



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA
przedstawiona w dniu 11 czerwca 2020 r.¹

Sprawa C-302/19

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale przeciwko WS

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2011/98/UE – Prawa obywateli państw trzecich posiadających jedno zezwolenie – Artykuł 12 – Prawo do równego traktowania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego – Ustawodawstwo krajowe wyłączające nieprzebywających w państwie członkowskim członków rodziny obywateli państw trzecich przy ustalaniu uprawnienia do świadczenia rodzinnego

I. Wprowadzenie

1. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o przedstawienie wskazówek w przedmiocie wykładni art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim².

2. W art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98 przyznano obywatelom państw trzecich, którzy posiadają jedno zezwolenie, prawo do traktowania na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego w zakresie zabezpieczenia społecznego. W niniejszej sprawie należy przede wszystkim ustalić, czy rzeczony artykuł stoi na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, na podstawie którego – w przeciwieństwie do zasad przewidzianych dla obywateli przyjmującego państwa członkowskiego – przy ustalaniu uprawnienia do świadczenia rodzinnego wyłącza się nieprzebywających w tym państwie członków rodziny obywateli państw trzecich.

3. W związku z tym stanowi ona dla Trybunału okazję do rozwinięcia orzecznictwa w przedmiocie zagwarantowanego w art. 12 dyrektywy 2011/98 prawa do równego traktowania posiadaczy jednego zezwolenia w świetle wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

4. Niniejsza sprawa jest rozpatrywana przez Trybunał równolegle ze sprawą Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (świadczenia rodzinne dla rezydentów długoterminowych), C-303/19, w której przedstawię dziś swoją opinię. Sąd odsyłający porusza w niej podobną kwestię dotyczącą wykładni art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu

¹ Język oryginału: angielski.

² Dz.U. 2011, L 343, s. 1.

obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi³, a mianowicie rozważa on, czy to samo wyłączenie mające zastosowanie do obywateli państw trzecich, których członkowie rodziny nie przebywają w przyjmującym państwie członkowskim, jest zgodne z prawem do równego traktowania przyznanych rezydentom długoterminowym na podstawie owej dyrektywy.

5. Co szczególnie istotne, obie te sprawy poruszają nowe zagadnienia związane ze stosowaniem zasady równego traktowania obywateli państw trzecich w świetle prawa Unii, a także problem związku między dyrektywą 2003/109 a dyrektywą 2011/98 w tym zakresie. Potencjalnie mogą one również oddziaływać na inne dyrektywy zawierające przepisy dotyczące równego traktowania obywateli państw trzecich, które stanowią element unijnych ram prawnych w dziedzinie legalnej migracji⁴.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

6. Motywy 20 i 24 dyrektywy 2011/98 przewidują:

„(20) Wszystkim obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym i pracującym w państwach członkowskich powinien przysługiwać przynajmniej wspólny zbiór praw oparty na traktowaniu na równi z obywatelami odnośnego przyjmującego państwa członkowskiego, niezależnie od pierwotnego celu czy podstawy przyjęcia ich na terytorium tego państwa. Prawo do równego traktowania w obszarach określonych w niniejszej dyrektywie należy przyznać nie tylko tym obywatelom państw trzecich, których przyjęto w państwie członkowskim w celu zatrudnienia, ale również tym, których przyjęto w innych celach i którym przyznano dostęp do rynku pracy tego państwa członkowskiego zgodnie z innymi przepisami unijnymi lub krajowymi, w tym członkom rodziny pracownika z państwa trzeciego, których przyjęto na terytorium danego państwa członkowskiego zgodnie z dyrektywą Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin⁵; [...].

(24) Pracownicy z państw trzecich powinni korzystać z równego traktowania w zakresie zabezpieczenia społecznego. Działy zabezpieczenia społecznego określono w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁶. Przepisy niniejszej dyrektywy przewidujące równe traktowanie w zakresie zabezpieczenia społecznego powinny mieć zastosowanie także do pracowników przyjętych w państwie członkowskim bezpośrednio z państwa trzeciego. Niemniej jednak niniejsza dyrektywa nie powinna przyznawać pracownikom z państw trzecich szerszych praw w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, niż czyni to obowiązujące prawo Unii względem obywateli państw trzecich, których sytuacja ma charakter transgraniczny. Ponadto niniejsza dyrektywa nie powinna przyznawać praw w przypadkach, które wykraczają poza zakres prawa Unii, na przykład w odniesieniu do członków rodziny przebywających w państwie trzecim. Niniejsza dyrektywa powinna przyznawać prawa jedynie tym członkom rodziny, którzy dołączają do pracownika z państwa trzeciego w państwie członkowskim w ramach łączenia rodziny, lub tym członkom rodziny, którzy już przebywają legalnie w tym państwie członkowskim”.

3 Dz.U. 2004, L 16, s. 44.

4 Zobacz w szczególności art. 22 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair (wersja przekształcona) (Dz.U. 2016, L 132, s. 21), który odsyła do przepisów dotyczących równego traktowania zawartych w art. 12 dyrektywy 2011/98. Zobacz ponadto pkt 32 niniejszej opinii.

5 Dz.U. 2003, L 251, s. 12.

6 Dz.U. 2004, L 166, s. 1.

7. Artykuł 12 dyrektywy 2011/98, zatytułowany „Prawo do równego traktowania”, stanowi:

„1. Pracownicy z państwa trzeciego, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. b) i c), są traktowani na równi z obywatelami państwa członkowskiego, na którego terytorium przebywają, w zakresie: [...]

e) działań zabezpieczenia społecznego określonych w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004; [...]

2. Państwa członkowskie mogą ograniczyć zasadę równego traktowania: [...]

b) przez ograniczenie praw przyznanych pracownikom z państw trzecich na mocy ust. 1 lit. e), jednak bez ograniczania tych praw w stosunku do pracowników z państw trzecich, którzy są zatrudnieni albo którzy byli zatrudnieni przynajmniej przez okres sześciu miesięcy i są teraz zarejestrowani jako bezrobotni.

Ponadto państwa członkowskie mogą postanowić, że w odniesieniu do świadczeń rodzinnych ust. 1 lit. e) nie ma zastosowania do obywateli państw trzecich, którzy uzyskali zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy, do obywateli państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów oraz do obywateli państw trzecich, którzy mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy”.

B. Prawo włoskie

8. Artykułem 2 Decreto legge 13 marzo 1988, n. 69, Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti (dekretu z mocą ustawy nr 69 z dnia 13 marca 1988 r. wprowadzającego przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego w celu usprawnienia zarządzania realizowanego przez władze portowe oraz inne pilne przepisy), który został przekształcony ze zmianami w ustawę nr 153 z dnia 13 maja 1988 r. (zwaną dalej „ustawą nr 153/1988”) (GURI nr 143 z dnia 20 czerwca 1988 r.), wprowadzono „assegno per il nucleo familiare” (zwany dalej „dodatkiem na gospodarstwo domowe”). Artykuł ten stanowi:

„1. W przypadku pracowników, emerytów i osób uprawnionych do świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego z tytułu zatrudnienia [...], dodatki rodzinne, uzupełniające dodatki rodzinne i wszystkie inne świadczenia rodzinne, niezależnie od ich nazwy [...], zastępuje się, na warunkach określonych w niniejszym artykule, dodatkiem na gospodarstwo domowe.

2. Dodatek przysługuje w zróżnicowanej wysokości, w zależności od liczby członków i dochodu gospodarstwa domowego, zgodnie z tabelą załączoną do niniejszego dekretu. Poziomy dochodu określone w tej tabeli zwiększa się [...] w odniesieniu do gospodarstw domowych obejmujących osoby, które z powodu choroby lub ułomności fizycznej lub psychicznej dotknięte są całkowitą i trwałą niemożnością wykonywania pracy zarobkowej, lub, w przypadku, gdy są to osoby niepełnoletnie, które mają stałe trudności w wykonywaniu zadań i funkcji typowych dla ich wieku. Wspomniane poziomy dochodu zwiększa się [...], jeśli osoby, o których mowa w ust. 1, są owdowiałe, rozwiedzione, są w stanie separacji sądowej bądź jeśli są stanu wolnego. Ze skutkiem od dnia 1 lipca 1994 r., jeżeli do gospodarstwa domowego, o którym mowa w ust. 6, należy dwoje lub większa liczba dzieci, miesięczna kwota należnego dodatku zwiększa się [...] dla każdego dziecka, z wyłączeniem pierwszego.

