

© Copyright for the Polish translation by Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2015

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

DRUGA SEKCJA

**DHAHBI PRZECIWKO WŁOCHOM**

*(Skarga nr 17120/09)*

WYROK

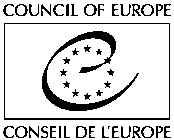
8 kwietnia 2014

STRASBURG

**OSTATECZNY**

08/07/2014

*Wyrok ten stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w artykule 44 § 2 Konwencji. Wyrok podlega korekcie wydawniczej.*



**W sprawie Dhahbi przeciwko Włochom,**

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Druga Sekcja), zasiadając jako Izba

w składzie:

Işıl Karakaş, *Przewodnicząca,*

Guido Raimondi,

Peer Lorenzen,

Nebojša Vučinić,

Helen Keller,

Paul Lemmens,

Egidijus Kūris, *sędziowie,*

oraz Stanley Naismith, *Kanclerz Sekcji,*

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 marca 2014 r.,

wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa wywodzi się ze skargi (nr 17120/09) wniesionej do Trybunału dnia 28 marca 2009 r. przeciwko Republice Włoch na mocy art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez obywatela Włoch, pana Bouraoui Dhahbi („skarżący”).

2. Skarżącego reprezentował p. V. Angiolini, prawnik prowadzący działalność w Mediolanie. Rząd włoski („Rząd”) reprezentowała jego Pełnomocnik, pani E. Spatafora oraz Zastępca Pełnomocnika, pani P. Accardo.

3. Skarżący zarzucał, że w trakcie wydarzeń był ofiarą dyskryminacji ze względu na obywatelstwo. Podniósł również, że Sąd Kasacyjny zignorował jego wniosek o zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w powiązanych postępowaniach.

4. W dniu 11 czerwca 2013 r. Rząd otrzymał zawiadomienie o złożeniu skargi.

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

5. Skarżący urodził się w 1960 r. skarżący i mieszka w Marsali (prowincja Trapani).

6. Skarżący, który następnie uzyskał obywatelstwo włoskie, w danym czasie posiadał obywatelstwo tunezyjskie i wjechał do Włoch na podstawie pozwolenia na pracę na warunkach legalnego pobytu.

Był zatrudniony przez firmę A. i ubezpieczony w Krajowym Instytucie Ubezpieczeń Społecznych (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* – "INPS"). Jego rodzina w danym momencie składała się z żony oraz czwórki nieletnich dzieci. Jego dochody w roku 1999 wyniosły 30 655 000 lir włoskich (ITL – około 15 832 euro (EUR)).

7. Dnia 24 maja 2001 r. skarżący wniósł skargę do Sądu Rejonowego w Marsali (Marsala District Court) orzekającego jako sąd pracy, domagając się wypłaty zasiłku rodzinnego (*assegno per nucleo familiare*) określonego w art. 65 Ustawy nr 448 z 1998 r. Zgodnie z warunkami tego przepisu dany zasiłek był wypłacany przez INPS rodzinom składającym się z obywateli Włoch mieszkających we Włoszech z co najmniej trojgiem nieletnich dzieci, których roczny dochód znajdował się poniżej kwot określonych w tabeli załączonej do Dekretu Ustawodawczego nr 109 z 31 marca 1998 r. (w tym przypadku kwota dla rodzin składających się z pięciu osób wynosiła 36 mln ITL (około 18 592 EUR)).

8. Skarżący stwierdził, że chociaż nie posiadał obywatelstwa włoskiego, jak wymagała tego Ustawa nr 448 z 1998 r., Układ Stowarzyszeniowy zawarty między Unią Europejską a Tunezją – zwany także Układem Eurośródziemnomorskim, który został ratyfikowany przez Włochy (Ustawa nr 35 z 3 lutego 1997) uprawniał go do trzymywania rzeczonego zasiłku. Art. 65 Układu przewiduje, że:

"1. Z zastrzeżeniem postanowień następnych ustępów, pracownicy narodowości tunezyjskiej oraz członkowie ich rodzin, którzy z nimi zamieszkują, korzystają, w zakresie zabezpieczenia społecznego, z traktowania wolnego od jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w stosunku do obywateli państw członkowskich, w których są zatrudnieni.

Pojęcie zabezpieczenia społecznego[[1]](#footnote-2) obejmuje obszary zabezpieczenia społecznego dotyczące świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa, inwalidztwa, świadczeń emerytalnych, zasiłków dla pozostających przy życiu członków rodzin, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zasiłków pogrzebowych, zasiłków dla bezrobotnych i dodatków rodzinnych.

Jednakże postanowienia te nie mogą prowadzić do stosowania innych zasad koordynacji, przewidzianych w postanowieniach wspólnotowych opartych na art. 51 Traktatu WE, w inny sposób niż na warunkach określonych w art. 67 tego Układu.

2. Wszystkie okresy ubezpieczenia, zatrudnienia lub stałego miejsca zamieszkania, spełnione przez takich pracowników w różnych państwach członkowskich, dodaje się do celów świadczeń rentowych i emerytalnych przysługujących ze względu na wiek, inwalidztwo, do celów rent rodzinnych oraz świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa, a także do celów opieki medycznej dla pracowników i członków ich rodzin zamieszkujących na stałe we Wspólnocie.

3. Pracownicy ci otrzymują zasiłki rodzinne dla członków ich rodzin zamieszkałych we Wspólnocie.

4. Pracownicy ci mają prawo swobodnego przekazywania do Tunezji, według stawek stosowanych na mocy ustawodawstwa Państwa lub państw członkowskich będących dłużnikami, wszelkich świadczeń rentowych i emerytalnych przysługujących ze względu na wiek, status członka rodziny pozostającego przy życiu, wypadek przy pracy lub chorobę zawodową, lub ze względu na inwalidztwo będące skutkiem wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, z wyjątkiem specjalnych świadczeń o charakterze nieskładkowym.

