

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Copyright for the Polish translation by Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2014

SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA EFE przeciwko AUSTRII

(Skarga nr 9134/06)

WYROK

STRASBURG

8 stycznia 2013 roku

OSTATECZNY

08/04/2013

Niniejszy wyrok zyskał moc ostateczną ma mocy Art. 44 § 2 Konwencji. Może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie EFE przeciwko Austrii,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Pierwsza Sekcja), zasiadając jako Izba w składzie:

Isabelle Berro-Lefèvre, *Przewodnicząca,*
Elisabeth Steiner,
Nina Vajić,
Anatoly Kovler,
Khanlar Hajiyev,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Erik Møse, *sędziowie,*
oraz Søren Nielsen, *Kanclerz Sekcji*,

Obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 lipca 2012 roku,

Wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

POSTĘPOWANIE

1. Sprawa została wszczęta skargą (nr 9134/06) wniesioną do Trybunału przeciwko Republice Austrii na mocy art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja") przez obywatela austriackiego i tureckiego, pana Mehmeta Efe („skarżący"), w dniu 28 lutego 2006 roku.

2. Skarżącego reprezentował pan H. Pochieser, prawnik prowadzący działalność w Wiedniu. Rząd Austrii („Rząd") reprezentował jego Pełnomocnik, Ambasador H. Tichy, Kierownik Wydziału Prawa Międzynarodowego Federalnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

3. Skarżący podnosił, w szczególności, że w konsekwencji odmowy wypłacenia mu kwot tytułem ulg podatkowych od alimentów i zasiłku rodzinnego przeznaczonego na utrzymanie jego dzieci przez władze austriackie, stał się on ofiarą dyskryminacji.

4. W dniu 6 listopada 2009 roku skarga została zakomunikowana Rządowi. Ponadto postanowiono, że rozstrzygnięcie w sprawie dopuszczalności i przedmiotu skargi zostanie przyjęte jednocześnie (art. 29 § 1 Konwencji).

5. Rząd Turcji, korzystając z przysługującego mu prawa do interwencji strony trzeciej, przedstawił swoje stanowisko w charakterze interwenienta (art. 36 § 1 Konwencji oraz art. 44 § 1(b) Regulaminu Trybunału).

FAKTY

I. OKOLICZNOŚCI SPRAWY

6. Skarżący urodził się na terenie Turcji w 1955 roku, obecnie zaś zamieszkuje w Wiedniu. Do Austrii przeniósł się w 1989 roku i od tego czasu mieszka tam i pracuje.

7. W dniu 17 czerwca 2002 roku złożył wniosek o przyznanie zasiłku rodzinnego ze skutkiem wstecznym za okres do 1 czerwca 1997 roku na utrzymanie dwójki swoich dzieci, zamieszkujących na stałe na terenie Turcji. Córka skarżącego urodziła się w 1978 roku, w momencie zaś złożenia przezeń wniosku miała już za sobą ukończone studia i podjęła pracę jako nauczycielka. Jego syn urodził się w 1980 roku i od 2000 roku uczęszczał na studia. Na mocy zawartej umowy dwustronnej, skarżący otrzymywał zmniejszoną kwotę zasiłku rodzinnego do 1996 roku.

8. W dniu 17 lutego 2003 roku, Urząd Skarbowy w Wiedniu oddalił wniosek skarżącego z uwagi na fakt, że jego dzieci nie zamieszkiwały na terytorium Austrii, co było jednym z głównych warunków otrzymywania tego rodzaju zasiłku.

9. W dniu 8 kwietnia 2003 roku, skarżący złożył skargę, powołując się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Podnosił on, że decyzja podjęta w jego sprawie stanowiła naruszenie ustawodawstwa Unii Europejskiej (UE); nie zwrócił się on jednak z wnioskiem o skierowanie do ETS pytania prejudycjalnego w oparciu o przepis Art. 267 (dawny Art. 234) Traktatu o funkcjonowaniu UE.

10. W dniu 24 maja 2004 roku Niezależny Senat Finansowy (*Unabhängiger Finanzsenat,* zwany dalej „NSF") oddalił apelację skarżącego. Uznał on, że ponieważ w dniu 30 września 2006 roku Austria wypowiedziała Umowę o Zabezpieczeniu Społecznym zawartą dnia 12 marca 1985 między Republiką Austrii a Republiką Turcji (*Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Türkischen Republik über Soziale Sicherheit*), dzieci skarżącego zaś nie zamieszkiwały na terytorium Austrii, skarżący utracił prawo do otrzymywania zasiłku rodzinnego. NSF uznał także, że skarżący nie twierdził nawet, że podjął jakiekolwiek kroki mające na celu przeniesienie swojej rodziny do Austrii.

