

# Wersja zanonimizowana

Tłumaczenie

C-394/19 - 1

## Sprawa C-394/19

### Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

#### Data wpływu:

21 maja 2019 r.

#### Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (francuskojęzyczny sąd pracy w Brukseli, Belgia)

#### Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

14 maja 2019 r.

#### Strona skarżąca:

PN

QO

RP

SQ

TR

#### Strona pozwana:

Centre public d'action sociale d'Anderlecht (CPAS)

[...] [Or. 2] [...]

## **I** **POSTĘPOWANIE**

Postępowanie zostało wszczęte skargą złożoną w sekretariacie Sądu w dniu 13 lutego 2019 r. [przebieg postępowania]

[...] [Or. 3]

## **II ZASKARŻANE DECYZJE I PRZEDMIOT WNIOSKU**

Decyzją z dnia 12 listopada 2018 r. CPAS d’Anderlecht (publiczny ośrodek opieki społecznej w Anderlechte) odmówił przyznania PN pomocy społecznej równoważnej zasiłkowi integracyjnemu, [...], w oparciu o następujące uzasadnienie:

*„Pani pobyt na terytorium Belgii jest nielegalny.*

*Osoby przebywające na terytorium kraju nielegalnie mogą korzystać wyłącznie z pilnej pomocy medycznej na podstawie art. 57 ust. 2 loi du 08 juillet 1976 organique des CPAS (ustawy organicznej o publicznych ośrodkach opieki społecznej z dnia 8 lipca 1976 r.)*

*W związku z powyższym Comité Spécial du Service Social (specjalna komisja ds. opieki społecznej) uważa, że nie spełnia Pani ustawowych przesłanek przyznania pomocy społecznej równoważnej zasiłkowi integracyjnemu”.*

Decyzją z tego samego dnia i w oparciu o takie samo uzasadnienie CPAS d’Anderlecht odmówił również QO przyznania pomocy społecznej równoważnej zasiłkowi integracyjnemu od dnia 18 października 2018 r. i przyznał kartę medyczną w ramach pilnej pomocy medycznej.

PN i QO domagają się [...] nakazania CPAS d’Anderlecht przyznania im od dnia 18 października 2018 r. pomocy społecznej równoważnej zasiłkowi integracyjnemu w stawce przysługującej pozostającym na utrzymaniu członkom rodziny.

## **III FAKTY**

[...]

PN, urodzona dnia 1 stycznia 1975 r., obywatelka Maroka, twierdzi, że przyjechała do Belgii w 2003 r.

W dniu 6 grudnia 2003 r. zawarła związek małżeński z US, obywatelem Belgii.  
[...]

W dniu 12 stycznia 2008 r. PN i US rozwiedli się.

W dniu 19 marca 2008 r. PN zawarła związek małżeński w Maroku z QO, urodzonym dnia 27 września 1976 r., obywatelem Maroka.

W dniu 28 listopada 2008 r. QO wjechał na terytorium Belgii na podstawie wizy krótkoterminowej. Po wygaśnięciu ważności tej wizy, w dniu 23 kwietnia 2009 r. wobec QO została wydana decyzja nakazująca powrót[...]. [Or. 4]

W dniu 15 października 2009 r. QO złożył wniosek o zezwolenie na pobyt w oparciu o art. 9a loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. o wjeździe na terytorium, pobycie, osiedlaniu się i wydaleniu cudzoziemców) [wniosek o zalegalizowanie pobytu ze względu na wyjątkowe okoliczności].

W dniu 2 sierpnia 2010 r. urodziło się pierwsze dziecko PN i QO, RP.

W dniu 27 stycznia 2011 r. QO otrzymał zezwolenie na pobyt na okres przekraczający trzy miesiące.

Wyrokiem z dnia 12 czerwca 2012 r. tribunal de première instance de Bruxelles (sąd pierwszej instancji w Brukseli) unieważnił małżeństwo PN i US.