[...]

6. Gospodarstwo domowe składa się z małżonków, z wyłączeniem małżonka będącego w stanie sądowej i rzeczywistej separacji, dzieci oraz osób traktowanych jak dzieci [...] w wieku poniżej 18 lat lub, niezależnie od wieku, osób, które z powodu choroby lub ułomności fizycznej lub psychicznej dotknięte są całkowitą i trwałą niemożnością wykonywania pracy zarobkowej. [...]

6-bis. Do gospodarstwa domowego, o którym mowa w ust. 6, nie należą małżonek i dzieci oraz osoby traktowane jak dzieci cudzoziemca, które nie mają miejsca zamieszkania na terytorium Republiki Włoskiej, chyba że państwo, którego obywatelem jest cudzoziemiec, zapewnia traktowanie na zasadzie wzajemności w stosunku do obywateli Włoch lub zawarto umowę międzynarodową dotyczącą świadczeń rodzinnych. Ustalenie państw, w których obowiązuje zasada wzajemności, jest dokonywane przez ministra właściwego do spraw pracy i zabezpieczenia społecznego po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych. [...]”.

9. Dyrektywa 2011/98 została transponowana do prawa włoskiego poprzez Decreto legislativo 4 marzo 2014, 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 (dekret ustawodawczy nr 40 z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie transpozycji dyrektywy 2011/98/UE, zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 40/2014”) (GURI nr 68 z dnia 22 marca 2014 r.).

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytanie prejudycjalne

10. Z postanowienia odsyłającego wynika, że WS jest obywatelem państwa trzeciego, który od dnia 9 grudnia 2011 r. posiada zezwolenie na wykonywanie pracy najemnej we Włoszech, a od dnia 28 grudnia 2015 r. – jedno zezwolenie na pracę zgodnie z dekretem ustawodawczym nr 40/2014 transponującym dyrektywę 2011/98. Od stycznia do czerwca 2014 r., a następnie od lipca 2014 r. do czerwca 2016 r. małżonka WS i dwoje jego dzieci przebywali w państwie trzecim pochodzenia (Sri Lance)⁷.

11. W odniesieniu do tych okresów Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (krajowy zakład ubezpieczeń społecznych, Włochy, zwany dalej „INPS”) odmówił WS wypłaty dodatku na gospodarstwo domowe z tej przyczyny, że w przypadku obywateli państw trzecich art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 wyłącza z obliczania rzeczzonego dodatku członków rodziny, którzy nie przebywają we Włoszech.

12. WS wniósł skargę na decyzję INPS do Tribunale Giudice del Lavoro di Alessandria (sądu pracy w Aleksandrii, Włochy). Na jej poparcie podniósł on, że art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 jest niezgodny z przyznanym mu w art. 12 dyrektywy 2011/98 prawem do równego traktowania w zakresie, w jakim to uregulowanie krajowe traktuje obywateli państw trzecich mniej korzystnie aniżeli obywateli przyjmującego państwa członkowskiego. Sąd ten oddalił jego skargę.

13. WS wniósł apelację od tego orzeczenia do Corte d’appello di Torino (sądu apelacyjnego w Turynie, Włochy). Sąd ten uwzględnił tę apelację WS i, na podstawie art. 12 dyrektywy 2011/98, orzekł, że art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 jest dyskryminujący, i odstąpił od jego stosowania.

14. INPS wniósł skargę kasacyjną w celu uchylenia wyroku wydanego w postępowaniu w drugiej instancji. Na poparcie tej skargi INPS podniósł jeden zarzut, dotyczący błędnego zastosowania art. 12 dyrektywy 2011/98 i dekretu ustawodawczego nr 40/2014.

15. Sąd odsyłający wskazał, że dodatek na gospodarstwo domowe jest uzupełnieniem finansowym, które przysługuje w szczególności wszystkim osobom wykonującym pracę we Włoszech, pod warunkiem iż są one członkami gospodarstwa domowego osiągającego dochody nieprzekraczające określonego progu. Wysokość tego dodatku jest obliczana na podstawie liczby osób wchodzących

⁷ Zgodnie z uwagami przedstawionymi przez WS i przez rząd włoski małżonka WS i dwoje jego dzieci nie przebywali we Włoszech od stycznia 2014 r. do czerwca 2015 r., natomiast po tym okresie przeprowadzili się do Włoch, gdzie mają miejsce legalnego pobytu. Z uwagi na fakt, że te kwestie należą do właściwości sądu odsyłającego, nie będą one przedmiotem mojej analizy.

w skład gospodarstwa domowego, liczby dzieci i dochodów gospodarstwa domowego. W przypadku pracowników jego wypłaty dokonuje pracodawca wraz z wypłatą wynagrodzenia, według stawki procentowej od wynagrodzenia brutto pracownika, a następnie INPS dokonuje ostatecznego rozliczenia między kwotami wypłaconymi przez pracodawcę a należnymi od niego składkami na ubezpieczenie społeczne. Sąd odsyłający uznał, że – niezależnie od jego orzecznictwa, w którym charakter tego dodatku określano jako związany z zabezpieczeniem społecznym i z pomocą społeczną – ów dodatek jest objęty zakresem stosowania art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98.

16. Sąd odsyłający zauważył między innymi, że członkowie gospodarstwa domowego mają zasadnicze znaczenie z uwagi na strukturę owego dodatku i są okreśłani jako jego podstawowi beneficjenci. W związku z tym powziął on wątpliwość, czy art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98 stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988, zgodnie z którym członkowie rodziny obywateli państw trzecich – a nie członkowie rodziny obywateli włoskich – są wyłączeni z gospodarstwa domowego, jeśli miejsce ich pobytu nie znajduje się we Włoszech oraz nie są spełnione warunki wzajemności w odniesieniu do państwa, którego są oni obywatelami, w świetle motywów 20 i 24 owej dyrektywy, w których jest mowa o członkach rodziny przebywających w państwie członkowskim.

17. W tych okolicznościach Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) postanowił zawiesić postępowanie główne i skierować do Trybunału Sprawiedliwości następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r., a także zasadę równego traktowania posiadaczy jednego zezwolenia na pobyt i pracę oraz obywateli państwa członkowskiego należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, na podstawie którego – w przeciwieństwie do zasad przewidzianych dla obywateli danego państwa członkowskiego – przy obliczaniu liczby członków gospodarstwa domowego dla celów obliczenia dodatku na gospodarstwo domowe należy wyłączyć członków rodziny pracownika posiadającego jedno zezwolenie i będącego obywatelem państwa trzeciego, jeżeli zamieszkują oni w państwie trzecim pochodzenia?”.

18. Uwagi na piśmie zostały przedłożone Trybunałowi przez INPS, WS, rząd włoski i Komisję Europejską. Strony te wzięły również udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 27 lutego 2020 r.

IV. Zwięzłe przedstawienie uwag stron

19. INPS podnosi, że na pytanie prejudycjalne należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Utrzymuje on, że – co się tyczy państw trzecich – trudno jest ustalić, czy tym samym członkom rodziny wypłacane są za granicą inne świadczenia rodzinne, jak również czy zaszły zmiany w sytuacji rodzinnej, które mogą mieć wpływ na prawo do otrzymywania dodatku na gospodarstwo domowe. W związku z tym jego zdaniem przewidziane w art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 wyłączenie członków rodziny nieprzebywających we Włoszech – stosowane wyłącznie do obywateli państw trzecich, które nie podpisały z Włochami umowy międzynarodowej dotyczącej świadczeń rodzinnych lub nie zapewniają wzajemnego traktowania obywateli włoskich, a nie do obywateli Włoch lub obywateli Unii – jest proporcjonalne i uzasadnione, ponieważ ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której ów dodatek przestałby spełniać swoją funkcję polegającą na zapewnieniu gospodarstwu domowemu skutecznego wsparcia. To ustawodawstwo krajowe pozwala także odróżnić sytuacje, które są od siebie w sposób obiektywny odmienne, skoro więc łącząca obywatela państwa członkowskiego z tym państwem ma charakter trwały i pierwotny, zaś więc łącząca obywatela państwa trzeciego z państwem członkowskim ma charakter wtórny i – co do zasady – tymczasowy.