11. W dniu 23 września 2004 roku skarżący złożył wniosek o udzielenie pomocy prawnej i wniósł skargę do Trybunału Konstytucyjnego, twierdząc, że doszło do naruszenia art. 6 Konwencji z uwagi na fakt, że jego sprawa nie została przekazana do ETS celem wydania orzeczenia prejudycjalnego, mimo iż, jak się wydaje, skarżący nigdy nie złożył jakiegokolwiek wniosku w tym zakresie. Skarżący podnosił także, że doszło do naruszenia art. 8, 13 i 14 Konwencji oraz

art. 1 Protokołu Nr 1.

12. W dniu 30 listopada 2004 roku, Trybunał Konstytucyjny oddalił wniosek skarżącego o udzielenie pomocy prawnej z uwagi na fakt, iż został on już wcześniej, w dniu 13 lipca 2004 roku, uznany za nieuprawnionego do otrzymania tego rodzaju pomocy. Co więcej, Trybunał odmówił także rozpatrzenia skargi, uznając że nie ma ona szans na powodzenie, następnie zaś, na życzenie skarżącego, przekazał sprawę do rozpatrzenia przez Trybunał Administracyjny. W szczególności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że NSF nie należał do kategorii władz krajowych zobowiązanych do przekazywania spraw do ETS w celu wydania orzeczenia wstępnego i że przedmiotowe przepisy nie stanowiły naruszenia ani Konstytucji Republiki Austrii, ani ustawodawstwa UE, ponieważ dzieci skarżącego zamieszkiwały na terenie Turcji, która nie była Państwem Członkowskim Unii Europejskiej.

13. W innym postępowaniu, NSF w dniu 22 marca 2004 roku oddalił apelację skarżącego dotyczącą rzekomego niewypłacenia mu kwot tytułem ulg podatkowych za alimenty za lata 1999, 2000 i 2001. NSF uznał, że co do zasady tego rodzaju płatności nie mogły być dokonywane na mocy przepisów austriackiego prawa, jeśli dzieci były pełnoletnie i nie otrzymywały kwot tytułem zasiłku rodzinnego.

14. Następnie, w nieznanym bliżej terminie, skarżący złożył kolejną skargę do Trybunału Konstytucyjnego na wskazaną wyżej decyzję, składając także kolejny wniosek o udzielenie pomocy prawnej.

15. W dniu 4 października 2004 roku Trybunał Konstytucyjny odmówił rozpatrzenia skargi, uznając że nie ma ona szans na powodzenie. Po raz kolejny także odmówił on przyznania pomocy prawnej.

16. Skarżący wniósł o przekazanie sprawy do rozpatrzenia przez Trybunał Administracyjny. Trybunał Konstytucyjny uznał wniosek skarżącego, następnie zaś Trybunał Administracyjny połączył oba postępowania.

17. W dniu 10 sierpnia 2005 roku Trybunał Administracyjny, posiłkując się orzecznictwem zarówno własnym, jak i Trybunału Konstytucyjnego, oddalił obie skargi. Uznał on, że ustawodawstwo pozostające w mocy od dnia 1 stycznia 2001 roku, które uniemożliwia przyznawanie zasiłku rodzinnego na utrzymanie pełnoletnich dzieci zamieszkujących za granicą, jest zgodne z obowiązującym prawem. Trybunał powołał się na przepis Konstytucji zakazujący wypłacania kwot tytułem ulg podatkowych za alimenty w odniesieniu do dzieci, na utrzymanie których nie jest możliwe uzyskanie zasiłku rodzinnego. Stwierdził on także, że ponieważ przepisy dotyczące zasiłku rodzinnego mają zastosowanie zarówno do obywateli Austrii, jak i do cudzoziemców, nie zachodzi dyskryminacja. Trybunał

uznał wreszcie, że nie ma podstawy prawnej, w oparciu o którą można byłoby przekazać sprawę do rozpatrzenia przez ETS celem wydania orzeczenia prejudycjalnego bez podania szczegółowego uzasadnienia tego rodzaju wniosku. Jako że nic nie wskazuje na to, jakoby miało dojść do naruszenia praw skarżącego, uznano, że przeprowadzenie rozprawy nie było konieczne. Orzeczenie zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącego w dniu 2 września 2005 roku.

II. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I MIĘDZYNARODOWE

A. Ustawa o Wyrównywaniu Obciążeń Rodzinnych

18. Sekcja 2 Ustawy o wyrównywaniu obciążeń rodzinnych z 1967 roku (*Familienlastenausgleichsgesetz*), w zakresie, w jakim ma to znaczenie dla niniejszej sprawy, stanowi, co następuje:

> "(1) Osoby mające stałe bądź zwyczajowe miejsce zamieszkania na terytorium federalnym mają prawo do otrzymywania zasiłku rodzinnego
>
> a) w odniesieniu do dzieci niepełnoletnich;
>
> b) w odniesieniu do dzieci pełnoletnich poniżej wieku 26 lat i otrzymujących szkolenie zawodowe bądź doszkalających się w związku z wykonywanym zawodem w szkole zawodowej, jeśli ich obecność na zajęciach uniemożliwia im wykonywanie pracy zawodowej. W przypadku dzieci pełnoletnich uczęszczających do jednej z instytucji wskazanych w sekcji 3 Ustawy o promocji nauki z 1992 roku (Federalny Dziennik Ustaw nr 305), szkolenie zawodowe może zostać zaakceptowane wyłącznie wówczas, gdy planowany okres kształcenia dla każdego przedmiotu zostanie przekroczony o okres nie dłuższy niż jeden semestr bądź też planowany okres szkolenia zostanie przekroczony o nie więcej niż jeden rok szkolenia. W przypadku, gdy dany przedmiot zostanie ukończony podczas planowanego okresu nauki, do okresu nauki kolejnego przedmiotu może zostać dodany okres o długości jednego semestru ...
>
> ...
>
> d) w odniesieniu do dzieci pełnoletnich, które nie osiągnęły jeszcze wieku 26 lat, przez okres trzech miesięcy od zakończenia przez nie szkolenia zawodowego, pod warunkiem że nie odbywają one służby wojskowej, szkolenia wojskowego bądź zastępczej służby wojskowej (służby cywilnej);
>
> ...
>
> (2) Osoba, w której gospodarstwie domowym zamieszkuje dziecko, ma prawo do otrzymywania zasiłku rodzinnego na to dziecko zgodnie z postanowieniami podpunktu (1) powyżej. Osoba, w której gospodarstwie domowym dziecko wprawdzie nie zamieszkuje, ale która ponosi większość kosztów związanych z utrzymaniem dziecka, ma prawo do otrzymywania zasiłku rodzinnego w przypadku, kiedy żadna inna osoba nie ma prawa do otrzymywania tegoż zasiłku rodzinnego na mocy zdania pierwszego niniejszego podpunktu.

...

(5) Dziecko zamieszkuje w gospodarstwie domowym danej osoby w przypadku, gdy przebywa ono pod tym samym adresem i gdy gospodarstwo domowe prowadzone jest wspólnie. Następujące zdarzenia nie będą uznawane za skutkujące zaprzestaniem zamieszkiwania dziecka w hospodarstwie domowym:

(a) opuszczenie przez dziecko miejsca wspólnego zamieszkiwania wyłącznie na okres tymczasowy;

(b) konieczność zamieszkiwania przez dziecko – w związku z odbywaniem przez nie szkolenia zawodowego – w innym miejscu zakwaterowania znajdującym się w tej samej lokalizacji, w której dziecko odbywa szkolenie zawodowe bądź też w pobliżu tejże lokalizacji

(c) przebywanie przez dziecko w instytucji opieki (trwale bądź tymczasowo) z uwagi na chorobę bądź niepełnosprawność dziecka – pod warunkiem, że dana osoba uiszcza opłaty na potrzeby utrzymania dziecka stanowiące co najmniej równowartość zasiłku rodzinnego należnego za jedno dziecko; w przypadku, gdy dziecko jest niepełnosprawne w stopniu znacznym, kwota ta zostanie zwiększona o kwotę należną z tytułu opieki nad dzieckiem niepełnosprawnym w stopniu znacznym (sekcja 8(4)).

...

