



Zbiór Orzeczeń

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

Sprawa C-303/19

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale przeciwko VR

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

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2003/109/WE – Prawa obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi – Artykuł 11 – Prawo do równego traktowania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej – Odstępstwo – Ustawodawstwo krajowe wyłączające niezamieszkałych 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. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi².

2. W art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 przyznano obywatelom państw trzecich będącym rezydentami długoterminowymi prawo do traktowania na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego w zakresie zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe. W niniejszej sprawie należy przede wszystkim ustalić, czy rzeczony przepis 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 niezamieszkałych w tym państwie członków rodziny obywateli państw trzecich. Do Trybunału zwrócono się również o rozstrzygnięcie, czy odstępstwa od zasady równego traktowania, które państwa członkowskie mają możliwość wprowadzić na podstawie art. 11 ust. 2 i 4 dyrektywy 2003/109, mogą znaleźć zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy.

3. W związku z tym stanowi ona dla Trybunału okazję do rozwinięcia orzecznictwa w przedmiocie zagwarantowanego w art. 11 dyrektywy 2003/109 prawa do równego traktowania rezydentów długoterminowych w świetle wyroku z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233).

¹ Język oryginału: angielski.

² Dz.U. 2004, L 16, s. 44.

4. Niniejsza sprawa jest rozpatrywana przez Trybunał równolegle ze sprawą Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (Świadczenia rodzinne dla posiadaczy jednego zezwolenia), C-302/19, w której przedstawię dziś swoją opinię. Sąd odsyłający porusza w niej podobną kwestię dotyczącą 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 członkowskim³, 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 posiadaczom jednego zezwolenia 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 relacji między dyrektywą 2003/109 a dyrektywą 2011/98 w tym zakresie. Ze względu na ich podobną problematykę będę więc mógł – w celu uniknięcia powtórzeń – odwołać się w niektórych miejscach do argumentów przedstawionych w mojej opinii w tej rozpatrywanej równolegle sprawie.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

6. Artykuł 2 dyrektywy 2003/109, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy: [...]

e) »członkowie rodziny« oznaczają obywateli państw trzecich, którzy zamieszkują w danym państwie członkowskim zgodnie z dyrektywą Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin [4]; [...]”.

7. Artykuł 11 dyrektywy 2003/109, zatytułowany „Równe traktowanie”, stanowi:

„1. Rezydent długoterminowy korzysta z równego traktowania z obywatelami danego państwa pod względem: [...]

d) zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe; [...]

2. W odniesieniu do przepisów ust. 1 lit. b), d), e), f) i g) dane państwo członkowskie może ograniczyć równe traktowanie do przypadków, w których zarejestrowane lub faktyczne miejsce zamieszkania rezydenta długoterminowego lub członków [jego] rodziny, dla których występuje on o świadczenia, położone jest na terytorium danego państwa członkowskiego.

[...]

4. Państwa członkowskie mogą ograniczyć równe traktowanie w odniesieniu do pomocy społecznej i ochrony socjalnej do świadczeń podstawowych”.

3 Dz.U. 2011, L 343, s. 1.

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

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 2003/109 została transponowana do prawa krajowego poprzez Decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo (dekret ustawodawczy nr 3 z dnia 8 stycznia 2007 r. w sprawie transpozycji dyrektywy 2003/109/WE, GURI nr 24 z dnia 30 stycznia 2007 r.). Dekret ten włącza przepisy owej dyrektywy do tekstu Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (dekretu ustawodawczego nr 286 z dnia 25 lipca 1998 r. ujednocniającego przepisy dotyczące imigracji i statusu cudzoziemców, zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 286/1998” dodatek zwyczajny do GURI nr 191 z dnia 18 sierpnia 1998 r.).

10. Artykuł 9 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 286/1998 stanowi:

„Cudzoziemiec, który posiada od co najmniej pięciu lat ważny dokument pobytowy i wykaże dochód w wysokości co najmniej rocznej kwoty zasiłku socjalnego, a w przypadku wniosku dotyczącego członków swojej rodziny wykaże wystarczający dochód [...] oraz odpowiednie zakwaterowanie spełniające minimalne warunki przewidziane we właściwych przepisach prawa krajowego, może zwrócić się do Questore [prefekta policji] o wydanie zezwolenia na pobyt dla rezydenta długoterminowego [UE] dla siebie i członków swojej rodziny [...]”.

11. Artykuł 9 ust. 12 dekretu ustawodawczego nr 286/1998 stanowi:

„W uzupełnieniu przepisów dotyczących cudzoziemców legalnie zamieszkujących na terytorium Włoch osoba posiadająca zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego [UE] może: [...]”

c) korzystać ze świadczeń z zakresu pomocy społecznej, zabezpieczenia społecznego, ze świadczeń w zakresie dofinansowania świadczeń zdrowotnych, edukacyjnych i społecznych, ze świadczeń w zakresie dostępu do publicznych dóbr i usług, w tym z dostępu do procedury dotyczącej uzyskania lokalu mieszkalnego w ramach publicznego budownictwa mieszkaniowego, chyba że przepisy stanowią inaczej, i pod warunkiem że zostanie wykazane, iż cudzoziemiec rzeczywiście zamieszkuje na terytorium krajowym [...]”.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytanie prejudycjalne

12. Z postanowienia odsyłającego wynika, że VR jest obywatelem państwa trzeciego zatrudnionym we Włoszech. Posiada on zezwolenie na pobyt długoterminowy na podstawie dekretu ustawodawczego nr 286/1998 transponującego dyrektywę 2003/109. Małżonka VR i pięcioro jego dzieci wyjechali z Włoch i od września 2011 r. do kwietnia 2014 r. zamieszkiwali w państwie trzecim pochodzenia (Pakistanie).

13. W odniesieniu do tego okresu Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (krajowy zakład ubezpieczeń społecznych, Włochy, zwany dalej „INPS”) odmówił VR 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 rzeczonoego dodatku członków rodziny, którzy nie zamieszkują we Włoszech.

14. VR wniósł skargę przeciwko INPS i swojemu pracodawcy do Tribunale Giudice del Lavoro di Brescia (sądu pracy w Brescii, Włochy), w której zarzucił, że odmowa wypłaty mu przez INPS dodatku na gospodarstwo domowe miała charakter dyskryminujący. Sąd ten uwzględnił skargę VR i stwierdził, że art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 jest niezgodny z art. 11 dyrektywy 2003/109 w zakresie, w jakim to uregulowanie krajowe traktuje rezydentów długoterminowych mniej korzystnie aniżeli obywateli przyjmującego państwa członkowskiego.