20. INPS wskazuje, że art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 jest zgodny z art. 12 dyrektywy 2011/98. Zdaniem INPS z art. 3 ust. 1 oraz z motywów 8, 19, 20, 24 i 26 owej dyrektywy wynika, że nie wystarcza, iż pracownik z państwa trzeciego przebywa we Włoszech, ponieważ beneficjentami dodatku na gospodarstwo domowe są członkowie rodziny, toteż muszą oni przebywać na terytorium Włoch. INPS przypomina również, że dodatek na gospodarstwo domowe różni się od świadczenia analizowanego w wyroku *Martinez Silva*⁸, przede wszystkim dlatego, że podstawą dodatku jest stosunek pracy, że jest on finansowany z obowiązkowych składek odprowadzanych przez pracodawców i pracowników oraz że w sposób precyzyjny odnosi się do członków gospodarstwa domowego. Jak INPS podkreślił w trakcie rozprawy, art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 nie wpływa na prawo obywatela państwa trzeciego do dodatku, a jedynie na jego wysokość, zaś uregulowanie to jest zgodne z celem dyrektywy 2011/98, jakim jest wspieranie integracji obywateli państw trzecich w państwach członkowskich.

21. WS podnosi, że art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98 oraz zasada równego traktowania stoją na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu takiemu jak to rozpatrywane w niniejszej sprawie. Zdaniem WS z uwagi na obowiązywanie art. 2 ustawy nr 153/1988 osoby pracujące we Włoszech, do których ma zastosowanie system wynagradzania i składek przewidziany w prawie włoskim, podlegają – jeśli chodzi o dodatek na gospodarstwo domowe – odmiennemu traktowaniu ze względu na przynależność państwową: pracownicy z państw trzecich, w przeciwieństwie do pracowników włoskich, nie mogą zaliczyć do swojego gospodarstwa domowego członków rodziny przebywających za granicą w celu nabycia uprawnienia do rzeczoności dodatku i obliczenia jego wysokości. Z uwagi na fakt, że w przypadku swoich obywateli Włochy uwzględniają członków rodziny przebywających za granicą, muszą czynić to samo w odniesieniu do obywateli państw trzecich w świetle art. 12 dyrektywy 2011/98. Odmiennie rozwiązanie byłoby sprzeczne z wyrażonym w motywie 19 tej dyrektywy celem w postaci zapewnienia równości i spójności społecznej.

22. WS twierdzi, że motyw 20 dyrektywy 2011/98 nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ jego funkcja polega na rozszerzeniu prawa do równego traktowania na określone osoby, a nie na ograniczaniu tego prawa. Zastosowania nie ma też motyw 24 owej dyrektywy, gdyż dodatek na gospodarstwo domowe jest przyznawany wyłącznie pracownikowi, a członkowie rodziny nie mają do niego prawa. WS wskazuje, że w art. 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2011/98, w którym określono ograniczenia stosowania zasady równego traktowania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, nie ma mowy o miejscu pobytu członków rodziny pracownika z państwa trzeciego, zaś brzmienie motywu 24 owej dyrektywy nie obejmuje przypadków, w których członkowie rodziny przebywający za granicą stanowią element istotny przy ustalaniu świadczeń przyznawanych pracownikowi z państwa trzeciego przebywającemu w przyjmującym państwie członkowskim. WS przypuszcza, że gdyby prawodawca Unii zamierzał w taki sposób ograniczyć równe traktowanie, uczyniłby to wyraźnie, a nie odniósłby się do tej kwestii jedynie w motywie.

23. Jak na rozprawie podkreślił WS, jeśli wszyscy członkowie rodziny przebywają za granicą, art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 wpływa na przysługujące obywatelowi państwa trzeciego prawo do dodatku, a nie jedynie na jego wysokość. Zdaniem WS nie występuje również niezgodność z dyrektywą 2003/109, ponieważ przewidziane w niej równe traktowanie rezydentów długoterminowych jest ujęte w sposób szerszy niż równe traktowanie posiadaczy jednego zezwolenia na podstawie dyrektywy 2011/98 i obejmuje zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczną i ochronę socjalną, bez żadnych konkretnych ograniczeń w odniesieniu do świadczeń rodzinnych, toteż ogólne traktowanie tych kategorii obywateli państw trzecich na podstawie owych dwóch dyrektyw pozostaje bez zmian. WS dodaje, że kontrola dodatków, w przypadku gdy członkowie rodziny przebywają za

⁸ Wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., C-449/16, EU:C:2017:485.

granicą, jest kwestią odrębną od równego traktowania oraz że, w każdym razie, nie ulega zmianom w zależności od tego, czy dana sytuacja dotyczy nieprzebywających we Włoszech członków rodziny obywateli włoskich czy też nieprzebywających we Włoszech członków rodziny obywateli państw trzecich mających miejsce pobytu we Włoszech.

24. Rząd włoski twierdzi, że art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98 oraz zasada równego traktowania nie stoją na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w niniejszej sprawie. Wskazuje on, że dodatek na gospodarstwo domowe jest finansowany z obowiązkowych składek na ubezpieczenie odprowadzanych przez pracodawcę, w związku z czym wchodzi on w zakres zabezpieczenia społecznego. Podnosi on przy tym, że wyłączenie nieprzebywających we Włoszech członków rodziny obywateli państw trzecich wynika z charakteru tego dodatku, jego celu oraz warunków, których spełnienie jest wymagane do jego przyznania, a także z celu zapobiegania nadużyciom w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, takim jak wybór sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy.

25. Według rządu włoskiego owo wyłączenie nie jest sprzeczne z dyrektywą 2011/98. Twierdzi on, że art. 12 ust. 1 lit. e) tejże dyrektywy, którego zakresem objęto dodatek na gospodarstwo domowe, przyznaje równe traktowanie jedynie określonym w nim pracownikom z państwa trzeciego. Tym samym ów przepis nie przyznaje członkom rodziny prawa do równego traktowania w odniesieniu do systemów, których są oni bezpośrednimi beneficjentami, tak jak ma to miejsce w przypadku dodatku na gospodarstwo domowe. Zdaniem rządu włoskiego taką wykładnię potwierdzają motywy 24 i 26 dyrektywy 2011/98 oraz art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo⁹, który to przepis stanowi w szczególności, że owo rozporządzenie ma zastosowanie również do członków rodzin „pod warunkiem że zamieszkują oni legalnie na terytorium państwa członkowskiego”¹⁰.

26. Rząd włoski podkreśla – co się tyczy prawa do równego traktowania przyznanego rezydentom długoterminowym, którzy, zgodnie z motywem 8 dyrektywy 2011/98, cieszą się „korzystniejszym statusem” aniżeli posiadacze jednego zezwolenia – że art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 upoważnia państwa członkowskie do ograniczenia owego prawa do przypadków, w których miejsce zamieszkania rezydenta długoterminowego „lub członków [jego] rodziny, dla których występuje on o świadczenia”, jest położone na ich terytorium. Uważa on zatem, że wykładnia art. 12 dyrektywy 2011/98, zgodnie z którą świadczenia miałyby być przyznawane członkom rodziny posiadacza jednego zezwolenia na mniej rygorystycznych warunkach niż warunki mające zastosowanie do członków rodziny rezydentów długoterminowych, byłaby nielogiczna. Jego zdaniem brak jest również sprzeczności z wyrokiem Martinez Silva¹¹, ponieważ wyrok ten dotyczył innego rodzaju świadczenia, a wszyscy członkowie gospodarstwa domowego wnioskodawcy mieli miejsce pobytu w przyjmującym państwie członkowskim. Jak zaznaczył podczas rozprawy rząd włoski, art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 ma wpływ na wysokość dodatku, natomiast nie ma wpływu na prawo do niego, i uregulowanie to jest zgodne z celem dyrektywy 2011/98, jakim jest wspieranie integracji obywateli państw trzecich w państwach członkowskich.