(8) Uprawnienie do otrzymywania zasiłku rodzinnego występować będzie wyłącznie wtedy, gdy głównym ośrodkiem życia osoby otrzymującej zasiłek jest terytorium federalne. Główny ośrodek życia danej osoby znajdować się będzie na terytorium państwa, z którym osoba ta utrzymuje najsilniejsze więzi osobiste i ekonomiczne."

19. Sekcja 5(4) Ustawy o wyrównywaniu obciążeń rodzinnych z 1967 roku, w wersji z dnia 12 lipca 1974 roku (Federalny Dziennik Ustaw nr 418/1974), stanowi, co następuje:

„Nie jest możliwe uzyskanie uprawnienia do otrzymywania zasiłku rodzinnego na dzieci mające stałe miejsce zamieszkania za granicą, chyba że w tym zakresie obowiązuje, na mocy odpowiednich umów międzypaństwowych, zasada wzajemności."

20. Sekcja 5(4) Ustawy o wyrównywaniu obciążeń rodzinnych, została zmieniona dnia 30 kwietnia 1996 roku (Federalny Dziennik Ustaw nr 201/1996) i stanowi obecnie, co następuje:

„Nie jest możliwe uzyskanie uprawnienia do otrzymywania zasiłku rodzinnego na dzieci mające stałe miejsce zamieszkania za granicą."

B. Ustawa o Podatku Dochodowym

21. Sekcja 34(5) Ustawy o podatku dochodowym (*Einkommensteuergesetz*) (Federalny Dziennik Ustaw – Część I, nr 201/1996), która weszła w życie w 1996 roku i która dotyczy stawek opodatkowania i ulg podatkowych, stanowi, co

następuje:

„(Przepis konstytucyjny) Kwoty uiszczane tytułem alimentów na rzecz dzieci pełnoletnich, w odniesieniu do których nie jest wypłacany zasiłek rodzinny, nie będą brane pod uwagę na potrzeby ulg podatkowych związanych z kwotami uiszczanymi tytułem alimentów bądź innych świadczeń związanych z opieką nad dziećmi ani też uznawane za nadzwyczajne obciążenia; wyjątki od powyższej zasady obowiązywać będą wyłącznie w przypadkach i w zakresie wskazanym w punkcie (4) powyżej."

C. Umowa o Zabezpieczeniu Społecznym pomiędzy Austrią a Turcją

22. W 1985 roku zawarta została Umowa o zabezpieczeniu społecznym między Austrią a Turcją (Federalny Dziennik Ustaw nr 91/1985). Art. 26(1) Rozdziału 4 Umowy stanowi, co następuje:

„Osoby wykonujące płatną pracę na terytorium jednego z Układających się Państw będą uprawnione na podstawie ustawodawstwa krajowego do otrzymywania zasiłku rodzinnego, w tym zasiłku na dzieci zamieszkujące stale na terytorium drugiego z Układających się Państw."

23. Umowa o zabezpieczeniu społecznym między Austrią a Turcją (Federalny Dziennik Ustaw nr 349/1996) została wypowiedziana przez Austrię ze skutkiem od 30 września 1996 roku.

D. Europejska Karta Społeczna

24. Art. 12 Europejskiej Karty Społecznej (zrewidowanej) z 3 maja 1996 roku, CETS (Seria Traktatów Rady Europy) nr 173, stanowi, co następuje (w zakresie, w jakim ma to znaczenie dla niniejszej sprawy):

„W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do zabezpieczenia społecznego Strony zobowiązują się:

...

4. podjąć kroki, poprzez zawarcie odpowiednich porozumień dwustronnych i wielostronnych lub za pomocą innych środków, i z zastrzeżeniem warunków ustanowionych w takich porozumieniach, w celu zapewnienia:

(a) równego traktowania własnych obywateli i obywateli innych Umawiających się Stron, jeżeli chodzi o uprawnienia z tytułu zabezpieczenia społecznego, w tym zachowanie korzyści wynikających z ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, bez względu na ewentualne zmiany miejsca pobytu na terytoriach Umawiających się Stron przez osoby chronione..."