15. INPS wniósł apelację od tego orzeczenia do Corte d'appello di Brescia (sądu apelacyjnego w Brescii, Włochy). Sąd ten utrzymał owo orzeczenie w mocy.

16. INPS wniósł skargę kasacyjną w celu uchylecia wyroku wydanego w postępowaniu w drugiej instancji.

17. Sąd odsyłający wskazał, że dodatek na gospodarstwo domowe jest uzupełnieniem finansowym przysługującym 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 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 dodatku na gospodarstwo domowe określano jako związany z zabezpieczeniem społecznym i z pomocą społeczną – ów dodatek jest objęty zakresem stosowania art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109.

18. Sąd odsyłający zauważył między innymi, że członkowie gospodarstwa domowego mają zasadnicze znaczenie z uwagi na strukturę owego dodatku i są określane jako jego podstawowi beneficjenci. W związku z tym powziął on wątpliwość, czy art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 stoi na przeszkodzie przepisowi 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 zamieszkania nie znajduje się we Włoszech oraz nie są spełnione warunki wzajemności w odniesieniu do państwa, którego są oni obywatelami, skoro z motywu 4 i art. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109 wynika odpowiednio, że celem owej dyrektywy jest integracja obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich oraz że członkowie rodziny są definiowani jako „obywatel[e] państw trzecich, którzy zamieszkują w danym państwie członkowskim”.

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

„Czy art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r., a także zasadę równego traktowania rezydentów długoterminowych i 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 będącego rezydentem długoterminowym i obywatelem państwa trzeciego, jeżeli zamieszkują oni w państwie trzecim pochodzenia?”.

20. Uwagi na piśmie zostały przedłożone Trybunałowi przez INPS, VR, 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

21. INPS podnosi, że na pytanie prejudycjalne należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Argumentuje 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 niezamieszkałych 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 więź łącząca obywatela państwa członkowskiego z tym państwem ma charakter trwały i pierwotny, zaś więź łącząca obywatela państwa trzeciego z państwem członkowskim ma charakter wtórny i – co do zasady – tymczasowy.

22. INPS uważa, że art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 jest zgodny z art. 11 ust. 1 lit. d) i art. 11 ust. 2 w związku z art. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109. Zdaniem INPS nie wystarczy, że rezydent długoterminowy zamieszkuje we Włoszech, ponieważ beneficjentami dodatku na gospodarstwo domowe są członkowie rodziny, toteż muszą oni zamieszkiwać na terytorium Włoch. INPS podkreślił na rozprawie, że członkowie rodziny, którzy nie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim, nie są objęci zakresem stosowania art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, ponieważ nie mieszczą się w definicji członków rodziny zawartej w art. 2 lit. e) owej dyrektywy, zaś zgodnie z jej art. 11 ust. 2 świadczenia można ograniczyć do członków rodziny zamieszkujących w przyjmującym państwie członkowskim.

23. INPS utrzymuje, że na zgodność art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 z art. 11 dyrektywy 2003/109 nie wpływa okoliczność, iż dodatek na gospodarstwo domowe spełnia funkcję związaną z pomocą społeczną. Jego zdaniem tego dodatku nie można uznać za świadczenie podstawowe w rozumieniu art. 11 ust. 4 owej dyrektywy w związku z jej motywem 13, ponieważ ten dodatek jest finansowany ze składek odprowadzanych przez pracodawców i pracowników i nie ma on na celu łagodzenia skutków sytuacji związanych z wystąpieniem potrzeb zaspokajanych w drodze świadczeń podstawowych⁵. INPS podnosi również, że art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 nie stanowi odstępstwa od zasady równego traktowania, ponieważ nie podważa on prawa do dodatku, a jedynie wpływa na jego wysokość zaś uregulowanie to jest zgodne z celem dyrektywy 2003/109, jakim jest wspieranie integracji obywateli państw trzecich w państwach członkowskich.

24. VR podnosi, że art. 11 ust. 1 lit. d) i art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 stoją na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu takiemu jak to rozpatrywane w niniejszej sprawie. Zdaniem VR 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 zamieszkujących za granicą w celu nabycia uprawnienia do rzeczonoego dodatku i obliczenia jego wysokości. Z uwagi na fakt, że w przypadku swoich obywateli Włochy uwzględniają członków rodziny zamieszkujących za granicą, muszą czynić to samo w odniesieniu do obywateli państw trzecich w świetle art. 11 dyrektywy 2003/109. Odmiennie rozwiązanie byłoby sprzeczne z wyrażonym w motywie 4 tej dyrektywy celem w postaci zapewnienia równości i spójności społecznej.

25. VR uważa, że definicja członków rodziny zawarta w art. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109 nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy i nie może być wykorzystana na potrzeby wykładni jej art. 11 ust. 2, ponieważ pozbawiłaby ów artykuł zasadności. VR twierdzi, że – w świetle orzecznictwa Trybunału⁶ – przepisu takiego jak art. 9 ust. 12 dekretu ustawodawczego nr 286/1998, w którym w sposób ogólny („chyba że przepisy stanowią inaczej”) utrzymuje się w mocy ustawodawstwo przyjęte przed wejściem w życie dyrektywy 2003/109, nie można uznać za odstępstwo w rozumieniu art. 11 ust. 2 owej dyrektywy, ponieważ brak jest wyraźnego wskazania przepisów, od których stosowania się odstępuje. Jak na rozprawie podkreślił VR, art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 nie ma zastosowania do dodatku na gospodarstwo domowe, ponieważ prawo do tego dodatku nie jest zastrzeżone dla członka rodziny, dla którego można wystąpić o świadczenia w rozumieniu tego przepisu. VR dodaje, że kontrola dodatków, w przypadku gdy członkowie rodziny zamieszkują za granicą, jest kwestią odrębną od równego traktowania oraz że, w każdym razie, nie ulega zmianom w zależności od tego, czy dana sytuacja dotyczy niezamieszkałych we Włoszech członków rodziny obywateli włoskich czy też niezamieszkałych we Włoszech członków rodziny obywateli państw trzecich mających miejsce zamieszkania we Włoszech.