5. Tunezja zapewnia pracownikom będącym obywatelami państwa członkowskiego, zatrudnionym na jej terytorium, jak również członkom ich rodzin, traktowanie podobne do określonego w ustępach 1, 3 i 4."

9. W wyroku z 10 kwietnia 2002 r. Sąd Rejonowy w Marsali odrzucił skargę skarżącego.

10. Skarżący złożył odwołanie. Skarżący ponadto zwrócił się o skierowanie wniosku do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ("TSUE") o wydanie w trybie prejudycjalnym orzeczenia określającego, czy na mocy art. 65 Układu Eurośródziemnomorskiego pracownikowi tunezyjskiemu można odmówić prawa do zasiłku rodzinnego określonego w art. 65 ustawy nr 448 z 1998 r.

11. W wyroku z dnia 21 października 2004 r. Sąd Apelacyjny w Palermo oddalił wniosek skarżącego. Sąd zauważył, że ponieważ prawo do danego zasiłku opiera się na wysokości dochodu oraz sytuacji rodzinnej beneficjentów, jest regulowane przez przepisy związane ze sferą pomocy społecznej (*assistenza sociale*). Początkowo prawo do zasiłku rodzinnego posiadali wyłącznie obywatele Włoch, zostało ono jednak rozszerzone na wszystkich obywateli Unii Europejskiej. Jednak Układ Eurośródziemnomorski odnosił się wyłącznie do kwestii związanych ze świadczeniami z tytułu zabezpieczenia społecznego (*prestazioni previdenziali*), w związku z czym nie miał zastosowania do kwestii związanych z zasiłkiem rodzinnym określonym w art. 65 ustawy nr 448 z 1998 r.

12. Skarżący złożył kasację, ponawiając wniosek o zwrócenie się do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

13. W wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r. złożonym w kancelarii 29 września 2008 r. Sąd Kasacyjny odrzucił kasację.

14. W uzasadnieniu Sąd Kasacyjny zauważył przede wszystkim, że art. 65(1) i (2) Układu Eurośródziemnomorskiego stanowi między innymi co następuje:

"1. Traktowanie, jakie każde państwo członkowskie zapewnia pracownikom narodowości tunezyjskiej, zatrudnionym na jego terytorium, wolne jest od jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, w odniesieniu do warunków pracy, wynagradzania i zwalniania z pracy, w stosunku do swoich własnych obywateli.

2. Każdy pracownik tunezyjski posiadający czasowe zezwolenie na podjęcie odpłatnego zatrudnienia na terytorium państwa członkowskiego objęty jest postanowieniami ustępu 1 w zakresie warunków pracy i wynagrodzenia."

15. Zwracając uwagę na fakt, że cytowany tekst odnosił się wyraźnie do stosunku pracy oraz jego elementów składowych, Sąd Kasacyjny wywnioskował z tego, że odnosi się on wyłącznie do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, a nie do świadczeń z zakresu pomocy społecznej danego rodzaju, o które ubiegał się skarżący, a do których obywatele Tunezji mieszkający we Włoszech nie byli uprawnieni. Zdaniem Sądu Kasacyjnego taka interpretacja znajduje potwierdzenie w art. 65(1) i (2) Układu Eurośródziemnomorskiego odnoszącym się w szczególności do "świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa, inwalidztwa, świadczeń emerytalnych, zasiłków dla pozostających przy życiu członków rodzin, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zasiłków pogrzebowych, zasiłków dla bezrobotnych i dodatków rodzinnych". Sąd Kasacyjny podkreślił, że zastosowana przez niego interpretacja nie opierała się wyłącznie na odniesieniu do "zabezpieczenia społecznego" (*previdenza sociale*), znajdującym się w tekście ale jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości UE na elementach składających się na dany rodzaj świadczenia.

16. Wyrok został doręczony skarżącemu w dniu 2 października 2008 r.

PRAWO

I. ZARZUT NARUSZENIA ART. 6 § 1 KONWENCJI

17. Skarżący zarzucił, że Sąd Kasacyjny zignorował jego prośbę o skierowanie wniosku o wydanie przez TSUE orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego interpretacji treści Układu Eurośródziemnomorskiego.

Swój zarzut opiera on na art. 6 § 1 Konwencji, który w swoich właściwych częściach stanowi, co następuje:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego .. rozpatrzenia jego sprawy.. przez .. sąd .. przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym..”

18. Rząd kwestionował twierdzenie skarżącego.

1. **Dopuszczalność**

*1. Zarzut wstępny Rządu, że skarga została złożona po terminie*

19. Na początku postępowania Rząd podniósł, że skarga została złożona po terminie, zaznaczając przy tym, że skarga została złożona dopiero 2 kwietnia 2009 r., podczas gdy wyrok Sądu Kasacyjnego został złożony w kancelarii 29 września 2010 r. (zob. paragraf 13 powyżej).

20. W odpowiedzi skarżący stwierdził, że jego skarga została złożona 28 marca 2009 r., tego samego dnia wysłał kopię do Kancelarii Trybunału pocztą oraz faksem. Podkreślił, że wyrok Sądu Kasacyjnego został mu dostarczony dopiero 2 października 2008 r. (zob. paragraf 16 powyżej). Zaznaczył, że to ta ostatnia data powinna być brana pod uwagę jako termin rozpoczęcia sześciomiesięcznego okresu.

