci pobývají ve třetí zemi původu?“

## K předběžné otázce

- 22 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98 vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle níž se pro účely určení nároků na dávku sociálního zabezpečení nepřihlíží k rodinným příslušníkům držitele jednotného povolení ve smyslu čl. 2 písm. c) této směrnice, kteří nemají bydliště na území tohoto členského státu, ale ve třetí zemi, kdežto k rodinným příslušníkům státního příslušníka uvedeného členského státu, kteří mají bydliště ve třetí zemi, se přihlíží.
- 23 Je třeba připomenout, jak uvádí bod 26 odůvodnění směrnice 2011/98, že unijní právo neomezuje pravomoc členských států uspořádat svůj systém sociálního zabezpečení. Pokud neexistuje harmonizace na úrovni Unie, každý členský stát stanoví podmínky, za nichž jsou dávky sociálního zabezpečení poskytovány, jakož i výši těchto dávek a dobu jejich poskytování. Při výkonu této pravomoci by však členské státy měly jednat v souladu s unijním právem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. října 2010, Elčinov, C-173/09, EU:C:2010:581, bod 40).
- 24 Článek 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98 ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. c) této směrnice ukládá členským státům, aby zajistily rovné zacházení v oblastech sociálního zabezpečení, jak jsou definovány v nařízení č. 883/2004, státním příslušníkům třetích zemí, kteří byli členským státem přijati v souladu s unijním nebo vnitrostátním právem za účelem výkonu práce. Přitom tak tomu je v případě státního příslušníka třetí země, jenž je držitelem jednotného povolení ve smyslu čl. 2 písm. c) směrnice 2011/98, neboť podle tohoto ustanovení toto povolení umožňuje takovému příslušníkovi oprávněně pobývat na území členského státu, který toto povolení vydal, za účelem výkonu práce (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, bod 27).
- 25 Podle čl. 12 odst. 2 písm. b) prvního pododstavce směrnice 2011/98 mohou členské státy nicméně omezit práva poskytnutá podle čl. 12 odst. 1 písm. e) uvedené směrnice pracovníkům ze třetích zemí, s výjimkou těch, kteří jsou již zaměstnaní nebo byli zaměstnaní po dobu nejméně šesti měsíců a jsou zaregistrováni jako nezaměstnaní. Členské státy mohou navíc v souladu s čl. 12 odst. 2 písm. b) druhým pododstavcem uvedené směrnice rozhodnout, že se čl. 12 odst. 1 písm. e) této směrnice, pokud jde o rodinné dávky, nepoužije na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni pracovat na území členského státu po dobu nejvýše šesti měsíců, státní příslušníky třetích zemí, kteří byli přijati za účelem studia, nebo na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni k výkonu práce na základě víza (rozsudek ze dne 21. června 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, bod 28).
- 26 Na rozdíl od 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), tedy směrnice 2011/98 stanoví ve prospěch některých státních příslušníků třetích zemí právo na rovné zacházení, které je obecným pravidlem, a uvádí výjimky z tohoto práva, které členské státy mohou stanovit a které musí být vykládány restriktivně. Těchto výjimek se lze proto dovolávat pouze tehdy, když orgány dotyčného členského státu příslušné k provádění této směrnice jasně vyjádřily úmysl těchto výjimek využít (rozsudek ze dne 21. června 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, bod 29).
- 27 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že z žádné z výjimek z práv přiznaných v čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98, stanovených v čl. 12 odst. 2 této směrnice, nevyplývá možnost členských států vyloučit z práva na rovné zacházení pracovníka, který je držitelem jednotného povolení, jehož rodinní příslušníci nemají bydliště na území daného členského státu, ale ve třetí zemi. Naopak z jednoznačného znění tohoto čl. 12 odst. 1 písm. e), jak bylo připomenuto v bodě 24 tohoto rozsudku, vyplývá, že takový pracovník má právo na rovné zacházení.
- 28 Kromě toho, i když čl. 12 odst. 2 písm. c) uvedené směrnice stanoví, že členské státy mohou rovné zacházení omezit, pokud jde o daňové výhody, omezením jeho působnosti na případy, kdy se bydliště nebo obvyklé místo pobytu rodinných příslušníků pracovníka ze třetí země, pro které uplatňuje nárok

na daňové zvýhodnění, nachází na území dotyčného členského státu, taková výjimka není stanovena, pokud jde o dávky sociálního zabezpečení. Zdá se tedy, že unijní normotvůrce neměl v úmyslu vyloučit držitele jednotného povolení, jehož rodinní příslušníci nemají bydliště na území dotyčného členského státu, z práva na rovné zacházení stanoveného směrnicí 2011/98, a že upřesnil případy, kdy toto právo může být z tohoto důvodu členskými státy omezeno.