⁵ INPS powołuje się w tym względzie na wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233.

⁶ VR powołuje się w tym względzie na wyroki: z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233; z dnia 21 czerwca 2017 r., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485.

26. Rząd włoski podnosi, że art. 11 ust. 1 lit. d) w związku z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 oraz zasada równego traktowania nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu takiemu jak to rozpatrywane w niniejszej sprawie. Jest on zdania, że – w świetle wyroku *Martinez Silva*⁷ – dodatek na gospodarstwo domowe należy zaliczać, na potrzeby stosowania art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, do kategorii zabezpieczenia społecznego, a nie do kategorii pomocy społecznej czy też ochrony socjalnej. Argumentuje on, że – zgodnie z zawartą w art. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109 definicją członków rodziny – przy ustalaniu uprawnienia do świadczeń z zabezpieczenia społecznego członków rodziny rezydenta długoterminowego uwzględnia się tylko wtedy, gdy zamieszkują oni razem z nim w przyjmującym państwie członkowskim. Rząd ten twierdzi, że przewidziane w art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 wyłączenie niezamieszkałych we Włoszech członków rodziny jest uzasadnione celem zapobiegania nadużyciom w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, takim jak wybór sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy. Jego zdaniem uregulowanie to jest również proporcjonalne, ponieważ wpływa na kwotę dodatku, a nie na prawo do niego, a ponadto jest zgodne z wyrażonym w motywie 4 dyrektywy 2003/109 celem polegającym na integracji rezydentów długoterminowych w państwach członkowskich.

27. Jak na rozprawie podkreślił rząd włoski, art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 nie ma zastosowania do dodatku na gospodarstwo domowe, ponieważ ten dodatek przysługuje rezydentowi długoterminowemu, który jest do niego uprawniony, inaczej niż ma to miejsce w przypadku świadczeń przysługujących członkom rodziny ze względu na więź łączącą ich z takim rezydentem, takich jak renta inwalidzka czy świadczenia z tytułu macierzyństwa. W związku z tym jest nieistotne, czy Włochy jasno wyraziły zamiar powołania się na odstępstwo przewidziane w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109. Co więcej, zdaniem tego rządu, wyrok *Kamberaj*⁸ nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, gdyż Trybunał ustalił, że wyraźne oświadczenie w przedmiocie powołania się na odstępstwo jest wymagane w odniesieniu do art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, natomiast w odniesieniu do art. 11 ust. 2 owej dyrektywy takie oświadczenie nie jest wymagane. Nie można także mówić o odstępstwie w odniesieniu do art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988, ponieważ to ustawodawstwo krajowe pozostawało w mocy na piętnaście lat przed przyjęciem dyrektywy 2003/109, tak więc Włochy nie mają obowiązku składać wyraźnego oświadczenia w przedmiocie powołania się na odstępstwo, a ponadto nie wprowadziły one żadnego odstępstwa w dekrete ustawodawczym nr 286/1998, którym dokonano transpozycji owej dyrektywy.

28. Komisja proponuje, aby na pytanie prejudycjalne odpowiedzieć w ten sposób, że w braku jasnego wyrażenia przez państwo członkowskie zamiaru powołania się na odstępstwo przewidziane w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 art. 11 ust. 1 lit. d) owej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu takiemu jak to rozpatrywane w niniejszej sprawie. Podnosi ona, przywołując orzecznictwo Trybunału⁹, że Włochy nie wyraziły jasno zamiaru powołania się na odstępstwo przewidziane w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109. Komisja podkreśla, że w art. 9 ust. 12 dekretu ustawodawczego nr 286/1998 nie ma mowy o miejscu zamieszkania członków rodziny rezydenta długoterminowego, zaś użyte w tym przepisie sformułowanie „chyba że przepisy stanowią inaczej” nie może być traktowane jako wyraźne oświadczenie w przedmiocie powołania się na odstępstwo.

29. Podczas rozprawy Komisja zwróciła uwagę na znaczenie przypisywane złożeniu przez państwo członkowskie wyraźnego oświadczenia w przedmiocie powołania się na odstępstwo, szczególnie przez wzgląd na zapewnienie przejrzystości podmiotom, do których takie odstępstwo ma zastosowanie, oraz na pełnioną przez nią funkcję strażniczki traktatów. Ponadto jej zdaniem art. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109 służy jedynie wskazaniu, co rozumie się pod pojęciem członków rodziny rezydenta długoterminowego w przypadkach, w których w przepisach dyrektywy posłużono się tym terminem,

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

8 Wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., C-571/10, EU:C:2012:233.

9 Komisja powołuje się w tym względzie na wyroki: z dnia 24 kwietnia 2012 r., *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233; z dnia 21 czerwca 2017 r., *Martinez Silva*, C-449/16, EU:C:2017:485.

natomiast nie wyłącza on z zakresu stosowania art. 11 owej dyrektywy tych członków rodziny, którzy nie zamieszkują razem z rezydentem długoterminowym w przyjmującym państwie członkowskim, ponieważ w przeciwnym razie odstępstwo przewidziane w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 stałoby się zbędne.

V. Analiza

30. Poprzez zadane pytanie sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy zasadę równego traktowania rezydentów długoterminowych ustanowioną w art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 w odniesieniu do dziedziny zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe, 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 będącego rezydentem długoterminowym – przy ustalaniu uprawnień takiego obywatela państwa trzeciego do świadczenia rodzinnego – natomiast nie wyłącza się członków rodziny obywatela przyjmującego państwa członkowskiego, gdy owi członkowie rodziny nie mają miejsca zamieszkania w tym państwie.

31. 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 na gospodarstwo domowe, 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 zamieszkują 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 zamieszkania we Włoszech – natomiast nie zalicza się do niego tych członków rodziny, którzy zamieszkują za granicą (chyba że zastrzeżono traktowanie na zasadzie wzajemności lub zawarto szczególną umowę)¹⁰.

32. 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 2003/109 oraz unijnych ram prawnych w dziedzinie legalnej migracji, a także na temat wyroku z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj¹¹ (sekcja A). Następnie przejdę do wykładni art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 (sekcja B). Na końcu poruszę kwestię możliwości zastosowania odstępstw od zasady równego traktowania przewidzianych w art. 11 ust. 2 i 4 dyrektywy 2003/109 (sekcja C).

33. Po przeprowadzeniu tej analizy doszedłem do wniosku, że art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 stoi na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.