21. Trybunał pragnie zauważyć, że 28 marca 2009 r. skarżący wysłał faksem kopię należycie wypełnionego formularza skargi do Kancelarii; kopię tą Kancelaria otrzymała tego samego dnia. Kolejna kopia została wysłana pocztą i została otrzymana przez Kancelarię Trybunału 2 kwietnia 2009 r. Za datę wniesienia skargi powinno się zatem uznawać 28 marca 2009 r. W związku powyższym, nawet przyjmując tak jak to było podnoszone przez Rząd, że termin rozpoczęcia sześciomiesięcznego okresu, o którym mowa w art. 35 § 1 Konwencji, rozpoczynał się 29 września 2008 r., w każdym wypadku zachowany został sześciomiesięczny okres.

22. Z powyższego wynika, że zarzut Rządu, że skarga została złożona po terminie nie może zostać podtrzymany.

*2. Zarzut Rządu dotyczący niewykorzystania krajowych środków odwoławczych*

23. W dodatkowych uwagach z 17 stycznia 2014 r. Rząd po raz pierwszy podniósł, że skarżący nie wyczerpał krajowych środków odwoławczych. Jeżeli Sąd Kasacyjny w niewłaściwy sposób zastosowałby doktrynę "*acte clair*" i nie dopełnił ciążącego na nim obowiązku skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE, skarżący mógłby wnieść powództwo cywilne o ustalenie odpowiedzialności pozaumownej Państwa, tak jak TSUE zalecił w swoich wyrokach *Köbler* (30 września 2003 r., Sprawa C-224/01) oraz *Traghetti del Mediterraneo* (13 czerwca 2006 r., Sprawa C-173/03). Działania tego rodzaju są rutynowo rozpatrywane przez sądy krajowe.

24. Trybunał pragnie zauważyć, że zgodnie z art. 55 Regulaminu Trybunału o tyle, o ile pozwalają na to jego charakter i okoliczności, zarzut niedopuszczalności musi zostać podniesiony przez Układającą się Stronę, przeciwko której skarga jest skierowana, w jej pisemnych lub ustnych uwagach dotyczących skargi (zob. *N.C. p. Włochom* [Wielka Izba], skarga nr 24952/94, § 44, ETPC 2002-X). W niniejszej sprawie w swoich uwagach z 9 października 2013 r. na temat dopuszczalności i zasadności Rząd nie podniósł żadnego zarzutu dotyczącego niespełnienia wymogu wykorzystania dostępnych krajowych środków odwoławczych (wręcz przeciwnie, w uwagach stwierdzono, że wraz z wyrokiem Sądu Kasacyjnego "spełniony został wymóg wykorzystania dostępnych krajowych środków odwoławczych"). Fakt, że skarżący nie wniósł powództwa cywilnego w celu ustalenia odpowiedzialności pozaumownej Państwa, po raz pierwszy został wspomniany w dodatkowych uwagach dotyczących zasadności oraz słusznego zadośćuczynienia. Rząd nie przedłożył żadnego wyjaśnienia dotyczącego tego opóźnienia, Trybunał natomiast nie dostrzega żadnych wyjątkowych okoliczności, które mogłyby zwolnić Rząd z obowiązku terminowego wniesienia zarzutu niedopuszczalności.

25. Rząd nie ma zatem prawa podnosić zarzutu niewykorzystania krajowych środków odwoławczych.

*3. Inne podstawy niedopuszczalności*

26. Trybunał pragnie zauważyć, że niniejsza skarga nie może zostać uznana za w sposób oczywisty nieuzasadnioną w rozumieniu art. 35 § 3 lit. a) Konwencji. W opinii Trybunału nie jest też niedopuszczalna z żadnych innych przyczyn. W związku z powyższym musi ona zostać uznana za dopuszczalną.

**B. Przedmiot sprawy**

*1. Stanowiska stron*

**(a) Skarżący**

27. Skarżący podkreślił, że ponieważ dotychczas decyzje wydawane przez Sąd Kasacyjny były wydawane w charakterze sądu krajowego ostatniej instancji, w sytuacji, w której istniały wątpliwości co do interpretacji prawa wspólnotowego, Sąd Kasacyjny zobowiązany był wnieść wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Skarżący podniósł, że zacytował orzecznictwo, w którym TSUE uznał bezpośrednią stosowalność zasady niedyskryminacji w zakresie zabezpieczeń społecznych, zawartej w umowie między Unią Europejską a Królestwem Maroka (oraz w innych umowach pomiędzy Unią Europejską a krajami Maghrebu – *Kziber*, Sprawa C-18/90, wyrok z dnia 31 stycznia 1991 r.). W opinii skarżącego linię orzecznictwa pierwotnie sformułowaną w kontekście umów o współpracy można w "całości stosować" do odpowiednich postanowień umów stowarzyszeniowych. TSUE dodał także, że jego interpretacja jest zgodna z wymaganiami art. 14 Konwencji oraz art. 1 Protokołu nr 1. Ponadto wykładnia pojęcia zabezpieczenia społecznego zastosowana przez TSUE była wystarczająco szeroka, aby obejmowała świadczenia z zakresu pomocy społecznej. W takich okolicznościach skarżący podniósł, że Sąd Kasacyjny nie miał prawa zignorować jego prośby o skierowanie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