- 29 Vzhledem k tomu, že předkládající soud má pochybnosti o výkladu čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98 s ohledem na body 20 a 24 odůvodnění této směrnice, je třeba konstatovat, že v bodě 20 odůvodnění směrnice 2011/98 se uvádí, že právo na rovné zacházení by mělo být přiznáno nejen těm státním příslušníkům třetích zemí, kteří byli přijati v členském státě za účelem výkonu práce, nýbrž i těm, kteří byli přijati z jiných důvodů, včetně rodinných příslušníků v souladu se směrnicí 2003/86, a byl jim posléze poskytnut přístup na trh práce tohoto členského státu v souladu s jinými ustanoveními unijního nebo vnitrostátního práva.
- 30 Je však třeba uvést, že ze znění bodu 20 odůvodnění směrnice 2011/98 vyplývá, že tento bod odůvodnění tím, že odkazuje na seznam státních příslušníků třetích zemí, kteří byli přijati z jiných důvodů než za účelem výkonu práce a kterým byl posléze poskytnut přístup na trh práce tohoto členského státu v souladu s jinými ustanoveními unijního nebo vnitrostátního práva, míří zejména na situaci, kdy rodinným příslušníkům pracovníka ze třetí země, který je držitelem jednotného povolení, přímo svědčí právo na rovné zacházení stanovené v článku 12 této směrnice, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 53 svého stanoviska. Toto právo je totiž přiznáno těmto osobám jakožto pracovníkům, i když přijely do hostitelského členského státu z důvodu, že byly rodinnými příslušníky pracovníka státní příslušnosti třetí země.
- 31 Pokud jde dále o bod 24 odůvodnění směrnice 2011/98, je třeba konstatovat, že jeho cílem je zejména upřesnit, že samotná tato směrnice nepřiznává, nad rámec rovného zacházení se státními příslušníky hostitelského členského státu, práva v oblasti sociálního zabezpečení státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou držiteli jednotného povolení. Sama o sobě tudíž neukládá, jak uvedl generální advokát v bodě 55 svého stanoviska, členskými státním povinnost vyplácet dávky sociálního zabezpečení rodinným příslušníkům, kteří nemají bydliště v hostitelském členském státě. V každém případě je třeba uvést, že obsah tohoto bodu odůvodnění, a zejména jeho poslední věty, nebyl převzat do žádného z ustanovení uvedené směrnice.
- 32 Preambule unijního aktu přitom nemá právní závaznost a nemůže být uplatňována jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. listopadu 1998, Nilsson a další, C-162/97, EU:C:1998:554, bod 54, jakož i ze dne 19. prosince 2019, Puppinck a další v. Komise, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 76).
- 33 Z těchto bodů odůvodnění proto nemůže vyplývat, že směrnice 2011/98 musí být vykládána v tom smyslu, že držitel jednotného povolení, jehož rodinní příslušníci nemají bydliště na území dotyčného členského státu, ale ve třetí zemi, je vyloučen z práva na rovné zacházení stanoveného touto směrnicí.
- 34 Dále pokud jde o tvrzení INPS a italské vlády, podle kterého je vyloučení držitele jednotného povolení, jehož rodinní příslušníci nemají bydliště na území dotyčného členského státu, v souladu s cílem integrace sledovaným směrnicí 2011/98, jelikož integrace předpokládá přítomnost na tomto území, je třeba konstatovat, jak uvedl generální advokát v bodech 62 a 63 svého stanoviska, že zejména z bodů 2, 19 a 20 odůvodnění, jakož i z čl. 1 odst. 1 písm. b) této směrnice vyplývá, že tato směrnice má napomáhat integraci státních příslušníků třetích zemí tím, že jim bude zajištěno spravedlivé zacházení vytvořením společného základu práv, založeného na rovném zacházení s příslušníky hostitelského členského státu. Cílem sledovaným uvedenou směrnicí je rovněž zavést minimální rovné podmínky v rámci Unie a uznat, že státní příslušníci třetích zemí přispívají hospodářství Unie svou

prací a daňovými odvody; kromě toho mají uvedená ustanovení sloužit jako ochrana, díky níž bude omezena nekalá soutěž mezi vlastními státními příslušníky členského státu a státními příslušníky třetích zemí v důsledku možného vykořisťování státních příslušníků třetích zemí.