W dniu 29 stycznia 2013 r. Office des étrangers (urząd ds. cudzoziemców) cofnął prawo pobytu PN i jej syna RP, dołączając do tej decyzji decyzję nakazującą powrót wraz z zakazem wjazdu na terytorium Belgii przez okres 5 lat, w oparciu o następujące uzasadnienie (tłumaczenie nieoficjalne):

*„Zdaniem tribunal de première instance de Bruxelles (sądu pierwszej instancji w Brukseli) [...] zainteresowana nie miała zamiaru stworzyć trwałego wspólnego pożycia z obywatelem Belgii, z którym zawarła związek małżeński. Z zamiarem oszustwa i świadomie nadużyła belgijskich procedur w zakresie łączenia rodzin. Ustalono, że PN dopuściła się oszustwa w celu uzyskania prawa pobytu. Wydane jej zezwolenie na osiedlenie się zostało cofnięte w dniu 29 stycznia 2013 r. z powodu oszustwa.”*

W związku z decyzją o cofnięciu prawa pobytu PN, w dniu 21 marca 2013 r. zostało również cofnięte zezwolenie na pobyt QO, który to w dniu 25 kwietnia 2013 r. wniósł skargę do Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców).

Wyrokiem z dnia 27 maja 2014 r. cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli) utrzymał w mocy wyrok wydany przez tribunal de première instance de Bruxelles (sąd pierwszej instancji w Brukseli) z dnia 12 czerwca 2012 r.

W dniu 30 lipca 2014 r. urodziło się drugie dziecko PN i QO, SQ.

W dniu 27 lipca 2015 r. PN i QO złożyli wniosek o zezwolenie na pobyt na podstawie art. 9a loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. o wjeździe na terytorium, pobycie, osiedlaniu się i wydaleniu cudzoziemców) [wniosek o zalegalizowanie pobytu ze względu na wyjątkowe okoliczności], który

to w dniu 16 listopada 2015 r. został odrzucony decyzją o uznaniu wniosku za niedopuszczalny obejmującą decyzję nakazującą powrót.

W dniu 15 września 2016 r. Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców) odrzucił skargę QO z dnia 25 kwietnia 2013 r.

W dniu 26 września 2016 r. urodziło się trzecie dziecko PN i QO, TR. [Or. 5]

W piśmie z dnia 13 czerwca 2017 r. skierowanym do État belge (państwa belgijskiego) adwokat PN i QO podniósł, że cofnięcie zezwolenia na pobyt tych osób nastąpiło z naruszeniem prawa europejskiego oraz zażądał naprawienia w naturze poniesionej szkody z tego tytułu poprzez przywrócenie PN karty F+ [karty stałego pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej], przyznanie tej karty dzieciom PN oraz przyznanie karty B [potwierdzenie wpisu do rejestru cudzoziemców – pobyt stały] dla QO.

Pismem z dnia 16 czerwca 2017 r. État belge (państwo belgijskie) odmówiło uwzględnienia tego wniosku w oparciu o następujące uzasadnienie:

„[...]”.

*Decyzja rzeczywiście została wydana w dniu 29 stycznia 2013 r. Została ona doręczona Pańskiej klientce w dniu 20 marca 2013 r.*

*Pańscy klienci mieli prawo do wniesienia skargi w terminie 30 dni od tego doręczenia.*

*Żadna skarga nie została wniesiona przez Pańskich klientów. Zakaz wjazdu zatem nadal obowiązuje”.*

W związku z tym w dniu 24 stycznia 2018 r. PN i QO złożyli wniosek w celu uzyskania dokumentu pobytowego [...] do tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzycznego sądu pierwszej instancji w Brukseli).

Wyrokiem z dnia 10 lipca 2018 r. sąd ten stwierdził brak swojej właściwości [...].

PN i QO wnieśli apelację od tego orzeczenia, a sprawa pozostaje w toku przed cour d’appel de Bruxelles (sądem apelacyjnym w Brukseli).

[...]