¹⁰ Należy zauważyć, że – jak wskazał VR – o ile w pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający wspomina o państwie trzecim pochodzenia, to z analizowanego uregulowania krajowego wynika, iż owa kwestia powstaje również wówczas, gdy członkowie rodziny przebywają w innych państwach niż Włochy.

¹¹ C-571/10, EU:C:2012:233.

A. Uwagi wstępne

1. Dyrektywa 2003/109 i unijne ramy prawne w dziedzinie legalnej migracji

34. Należy pamiętać, że dyrektywa 2003/109 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 sprawiedliwości¹². 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 członkowskich¹³. Przepisy dotyczące równego traktowania stanowią istotny element owych dyrektyw, a także wspierają jeden z głównych celów polityki imigracyjnej Unii, jakim jest zapewnienie sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich¹⁴.

35. W tym kontekście dyrektywa 2003/109 określa warunki przyznawania i cofania statusu rezydenta długoterminowego oraz prawa związane z tym statusem, jak również warunki zamieszkania w innych państwach członkowskich dla obywateli państw trzecich korzystających z tego statusu¹⁵. Tym samym na mocy owej dyrektywy ustanawia się – w odniesieniu do obywateli państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie w Unii przez co najmniej pięć lat – szczególny status prawny wynikający z prawa Unii, mianowicie status rezydenta długoterminowego¹⁶, czyli najwyższy status – nie licząc obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego – jaki może uzyskać obywatel państwa trzeciego¹⁷.

36. Trybunał stwierdził, że zasadniczym celem dyrektywy 2003/109, jak wynika z jej motywu 4, 6 i 12, jest integracja obywateli państw trzecich, którzy są na stałe osiedleni w państwach członkowskich¹⁸. Ponadto z motywu 2 dyrektywy 2003/109 wynika, że owa dyrektywa zmierza, poprzez przyznanie obywatelom państw trzecich statusu rezydenta długoterminowego, do zbliżenia ich statusu prawnego do statusu obywateli państw członkowskich¹⁹. W tym celu dyrektywa 2003/109 wprowadza traktowanie owych obywateli państw trzecich na równi z obywatelami państw członkowskich w szerokim zakresie spraw gospodarczych i społecznych²⁰.

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

13 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. 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 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), która uchylila 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).

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

15 Zobacz w szczególności art. 1 i motyw 24 dyrektywy 2003/109; zob. także sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania dyrektywy 2003/109, COM(2019) 161 final z dnia 29 marca 2019 r. Kwestia ta została szczegółowo omówiona na przykład w następującym opracowaniu: D. Thym, Long Term Residents Directive 2003/109/EC, w: *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary*, ed. K. Hailbronner, D. Thym, 2nd ed., C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, s. 427–519.

16 Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie P i S, C-579/13, EU:C:2015:39, pkt 29.

17 Zobacz w tym względzie D. Thym, artykuł przywołany w przypisie 15 niniejszej opinii, s. 437–438.

18 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 4 czerwca 2015 r., P i S, C-579/13, EU:C:2015:369, pkt 46; z dnia 3 października 2019 r., X (rezydenci długoterminowi – stałe, regularne i wystarczające środki), C-302/18, EU:C:2019:830, pkt 29.

19 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 15 maja 2019 r., Çoban, C-677/17, EU:C:2019:408, pkt 58; z dnia 3 października 2019 r., X (rezydenci długoterminowi – stałe, regularne i wystarczające środki), C-302/18, EU:C:2019:830, pkt 29.

20 Zobacz na przykład wyrok z dnia 14 marca 2019 r., Y.Z. i in. (oszustwo przy łączeniu rodzin), C-557/17, EU:C:2019:203, pkt 63.

37. Dlatego też art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/109 stanowi, że rezydenci długoterminowi są traktowani na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego w pewnych określonych dziedzinach, w tym w dziedzinie świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz świadczeń pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy, z zastrzeżeniem odstępstw, które państwa członkowskie mogą wprowadzić na podstawie art. 11 ust. 2, 3 i 4 owej dyrektywy. W istocie rzeczy oznacza to, że zgodnie z art. 11 dyrektywy 2003/109 państwa członkowskie muszą zapewnić, iż obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi 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 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj

38. Należy również zaznaczyć, że wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj²¹, 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 sąd włoski oraz stanowił dla Trybunału pierwszą okazję do dokonania wykładni art. 11 dyrektywy 2003/109.

39. W tym wyroku²² Trybunał orzekł, że art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu, w zakresie przyznawania dodatku mieszkaniowego, odmienne traktowanie rezydentów długoterminowych i obywateli przyjmującego państwa członkowskiego, o ile taki dodatek wchodzi w zakres stosowania owego przepisu, a odstępstwo przewidziane w art. 11 ust. 4 owej dyrektywy nie znajduje zastosowania. W szczególności Trybunał stwierdził, że – pomimo zawartego w art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 odesłania do prawa krajowego – państwa członkowskie nie mogą osłabiać skuteczności (effet utile) owej dyrektywy oraz że przy określaniu środków podlegających ustanowionej w tym przepisie zasadzie równego traktowania muszą one uwzględniać zarówno cel integracyjny owej dyrektywy, jak i Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „kartą”), zwłaszcza zaś jej art. 34, który dotyczy zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej²³.

40. Trybunał orzekł ponadto, że ponieważ przewidziane w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/109 prawo do korzystania przez rezydentów długoterminowych z równego traktowania stanowi zasadę ogólną, to odstępstwo przewidziane w art. 11 ust. 4 owej dyrektywy, które dotyczy pomocy społecznej i ochrony socjalnej, powinno być interpretowane w sposób ścisły i stosowane wyłącznie wówczas, gdy państwo członkowskie jasno wyraziło zamiar powołania się na nie²⁴. W tym względzie Trybunał podkreślił, że art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109 nie pozwala na odstępstwo od zasady równego traktowania, jeśli chodzi o świadczenia z zabezpieczenia społecznego rozumianego zgodnie z prawem krajowym. Wyjaśnił on też, że pojęcie świadczeń podstawowych, o których mowa w tym przepisie, należy rozumieć jako obejmujące świadczenia pomocy społecznej i ochrony socjalnej przyznawane przez organy publiczne, które przyczyniają się do zaspokojenia przez jednostkę elementarnych potrzeb, jak również, że jeżeli analizowany dodatek odpowiada celowi wyrażonemu w art. 34 karty, to nie może zostać uznany w świetle prawa Unii za świadczenie niewchodzące w zakres świadczeń podstawowych²⁵.