28. Skarżący dodał, że Sąd Kasacyjny nie podał żadnych powodów odmowy wystosowania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz nieprawidłowo zinterpretował "personalne" oraz "materialne" aspekty zasady niedyskryminacji stanowiące dwa oddzielne pojęcia. Dany zasiłek został zakwalifikowany do kategorii "pomocy społecznej" wyłącznie na podstawie prawa krajowego, bez odniesienia się do kryteriów określonych przez TSUE (mianowicie charakteru ustawowego oraz podwójnej funkcji świadczenia oraz jego związku z jednym z rodzajów ryzyka wymienionych w art. 4(1) Rozporządzenia nr 1408/71). W rezultacie pominięto "wspólnotowy" wymiar tego procesu kategoryzacji. Ze stanowiska skarżącego odnoszącego się do ustawodawstwa europejskiego oraz orzecznictwa TSUE wynika jasno, że świadczenia o charakterze "nieskładkowym" przyznawane z budżetu państwa nie mogą zostać automatycznie wyłączone z zakresu zasady niedyskryminacji ustanowionej przepisami Umowy (tytułem przykładu skarżący zacytował sprawy *Yousfi*, Sprawa C-58/93, wyrok z 20 kwietnia 1994 r. dotyczący przyznania zasiłku z tytułu niepełnosprawności; *Komisja przeciwko Grecji*, Sprawa C-185/96, wyrok z 29 października 1998 r. dotyczący poszczególnych kategorii świadczeń dla rodzin wielodzietnych; oraz *Hughes*, Sprawa C-78/91, wyrok z 16 lipca 1992 r. dotyczący "kredytów rodzinnych" w Zjednoczonym Królestwie). Na podstawie zacytowanego przez skarżącego orzecznictwa Sąd Kasacyjny na zasadzie analogii powinien z własnej inicjatywy rozpatrywać zasiłek w ramach określonych Rozporządzeniem nr 1408/71, lub wystosować pytanie do TSUE, który nie wydał jeszcze decyzji dotyczącej charakteru tego konkretnego zasiłku.

29. Skarżący zaznaczył również, że art. 13 Ustawy nr 97 z 6 sierpnia 2013 r. (ustawa weszła w życie 4 września 2013 r.) określał, że prawo do zasiłku, który został wprowadzony w art. 65 Ustawy nr 448 z 1998 r. będzie przysługiwało także obywatelom państw trzecich posiadających pozwolenie na pobyt długoterminowy. W wyroku nr 133 z 2013 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wymóg zamieszkiwania w danym kraju przez co najmniej pięć lat, aby kwalifikować się do przyznania zasiłku o podobnym charakterze ze szczebla regionalnego był bezzasadny oraz niezgodny z zasadą równości wobec prawa (skarżący przytoczył także wyrok nr 222 z 2013 r.).

**(a) Rząd**

30. Rząd podniósł, że Sąd Kasacyjny dokładnie zbadał zakres stosowania Układu Eurośródziemnomorskiego i stwierdził, że zasiłek dla rodzin z co najmniej trojgiem nieletnich dzieci nie może podpadać pod definicję pojęcia zabezpieczenia społecznego, nawet w szerokim rozumieniu, w jakim została ona sformułowana na szczeblu wspólnotowym. Sąd Kasacyjny uważał zatem zapisy, o których interpretację został poproszony, za jasne; w związku z powyższym wypełnił swoje zobowiązanie wynikające z art. 6 § 1 Konwencji.

*2. Ocena Trybunału*

31. Trybunał pragnie zauważyć, że w sprawie *Vergauwen i Inni przeciwko Belgii* ((decyzja), skarga nr 4832/04, §§ 89-90, 10 kwietnia 2012 r.) ustalono następujące zasady:

– art. 6 § 1 nakłada na sądy krajowe obowiązek podania w świetle obowiązującego prawa powodów, które spowodowały wydanie decyzji o odmowie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym;

– w sytuacji, w której Trybunał rozpatruje skargę, w której na tej podstawie podnoszone jest naruszenie art. 6 § 1, jego zadanie polega na zapewnieniu, że do zaskarżonej odmowy została należycie załączona taka argumentacja;

– podczas gdy weryfikacja ta musi zostać przeprowadzona w sposób dokładny, zadaniem Trybunału nie jest analizowanie błędów występujących w interpretacji lub stosowaniu właściwych przepisów prawa, które mogły zostać popełnione przez sądy krajowe;

– w konkretnym kontekście trzeciego ustępu art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)), sądy krajowe, które wydają decyzje, wobec których według prawa krajowego nie ma możliwości zastosowania środka odwoławczego, oraz sądy, które odmawiają wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości UE wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie pytania przedłożonego tym sądom a dotyczącego kwestii wykładni prawa Unii Europejskiej, zobowiązane są do przedstawienia przyczyn odmowy w świetle wyjątków wskazanych w orzecznictwie TSUE. Muszą zatem wskazać z jakich powodów pytanie zostało uznane za nieistotne, wykazując, że dane przepisy prawa Unii Europejskiej zostały już zinterpretowane przez TSUE lub poprawność zastosowania prawa UE jest tak oczywista, że nie pozostawia miejsca na żadne uzasadnione wątpliwości.

32. W niniejszej sprawie skarżący zwrócił się z prośbą do Sądu Kasacyjnego, aby wystosował do TSUE wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, czy na mocy art. 65 Układu Eurośródziemnomorskiego pracownikowi tunezyjskiego można odmówić prawa do zasiłku rodzinnego przewidzianego w art. 65 ustawy nr 448 z 1998 r. (zob. paragraf 10 i 12 powyżej). Ponieważ w świetle prawa krajowego nie ma możliwości odwołania się od decyzji Sądu Kasacyjnego, jest on zobowiązany do przedstawienia uzasadnienia odmowy wniesienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w świetle wyjątków wskazanych w orzecznictwie TSUE.