#### **IV OMÓWIENIE**

Artykuł 1 loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS (ustawy organicznej z dnia 8 lipca 1976 r. o publicznych ośrodkach opieki społecznej) stanowi, że „każda osoba ma prawo do pomocy społecznej. Jej celem jest umożliwienie każdej osobie życia w warunkach zapewniających poszanowanie godności ludzkiej”.

[...] art. 57 ust. 2 tej samej ustawy stanowi:

*„W drodze odstępstwa od innych przepisów niniejszej ustawy zadania publicznych ośrodków opieki społecznej ograniczają się do:*

*1. przyznania pilnej pomocy medycznej cudzoziemcom, którzy przebywają nielegalnie na terytorium Królestwa Belgii; (...)*”. [Or. 6]

Celem tego przepisu jest zachęcanie cudzoziemców nielegalnie przebywających w Belgii do zastosowania się do decyzji nakazujących powrót.

PN i QO wyjaśniają [...], że aktualny brak zezwolenia na ich pobyt można przypisać państwu belgijskiemu, z naruszeniem prawa europejskiego, oraz że sąd krajowy jest właściwy, aby zaradzić temu naruszeniu, przynajmniej poprzez zabezpieczenie ich prawa do pomocy społecznej, aby umożliwić im życie w warunkach zapewniających poszanowanie godności ludzkiej.

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, [...] której transpozycja miała nastąpić do dnia 30 kwietnia 2006 r., przewiduje w art. 35:

*„Państwa członkowskie mogą przyjąć niezbędne środki w celu odmowy, zniesienia lub wycofania jakiegokolwiek prawa przyznanego niniejszą dyrektywą w przypadku nadużycia praw lub oszustw, na przykład małżeństw fikcyjnych. Wszelkie środki tego typu muszą być proporcjonalne i podlegają zabezpieczeniom proceduralnym przewidzianym w art. 30 i 31”.*

W czasie, w którym zostały wydane decyzje o cofnięciu zezwolenia na pobyt PN i QO, ich podstawą prawną w prawie krajowym był art. 42f loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. o wjeździe na terytorium, pobytku, osiedlaniu się i wydaleniu cudzoziemców), który wówczas miał następujące brzmienie:

*„Minister lub jego przedstawiciel może odmówić zgody na wjazd lub cofnąć prawo pobytu obywatela Unii lub członków jego rodziny w przypadku gdy wykorzystuje on bądź wykorzystują oni nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje, fałszywe lub sfalszowane dokumenty, gdy popełniono oszustwo lub wykorzystano inne niezgodne z prawem sposoby, które były decydujące dla przyznania tego prawa”.*

W przeciwieństwie do art. 35 dyrektywy 2004/38/WE wspomniany akt nie przewidywał przeprowadzenia poprzedniego badania proporcjonalności.

Badanie to zostało wprowadzone dopiero w następstwie zmiany art. 42f ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. ustawą z dnia 4 maja 2016 r. [...] w następujący sposób:

*„Minister lub jego przedstawiciel może zakończyć pobyt obywatela Unii lub członka jego rodziny i wydalić go z terytorium Królestwa Belgii w przypadku wykorzystania nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji bądź fałszywych lub sfalszowanych dokumentów, bądź gdy popełniono oszustwo lub wykorzystano inne niezgodne z prawem sposoby, które przyczyniły się do przyznania prawa pobytu. [Or. 7]*

*Przy podejmowaniu takiej decyzji minister lub jego przedstawiciel uwzględnia okres pobytu zainteresowanego w Królestwie Belgii, jego wiek, stan zdrowia, jego sytuację rodzinną i ekonomiczną, integrację społeczną i kulturalną w Królestwie Belgii oraz stopień więzi z krajem pochodzenia”.*

W uzasadnieniu do tej ustawy ([...]) wyjaśniono w tym względzie, że:

*„Celem wprowadzonych zmian [...] jest wyjaśnienie przepisów loi du 15 décembre 1980 relative au refus d’entrée et de séjour et au retrait de séjour des citoyens de l’Union et des membres de sa famille (ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. o odmowie wjazdu i pobytu oraz o cofnięciu prawa pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin), poprzez zapewnienie prawidłowej transpozycji dyrektywy 2004/38/WE.*