25. Europejski Komitet Praw Społecznych, w treści Wniosków dotyczących art. 12 Karty w odniesieniu do Republiki Austrii (sprawozdanie nr 18, okres referencyjny 2003-2004; Wnioski XVIII-1) stwierdził, co następuje:

„Co się tyczy wypłacania świadczeń rodzinnych, Komitet uznaje, że zgodnie z treścią art. 12 § 4, każde dziecko zamieszkujące na terenie Państwa – Strony ma prawo otrzymywać świadczenia rodzinne na takich samych zasadach co obywatele tego Państwa. Oznacza to, że niezależnie od tego, kto jest beneficjentem w ramach systemu opieki społecznej, a więc od tego, czy jest to pracownik, czy też samo dziecko, Państwa-Strony zobowiązane są zapewnić, poprzez zastosowanie środków jednostronnych, aby świadczenia rodzinne wypłacane były na rzecz wszystkich dzieci zamieszkujących na ich terytorium. Innymi słowy, nałożenie obowiązku, na mocy którego dziecko musi zamieszkiwać na terytorium danego Państwa, pozostaje w zgodności z treścią art. 12 § 4 oraz Załącznika do tegoż Artykułu. Mimo to jednak, z uwagi na fakt, że nie we wszystkich państwach tego rodzaju system obowiązuje, Państwa stosujące „wymóg zamieszkania dziecka" zobowiązane są – w celu zapewnienia równego traktowania w rozumieniu art. 12 § 4, zawierać, w rozsądnym okresie czasu, umowy dwustronne bądź wielostronne z tymi Państwami, które stosują odmienne zasady w zakresie przyznawania uprawnienia do świadczeń. Dlatego też Komitet niniejszym wnosi o to, aby kolejne sprawozdanie wskazywało, czy umowy tego rodzaju obowiązują w stosunkach z następującymi państwami: Albania. Armenia, Gruzja i Turcja, bądź też – jeśli nie obowiązują – czy planowane jest ich zawarcie oraz w jakim ma to nastąpić terminie.

Komitet pragnie uzyskać informacje na temat tego, czy na zamieszkujących na terenie Państw będących Stronami Karty z 1961 roku bądź też zrewidowanej Karty obywateli państw spoza obszaru UE/EOG nałożone są wymogi dotyczące długości okresu zamieszkiwania bądź wykonywania pracy, od których uzależnia się otrzymywanie świadczeń zabezpieczenia społecznego niezwiązanych z wykonywaniem pracy. Co się tyczy świadczeń rodzinnych, Komitet odsyła do swych wniosków dotyczących art. 16, zawartych w niniejszym tomie. Komitet przypomina, że w swoich poprzednich wnioskach (Wniosek XVII-1, str. 36) stwierdził on, że – w odniesieniu do kwestii zachowania naliczonych świadczeń – obecna sytuacja jest zgodna z odpowiednimi regulacjami także w odniesieniu do obywateli innych Państw – Stron, co do których żadna ze wskazanych powyżej umów nie ma aktualnie zastosowania. Państwa te w chwili obecnej to Albania, Andora, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja i Mołdawia. Komitet prosi o potwierdzenie, czy zasada zachowania świadczeń ma zastosowanie do obywateli tych wszystkich państw.

Komitet stwierdza niniejszym, że sytuacja panująca na terenie Austrii pozostaje w zgodności z wymogami art. 12 § 4 Karty".

PRAWO

I. ZARZUT NARUSZENIA ART. 14 KONWENCJI W ZWIĄZKU Z ART. 1 PROTOKOŁU NR 1

26. Skarżący zarzucił, że odmowa przyznania mu prawa do zasiłku rodzinnego po roku 1996 oraz wypłacenia mu kwot tytułem ulg podatkowych za alimenty na

tej podstawie, że miejsce zamieszkania jego dzieci nie znajdowało się na terytorium Austrii, stanowiła przejaw dyskryminacji zakazanej przepisami Konwencji. Skarżący opierał się w swoich twierdzeniach na przepisach art. 14 w związku z art. 1 Protokołu nr 1, który stanowi, co następuje:

Artykuł 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."

Artykuł 1 Protokołu Nr 1

„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa Państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych."

27. Rząd nie zgodził się z powyższą argumentacją.

A. Dopuszczalność

28. Rząd stwierdził, że skarga została złożona po upływie sześciomiesięcznego terminu przewidzianego na jej wniesienie, ponieważ na podstawie dokumentów przekazanych Rządowi nie było możliwe stwierdzenie, kiedy faktycznie skarga została przesłana pocztą.

29. Skarżący odpierał ten zarzut, twierdząc, że zachował wszystkie wymagania odnośnie terminu przewidzianego na złożenie skargi.