21 C-571/10, EU:C:2012:233.

22 Zobacz wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 93.

23 Zobacz wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 78–81.

24 Zobacz wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 86, 87.

25 Zobacz wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, w szczególności pkt 83, 91, 92. Trybunał uznał, że do sądu krajowego należy poczynienie niezbędnych ustaleń, z uwzględnieniem celu analizowanego dodatku, jego kwoty, warunków jego przyznawania oraz miejsca tego dodatku w krajowym systemie pomocy społecznej.

41. W związku z tym z wyroku Kamberaj wynika, że w sytuacji, gdy ustawodawstwo krajowe wprowadza odmienne traktowanie obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi i obywateli przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do przyznawania świadczeń objętych zakresem stosowania art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 oraz gdy nie można zastosować żadnych odstępstw, prawo do równego traktowania przyznane owym obywatelom państw trzecich na mocy tego przepisu musi być respektowane. Wyrok ten potwierdza zatem stanowisko, że ustawodawstwo krajowe takie jak to rozpatrywane w niniejszej sprawie jest niezgodne z art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109. Powrócę do tego wyroku w dalszej części mojej analizy (zob. pkt 45, 64, 67, 68 niniejszej opinii).

B. Wykładnia art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109

1. Rozważania ogólne

42. Na wstępie należy zauważyć, że – jak wskazałem w pkt 39 i 40 mojej opinii w sprawie C-302/19 w odniesieniu do dyrektywy 2011/98 – dyrektywa 2003/109 nie harmonizuje ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinach zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, zaś co do zasady to do każdego państwa członkowskiego należy określenie warunków dotyczących między innymi uprawnień do świadczeń w tych dziedzinach.

43. Wynika z tego, że dyrektywa 2003/109 nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie na przykład wyłączyło możliwość przyznawania świadczeń rodzinnych w przypadku tych pracowników, których członkowie rodziny zamieszkują w państwach trzecich, czy też nie uwzględniało takich członków rodziny przy obliczaniu kwoty owych świadczeń. Artykuł 11 ust. 1 lit. d) tejże dyrektywy zobowiązuje jednak państwa członkowskie do zapewnienia, aby obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi byli traktowani na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego pod względem zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe. W związku z tym, jeżeli na mocy uregulowania przyjmującego państwa członkowskiego (w niniejszym przypadku – Włoch) świadczenie rodzinne jest przyznawane obywatelom tego państwa niezależnie od miejsca zamieszkania członków ich rodziny, to takie samo traktowanie należy co do zasady przyznać obywatelom państw trzecich będącym rezydentami długoterminowymi, którzy znajdują się w porównywalnej sytuacji na potrzeby stosowania tego przepisu. Dlatego też wydaje mi się, że wyłączenie niezamieszkałych we Włoszech członków rodziny takich obywateli państw trzecich na podstawie rozpatrywanego uregulowania krajowego nie jest zgodne z owym przepisem z wymienionych poniżej powodów.

44. Po pierwsze, jest bezsporne, że rezydent długoterminowy taki jak VR jest objęty podmiotowym zakresem stosowania art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, a zatem ma prawo korzystania z równego traktowania przewidzianego na podstawie tego przepisu. Jak wskazano w postanowieniu odsyłającym, VR jest obywatelem państwa trzeciego zatrudnionym we Włoszech i posiada dokument pobytowy rezydenta długoterminowego wydany zgodnie z aktem prawa włoskiego transponującym dyrektywę 2003/109.

45. Po drugie, nie ulega wątpliwości, że – jak zauważył sąd odsyłający – dodatek na gospodarstwo domowe jest objęty zakresem stosowania art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, który dotyczy zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe. Z uwag przedstawionych przez INPS i rząd włoski wynika, że – na potrzeby stosowania tego przepisu – ów dodatek należy do kategorii zabezpieczenia społecznego, a nie pomocy społecznej czy też ochrony socjalnej. W świetle wyroku Kamberaj²⁶ ustalenie tej kwestii należy do sądu odsyłającego. Mimo to chciałbym jednak zwrócić uwagę, że – jak zostało to wyjaśnione w pkt 42 mojej opinii w sprawie

²⁶ Zobacz wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 78–81.

C-302/19 – ów dodatek kwalifikuje się jako świadczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego objęte świadczeniami rodzinnymi, o których mowa w art. 3 rozporządzenia (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²⁷, na potrzeby stosowania art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98.

46. Po trzecie, jest niewątpliwe, że – zgodnie z ustawodawstwem krajowym rozpatrywanym w niniejszej sprawie – obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi są poddawani mniej korzystnemu traktowaniu aniżeli obywatele przyjmującego państwa członkowskiego pod względem uprawnienia do dodatku na gospodarstwo domowe, czego zabrania art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109. 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 zamieszkania 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 zamieszkują we Włoszech, do gospodarstwa domowego na potrzeby ustalania uprawnienia do owego dodatku. Prowadzi to – w zależności od liczby członków rodziny zamieszkujących 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 zamieszkania we Włoszech.

47. W związku z tym, wbrew uwagom poczynionym przez INPS i rząd włoski oraz zgodnie z twierdzeniami VR, 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 zamieszkiwali we Włoszech, co obrazują okoliczności niniejszej sprawy.

48. Należy dodać, że w zakresie, w jakim INPS zaprzecza istnieniu dyskryminacji z uwagi na fakt, iż obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi i obywatele przyjmującego państwa członkowskiego znajdują się w odmiennej sytuacji 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. 11 dyrektywy 2003/109. 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 VR – owe kwestie mogą w równym stopniu odnosić się do zamieszkujących za granicą członków rodziny obywateli włoskich, zaś dyrektywa 2003/109 przewiduje równe traktowanie.