*Artykuł 35 dyrektywy 2004/38/WE w żadnym razie nie wymaga, aby oszustwo było rozstrzygające dla przyznania prawa pobytu. Należy jednak uwzględnić zasadę proporcjonalności i zabezpieczenia proceduralne przewidziane w art. 30 i 31 wspomnianej dyrektywy.*

*Zatem od chwili obecnej minister lub jego przedstawiciel będzie musiał uwzględnić okres pobytu zainteresowanego w Królestwie Belgii, jego wiek, stan zdrowia, jego sytuację rodzinną i ekonomiczną, integrację społeczną i kulturalną w Królestwie Belgii oraz stopień więzi z krajem pochodzenia”.*

Nie można w związku z tym w sposób racjonalny zaprzeczyć, że będące podstawą spornej decyzji decyzje o cofnięciu prawa pobytu PN i QO zostały wydane w oparciu o nieprawidłową transpozycję dyrektywy 2004/38/WE i bez przestrzegania przewidzianego w niej wymogu uprzedniego badania proporcjonalności.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [zwany dalej „Trybunałem Sprawiedliwości”] [...] sformułował zasady w odniesieniu do odpowiedzialności państw z powodu przepisów krajowych sprzecznych z prawem Unii. [Or. 8]

W wyroku z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428) Trybunał Sprawiedliwości wskazuje:

*„31. Należy przede wszystkim przypomnieć, że traktat EWG ustanowił własny porządek prawny, włączony do systemu prawnego państw członkowskich i wiążący dla ich sądów, którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, lecz także pochodzące z nich jednostki i który nie*

tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek; nie muszą to być uprawnienia nadane wprost w traktacie, lecz powstają one również jako skutek zobowiązań, które traktat nakłada w sposób ściśle określony zarówno na jednostki, jak i na państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe (zob. wyroki: z dnia 5 lutego 1963 r., *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. s. 3; z dnia 15 lipca 1964 r., *Costa*, 6/64 Rec. s. 1141).

32. Trzeba również przypomnieć, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, do sądów krajowych, które w ramach swoich kompetencji mają za zadanie stosować przepisy prawa wspólnotowego, należy zapewnić skuteczność tych norm i ochrona wynikających z nich uprawnień jednostek (zob. w szczególności wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal*, 106/7,7 Rec. s. 629, pkt 16; z dnia 19 czerwca 1990 r., *Factortame*, C-213/98, Rec. s. I-2433, pkt 19).

33. Należy stwierdzić, że brak możliwości uzyskania przez jednostki odszkodowania w przypadku spowodowania uszczerbku dla ich uprawnień poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być przypisane państwu członkowskiemu, prowadziłoby do podważenia pełnej skuteczności norm wspólnotowych oraz osłabienia ochrony praw, których są one źródłem.

34. Możliwość dochodzenia naprawienia przez państwo członkowskie szkody jest szczególnie niezbędna w sytuacji, gdy jak w niniejszej sprawie, skuteczność norm wspólnotowych jest uzależniona od działania tego państwa, w związku z czym jednostki nie mogą, w braku tego działania, powoływać się przed sądami krajowymi na uprawnienia, jakie przyznaje im prawo wspólnotowe.

35. Jak stąd wynika, zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być mu przypisane, jest nieodłączną częścią systemu traktatu.