30. Trybunał zauważa, że Trybunał Administracyjny wydał decyzję w niniejszej sprawie w dniu 10 sierpnia 2005 roku; na ręce pełnomocnika skarżącego została ona dostarczona w dniu 2 września 2005 roku. Pieczątka pocztowa umieszczona na kopercie zawierającej skargę do Trybunału wskazuje, że list nadany został w dniu 2 marca 2006 roku. Sześciomiesięczny termin, o którym mowa w treści art. 35 § 1 Konwencji, upłynął dokładnie tego samego dnia o północy (zob. *Sabri Güneş przeciwko*

Turcji [Wielka Izba], skarga nr 27396/06, § 44 i § 60, 29 czerwca 2012 roku).

31. Trybunał tym samym odrzuca argument Rządu, jakoby skarżący nie spełnił wymogu związanego z sześciomiesięcznym terminem na wniesienie skargi.

32. Trybunał ponadto zauważa, że skargi wniesione przez skarżącego nie są oczywiście bezzasadne w rozumieniu art. 35 § 3(a) Konwencji. Dodatkowo, w opinii Trybunału skargi te nie są niedopuszczalne z żadnych innych przyczyn. W związku z powyższym Trybunał stwierdza ich dopuszczalność.

B. Istota sprawy

1. Stanowiska stron

(a) Skarżący

33. Skarżący podnosił, że pomimo faktu, iż był on uprawniony do otrzymywania zasiłku rodzinnego za dwójkę swoich dzieci do 1996 roku i że miał on także możliwość wnoszenia o przyznanie mu ulg podatkowych za opłacone alimenty, władze austriackie odmówiły mu wypłaty tych świadczeń w momencie, kiedy złożył on wniosek w tej sprawie w 2002 roku. Władze uznały, że skarżący utracił uprawnienie do otrzymywania świadczeń, ponieważ Rząd Austrii wypowiedział Umowę o zabezpieczeniu społecznym zawartą między Austrią a Turcją ze skutkiem od września 1996 roku, która była podstawą jego roszczenia w sprawie zasiłku rodzinnego. W opinii skarżącego, wypowiedzenie Umowy było w sposób oczywisty sprzeczne z duchem art. 12 § 4 Europejskiej Karty Społecznej. Co więcej, Austria nie wypowiedziała Umowy w sposób zgodny z odpowiednimi przepisami, przez co odmowa przyznania skarżącemu zasiłku rodzinnego była bezprawna.

34. Skutkiem wypowiedzenia Umowy było powstanie sytuacji, w której aby otrzymywać zasiłek rodzinny, dzieci skarżącego musiałyby zamieszkiwać na terenie Austrii. Jednak w czasie, w którym skarżący się w tym kraju osiedlił, doprowadzenie do sytuacji, w której cała rodzina zamieszkiwałaby razem, było niezwykle trudne, a wręcz niemożliwe. Do 1993 roku jednym z warunków łączenia rodzin był wymóg, aby członek rodziny pracujący na terenie Austrii był w stanie wykazać, że dysponuje on odpowiednimi środkami finansowymi pozwalającymi na utrzymywanie innych członków rodziny. Dopiero po 1993 roku prawo austriackie zaczęło zezwalać na łączenie rodzin w oparciu o system kwotowy. Skarżący zaakceptował zatem fakt, że jego dzieci zmuszone będą do pozostania na terenie Turcji, i liczył na to, że przez ten okres czasu będzie on mógł otrzymywać w Austrii zasiłek rodzinny.

35. Jednakże, w związku z odrzuceniem wniosku o zasiłek rodzinny z uwagi na kraj zamieszkania dzieci skarżącego, skarżący uznał, że stał się ofiarą dyskryminacji stanowiącej naruszenie art. 14 Konwencji.

(b) Rząd

36. Rząd stwierdził, że rzekome różnice w traktowaniu skarżącego w odniesieniu do prawa otrzymywania zasiłku rodzinnego związane były wyłącznie z krajem, w którym dzieci te zamieszkiwały, nie zaś z ich obywatelstwem, jako że osoby małoletnie będące obywatelami Austrii i zamieszkujące za granicą również nie miały prawa do otrzymywania tegoż zasiłku. Decyzja austriackiego ustawodawcy dotycząca zniesienia zasiłku rodzinnego dla dzieci zamieszkałych za granicą, a także – tak jak w przedmiotowej sprawie – dzieci pełnoletnich, zamieszkujących za granicą, stanowiła wyraz krajowej polityki społeczno-ekonomicznej, w zakresie której Układające się Państwa dysponują szerokim marginesem oceny.