49. W konsekwencji, mając na uwadze powyższe rozważania, istnieją poważne przesłanki, aby uznać, że na pytanie prejudycjalne należy udzielić odpowiedzi twierdzącej (o ile nie mają zastosowania odstępstwa przewidziane w art. 11 ust. 2 i 4 dyrektywy 2003/109, która to kwestia została omówiona w pkt 63–68 niniejszej opinii). 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. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109

²⁷ Dz.U. 2004, L 166, s. 1.

w odniesieniu do ustawodawstwa krajowego. Złożoność niniejszej sprawy wynika przede wszystkim z charakteru analizowanego świadczenia, jak również z faktu, że pewne przepisy dyrektywy 2003/109 mogą być interpretowane jako wyłączające z zakresu jej stosowania niezamieszkałych w przyjmującym państwie członkowskim członków rodziny obywateli państw trzecich.

2. Dodatkowe rozważania w świetle sytuacji analizowanej w postępowaniu głównym

50. Na wstępie chciałbym oświadczyć, że zgadzam się z VR i Komisją, że przepisy dotyczące równego traktowania zawarte w art. 11 dyrektywy 2003/109 mają zastosowanie do ustawodawstwa krajowego takiego jak rozpatrywane w niniejszej sprawie.

51. Po pierwsze, nie przekonują mnie argumenty przytoczone przez INPS, zgodnie z którymi na potrzeby stosowania dyrektywy 2003/109 nie wystarcza, aby w przyjmującym państwie członkowskim zamieszkiwał jedynie rezydent długoterminowy, ponieważ beneficjentami dodatku na gospodarstwo domowe są członkowie rodziny, w związku z czym muszą oni mieć miejsce zamieszkania w tym państwie.

52. Przyjmując stanowisko podobne do wyrażonego przeze mnie w pkt 50 i 51 mojej opinii w sprawie C-302/19, należy przypomnieć, że – jak wskazał zarówno sąd odsyłający, jak i INPS, VR 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 będącego rezydentem długoterminowym i wchodzi w zakres stosowania art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109.

53. Przyznaję, że – jak wskazał sąd odsyłający oraz INPS i rząd włoski – beneficjentami dodatku na gospodarstwo domowe są członkowie rodziny rezydenta długoterminowego. Istotnie, w ujęciu ogólnym, świadczenie rodzinne ma przynosić korzyści rodzinie²⁸. 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 będącemu rezydentem długoterminowym, a nie członkom jego rodziny. Z tej przyczyny ów pracownik ma prawo, na podstawie art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, do równego traktowania w odniesieniu do warunków nakładanych na obywateli przyjmującego państwa członkowskiego w celu uzyskania uprawnienia do owego dodatku.

54. Po drugie, wydaje mi się, że z zawartej w art. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109 definicji członków rodziny nie wynika, aby z zakresu stosowania jej art. 11 należało wykluczyć członków rodziny, którzy nie zamieszkują z rezydentem długoterminowym w przyjmującym państwie członkowskim. Jak wskazano w pkt 6 niniejszej opinii w owym przepisie członków rodziny zdefiniowano – do celów tej dyrektywy – jako „obywateli państw trzecich, którzy zamieszkują w danym państwie członkowskim zgodnie z [dyrektywą 2003/86] w sprawie prawa do łączenia rodzin”. Zawarta w art. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109 definicja członków rodziny służy pewnym szczególnym celom i odnosi się przede wszystkim do pobytu w drugim państwie członkowskim na podstawie art. 16 owej dyrektywy²⁹, co wynika z jej motywu 20³⁰. Dlatego też, jak zauważyła Komisja, o ile w art. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109 wskazano,

28 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, 782–783.

29 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., Tahir, C-469/13, EU:C:2014:2094, pkt 36. Zobacz także D. Thym, artykuł przywołany w przypisie 15 niniejszej opinii, s. 439.

30 Zobacz także w tym względzie art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 1 i art. 22 ust. 1, 2 i 5 dyrektywy 2003/109. O członkach rodziny mowa jest nie tylko w art. 11 ust. 2 tej dyrektywy, lecz także w jej art. 5 ust. 1, który dotyczy warunków uzyskania statusu rezydenta długoterminowego, oraz w jej art. 12 ust. 3, który odnosi się do ochrony przed wydaleniem.

kogo należy rozumieć przez członków rodziny w przypadkach, w których terminem tym posłużono się w jej przepisach, to nie ma żadnych podstaw, aby przyjąć, że ogranicza ona przyznane w art. 11 owej dyrektywy prawo do równego traktowania rezydentów długoterminowych w okolicznościach niniejszej sprawy.

55. W szczególności to podejście jest zgodne z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109, zgodnie z którym państwo członkowskie może ograniczyć równe traktowanie, zwłaszcza w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, do przypadków, w których zarejestrowane lub faktyczne miejsce zamieszkania członków rodziny, dla których występuje się o świadczenia, znajduje się na jego terytorium. Moim zdaniem nielogiczne byłoby, gdyby art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 przewidywał takie odstępstwo, jeżeli członkowie rodziny, którzy nie zamieszkują na terytorium danego państwa członkowskiego, nie mogliby w żadnym razie być traktowani jako członkowie rodziny w rozumieniu art. 2 lit. e) owej dyrektywy.

56. Słuszność tego podejścia potwierdza również geneza dyrektywy 2003/109. W szczególności z niektórych dokumentów instytucji wynika, że początkowo planowano, aby zawarta w owej dyrektywie definicja członków rodziny odnosiła się do pewnego konkretnego kręgu zamieszkujących w państwie członkowskim osób, zgodnie z aktem prawnym, który przybrał formę dyrektywy 2003/86 w sprawie łączenia rodzin³¹. Ostatecznie ową definicję skrócono do wersji, która znalazła się w art. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109³². Z tych dokumentów nie wynika jednak, aby rzeczona definicja miała w zamierzeniu wywierać wpływ na prawo do równego traktowania przyznane rezydentom długoterminowym na mocy rzeczony dyrektywy. Mimo że w toku procesu decyzyjnego faktycznie rozważano kwestię przyznawania świadczeń osobom znajdującym się za granicą³³ oraz przedłożono wnioski w przedmiocie odstępstwa od zasady równego traktowania w sytuacji, w której państwo członkowskie przyznaje prawa swoim własnym obywatelom zamieszkującym poza jego terytorium³⁴, to w przyjętym tekście dyrektywy 2003/109 nie znalazły się ostatecznie żadne tego rodzaju przepisy.