27. Komisja podnosi, że art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98 stoi na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu takiemu jak to rozpatrywane w niniejszej sprawie. Zauważa ona, że dodatek na gospodarstwo domowe stanowi, na potrzeby stosowania tego przepisu, świadczenie rodzinne w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004, zaś WS jest objęty podmiotowym zakresem stosowania tego przepisu, ponieważ jest on obywatelem państwa trzeciego, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2011/98. Komisja przypomina, że art. 12 dyrektywy 2011/98 nie ogranicza równego

9 Dz.U. 2010, L 344, s. 1.

10 Rząd włoski powołuje się w tym względzie na wyrok z dnia 24 stycznia 2019 r., Balandin i in., C-477/17, EU:C:2019:60.

11 Wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., C-449/16, EU:C:2017:485.

traktowania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w zależności od miejsca pobytu członków rodziny pracownika z państwa trzeciego. Do WS nie mają ponadto zastosowania odstępstwa, które państwo członkowskie może ustanowić na podstawie art. 12 ust. 2 lit. b) owej dyrektywy, o ile państwo to jasno wyraziło zamiar powołania się na nie¹², co nie ma miejsca w niniejszej sprawie. Jak pokazuje przykład art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2011/98, który dotyczy ulg podatkowych, jeżeli prawodawca Unii zamierza ograniczyć równe traktowanie ze względu na miejsce pobytu członków rodziny obywatela państwa trzeciego, czyni to w sposób wyraźny.

28. Komisja twierdzi, że motyw 24 dyrektywy 2011/98 nie ogranicza stosowania równego traktowania, natomiast z jego brzmienia jasno wynika, iż owa dyrektywa sama w sobie nie przyznaje praw w sytuacjach, w których w prawie Unii brak jest zharmonizowanych przepisów. Z uwagi na fakt, że równe traktowanie na podstawie dyrektywy 2011/98 zależy od uznanych w przepisach krajowych praw obywateli przyjmującego państwa członkowskiego, to w sytuacji, w której takie przepisy przewidują – jak ma to miejsce w przypadku art. 2 ustawy nr 153/1988 – przyznanie świadczeń rodzinnych na rzecz przebywających za granicą członków rodziny tychże obywateli, takie świadczenia muszą być również, zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98, przyznawane na rzecz członków rodziny pracowników z państw trzecich znajdujących się w takiej samej sytuacji. Komisja podkreśliła podczas rozprawy, że argumenty oparte na motywie 20 dyrektywy 2011/98 i art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010 są bezzasadne, ponieważ uregulowania te odnoszą się do przypadków, w których członkom rodziny są przyznawane prawa o charakterze autonomicznym, a ponadto że nie ma niespójności między zaproponowaną wykładnią art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98 i art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 dotyczącej rezydentów długoterminowych, ponieważ przepisy te dotyczą różnych sytuacji prawnych.

V. Analiza

29. Poprzez zadane pytanie sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy zasadę równego traktowania posiadaczy jednego zezwolenia ustanowioną w art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98 w odniesieniu do dziedziny zabezpieczenia społecznego należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu takiemu jak art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988, na podstawie którego wyłącza się członków rodziny obywatela państwa trzeciego posiadającego jedno zezwolenie – przy ustalaniu uprawnienia takiego obywatela państwa trzeciego do świadczenia rodzinnego – natomiast nie wyłącza się członków rodziny obywatela przyjmującego państwa członkowskiego, gdy owi członkowie rodziny nie mają miejsca pobytu w tym państwie.

30. Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytanie zadane Trybunałowi w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie jest związane z faktem, iż – jak zauważono w pkt 8 niniejszej opinii – zgodnie z art. 2 ustawy nr 153/1988 gospodarstwo domowe, którego istnienie stanowi podstawę przy ustalaniu dodatku, składa się ze wszystkich osób pozostających w pewnym określonym stosunku rodzinnym z pracownikiem znajdującym się we Włoszech, niezależnie od faktu, czy członkowie rodziny tego pracownika przebywają we Włoszech lub w innym miejscu świata. Jednak na podstawie art. 2 ust. 6-bis owej ustawy w przypadku osób pracujących we Włoszech, które są obywatelami państw trzecich, gospodarstwo domowe składa się wyłącznie z tych członków rodziny, którzy mają miejsce pobytu we Włoszech – natomiast nie zalicza się do niego tych członków rodziny, którzy przebywają za granicą (chyba że zastrzeżono traktowanie na zasadzie wzajemności lub zawarto szczególną umowę)¹³.

¹² Komisja powołuje się w tym względzie na wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485.

¹³ Należy zauważyć, że – jak wskazał WS – o ile w pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający wspomina o państwie trzecim pochodzenia, to z analizowanego ustawodawstwa krajowego wynika, iż owa kwestia powstaje również wówczas, gdy członkowie rodziny przebywają w innych państwach niż Włochy.

31. Pragnę zauważyć, że podniesiona w niniejszej sprawie kwestia nie była jeszcze analizowana przez Trybunał. Aby udzielić odpowiedzi na zadane pytanie, w pierwszej kolejności przedstawię pewne uwagi ogólne na temat dyrektywy 2011/98 oraz unijnych ram prawnych w dziedzinie legalnej migracji, a także na temat wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., *Martinez Silva*¹⁴ (sekcja A). Następnie przejdę do wykładni art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98 i wyjaśnię, dlaczego moim zdaniem ustawodawstwo krajowe takie jak rozpatrywane w niniejszej sprawie nie jest zgodne z tym przepisem (sekcja B).

A. Uwagi wstępne

1. Dyrektywa 2011/98 i unijne ramy prawne w dziedzinie legalnej migracji

32. Należy pamiętać, że dyrektywa 2011/98 stanowi kluczowy instrument prawny wchodzący w skład tak zwanych unijnych ram prawnych w dziedzinie legalnej migracji, które są częścią wspólnej polityki imigracyjnej Unii w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹⁵. Na unijne ramy prawne w dziedzinie legalnej migracji składa się szereg dyrektyw, które w ujęciu ogólnym regulują warunki wjazdu i pobytu określonych kategorii obywateli państw trzecich, a także prawa przysługujące im po przyjęciu w państwach członkowskich¹⁶. Przepisy dotyczące równego traktowania stanowią istotny element owych dyrektyw i wspierają jeden z głównych celów polityki imigracyjnej Unii, jakim jest – jak wskazano w motywie 2 dyrektywy 2011/98 – zapewnienie sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich¹⁷.

33. W tym kontekście, w zestawieniu z dyrektywami dotyczącymi konkretnych kategorii pracowników z państw trzecich¹⁸, dyrektywa 2011/98 ustanawia wspólne ramy praw przysługujących obywatelom państw trzecich, którzy są legalnie zatrudnieni i zostali już przyjęci w państwie członkowskim¹⁹. Ma ona dwa główne cele. Pierwszym jest uproszczenie procedury ubiegania się obywateli państw trzecich o przyjęcie do pracy w państwie członkowskim przez wprowadzenie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie (łączne zezwolenie na pracę i pobyt). Drugim jest zagwarantowanie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich opartego na traktowaniu ich na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego²⁰.

14 C-449/16, EU:C:2017:485.

15 Zobacz tytuł V rozdział 2 TFUE, w szczególności art. 79 TFUE.

16 Omówienie tej kwestii zawiera na przykład dokument roboczy służb Komisji – ocena adekwatności prawa Unii w dziedzinie legalnej migracji, SWD(2019) 1055 final z dnia 29 marca 2019 r. (zwany dalej „oceną adekwatności przeprowadzoną przez Komisję”). Jak wskazano w tym dokumencie, na unijne ramy prawne w dziedzinie legalnej migracji składają się następujące dyrektywy: (1) dyrektywa 2003/86 w sprawie łączenia rodzin; (2) dyrektywa 2003/109 w sprawie rezydentów długoterminowych; (3) dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. 2009, L 155, s. 17); (4) dyrektywa 2011/98 w sprawie jednego zezwolenia; (5) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego (Dz.U. 2014, L 94, s. 375); (6) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz.U. 2014, L 157, s. 1); oraz (7) dyrektywa 2016/801 dotycząca między innymi studentów i naukowców, która uchyliła i zastąpiła dyrektywę Rady 2004/114/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie (Dz.U. 2004, L 375, s. 12) i dyrektywę Rady 2005/71/WE z dnia 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych (Dz.U. 2005, L 289, s. 15).