37. Zasiłek rodzinny – świadczenie pieniężne przyznawane przez Państwo austriackie jako środek wsparcia dla rodziców sprawujących opiekę nad dziećmi – ma na celu zapewnienie określonego minimalnego standardu życia dla wszystkich dzieci zamieszkujących na terenie Austrii, niezależnie od rodzaju gospodarstwa domowego, w jakim zamieszkują. Dla rodziców stanowi on zatem zachętę do sprawowania opieki nad przedstawicielami kolejnego pokolenia. Zasiłek rodzinny stanowi element polityki demograficznej Austrii, w ramach której zastosowano szereg środków mających na celu równomierne rozłożenie obciążeń związanych z życiem rodzinnym między zamieszkujące w Austrii rodziny. Dlatego właśnie zasiłek ten uzależniony został od istnienia bliskich więzi między osobami małoletnimi a Państwem austriackim; dzieci stale zamieszkujące za granicą co do zasady nie posiadają tego rodzaju więzi, toteż udzielanie im wsparcia nie miałoby w przyszłości znaczącego wpływu w kraju na tzw. umowę międzypokoleniową. Kryterium zakładające, że w celu uzyskania prawa do otrzymywania zasiłku rodzinnego dzieci muszą stale zamieszkiwać na terytorium Austrii, stanowi zatem właściwy sposób wspierania realizacji tejże umowy. Ponieważ nie istnieje wymóg minimalnego okresu przebywania dzieci na terenie Austrii, od którego uzależnione byłoby prawo rodziców do otrzymywania zasiłku rodzinnego, zastosowanego środka nie można uznać za nieproporcjonalny w stosunku do zamierzonego celu.

38. Co więcej, udzielanie prawa do zasiłku rodzinnego w identycznej wysokości w odniesieniu do dzieci zamieszkujących na terytorium Austrii oraz poza tym terytorium nie jest sprawiedliwym i proporcjonalnym sposobem na zapewnienie określonych minimalnych standardów bytowych dla wszystkich dzieci, ponieważ koszty egzystencji w poszczególnych państwach mogą się znacząco różnić.

39. Z powyższych przyczyn oraz mając na uwadze fakt, że środki finansowe dostępne na realizację omawianego środka polityki demograficznej nie są nieograniczone, ustawodawca austriacki podjął w 1996 roku decyzję o zmianie warunków przyznawania zasiłku rodzinnego poprzez wypowiedzenie umów w przedmiocie zabezpieczenia społecznego zawartych wcześniej z szeregiem państw. Tym samym, zdaniem Rządu, zastosowane środki będące przedmiotem skargi zostały w sposób rozsądny uzasadnione i nie stanowią przejawu dyskryminacji względem skarżącego.

(c) Stanowisko strony trzeciej - Rządu Turcji

40. Rząd Turcji wskazał, że w momencie, gdy Austria zlikwidowała w 1996 roku zasiłek rodzinny dla dzieci zamieszkujących poza terytorium austriackim, skutki tego odczuło wielu pracujących tam tureckich emigrantów, którzy stracili prawo do tego zasiłku. Likwidacja zasiłku miała wpływ wyłącznie na emigrantów z Turcji, nie zaś na obywateli innych Układających się Państw będących stronami Europejskiej Karty Społecznej, przez co stanowiła ona, zdaniem władz tureckich, naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. W związku z powyższym, należało podkreślić, że w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka kładł szczególny nacisk na zasadę równego traktowania obywateli austriackich i cudzoziemców.

41. Co więcej, zniesienie zasiłku rodzinnego dla dzieci zamieszkujących poza terytorium Austrii było niezgodne z duchem art. 12 § 4 (a) Europejskiej Karty Społecznej, który nakłada na Układające się Państwa obowiązek podjęcia kroków mających na celu zapewnienie równego traktowania własnych obywateli oraz obywateli innych stron w odniesieniu do praw z zakresu zabezpieczenia społecznego. Przyznawanie praw do zasiłku rodzinnego wszystkim pracownikom bez jakichkolwiek przejawów dyskryminacji wchodziło także w zakres utrwalonej praktyki Europejskiego Komitetu Praw Społecznych przed 2006 rokiem. W 2006 roku Komitet zmienił swoją praktykę w tym zakresie, uznając, że nałożenie wymogu, aby dziecko zamieszkiwało na terenie konkretnego państwa w celu otrzymania prawa do świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, stanowi odpowiednie kryterium. Decyzja ta była niefortunna, ponieważ miała ona nie tylko niekorzystny wpływ na obywateli innych państw zamieszkujących na terytorium Austrii, ale również na austriackich obywateli, których dzieci zamieszkiwały za granicą.