36. Obowiązek naprawienia przez państwo członkowskie szkody znajduje również podstawę w art. 5 traktatu, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązane są podjąć wszelkie działania o charakterze ogólnym lub jednostkowym, niezbędne w celu wykonania zobowiązań, jakie ciążą na nich na mocy prawa wspólnotowego. Wśród zobowiązań tych znajduje się zaś obowiązek usunięcia niezgodnych z prawem skutków naruszenia prawa wspólnotowego (zob., w odniesieniu do analogicznego postanowienia art. 86 traktatu EWWiS, wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r., *Humblet*, 6/60, Rec. s. 1125). [Or. 9]

37. Z całości powyższych rozważań wynika, że prawo wspólnotowe ustanawia zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są

*naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być mu przypisane”.*

Powyższe zasady zostały potwierdzone w wyroku z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79). Trybunał Sprawiedliwości udzielił następującej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne:

*„1) Zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można im przypisać, znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy zarzucane uchybienie przypisuje się krajowemu ustawodawcy.*

*2) W przypadku naruszenia przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego, które można przypisać krajowemu ustawodawcy działającemu w dziedzinie, w której dysponuje on szerokim zakresem swobodnego uznania w dokonywaniu rozstrzygnięć prawodawczych, poszkodowanym jednostkom przysługuje prawo do odszkodowania, jeżeli naruszona norma prawa wspólnotowego ma na celu ustanowienie na ich korzyść uprawnień, postępowanie państwa wyczerpuje znamiona naruszenia prawa oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą wyrządzoną jednostce. Z tym zastrzeżeniem państwo winno naprawić skutki wyrządzonej szkody w ramach krajowego prawa zobowiązań, przy czym zasady odszkodowania określone w obowiązującym ustawodawstwie krajowym nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.*

*3) Sąd krajowy nie może w ramach obowiązującego ustawodawstwa krajowego uzależnić odszkodowania od stwierdzenia wykraczającej poza wyczerpanie znamion naruszenia prawa wspólnotowego winy umyślnej lub niedbalstwa organu państwa, któremu przypisuje się uchybienie.*

*4) Odszkodowanie, do którego zobowiązane są państwa członkowskie, za szkody wyrządzone przez nie jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, winno być współmierne do poniesionej szkody. W braku przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie porządek prawny każdego z państw członkowskich ustalać powinien kryteria pozwalające określić zakres odszkodowania, przy czym nie mogą one być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i w żadnym wypadku nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Przepisy krajowe ograniczające w sposób generalny podlegającą naprawieniu szkodę wyłącznie do szkód na określonych dobrach indywidualnych szczególnie chronionych, z wykluczeniem utraconych przez jednostkę korzyści, byłyby niezgodne z prawem wspólnotowym.[Or. 10]*

*Winna istnieć możliwość przyznania w ramach powództwa opartego na prawie wspólnotowym odszkodowania o charakterze szczególnym, tego rodzaju jak odszkodowanie »przykładne« przewidziane w prawie angielskim, jeżeli może ono zostać przyznane w ramach podobnego powództwa opartego na prawie krajowym.*

*5) Ciężące na państwach członkowskich zobowiązanie naprawienia szkody wyrządzonej jednostce poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można im przypisać, nie może być ograniczone wyłącznie do szkód poniesionych po ogłoszeniu wyroku Trybunału stwierdzającego zarzucane uchybienie”.*

W świetle powyższych rozważań należy przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie przedstawione w sentencji niniejszego orzeczenia.

[...] **[Or. 11]** [...]

**[Or. 12]** [...]

[Środek tymczasowy przyznający pomoc społeczną w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie sprawy co do istoty].

**Z powyższych względów**

**SAD**

[...]

zwraca się na podstawie art. 267 TFUE do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym:

- Czy zasadę pełnej skuteczności norm wspólnotowych i ich ochrony, zdefiniowaną w wyrokach *Francovich* i *Brasserie du pêcheur*, oraz dyrektywę 2004/38/WE, należy interpretować w ten sposób, że, w sytuacji, gdy cudzoziemca pozbawiono prawa pobytu bez uprzedniego badania proporcjonalności z powodu nieprawidłowej transpozycji do prawa krajowego, zobowiązują one państwo członkowskie do zaspokojenia w ramach jego systemu pomocy społecznej podstawowych potrzeb skarżącego, innych niż medyczne, do czasu rozstrzygnięcia w przedmiocie jego pobytu z poszanowaniem przepisów prawa Unii?

[...] **[Or. 13]** [...]

[...] [podpisy]