17 Zobacz art. 79 ust. 1 TFUE; zob. także art. 67 ust. 2 TFUE.

18 Zobacz przypis 16 niniejszej opinii.

19 Zobacz ocena adekwatności przeprowadzona przez Komisję, przywołana w przypisie 16 niniejszej opinii, s. 26.

20 Zobacz dyrektywa 2011/98, w szczególności art. 1 i motyw 30; zob. także sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące dyrektywy 2011/98, COM(2019) 160 final z dnia 29 marca 2019 r., s. 1. Kwestia ta została szczegółowo omówiona na przykład w następujących opracowaniach: B. Friðriksdóttir, *What Happened to Equality? The Construction of the Right to Equal Treatment of Third-Country Nationals in European Union Law on Labour Migration*, Brill Nijhoff 2017, s. 193–226; S. Iglesias Sanchez, *Single Permit Directive 2011/98/EU*, w: *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary*, ed. K. Hailbronner, D. Thym, 2nd ed., C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, s. 880–927.

34. Dlatego też art. 12 ust. 1 dyrektywy 2011/98 stanowi, że pracownicy z państw trzecich, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. b) i c) owej dyrektywy, są traktowani na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego w pewnych określonych dziedzinach, w tym w dziedzinie świadczeń z zabezpieczenia społecznego zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy, z zastrzeżeniem odstępstw, które państwa członkowskie mogą wprowadzić na podstawie art. 12 ust. 2 owej dyrektywy. W istocie rzeczy oznacza to, że zgodnie z art. 12 dyrektywy 2011/98 państwa członkowskie muszą zapewnić, iż obywatele państw trzecich posiadający jedno zezwolenie są co do zasady traktowani w ten sam sposób co obywatele przyjmującego państwa członkowskiego znajdujący się w porównywalnej sytuacji w odniesieniu do przyznawania takich świadczeń.

2. Wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., *Martinez Silva*

35. Należy również zaznaczyć, że wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., *Martinez Silva*²¹, ma znaczenie dla niniejszej sprawy, mimo iż Trybunał zajął się w nim odmiennymi zagadnieniami. Wyrok ten został wydany w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym skierowanego przez włoski sąd apelacyjny i stanowił dla Trybunału pierwszą okazję do dokonania wykładni art. 12 dyrektywy 2011/98.

36. W owym wyroku²² Trybunał orzekł, że art. 12 dyrektywy 2011/98 stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu wyłączającemu obywateli państw trzecich posiadających jedno zezwolenie z możliwości otrzymywania świadczeń rodzinnych przyznawanych obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego na rzecz gospodarstw domowych z co najmniej trojgiem małoletnich dzieci, których dochody nie przekraczają określonego progu. W szczególności Trybunał stwierdził – w świetle orzecznictwa dotyczącego rozporządzenia nr 883/2004 oraz poprzedzającego go rozporządzenia nr 1408/71²³ – że analizowane świadczenie stanowi świadczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego objęte świadczeniami rodzinnymi, o których mowa w art. 3 rozporządzenia nr 883/2004, a tym samym wchodzi w zakres stosowania art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98²⁴.

37. Trybunał orzekł również, analogicznie do orzecznictwa dotyczącego dyrektywy 2003/109 w sprawie rezydentów długoterminowych²⁵, że dyrektywa 2011/98 przewiduje – na rzecz obywateli państw trzecich posiadających jedno zezwolenie – prawo do równego traktowania, które stanowi zasadę ogólną, i wylicza odstępstwa od tego prawa, które państwa członkowskie mogą wprowadzić, o ile jasno wyraziły zamiar powołania się na nie. Ponieważ Włochy nie wykazały takiego zamiaru, uregulowania krajowego ograniczającego możliwość przyznania analizowanego świadczenia, które zostało przyjęte przed transponowaniem dyrektywy 2011/98 do prawa wewnętrznego, nie można uznać za przepisy wprowadzające w życie ograniczenia prawa do równego traktowania, jakie państwa członkowskie mogą ustanowić na mocy tej dyrektywy²⁶.

38. W związku z tym z wyroku *Martinez Silva* wynika, że w sytuacji gdy uregulowanie krajowe wprowadza odmienne traktowanie obywateli państw trzecich posiadających jedno zezwolenie i obywateli przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do przyznawania świadczenia rodzinnego i gdy nie można zastosować żadnych odstępstw, prawo do równego traktowania przyznane

21 C-449/16, EU:C:2017:485.

22 Zobacz wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., *Martinez Silva*, C-449/16, EU:C:2017:485, pkt 9, 30, 31.

23 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. 1971, L 149, s. 2).

24 Zobacz wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., *Martinez Silva*, C-449/16, EU:C:2017:485, pkt 20–25.

25 Zobacz wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., *Martinez Silva*, C-449/16, EU:C:2017:485, pkt 29 (w którym analogicznie przytoczono wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 86, 87).

26 Zobacz wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., *Martinez Silva*, C-449/16, EU:C:2017:485, pkt 30.

owym obywatelom państw trzecich na mocy art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98 musi być respektowane. Wyrok ten potwierdza zatem stanowisko, że uregulowanie krajowe takie jak to rozpatrywane w niniejszej sprawie jest niezgodne z art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98. Powróć do tego wyroku w dalszej części mojej analizy (zob. pkt 42, 46 niniejszej opinii).

B. Wykładnia art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98

1. Rozważania ogólne

39. Na wstępie należy zauważyć, że – jak wskazano w motywie 26 dyrektywy 2011/98 – przy braku harmonizacji na szczeblu Unii każde państwo członkowskie określa, na jakich warunkach, w jakiej wysokości i na jaki okres przyznaje się świadczenia z tytułu zabezpieczenia społecznego. Korzystając z tych kompetencji, państwa członkowskie muszą jednak przestrzegać prawa Unii.

40. Wynika z tego, że dyrektywa 2011/98 nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie na przykład wyłączyło możliwość przyznawania świadczeń rodzinnych w przypadku tych pracowników, których członkowie rodziny przebywają w państwach trzecich, czy też nie uwzględniało takich członków rodziny przy obliczaniu kwoty owych świadczeń. Artykuł 12 ust. 1 lit. e) tejże dyrektywy zobowiązuje jednak państwa członkowskie do zapewnienia, aby obywatele państw trzecich posiadający jedno zezwolenie byli traktowani na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. W związku z tym, jeżeli na mocy uregulowania przyjmującego państwa członkowskiego (w niniejszym przypadku – Włoch) obywatelom tego państwa świadczenie rodzinne jest przyznawane niezależnie od miejsca pobytu członków ich rodziny, to takie samo traktowanie należy co do zasady przyznać obywatelom państw trzecich posiadającym jedno zezwolenie, którzy znajdują się w porównywalnej sytuacji na potrzeby stosowania tego przepisu. Dlatego też wydaje mi się, że wyłączenie nieprzebywających we Włoszech członków rodziny takich obywateli państw trzecich na podstawie rozpatrywanego uregulowania krajowego nie jest zgodne z owym przepisem z wymienionych poniżej powodów.

41. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że pracownik z państwa trzeciego taki jak WS jest objęty podmiotowym zakresem stosowania art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98, a zatem ma prawo korzystania z równego traktowania przewidzianego na podstawie tego przepisu. Jak wskazano w postanowieniu odsyłającym, WS posiada jedno zezwolenie w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2011/98 i jest uznawany za pracownika z państwa trzeciego, który został przyjęty w państwie członkowskim w celu wykonywania pracy zgodnie z prawem Unii lub prawem krajowym, o którym mowa w art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2011/98.

42. Po drugie, jest oczywiste, jak zauważył zarówno sąd odsyłający, jak i rząd włoski, że dodatek na gospodarstwo domowe kwalifikuje się jako świadczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego objęte świadczeniami rodzinnymi, o których mowa w art. 3 rozporządzenia nr 883/2004²⁷, co oznacza, iż wchodzi on w zakres stosowania art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98. W istocie w wyroku Bettaccini²⁸ Trybunał uznał, że jest tak w kontekście rozporządzenia nr 1408/71. W każdym razie w następstwie wydania wyroku Martinez Silva²⁹ można uznać, że dodatek na gospodarstwo domowe spełnia kryteria świadczenia rodzinnego w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 na potrzeby

²⁷ Zobacz w tym względzie oświadczenie Republiki Włoskiej na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 883/2004, w którym dodatek na gospodarstwo domowe przewidziany w ustawie nr 153/1988 uznano za świadczenie rodzinne w rozumieniu art. 3 owego rozporządzenia, dostępne na stronie: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=en>, s. 5.