33. Trybunał przeanalizował wyrok Sądu Kasacyjnego z 15 kwietnia 2008 r. i nie znalazł odniesienia do wniosku skarżącego o wniesienie wniosku o wydanie przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie znaleziono także przyczyn, które wyjaśniałyby czemu Sąd Kasacyjny uznał, że podniesiona kwestia nie zasługiwała na skierowanie do TSUE. Z argumentacji zaskarżonego wyroku nie wynika zatem jasno czy pytanie skarżącego uznano za nieistotne lub odnoszące się do przepisu, który jest jednoznaczny lub został już zinterpretowany przez TSUE, czy też pytanie to zostało po prostu zignorowane (zob. przeciwny przypadek *Vergauwen i Inni, op. cit.,* § 91, gdzie Trybunał stwierdził, że belgijski Trybunał Konstytucyjny w należyty sposób przedstawił powody odmowy skierowania pytań do Trybunału w celu uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym). Trybunał pragnie zauważyć w związku z powyższym, że w swojej argumentacji Sąd Kasacyjny nie odniósł się do orzecznictwa TSUE.

34. Ustalenie to jest wystarczające dla Trybunału, aby stwierdzić, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji.

II. ZARZUT NARUSZENIA POSTANOWIEŃ ART. 14 W ZWIĄZKU Z ART. 8 KONWENCJI

35. Skarżący uznał, że padł ofiarą dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, kiedy ubiegał się o przyznanie prawa do zasiłku określonego w art. 65 ustawy nr 448 z 1998 r.

Powołał się on przy tym na art. 8 i 14 Konwencji, które stanowią, co następuje:

Art. 8

"1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.”

Art. 14

„Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.”

**A. Dopuszczalność**

*1. Stanowiska stron*

**(a) Skarżący**

36. Skarżący odwołał się do orzecznictwa Trybunału (cytując w szczególności następujące wyroki: *Gaygusuz przeciwko Austrii,* 16 września 1996 r., *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV; *Petrovic przeciwko Austrii,* 27 marca 1998 r., *Zbiór Orzeczeń* 1998-II; *Niedzwiecki przeciwko Niemcom* nr58453/00, 25 października 2005 r.; *Okpisz przeciwko Niemcom*, nr 59140/00, 25 października 2005 r.; *Weller przeciwko Węgrom*, 44399/05, 31 marca 2009 r.; *Fawsie przeciwko Grecji*, nr 40080/07, 28 października 2010 r.; oraz *Saidoun przeciwko Grecji*, nr 40083/07, 28 października 2010 r.). Podniósł, że dany zasiłek dawał praktyczną możliwość dochodzenia przez rodziny wielodzietne o niskich dochodach prawa do otrzymywania wsparcia finansowego w celu utrzymania życia rodzinnego. Wprowadzenie tego prawa wynikało z zamierzonego działania Rządu wynikającego z założenia, że koszty utrzymania są wyższe dla rodzin wielodzietnych głównie z powodu wydatków związanych z kosztami utrzymania dzieci oraz ich edukacją.

Skarżący zakwestionował argument Rządu, że dany zasiłek podpadał pod kategorię pomocy społecznej. Opierając się na zmianach wprowadzonych do systemu zasiłków rodzinnych we Włoszech, skarżący podniósł, że miały one w rzeczywistości na celu zwiększenie świadczeń wypłacanych pracownikom. Trybunał wielokrotnie orzekał, że podobne "świadczenia socjalne" były sposobem w jaki Rządy "mogły wyrazić swój szacunek do życia rodzinnego w rozumieniu art. 8", w związku z czym zastosowanie miał dany przepis lub przepisy art. 1 Protokołu nr 1, niezależnie od wcześniejszego opłacania składek przez skarżącego (skarżący odwołał się w szczególności do *Stec i Inni p. Zjednoczonemu Królestwu* [Wielka Izba], (decyzja), skarga nr 65731/01 oraz 65900/01, §§ 49-56, ETPC 2005-X).

37. Skarżący zaznaczył, że główną przeszkodą w przyznaniu mu zasiłku było jego obywatelstwo. W porównaniu z obywatelami Włoch znajdującymi się w podobnej sytuacji finansowej oraz rodzinnej stanowiło do dyskryminację.

**(b) Rząd**

38. Rząd zajął stanowisko, że przedmiot skargi nie wchodzi w zakres stosowania art. 8 Konwencji ponieważ świadczenia z zakresu pomocy społecznej pobierane przez skarżącego nie mogły zostać zaklasyfikowane jako pomoc "podstawowa".

*2. Ocena Trybunału*

(a) Zastosowanie art. 14 Konwencji w związku z art. 8

39. Zgodnie z konsekwentną praktyką orzeczniczą Trybunału, art. 14 stanowi uzupełnienie innych prawnomaterialnych przepisów Konwencji i jej Protokołów. Nie może on funkcjonować w sposób samodzielny, ponieważ ma on zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do „korzystania z praw i wolności”, którym wskazane wyżej przepisy zapewniają ochronę. Mimo iż zastosowanie art. 14 nie wymaga stwierdzenia naruszenia wskazanych wyżej przepisów – w tym zakresie ma on charakter autonomiczny – jego zastosowanie nie jest możliwe, jeśli okoliczności faktyczne sprawy nie mieszczą się w zakresie zastosowania jednego bądź kilku z tych przepisów (zob. m. in. *Van Raalte przeciwko Holandii*, 21 lutego 1997 r., § 33, *Zbiór Orzeczeń* 1997‑I; *Petrovic op. cit.*, § 22; i *Zarb Adami przeciwko Malcie,* skarga nr 17209/02, § 42, ETPC 2006-VIII).