57. Ponadto, mając na uwadze kontekst dyrektywy 2003/109, należy zauważyć, że w definicjach członków rodziny zawartych w innych dyrektywach wchodzących w skład unijnych ram prawnych w dziedzinie legalnej migracji nie odniesiono się w sposób konkretny do faktu ich zamieszkiwania w danym państwie członkowskim, oraz że termin ten oznacza obywateli państw trzecich zgodnie z definicją³⁵ lub o których mowa³⁶ w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/86 wymieniającym osoby, w przypadku których państwa członkowskie muszą podjąć decyzję o zezwoleniu na łączenie rodziny (wśród tych osób znajdują się na przykład małżonki obywatela państwa trzeciego i jego nieletnie dzieci).

58. Wreszcie nie przekonują mnie argumenty przytoczone przez INPS i rząd włoski, zgodnie z którymi uregulowanie krajowe takie jak to rozpatrywane w niniejszej sprawie pozostaje zgodne z celem dyrektywy 2003/109, jakim jest integracja obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich. Jak przypomniano w pkt 36 niniejszej opinii, Trybunał za istotny uznaje fakt, że dążenie do osiągnięcia celu integracyjnego dyrektywy 2003/109

31 Zobacz na przykład dokument 10312/01 z dnia 12 lipca 2001 r., s. 7 (w którym członków rodziny zdefiniowano jako „małżonka lub konkubenta wnioskodawcy, jego nieletnie dzieci i wstępnych oraz dorosłe dzieci pozostające na utrzymaniu przyjęte w danym państwie członkowskim i mające w nim miejsce zamieszkania zgodnie z dyrektywą Rady .../.../WE w sprawie prawa do łączenia rodzin”).

32 Zobacz na przykład dokument 9754/03 z dnia 26 maja 2003 r., s. 3.

33 Zobacz dokument 13420/01 z dnia 18 grudnia 2001 r., s. 12, przypis 2 (w którym zawarto odpowiedź Komisji na zadane przez jedno z państw członkowskich pytanie dotyczące stosowania zasady równego traktowania w odniesieniu do świadczeń edukacyjnych w przypadku pobierania nauki poza terytorium Unii).

34 Zobacz dokument 13700/02 z dnia 9 grudnia 2002 r., s. 16, przypis 1 (w którym zawarto propozycję prezydencji Rady w przedmiocie art. 11 ust. 3 w sprawie równego traktowania: „W przypadku gdy państwo członkowskie przyznaje którekolwiek z praw wymienionych w ust. 1 i 2 swoim własnym obywatelom, jeżeli zamieszkują oni poza jego terytorium, nie jest ono zobowiązane do przyznania takich praw obywatelom państw trzecich, którzy uzyskali status rezydenta długoterminowego w innym państwie członkowskim i którym wydano zezwolenie na pobyt zgodnie z przepisami rozdziału III, jeżeli takie osoby zamieszkują poza jego terytorium”).

35 Zobacz art. 2 lit. f) dyrektywy 2009/50; art. 3 pkt 24 dyrektywy 2016/801.

36 Zobacz art. 3 lit. h) dyrektywy 2014/66.

odbywa się w drodze zapewnienia równego traktowania obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi zgodnie z art. 11 owej dyrektywy. W związku z tym, w okolicznościach niniejszej sprawy, w której taki obywatel państwa trzeciego znajduje się w sytuacji porównywalnej z sytuacją obywatela przyjmującego państwa członkowskiego, wydaje mi się, że w pełni zgodne z celami w zakresie integracji i równego traktowania, do których osiągnięcia dąży dyrektywa 2003/109, jest korzystanie przez tego obywatela z równego traktowania w odniesieniu do uprawnienia do dodatku na gospodarstwo domowe, zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy.

C. W przedmiocie możliwości zastosowania art. 11 ust. 2 i 4 dyrektywy 2003/109

59. Należy przypomnieć, jak zauważono w pkt 7 niniejszej opinii, że art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 stanowi, iż w przypadku niektórych dziedzin wymienionych w art. 11 ust. 1 owej dyrektywy – w tym w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe na podstawie art. 11 ust. 1 lit. d) – państwo członkowskie „może ograniczyć równe traktowanie do przypadków, w których zarejestrowane lub faktyczne miejsce zamieszkania rezydenta długoterminowego lub członków [jego] rodziny, dla których występuje on o świadczenia, położone jest na terytorium danego państwa członkowskiego”.

60. W tym względzie trzeba zauważyć, że art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 ustanawia horyzontalne odstępstwo od zasady równego traktowania w odniesieniu do szeregu dziedzin, którego nie przewidziano w innych dyrektywach wchodzących w skład unijnych ram prawnych w dziedzinie legalnej migracji³⁷. W doktrynie wskazuje się, że ów przepis ma na celu zapobieżenie eksportowi świadczeń w dziedzinach objętych zakresem stosowania art. 11 dyrektywy 2003/109, w tym świadczeń rodzinnych, w przypadku rezydentów długoterminowych i członków rodziny zamieszkujących za granicą³⁸. W świetle okoliczności niniejszej sprawy należy, na potrzeby stosowania art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109, zwrócić uwagę na dwa podstawowe aspekty.

61. Po pierwsze, należy zauważyć, że – ze względu na brzmienie art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 – nie jest jasne, czy zakresem stosowania owego przepisu objęte są świadczenia rodzinne, takie jak dodatek na gospodarstwo domowe, które są wypłacane pracownikowi na rzecz całej rodziny, czy też ów przepis odnosi się tylko do świadczeń, o które występuje się w razie zaistnienia jakiejś szczególnej okoliczności mającej związek z jednym członkiem rodziny lub z większą ich liczbą, jak utrzymują VR i rząd włoski. W tym względzie z genezy dyrektywy 2003/109 nie da się wyprowadzić szczególnie wielu wskazówek³⁹.

62. Skłaniam się ku przyjęciu stanowiska, że przewidziane w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 odstępstwo ma zastosowanie do świadczeń społecznych przysparzających korzyści rezydentowi długoterminowemu oraz do świadczeń społecznych przysparzających korzyści członkom jego rodziny. Wynika to w szczególności z faktu, że art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 zawiera nieobwarowane żadnymi zastrzeżeniami odesłanie do „przepisów ust. 1 lit. [...] d)”, co oznacza, iż jeżeli dane świadczenie jest objęte zakresem stosowania art. 11 ust. 1 lit. d) owej dyrektywy, to powinno być również objęte zakresem stosowania jej art. 11 ust. 2. Z tego względu należy więc uznać, że zakresem owego odstępstwa jest objęte świadczenie rodzinne takie jak dodatek na gospodarstwo domowe.