²⁸ Zobacz wyrok z dnia 22 września 1994 r., C-301/93, EU:C:1994:341, w szczególności pkt 6, 18, 19; zob. także opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Bettaccini, C-301/93, EU:C:1994:139, pkt 16, 17.

²⁹ Zobacz wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., EU:C:2017:485, pkt 20–23. W kontekście rozporządzenia nr 883/2004 zob. także na przykład wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., FV i GW (dziecko współmałżonka pracownika przygranicznego), C-802/18, EU:C:2020:269, pkt 35–38.

stosowania art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98, skoro jest on świadczeniem pieniężnym przyznawanym w oderwaniu od jakiejkolwiek indywidualnej i dyskrecjonalnej oceny osobistych potrzeb wnioskodawcy, na podstawie prawnie określonej sytuacji, i skoro ma on na celu wyrównanie kosztów utrzymania rodziny.

43. Po trzecie, nie ulega wątpliwości, że – zgodnie z ustawodawstwem krajowym rozpatrywanym w niniejszej sprawie – obywatele państw trzecich posiadający jedno zezwolenie są poddawani mniej korzystnemu traktowaniu aniżeli obywatele przyjmującego państwa członkowskiego pod względem uprawnienia do dodatku na gospodarstwo domowe, czego zabrania art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98. Jest oczywiste, że na mocy art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 ustanawia się odmienny od ogólnego systemu mającego zastosowanie do obywateli włoskich, którym ów dodatek jest wypłacany niezależnie od miejsca pobytu członków rodziny, system mający zastosowanie do obywateli państw trzecich (chyba że zastrzeżono traktowanie na zasadzie wzajemności lub zawarto szczególną umowę). Na podstawie tego ustawodawstwa obywatele państw trzecich, w przeciwieństwie do obywateli włoskich, nie mogą zaliczyć członków rodziny, którzy nie przebywają we Włoszech, do gospodarstwa domowego na potrzeby ustalania uprawnienia do owego dodatku. Prowadzi to – w zależności od liczby członków rodziny przebywających we Włoszech – do obniżenia kwoty dodatku, jaką może otrzymać obywatel państwa trzeciego, lub do całkowitego wyłączenia możliwości jego wypłaty, natomiast w sytuacji gdy ów dodatek jest wypłacany obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego, członkowie ich rodziny są uwzględniani nawet wówczas, gdy nie mają miejsca pobytu we Włoszech.

44. W związku z tym, wbrew uwagom poczynionym przez INPS i rząd włoski oraz zgodnie z twierdzeniami WS, tego rodzaju ustawodawstwo krajowe należy uznać za mające wpływ na przysługujące obywatelowi państwa trzeciego prawo do dodatku na gospodarstwo domowe, a nie jedynie na jego wysokość, ponieważ faktycznie pozbawia ono takich obywateli państwa trzeciego przysługującego im prawa do owego dodatku w odniesieniu do stosownych okresów, w których wszyscy członkowie ich rodzin nie przebywali we Włoszech, co obrazują okoliczności niniejszej sprawy.

45. Należy dodać, że w zakresie, w jakim INPS zaprzecza istnieniu dyskryminacji z uwagi na fakt, iż obywatele państw trzecich posiadający jedno zezwolenie i obywatele przyjmującego państwa członkowskiego znajdują się w odmiennych sytuacjach ze względu na więzi łączące ich z tym państwem, nie można się zgodzić z tego rodzaju argumentem, ponieważ prawodawca Unii przyznał takim obywatelom państw trzecich prawo do równego traktowania na podstawie art. 12 dyrektywy 2011/98. To samo można powiedzieć o przytoczonych przez INPS i rząd włoski argumentach dotyczących trudności z kontrolą dodatków, zapobiegania nadużyciom w dziedzinie zabezpieczenia społecznego czy też utrzymania funkcji dodatku na gospodarstwo domowe, ponieważ – jak zauważył WS – owe kwestie mogą w równym stopniu odnosić się do przebywających za granicą członków rodziny obywateli włoskich, zaś dyrektywa 2011/98 przewiduje równe traktowanie.

46. Po czwarte, jest bezsporne, że odstępstwa od zasady równego traktowania w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego, a w szczególności w odniesieniu do świadczeń rodzinnych, o których mowa w art. 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2011/98, nie znajdują zastosowania w sytuacji analizowanej w postępowaniu głównym, a w każdym zaś razie Trybunałowi nie przedstawiono żadnych informacji w przedmiocie tego, że – jak wymaga tego wyrok Martinez Silva – Włochy oświadczyły, iż zamierzają się na nie powołać³⁰. Jak wskazano w pkt 7 niniejszej opinii, owe odstępstwa mają związek ze statusem zatrudnienia i długością pobytu pracownika z państwa trzeciego w przyjmującym państwie członkowskim, natomiast nie ma w ogóle mowy o tym, że państwo członkowskie może ograniczyć zasadę równego traktowania w oparciu o miejsce pobytu członków rodziny takiego pracownika.

³⁰ Zobacz wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., EU:C:2017:485, pkt 29.

47. W konsekwencji, mając na uwadze powyższe rozważania, istnieją poważne przesłanki, aby uznać, że na pytanie prejudycjalne należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Niemniej jednak, ze względu na pewne czynniki, na które zwrócił uwagę sąd odsyłający, jak również z uwagi na niektóre argumenty przytoczone przez INPS i rząd włoski, należy wskazać, że w niniejszej sprawie pojawiają się złożone kwestie dotyczące tego, w jaki sposób w tych okolicznościach należy dokonać wykładni art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98 w odniesieniu do ustawodawstwa krajowego. Złożoność niniejszej sprawy wynika przede wszystkim z charakteru analizowanego świadczenia, jak również z faktu, że pewne przepisy dyrektywy 2011/98 mogą być interpretowane jako wyłączające z zakresu jej stosowania nieprzebywających w przyjmującym państwie członkowskim członków rodziny obywateli państw trzecich.

2. Dodatkowe rozważania w świetle sytuacji analizowanej w postępowaniu głównym

48. Na wstępie pragnę oświadczyć, że zgadzam się z WS i Komisją co do tego, iż przepisy dotyczące równego traktowania zawarte w art. 12 dyrektywy 2011/98 mają zastosowanie do ustawodawstwa krajowego takiego jak rozpatrywane w niniejszej sprawie.

49. Po pierwsze, nie przekonują mnie argumenty co do istoty przytoczone przez INPS i rząd włoski, zgodnie z którymi art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98 nie obejmuje swym zakresem dodatku na gospodarstwo domowe, skoro ów przepis odnosi się wyłącznie do obywateli państw trzecich posiadających jedno zezwolenie, a nie do członków ich rodzin, którzy są beneficjentami tego dodatku.

50. Należy przypomnieć, że – jak wskazał sąd odsyłający, a także INPS, WS oraz rząd włoski – dodatek na gospodarstwo domowe przysługuje wszystkim osobom wykonującym pracę we Włoszech, pod warunkiem, iż są one członkami gospodarstwa domowego osiągającego dochody nieprzekraczające określonego progu. Ponadto jest on wypłacany przez pracodawcę i finansowany z systemu opartego na składkach. Należy zatem uznać, że prawo do tego dodatku jest powiązane z sytuacją pracownika z państwa trzeciego posiadającego jedno zezwolenie i wchodzi w zakres stosowania art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98.

51. Przyznaję, że – jak wskazał sąd odsyłający, INPS i rząd włoski – beneficjentami dodatku na gospodarstwo domowe są członkowie rodziny pracowników z państw trzecich. Istotnie, w ujęciu ogólnym, świadczenie rodzinne ma przynosić korzyści rodzinie³¹. Z informacji przedstawionych Trybunałowi wynika jednak, że o ile członkowie rodziny są niezbędnym warunkiem otrzymania tego dodatku i korzystania z niego, to prawo do tego dodatku jest co do zasady przyznawane pracownikowi z państwa trzeciego, który posiada jedno zezwolenie, a nie członkom jego rodziny. Z tej przyczyny ów pracownik ma prawo, na podstawie art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98, do równego traktowania w odniesieniu do warunków nakładanych na obywateli przyjmującego państwa członkowskiego w celu uzyskania uprawnienia do owego dodatku.