40. Trybunał uważa przede wszystkim, że odmowa władz przyznania skarżącemu danego zasiłku nie miała na celu rozbicia jego rodziny, ani nie miała takiego skutku, ponieważ art. 8 nie nakłada na Rząd pozytywnego obowiązku udzielania danej pomocy finansowej (zob. *Petrovic*, *op. cit.*, § 26; *Zeïbek przeciwko Grecji*, nr 46368/06, § 32, 9 lipca 2009; oraz *Fawsie*, *op. cit.*, § 27).

41. Niemniej, Trybunał uznał wcześniej, że Rządy, przyznając świadczenia rodzinom wielodzietnym, mogą "wyrazić swój szacunek do życia rodzinnego" w rozumieniu art. 8 Konwencji, w związku z czym w odniesieniu do takich świadczeń zastosowanie mają przepisy art. 8 (zob. *Okpisz*, *op. cit.*, § 32; *Niedzwiecki*, *op. cit.*, § 31; *Fawsie*, *op. cit.*, § 28; oraz *Saidoun*, *op. cit.*, § 29; zob. także *mutatis mutandis*, *Petrovic*, *op. cit.*, §§ 27-29, w kontekście dodatku z tytułu urlopu rodzicielskiego, oraz *Weller*, *op. cit.*, § 29, w kontekście zasiłku macierzyńskiego). Przedmiot skargi wchodzi zatem w zakres art. 8 Konwencji. W związku z powyższym art. 14 ma zastosowanie.

**(b) Inne podstawy niedopuszczalności**

42. Trybunał pragnie zauważyć, że niniejsza skarga nie może zostać uznana za oczywiście bezpodstawną w rozumieniu art. 35 § 3 lit. a) Konwencji. W opinii Trybunału nie jest też niedopuszczalna z żadnych innych przyczyn. W związku z powyższym musi ona zostać uznana za dopuszczalną.

**B. Przedmiot sprawy**

*1. Stanowiska stron*

**(a) Skarżący**

43. Skarżący podniósł, że Rząd usiłował uzasadnić różnicę w traktowaniu występującą pomiędzy nim a obywatelami Unii Europejskiej i/lub uchodźcami, odnosząc się do kategoryzacji zasiłku (który rzekomo podpadał pod kategorię "pomocy społecznej") oraz kosztu finansowego związanego z rozszerzaniem grupy osób, którym przysługuje zasiłek, na nowe kategorie osób.

W jego opinii z punktu widzenia Konwencji oraz orzecznictwa włoskiego Trybunału Konstytucyjnego czynniki te nie stanowiły wystarczającego uzasadnienia.

Skarżący przyznał, że w sprawie *Ponomaryovi p. Bułgarii* (nr 5335/05, § 54, ETPC 2011), Trybunał orzekł, że preferencyjne traktowanie obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej opierało się na obiektywnym i rozsądnym uzasadnieniu, ponieważ Unia Europejska stworzyła specjalny porządek prawny, w ramach którego ponadto ustanowione zostało własne obywatelstwo. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że osoby nie będące obywatelami Wspólnoty także aktywnie przyczyniły się do zwiększenia się zasobów państwa, w szczególności poprzez uiszczanie dodatkowych składek wpłacanych do systemów ubezpieczeń społecznych, a także z powodu opodatkowania ich dochodów podatkiem dochodowym. Skarżący dodał, że był dyskryminowany ze względu na swoje obywatelstwo a nie swój status imigranta przyznany na mocy przepisów prawa (zacytował przeciwny przypadek, *Bah przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 56328/07, ETPC 2011). Ponadto należy również pamiętać, że Dyrektywa 2003/109/WE miała na celu zagwarantowanie integracji obywateli państw trzecich posiadających status rezydenta długoterminowego państwa członkowskiego.

**(b) Rząd**

44. Rząd wskazał, że decyzja o nierozszerzaniu prawa do danego zasiłku została podjęta wyłącznie z powodów związanych z budżetem i nie miała charakteru dyskryminacyjnego.

*2. Ocena Trybunału*

**(b) Zasady ogólne**

45. Według ustalonego orzecznictwa Trybunału, aby zaistniała kwestia określona w art. 14, osoby znajdujące się w zasadniczo podobnej sytuacji muszą zostać potraktowane odmiennie. Taka różnica w traktowaniu stanowi dyskryminację, jeśli nie istnieje obiektywne i rozsądne uzasadnienie, tj. jeżeli nie służy uprawnionemu celowi lub nie istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami a celem, który mają realizować. Układające się Państwa dysponują marginesem oceny co do tego, czy i w jakim zakresie różnice pomiędzy sytuacjami w pozostałym zakresie podobnymi do siebie uzasadniają odmienne traktowanie (zob. *X i Inni przeciwko Austrii* [Wielka Izba], nr 19010/07, § 98, ETPC 2013, oraz *Vallianatos i Inni przeciwko Grecji* [Wielka Izba], nr 29381/09 i 32684/09, § 76, ETPC 2013). Pod pojęcie dyskryminacji w znaczeniu art. 14 podpadają również sytuacje, w których osoba lub grupa osób traktowana jest mniej korzystnie niż inna bez właściwego uzasadnienia, nawet jeśli Konwencja nie wzywa do lepszego traktowania (zob. *Abdulaziz, Cabales i Balkandali p. Zjednoczonemu Królestwu*, 28 maja 1985 r., § 82, Seria A nr 94).