- 35 Z toho vyplývá, že na rozdíl od toho, co tvrdí INPS a italská vláda, nelze mít za to, že vyloučení držitele jednotného povolení z práva na rovné zacházení, pokud jeho rodinní příslušníci nemají po dobu, jež může být dočasná, jak ukazují skutkové okolnosti věci v původním řízení, bydliště na území dotyčného členského státu, je v souladu s těmito cíli.
- 36 INPS a italská vláda rovněž tvrdí, že vyloučení držitele jednotného povolení, jehož rodinní příslušníci nemají bydliště na území dotyčného členského státu, z práva na rovné zacházení stanoveného směrnicí 2011/98 potvrzuje článek 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti (Úř. věst. 2010, L 344, s. 1), který stanoví, že nařízení č. 883/2004 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2009, L 284, s. 1), se vztahují na státní příslušníky třetích zemí, na které se dosud nevztahovala pouze z důvodu jejich státní příslušnosti, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé po nich, pokud oprávněně pobývají na území členského státu a jsou v situaci, která se neomezuje ve všech ohledech na jediný členský stát.
- 37 Avšak i když, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodech 58 a 59 svého stanoviska, je cílem článku 1 nařízení č. 1231/2010 založit právo na rovné zacházení výslovně ve prospěch rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země, kteří mají bydliště na území členského státu a nacházejí se v situaci, na kterou se vztahuje toto nařízení, nelze z toho nijak vyvodit, že unijní normotvůrce měl v úmyslu vyloučit z práva na rovné zacházení stanovené směrnicí 2011/98 držitele jednotného povolení, jehož rodinní příslušníci nemají bydliště na území dotyčného členského státu.
- 38 Na rozdíl od toho, co tvrdí INPS a italská vláda, nemůže být takové vyloučení založeno ani na samotném faktu, že pokud jde o státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty, jež mají privilegované postavení, směrnice 2003/109 v čl. 11 odst. 2 stanoví možnost členských států omezit rovné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení na případ, kdy se bydliště nebo obvyklé místo pobytu rodinných příslušníků nachází na jejich území. Jak totiž vyplývá z bodu 26 tohoto rozsudku, výjimky z práva na rovné zacházení stanovené směrnicí 2011/98 musí být vykládány restriktivně. Výjimka uvedená v čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/109 přitom není směrnicí 2011/98 stanovena. Z toho vyplývá, že nelze připustit, aby výjimky stanovené směrnicí 2011/98 byly vykládány tak, že zahrnují další výjimku pouze z toho důvodu, že se taková výjimka vyskytuje v jiném aktu sekundárního práva.
- 39 S výhradou výjimek povolených v čl. 12 odst. 2 písm. b) směrnice 2011/98 nemůže tudíž členský stát odeprít nebo omezit nárok na dávku sociálního zabezpečení držiteli jednotného povolení z důvodu, že jeho rodinní příslušníci nebo někteří z nich nemají bydliště na jeho území, ale ve třetí zemi, pokud tento nárok přiznává svým státním příslušníkům nezávisle na místě bydliště jejich rodinných příslušníků.
- 40 Pokud jde o spor v původním řízení, je třeba zaprvé konstatovat, že samotný předkládající soud uvádí, že příspěvek pro domácnost má zejména povahu dávky sociálního zabezpečení spadající do působnosti čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98. Podle informací uvedených tímto soudem se totiž jedná o peněžitou dávku poskytovanou bez individuálního a diskrečního posouzení osobních potřeb žadatele na základě právně definované situace, jež má kompenzovat rodinné výdaje. Taková dávka představuje dávku sociálního zabezpečení spadající mezi rodinné dávky uvedené v čl. 3 odst. 1 písm. j) nařízení č. 883/2004 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, body 20 až 25).