52. Po drugie, wydaje mi się, że motyw 20 dyrektywy 2011/98 jest w kontekście rozpatrywanej sprawy pozbawiony znaczenia. Jak wskazano w pkt 6 niniejszej opinii, w motywie 20 dyrektywy 2011/98 stwierdza się w szczególności, że prawo do równego traktowania należy przyznać nie tylko obywatelom państw trzecich przyjętym w państwie członkowskim w celu zatrudnienia, ale również tym osobom, które przyjęto w innych celach i którym przyznano dostęp do rynku pracy tego państwa członkowskiego, w tym między innymi członkom rodziny pracownika z państwa trzeciego, których przyjęto w państwie członkowskim w drodze łączenia rodzin na podstawie dyrektywy 2003/86.

³¹ Zobacz w tym względzie G. Strban, *Family Benefits in the EU: Is It Still Possible to Coordinate Them?*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, 2016, s. 775, 782 i 783.

53. W związku z tym z motywu 20 dyrektywy 2011/98 wynika, że członkowie rodziny pracowników z państw trzecich, którzy mają prawo do wykonywania pracy i posiadają dokument pobytowy, są objęci przepisami dotyczącymi równego traktowania zawartymi w dyrektywie 2011/98 na mocy jej art. 3 ust. 1 lit. b). Dlatego też ów motyw dotyczy sytuacji innej niż ta analizowana w niniejszej sprawie, mianowicie sytuacji, w której członkowie rodziny pracownika z państwa trzeciego posiadającego jedno zezwolenie korzystają bezpośrednio i w swoim własnym imieniu z prawa do równego traktowania na podstawie art. 12 dyrektywy 2011/98³².

54. Po trzecie, moim zdaniem motyw 24 dyrektywy 2011/98 nie potwierdza wykładni art. 12 tej dyrektywy, która to wykładnia ograniczałaby stosowanie prawa do równego traktowania przyznanego pracownikom z państw trzecich w okolicznościach niniejszej sprawy. Jak wskazano w pkt 6 niniejszej opinii, rzeczony motyw przewiduje w szczególności, że dyrektywa 2011/98 „nie powinna przyznawać praw w przypadkach, które wykraczają poza zakres prawa Unii, na przykład w odniesieniu do członków rodziny przebywających w państwie trzecim. Niniejsza dyrektywa powinna przyznawać prawa jedynie tym członkom rodziny, którzy dołączają do pracownika z państwa trzeciego w państwie członkowskim w ramach łączenia rodziny, lub tym członkom rodziny, którzy już przebywają legalnie w tym państwie członkowskim”.

55. Należy zauważyć, że przytoczone powyżej brzmienie motywu 24 dyrektywy 2011/98 nie zostało odzwierciedlone w jej przepisach, zaś na podstawie genezy owej dyrektywy można wyprowadzić jedynie ograniczone wskazówki co do jego znaczenia³³. Niemniej jednak, jak wskazała Komisja, z owego brzmienia wynika, że ów motyw ma na celu wyjaśnienie, iż dyrektywa 2011/98 sama w sobie nie przyznaje praw obywatelom państw trzecich posiadającym jedno zezwolenie w sytuacjach, w których w prawie Unii brak jest zharmonizowanych przepisów. Dlatego też wydaje mi się, że motyw 24 dyrektywy 2011/98 można interpretować w ten sposób, iż owa dyrektywa nie zobowiązuje państw członkowskich do przyznawania świadczeń rodzinnych członkom rodziny, którzy nie mają miejsca pobytu w przyjmującym państwie członkowskim³⁴. Nie ma natomiast żadnych podstaw, aby przyjąć, że brzmienie tego motywu zwalnia państwa członkowskie z ciążącego na nich w świetle art. 12 dyrektywy 2011/98 obowiązku zapewnienia równego traktowania obywateli państw trzecich posiadających jedno zezwolenie, jeśli chodzi o uprawnienie do takich świadczeń ustalane na warunkach określonych w przepisach prawa krajowego w odniesieniu do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego³⁵.

56. Wykładnię tę potwierdza w szczególności fakt, że – jak wspomniano w pkt 46 niniejszej opinii – w art. 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2011/98 wśród odstępstw, które państwa członkowskie mogą wprowadzić w odniesieniu do prawa do równego traktowania w zakresie zabezpieczenia społecznego, a w szczególności świadczeń rodzinnych, nie wymieniono miejsca pobytu członków rodziny pracownika z państwa trzeciego. Ponadto art. 12 ust. 2 lit. c) owej dyrektywy, który przewiduje odstępstwo od zasady równego traktowania w odniesieniu do ulg podatkowych, zawiera odniesienie do miejsca pobytu członków rodziny pracownika z państwa trzeciego w przyjmującym państwie członkowskim. Byłoby zatem nielogiczne, gdyby członkowie rodziny przebywający za granicą mieli być uznani za wyłączonych z zakresu stosowania przepisów dotyczących równego traktowania na podstawie art. 12 dyrektywy 2011/98.

³² Zobacz także w tym względzie motyw 21 dyrektywy 2011/98.

³³ Pragnę w szczególności zauważyć, że wydaje się, iż zdanie ostatnie motywu 24 dyrektywy 2011/98 zostało dodane na stosunkowo późnym etapie procesu decyzyjnego i publicznie niedostępne są konkretne wyjaśnienia dotyczące powodów jego wprowadzenia. Zobacz w tym względzie: dokument 15657/10 z dnia 12 listopada 2010 r., s. 17, 18; dokument 8130/11 z dnia 29 marca 2011 r., s. 8; dokument 11527/11 z dnia 10 czerwca 2011 r., s. 15, 16. Zobacz również przypis 36 niniejszej opinii.

³⁴ Zobacz podobnie H. Verschueren, *Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives*, *European Journal of Social Security*, Vol. 20, 2018, s. 100, 107.

³⁵ W tym względzie, jak wielokrotnie orzekał Trybunał, preambuła aktu prawnego Unii nie ma mocy prawnie wiążącej i nie może być powoływana ani dla uzasadnienia odstępstw od samych przepisów danego aktu, ani w celu dokonywania wykładni tych przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem. Zobacz na przykład wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppink i in./Komisja, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 76.

57. Taka wykładnia wydaje się być również zgodna z kontekstem dyrektywy 2011/98. W tym względzie należy zauważyć, że inne dyrektywy wchodzące w skład unijnych ram prawnych w dziedzinie legalnej migracji zawierają motywy o brzmieniu podobnym do brzmienia motywu 24 dyrektywy 2011/98, w których przewiduje się, iż dana dyrektywa nie przyznaje praw w przypadkach, które wykraczają poza zakres prawa Unii, na przykład w odniesieniu do członków rodziny przebywających w państwie trzecim³⁶, i jednocześnie podkreśla, że prawo do równego traktowania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego stosuje się do osób objętych ich zakresem³⁷. W niektórych dyrektywach ustanawia się także pewne szczególne odstępstwa od zasady równego traktowania w przypadku świadczeń rodzinnych, które są powiązane z długością pobytu określonej kategorii obywateli państw trzecich w przyjmującym państwie członkowskim³⁸, bez wzmiankowania o miejscu pobytu członków rodziny takich obywateli.

58. Po czwarte, nie przekonują mnie również argumenty wywodzone przez INPS i rząd włoski z rozporządzenia nr 1231/2010. Trybunał uznał już³⁹, że rozporządzenie nr 1231/2010 rozszerza zakres stosowania *ratione personae* przepisów prawa Unii dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wprowadzonych przez rozporządzenia nr 883/2004 i nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010 owe rozporządzenia mają zastosowanie do obywateli państw trzecich, jak również do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu po ich śmierci, pod warunkiem że zamieszkują oni legalnie na terytorium państwa członkowskiego i znajdują się w sytuacji, która pod każdym względem dotyczy więcej niż jednego państwa członkowskiego. Rozporządzenie to ma zatem na celu nadać takim obywatelom państw trzecich, o ile to możliwe, takie same prawa, jakie przysługują obywatelom Unii na mocy rozporządzenia nr 883/2004⁴⁰.