46. Układające się Państwa korzystają z pewnego marginesu oceny, czy i w jakim stopniu różnice w sytuacjach podobnych w pozostałym zakresie uzasadniają odmienne traktowanie (zob. sprawę *X i Inni przeciwko Austrii*, *op. cit.*, § 98; oraz sprawę *Vallianatos i Inni*, *op. cit.*, § 76). Zakres marginesu oceny będzie się różnił w zależności od okoliczności, przedmiotu sprawy i jej uwarunkowań, niemniej jednak ostateczna decyzja co do tego, czy wymogi nałożone na mocy Konwencji zostały zachowane, należeć będzie do Trybunału. Na tej samej zasadzie, Państwo korzysta zwykle z szerokiego zakresu swobody decyzyjnej w sytuacji, w której w grę wchodzą ogólne środki strategii ekonomicznej lub społecznej (zob. *Burden przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [Wielka Izba], nr 13378/05, § 60, ETPC 2008; *Carson i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [Wielka Izba], nr 42184/05, § 61, ETPC 2010; *Şerife Yiğit przeciwko Turcji* [Wielka Izba], nr 3976/05, § 70, 2 listopada 2010 r.; oraz *Stummer przeciwko Austrii* [Wielka Izba], nr 37452/02, § 89, ETPC 2011). Jednakże ważne powody musiałyby zostać przedstawione, by Trybunał mógł uznać odmienne traktowanie wyłącznie na podstawie obywatelstwa za zgodne z postanowieniami Konwencji (zob. sprawę *Gyagusuz*, *op. cit.*, § 42, *Koua Poirrez* *przeciwko Francji*, nr 40892/98, § 46, ETPC 2003-X; *Andrejeva przeciwko Łotwie [Wielka Izba]*,nr 55707/00, § 87, ETPC 2009; oraz *Ponomaryovi*, *op. cit.*, § 52).

47. Ponieważ Konwencja stanowi przede wszystkim system służący ochronie praw człowieka, Trybunał musi mieć także na uwadze zmieniające się warunki w Układających się Państwach i reagować na kształtujący się konsensus w odniesieniu do standardów, które mają być osiągane (zob. *Konstantin Markin przeciwko Rosji* [Wielka Izba]*,* nr 30078/06, § 126, ETPC 2012; oraz *Fabris przeciwko Francji* [Wielka Izba]*,* nr 16574/08, § 56, ETPC 2013).

**(b) Czy istniała różnica w traktowaniu osób w podobnych sytuacjach**

48. W opinii Trybunału nie ulega wątpliwości, że skarżący traktowany był w sposób odmienny w porównaniu z innymi pracownikami będącymi obywatelami Unii Europejskiej, których rodziny również były rodzinami wielodzietnymi. W przeciwieństwie do tych osób skarżący nie był uprawniony do otrzymywania zasiłku rodzinnego określonego w art. 65 ustawy nr 448 z 1998 r. Ponadto kwestia ta nie została podważona przez Rząd.

49. Trybunał pragnie także zauważyć, że decyzja o odmowie przyznania zasiłku została podjęta wyłącznie w oparciu o obywatelstwo skarżącego, który w danym czasie nie był obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Nie twierdzono, że skarżący nie spełnił pozostałych wymogów ustawowych uprawniających do danego zasiłku. W związku z powyższym jasne jest, że był traktowany mniej korzystnie niż inne osoby znajdujące się w podobnej sytuacji, w oparciu o cechę osobistą (zob. *mutatis mutandis*, *Ponomaryovi*, *op. cit.*, § 50).

**(c) Czy istniało obiektywne i rozsądne uzasadnienie**

50. Trybunał pragnie zauważyć, że w kilku sprawach zacytowanych powyżej, które były podobne do niniejszej (*Niedzwiecki*; *Okpisz*; *Weller*; *Fawsie*; i *Saidoun*), które także dotyczyły świadczeń socjalnych dla rodzin obywateli innych państw, stwierdził naruszenie art. 14 w związku z art. 8 Konwencji z powodu nieprzedstawienia przez władze żadnego rozsądnego uzasadnienia praktyki wyłączania obywateli innych państw, którzy zgodnie z prawem osiedlili się w danych krajach, z grupy osób, którym przysługuje prawo do zasiłku.

51. W szczególności w sprawach *Fawsie* i *Saidoun*, *op. cit.*, które tak jak niniejsza sprawa dotyczyły zasiłków dla rodzin wielodzietnych, stwierdzone przez Trybunał naruszenie opierało się głównie na fakcie, że skarżącym oraz członkom ich rodzin przyznany został status uchodźcy oraz, że wybrane przez Rząd kryterium (które skupiało się głównie na tym, czy dana osoba posiadała obywatelstwo greckie lub była greckiego pochodzenia) określające uprawnienie do zasiłku nie wydawało się właściwe w świetle uprawnionego celu, którego realizacji miało służyć (mianowicie zaradzenia sytuacji demograficznej kraju).

52. Zdaniem Trybunału w przedmiotowej sprawie podobne względy mają zastosowanie na zasadzie *mutatis mutandis*. Trybunał pragnie zauważyć w tym względzie, że w danym czasie skarżący posiadał pozwolenie na pobyt i pracę we Włoszech oraz był ubezpieczony w INPS (zob. paragraf 6 powyżej). Płacił składki tej agencji ubezpieczeniowej w tej samej wysokości i na tej samej zasadzie co pracownicy będący obywatelami Unii Europejskiej (zob. *mutatis mutandis*, *Gaygusuz*, *op. cit.*, § 46). Nie był cudzoziemcem mieszkającym od niedawna w kraju oraz nie łamał przepisów prawodawstwa imigracyjnego. W związku z tym, nie należał do kategorii osób, które co do zasady, nie przyczyniają się do finansowania usług publicznych oraz w stosunku do których Rząd może mieć uprawnione powody, aby ograniczać możliwość korzystania z takich usług publicznych jak systemy ubezpieczeń społecznych, świadczenia publiczne i opieka zdrowotna, czyli usług, które nigdy nie mają do dyspozycji nadmiernych zasobów (zob. *mutatis mutandis*, *Ponomaryovi*, *op. cit.*, § 50).