- 41 Zadruhé předkládající soud uvádí, že domácnost představuje základ pro výpočet výše tohoto příspěvku. INPS a italská vláda v tomto ohledu tvrdí, že nezohlednění rodinných příslušníků, kteří nemají bydliště na území Italské republiky, má dopad pouze na tuto částku; ta je nulová, jak INPS upřesnil na jednání, pokud všichni rodinní příslušníci mají bydliště mimo území tohoto státu.
- 42 Je přitom třeba poznamenat, že jak nevyplácení příspěvku pro domácnost, tak snížení jeho výše podle toho, zda všichni rodinní příslušníci nebo někteří z nich nemají bydliště na území Italské republiky, jsou v rozporu s právem na rovné zacházení stanoveným v čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98, jelikož představují rozdílné zacházení mezi držiteli jednotného povolení a italskými státními příslušníky.
- 43 Na rozdíl od toho, co rovněž tvrdí INPS, takové rozdílné zacházení nemůže být odůvodněno skutečností, že se držitelé jednotného povolení a státní příslušníci hostitelského členského státu nacházejí v odlišné situaci z důvodu svých vazeb k tomuto státu, jelikož takové odůvodnění je v rozporu s čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98, který v souladu s cíli této směrnice připomenutými v bodě 34 tohoto rozsudku ukládá povinnost rovného zacházení s nimi v oblasti sociálního zabezpečení.
- 44 Stejně tak, jak vyplývá z ustálené judikatury, případné obtíže s ověřováním situace příjemců, pokud jde o podmínky pro přiznání příspěvku pro domácnost v případě, že rodinní příslušníci nemají bydliště na území dotyčného členského státu, jichž se dovolává INPS a italská vláda, nemohou odůvodnit rozdílné zacházení (obdobně viz rozsudek ze dne 26. května 2016, Kohll a Kohll-Schlesser, C-300/15, EU:C:2016:361, bod 59, jakož i citovaná judikatura).
- 45 Zatřetí předkládající soud zdůrazňuje, že členové domácnosti jsou podle vnitrostátního práva považováni za příjemce příspěvku pro domácnost. Nárok na tento příspěvek však nelze z tohoto důvodu odeprft držiteli jednotného povolení, jehož rodinní příslušníci nemají bydliště na území Italské republiky. I když jsou totiž příslušníci domácnosti příjemci uvedené dávky, což je samotným účelem rodinné dávky, z informací poskytnutých tímto soudem, uvedených v bodech 18 a 19 tohoto rozsudku, vyplývá, že je tato dávka vyplácena pracovníkovi nebo důchodci, který je rovněž členem domácnosti.
- 46 Z toho vyplývá, že čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98 brání takovému ustanovení, jako je čl. 2 odst. 6a zákona č. 153/1988, podle kterého manžel či manželka, jakož i děti a osoby považované za děti státního příslušníka třetí země, kteří nemají bydliště na území Italské republiky, nejsou členy domácnosti ve smyslu tohoto zákona, s výjimkou případů, kdy je ze strany státu, z něhož pochází cizí státní příslušník, vyhrazeno reciproční zacházení s italskými státními příslušníky, nebo pokud byla uzavřena mezinárodní úmluva v oblasti rodinných dávek.
- 47 S ohledem na výše uvedené je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98 musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle níž se pro účely určení nároků na dávku sociálního zabezpečení nepřihlíží k rodinným příslušníkům držitele jednotného povolení ve smyslu čl. 2 písm. c) této směrnice, kteří nemají bydliště na území tohoto členského státu, nýbrž ve třetí zemi, kdežto k rodinným příslušníkům státního příslušníka uvedeného členského státu, kteří mají bydliště ve třetí zemi, se přihlíží.

## **K nákladům řízení**

- 48 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 (pátý senát) rozhodl takto:

**Článek 12 odst. 1 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle níž se pro účely určení nároků na dávku sociálního zabezpečení nepřihlíží k rodinným příslušníkům držitele jednotného povolení ve smyslu čl. 2 písm. c) této směrnice, kteří nemají bydliště na území tohoto členského státu, nýbrž ve třetí zemi, kdežto k rodinným příslušníkům státního příslušníka uvedeného členského státu, kteří mají bydliště ve třetí zemi, se přihlíží.**

Podpisy.