59. W związku z tym, jak zostało to podniesione przez WS i Komisję, rozporządzenie nr 1231/2010 dotyczy sytuacji, w których członkom rodziny przyznawane są prawa w oparciu o więzy rodzinne łączące ich z owymi obywatelami państw trzecich i okoliczność, że przebywają oni w Unii. Poprzez rozszerzenie zakresu stosowania zawartej w art. 4 rozporządzenia nr 883/2004 zasady równego traktowania na takich obywateli państw trzecich rozporządzenie nr 1231/2010 wyłącza stosowanie odstępstw od zasady równego traktowania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego przewidzianych w unijnych dyrektywach dotyczących legalnej migracji, w tym w dyrektywie 2011/98⁴¹, co wyjaśnia, dlaczego w jej motywie 25 zawarto odesłanie do owego rozporządzenia. Zatem, jak wskazała Komisja, rozporządzenie nr 1231/2010 nie zezwala państwom członkowskim na przyznawanie świadczeń rodzinnych swoim obywatelom, których członkowie rodziny przebywają za granicą, i odmawianie przyznania takich świadczeń przemieszczającym się obywatelom państw trzecich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji. Mając powyższe na uwadze, nie rozumiem, w jaki sposób rozporządzenie nr 1231/2010 może być przywoływane na poparcie wykładni art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98, za którą w niniejszej sprawie opowiadają się INPS i rząd włoski.

36 W kontekście unijnych ram prawnych w dziedzinie legalnej migracji tego rodzaju sformułowanie zawarto po raz pierwszy w motywie 16 dyrektywy 2005/71. Wydaje się, że jego podstawą był wniosek Austrii, która wskazała, iż dyrektywa „nie może ustanawiać praw w sytuacjach, które nie wchodzą w zakres prawa wspólnotowego, na przykład w odniesieniu do członków rodziny przebywających w państwie trzecim”. Zobacz na przykład dokument 10243/04 z dnia 22 czerwca 2004 r., s. 12, przypis 1.

37 Zobacz w szczególności motyw 46 dyrektywy 2014/36; motyw 55 dyrektywy 2016/801.

38 Zobacz w tym względzie art. 23 ust. 2 pkt (i) oraz motyw 46 dyrektywy 2014/36; art. 18 ust. 3 i motyw 38 dyrektywy 2014/66; art. 22 ust. 2 lit. b) i motyw 56 dyrektywy 2016/801.

39 Zobacz wyrok z dnia 24 stycznia 2019 r., Balandin i in., C-477/17, EU:C:2019:60, w szczególności pkt 24, 25.

40 Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Balandin i in., C-477/17, EU:C:2018:783, pkt 42–57, w szczególności pkt 46.

41 Zobacz w tym względzie ocena adekwatności przeprowadzona przez Komisję, przywołana w przypisie 16 niniejszej opinii, w szczególności załącznik 5, s. 108–110; R. Cornelissen, Regulation 1231/2010 on the inclusion of third-country nationals in EU social security coordination: Reach, limits and challenges, *European Journal of Social Security*, Vol. 20, 2018, s. 86, 91–93.

60. Po piąte, nie wydaje mi się, aby istniała jakakolwiek oczywista sprzeczność z dyrektywą 2003/109. Należy zauważyć, że z motywu 8 dyrektywy 2011/98 w związku z jej art. 3 ust. 2 lit. i) wynika, iż rezydenci długoterminowi nie są objęci jej zakresem „z uwagi na ich korzystniejszy status i na szczególny charakter ich zezwolenia pobytowego”. Uregulowania te dotyczą zatem zakresu stosowania dyrektywy 2011/98, a nie konkretnie równego traktowania. W każdym razie proponowana przeze mnie w niniejszej sprawie wykładnia art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98 nie uprzywilejowuje posiadaczy jednego zezwolenia względem rezydentów długoterminowych, lecz raczej zapewnia traktowanie obywateli państw trzecich na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do uprawnienia do świadczenia rodzinnego na podstawie owej dyrektywy – i taką samą propozycję formułuję w mojej opinii w sprawie C-303/19 w przedmiocie wykładni art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109.

61. Należy ponadto zauważyć, że – jak wskazano w przeprowadzonej ostatnio przez Komisję ocenie unijnych dyrektyw dotyczących legalnej migracji⁴² – w każdej z dyrektyw zawarto odmienne przepisy i szczególne ograniczenia dotyczące równego traktowania, które w dużym stopniu stanowią odzwierciedlenie różnic pomiędzy poszczególnymi kategoriami objętych ich zakresem obywateli państw trzecich oraz długościami ich pobytu, a także genezy każdej konkretnej dyrektywy. Dlatego też wydaje mi się, że o ile ogólne traktowanie rezydentów długoterminowych można co do zasady uznać za korzystniejsze w porównaniu z traktowaniem posiadaczy jednego zezwolenia, co ilustruje brak szczególnych odstępstw w przypadku świadczeń rodzinnych oraz rozciągnięcie zasady równego traktowania na dziedziny zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej określone przez prawo krajowe na podstawie art. 11 dyrektywy 2003/109, to stosowanie w konkretnej sprawie zasady równego traktowania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w odniesieniu do rezydentów długoterminowych w porównaniu z posiadaczami jednego zezwolenia zależy od danej sytuacji⁴³.

62. Wreszcie nie przekonują mnie argumenty przytoczone przez INPS i rząd włoski, zgodnie z którymi ustawodawstwo krajowe takie jak to rozpatrywane w niniejszej sprawie pozostaje zgodne z celem dyrektywy 2011/98, jakim jest wspieranie integracji obywateli państw trzecich w państwach członkowskich. W motywie 2 owej dyrektywy uznano, że osiągnięcie tego celu jest możliwe dzięki zapewnieniu równego traktowania obywateli państw trzecich posiadających jedno zezwolenie, co – jak zauważono w pkt 33 niniejszej opinii – stanowi jeden z głównych celów dyrektywy 2011/98.

63. Należy także wskazać, że – jak wynika z motywu 19 dyrektywy 2011/98 – celem zawartych w tej dyrektywie przepisów dotyczących równego traktowania jest ustanowienie minimum równych zasad w całej Unii i uznanie faktu, iż obywatele państw trzecich wnoszą wkład w gospodarkę Unii w formie wykonywanej pracy i płaconych podatków, jak również, że owi obywatele powinni w związku z tym być traktowani w sposób porównywalny z obywatelami państw członkowskich, z myślą o ograniczeniu nieuczciwej konkurencji pomiędzy nimi. W związku z tym, mając na uwadze okoliczności niniejszej sprawy, w której obywatel państwa trzeciego posiadający jedno zezwolenie znajduje się w sytuacji porównywalnej z sytuacją obywatela przyjmującego państwa członkowskiego i w szczególności wnosi, przez swoją pracę, wkład w gospodarkę tego państwa, wydaje mi się, że w pełni zgodne z celami w zakresie integracji i równego traktowania, do których osiągnięcia dąży dyrektywa 2011/98, jest, aby ów obywatel korzystał z równego traktowania w odniesieniu do uprawnienia do dodatku na gospodarstwo domowe, zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. e) rzeczony dyrektywy.

⁴² Zobacz ocena adekwatności przeprowadzona przez Komisję, przywołana w przypisie 16 niniejszej opinii, w szczególności s. 41, 42.

⁴³ Zobacz w tym względzie H. Verschueren, artykuł przywołany w przypisie 34 niniejszej opinii, s. 108.

64. W świetle wszystkich powyższych rozważań jestem zdania, że ustawodawstwo krajowe takie jak rozpatrywane w niniejszej sprawie, na podstawie którego wyłącza się członków rodziny obywatela państwa trzeciego posiadającego jedno zezwolenie, natomiast nie wyłącza się członków rodziny obywatela przyjmującego państwa członkowskiego, jeżeli owi członkowie rodziny nie mają miejsca pobytu w tym państwie, przy ustalaniu uprawnienia do świadczenia rodzinnego, nie jest zgodne z art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98.

VI. Wnioski

65. Proponuję zatem, aby Trybunał odpowiedział na pytanie skierowane w trybie prejudycjalnym przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) w następujący sposób:

Artykuł 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, na podstawie którego – w przeciwieństwie do zasad przewidzianych dla obywateli danego państwa członkowskiego – przy obliczaniu liczby członków gospodarstwa domowego w celu obliczenia dodatku na gospodarstwo domowe należy wyłączyć członków rodziny pracownika posiadającego jedno zezwolenie i będącego obywatelem państwa trzeciego, jeżeli nie przebywają oni na terytorium tego państwa członkowskiego.