53. W kwestii „powodów budżetowych” przedstawionych przez Rząd (zob. paragraf 44 powyżej), Trybunał uznaje, że ochrona interesów budżetowych Rządu stanowi uprawniony cel danego rozróżnienia. Niemniej jednak cel ten nie może sam w sobie uzasadniać różnicy w traktowaniu, której dotyczyła złożona skarga. Należy ustalić, czy istniał rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy wyżej wymienionym uprawnionym celem a środkami zastosowanymi w niniejszej sprawie. Trybunał pragnie także zauważyć w tym kontekście, że decyzja władz krajowych o odmowie przyznania skarżącemu zasiłku rodzinnego opierała się wyłącznie na fakcie, że w danym czasie nie był obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Bezsporne jest, że obywatel takiego państwa znajdujący się w tej samej pozycji co skarżący otrzymałby dany zasiłek. Obywatelstwo było zatem wyłącznym kryterium rozróżnienia stanowiącego przedmiot skargi. Trybunał pragnie jednak przypomnieć, że przedstawione musiałyby zostać ważne powody, by Trybunał mógł uznać odmienne traktowanie wyłącznie na podstawie obywatelstwa za zgodne z postanowieniami Konwencji (zob. paragraf 46 powyżej).

W takich okolicznościach, niezależnie od szerokiego marginesu oceny z jakiego korzystają władze państwowe w zakresie ubezpieczeń społecznych, argumenty przedstawione przez Rząd nie są wystarczające, aby przekonać Trybunał, że w niniejszej sprawie istniał rozsądny stosunek proporcjonalności, który sprawiłby, iż odmienne traktowanie stanowiące przedmiot skargi byłoby zgodne z wymaganiami art. 14 Konwencji. (zob. *mutatis mutandis* sprawa *Andrejeva, op. cit.*, §§ 86-89).

**(d) Wnioski**

54. W świetle powyższego, uzasadnienie przedstawione przez Rząd nie wydaje się rozsądne, a stwierdzona różnica w traktowaniu jest w związku z tym dyskryminująca w rozumieniu art. 14 Konwencji. Stwierdzić zatem należy, że doszło do naruszenia art. 14 w związku z art. 8 Konwencji.

III. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

55. Art. 41 Konwencji stanowi, co następuje:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.”

**A. Szkoda**

56. Skarżący wnioskował o 9 416,05 euro (EUR) z tytułu zadośćuczynienia za szkody materialne. Kwota ta odpowiadała niezapłaconej kwocie zasiłku za okres od roku 1999 do roku 2004 (8 016,05 EUR), plus odsetki ustawowe (1 400 EUR).

57. Skarżący prosił również o przyznanie kwoty za szkodę niemajątkową, ale nie określił tej kwoty.

58. Rząd nie złożyły żadnych uwag w tym zakresie.

59. Trybunał pragnie zauważyć, że stwierdził naruszenie art. 14 Konwencji w związku z art. 8 ponieważ odmowa przyznania skarżącemu zasiłku rodzinnego określonego w art. 65 ustawy nr 448 z 1998 r. stanowiła dyskryminację ze względu na obywatelstwo. Dlatego szkody majątkowe poniesione przez skarżącego odpowiadają niezapłaconej kwocie zasiłku równej 8 016,05 euro, która nie została zakwestionowana przez Rząd. Ponieważ do tej kwoty należy dodać odsetki ustawowe, Trybunał przyznaje skarżącemu kwotę roszczenia, to znaczy 9 416,05 EUR.

60. Trybunał uważa również, że skarżący z pewnością doznał szkody niematerialnej. W świetle posiadanych informacji Trybunał przyznaje skarżącemu z tego tytułu kwotę 10 000 EUR.

**B. Koszty i wydatki**

61. Skarżący nie złożył wniosku o zwrot kosztów i wydatków poniesionych podczas postępowań krajowych lub przed Trybunałem. W związku z powyższym Trybunał uważa, że przyznanie jakiejkolwiek sumy z tego tytułu nie jest konieczne.

**C. Odsetki za zwłokę**

62. Trybunał za słuszne uznaje wyznaczenie wysokości odsetek za zwłokę na podstawie marginalnej stopy procentowej Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

W ZWIĄZKU Z POWYŻSZYM TRYBUNAŁ JEDNOMYŚLNIE

1. *Uznaje* skargę za dopuszczalną;

2. *Orzeka*, że doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji;

3. *Orzeka*, że doszło do naruszenia art. 14 Konwencji w związku z art. 8.

4. *Orzeka, że*

(a) że pozwane Państwo ma wypłacić skarżącemu w ciągu trzech miesięcy od daty, w której wyrok stanie się ostateczny, zgodnie z

art. 44 § 2 Konwencji, następujące kwoty:

(i) kwotę 9 416,05 EUR (dziewięciu tysięcy czterystu szesnastu auro i pięciu centów) za szkody materialne;

(ii) kwotę 10 000 EUR (dziesięć tysięcy euro) z tytułu zadośćuczynienia za szkody niematerialne, powiększoną o wszelkie kwoty należne tytułem opodatkowania;

(b) że od momentu upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu uregulowania należności, należne będą odsetki zwykłe od określonej powyżej kwoty, naliczane według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;

5. *Oddala* pozostałą część żądania skarżącego w zakresie słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku francuskim i obwieszczono pisemnie dnia 8 kwietnia 2014 r., zgodnie z art. 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Stanley Naismith Işıl Karakaş

Kanclerz Przewodnicząca

1. W tekście włoskim *"Previdenza sociale"*. [↑](#footnote-ref-2)