37 Podobne przepisy w innych dyrektywach składających się na unijne ramy prawne w dziedzinie legalnej migracji dotyczą kształcenia i szkolenia zawodowego [zob. art. 14 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2009/50] i ulg podatkowych [zob. art. 12 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2011/98; art. 23 ust. 2 ppkt (iii) dyrektywy 2014/36; art. 22 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2016/801].

38 Zobacz na przykład: S. Peers, Implementing Equality? The Directive on Long-Term Resident Third-Country Nationals, w: *European Law Review*, Vol. 29, 2004, s. 437, 452; D. Thym, artykuł przywołany w przypisie 15 niniejszej opinii, s. 480, 486.

39 Zobacz w tym względzie L. Halleskov, The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality?, w: *European Journal of Migration and Law*, Vol. 7, 2005, s. 181, 193.

63. Po drugie, konieczne jest ustalenie, czy Włochy w uzasadniony sposób ograniczyły równe traktowanie przyznane w art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 przez zastosowanie odstępstwa, o którym mowa w art. 11 ust. 2 tej dyrektywy.

64. Należy wskazać, że – wbrew temu, co podnosi rząd włoski – z orzecznictwa Trybunału zdaje się jasno wynikać, iż na odstępstwo przewidziane w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 państwo członkowskie może się powołać jedynie wówczas, gdy jasno wyraziło ono taki zamiar. Jak zauważono w pkt 39 i 40 niniejszej opinii, mimo że w wyroku Kamberaj⁴⁰ analizowano odstępstwo przewidziane w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, którego dotyczyło postępowanie zakończone wydaniem owego wyroku, nie ma żadnych podstaw, aby uznać, iż poczynione w tym względzie przez Trybunał ustalenia ograniczają się wyłącznie do tego przepisu oraz iż nie można ich odnieść do art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109, tym bardziej że przepis ten również stanowi odstępstwo od ogólnej zasady równego traktowania ustanowionej w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/109. Ponadto, jak zauważyłem w pkt 37 mojej opinii w sprawie C-302/19, Trybunał oparł się na ustaleniach poczynionych w wyroku Kamberaj, aby wskazać, w wyroku Martinez Silva⁴¹, że – tak jak ma to miejsce w przypadku dyrektywy 2003/109 – państwa członkowskie mogą się powołać na odstępstwa od ustanowionej w dyrektywie 2011/98 zasady równego traktowania, o ile jasno wyraziły zamiar powołania się na nie.

65. W niniejszej sprawie z informacji przedstawionych Trybunałowi wynika, że – co zostało potwierdzone na rozprawie przez rząd włoski (zob. pkt 27 niniejszej opinii) – Włochy nie oświadczyły, iż zamierzają się powołać na odstępstwo przewidziane w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109. W związku z tym zawartych w art. 2 ust. 6-bis ustawy nr 153/1988 przepisów dotyczących dodatku na gospodarstwo domowe, które zostały przyjęte na wiele lat przed dokonaną dekretem ustawodawczym nr 286/1998 transpozycją dyrektywy 2003/109 do prawa krajowego, nie można uznać za przepisy wprowadzające w życie ograniczenia prawa do równego traktowania, jakie państwa członkowskie mogą ustanowić na mocy art. 11 ust. 2 owej dyrektywy.

66. Co więcej, jak zauważono w pkt 11 niniejszej opinii, w art. 9 ust. 12 dekretu ustawodawczego nr 286/1998 ograniczono się do uzależnienia dostępu rezydenta długoterminowego do świadczeń z zakresu pomocy społecznej i ochrony socjalnej od faktu jego rzeczywistego zamieszkiwania na terytorium krajowym i „chyba że przepisy stanowią inaczej”. W przepisie tym nie wymieniono miejsca zamieszkania członków rodziny owego rezydenta, zaś sformułowanie „chyba że przepisy stanowią inaczej” nie może być moim zdaniem traktowane jako jasne wyrażenie przez państwo członkowskie zamiaru ustanowienia odstępstwa, skoro nie wskazano przepisów, od których stosowania się odstępuje. W tych okolicznościach należy uznać, że Włochy nie mogą się powoływać na art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 w okolicznościach niniejszej sprawy.

67. Uważam, że podobne wnioski można sformułować w odniesieniu do możliwości zastosowania w niniejszej sprawie odstępstwa przewidzianego w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109. W szczególności należy zauważyć, że – jak ustalił Trybunał w wyroku Kamberaj⁴² (zob. pkt 40 niniejszej opinii) – odstępstwo to pozwala państwu członkowskim na ograniczenie równego traktowania w dziedzinie pomocy społecznej i ochrony socjalnej do świadczeń podstawowych, tj. świadczeń przyznawanych przez organy publiczne, które przyczyniają się do zaspokojenia przez jednostkę elementarnych potrzeb. Odstępstwo to nie ma jednak zastosowania do świadczeń z zabezpieczenia społecznego rozumianego zgodnie z prawem krajowym.

40 Zobacz wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 86, 87.

41 Zobacz wyrok z dnia 21 czerwca 2017 r., 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).

42 Zobacz wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r., C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 83.

68. W związku z tym z wyroku Kamberaj wynika, że jeżeli sąd odsyłający uzna dodatek na gospodarstwo domowe za świadczenie z zakresu pomocy społecznej lub ochrony socjalnej, które nie stanowi świadczenia podstawowego w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, to art. 11 ust. 1 lit. d) owej dyrektywy w dalszym ciągu będzie stał na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w niniejszej sprawie, ponieważ zgodnie z informacjami przedstawionymi Trybunałowi Włochy nie oświadczyły, iż zamierzają się powołać na to odstępstwo (zob. pkt 27 niniejszej opinii).

69. 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 będącego rezydentem długoterminowym, natomiast nie wyłącza się członków rodziny obywatela przyjmującego państwa członkowskiego, jeżeli owi członkowie rodziny nie mają miejsca zamieszkania w tym państwie, przy ustalaniu uprawnień do świadczenia rodzinnego, nie jest zgodne z art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109.

VI. Wnioski

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

Artykuł 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi 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 będącego rezydentem długoterminowym i obywatelem państwa trzeciego, jeżeli nie zamieszkują oni na terytorium tego państwa członkowskiego.