2. Ocena Trybunału

42. 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" gwarantowanych przez wyżej wskazane przepisy. Mimo że zastosowanie art. 14 nie wymaga stwierdzenia naruszenia wskazanych wyżej przepisów – w tym zakresie ma on charakter autonomiczny – jego zastosowanie nie jest możliwe, jeśli fakty sprawy nie mieszczą się w zakresie zastosowania jednego bądź kilku z tych przepisów (zob. m. in. *Van Raalte przeciwko Holandii*, 21 lutego 1997, § 33, Zbiór Wyroków i Decyzji (*Reports of Judgments and Decisions*) 1997-I, oraz *Petrovic przeciwko Austrii*, 27 marca 1998, § 22, Zbiór Wyroków i Decyzji 1998-II).

43. Trybunał stwierdził ponadto, że nie wszystkie różnice w traktowaniu stanowić będą naruszenie art. 14. Konieczne jest ustalenie, że inne osoby, znajdujące się w analogicznej bądź też w istotny sposób podobnej sytuacji, traktowane są w sposób preferencyjny i że rozróżnienie to stanowi przejaw dyskryminacji (zob. *Ünal Tekeli przeciwko Turcji*, skarga nr 29865/96, § 49, ETPC 2004-X). Różnica w traktowaniu ma charakter dyskryminacyjny w rozumieniu art. 14, jeśli nie ma ona obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia. Istnienie tego rodzaju uzasadnienia musi być oceniane w odniesieniu do zasad panujących zazwyczaj w społeczeństwach demokratycznych. Różnica w traktowaniu w ramach wykonywania praw przyznanych na mocy Konwencji musi jednak nie tylko służyć uprawnionym celom: naruszenie art. 14 mieć będzie miejsce także wtedy, kiedy zostanie w sposób oczywisty wykazane, że „nie występuje uzasadniona relacja proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, którego osiągnięciu miały one służyć" (zob. np. *Burden przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [Wielka Izba], skarga nr 13378/05, § 60, ETPC 2008; *Petrovic*, op. cit., § 30, oraz *Lithgow i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 8 lipca 1986, § 177, Seria A nr 102).

44. Układające się Państwa dysponują pewnym marginesem oceny co do tego, czy i w jakim zakresie różnice między zbliżonymi do siebie w pozostałym zakresie sytuacjami uzasadniają zróżnicowane traktowanie (zob. *Gaygusuz przeciwko Austrii*, 16 września 1996 roku, § 42, Zbiór Wyroków i Decyzji 1996-IV). Zakres marginesu oceny będzie się różnił w zależności od okoliczności, przedmiotu sprawy i jej uwarunkowań (zob. *Rasmussen przeciwko Danii*, 28 listopada 1984, § 40, Seria A nr 87, oraz *Inze przeciwko Austrii*, 28 października 1987, § 41, Seria A, nr 126), niemniej jednak ostateczna decyzja co do tego, czy wymogi nałożone na mocy Konwencji zostały zachowane, należy do Trybunału. Ponieważ Konwencja stanowi przede wszystkim system służący ochronie praw człowieka, Trybunał musi mieć na uwadze zmieniające się okoliczności występujące w Układających się Państwach i reagować, na przykład, w przypadku kiedy pojawia się jakikolwiek konsensus co do standardów, jakie mają być realizowane (zob. *Ünal Tekeli*, op. cit., § 54, oraz, *mutatis mutandis*, *Stafford przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [Wielka Izba], skarga nr 46295/99, § 68, ETPC 2002-IV).

45. Jako że skarżący zarzucał występowanie nierówności w systemie ochrony

socjalnej, Trybunał podkreśla wreszcie fakt, że art. 1 Protokołu Nr 1 nie obejmuje prawa do nabycia własności. Nie nakłada on jakichkolwiek ograniczeń na swobodę Układających się Państw co do decyzji, czy ustanowić jakąkolwiek formę systemu zabezpieczenia społecznego, oraz co do wyboru rodzaju lub kwoty świadczeń przyznawanych w ramach takiego systemu. Jeżeli jednak Państwo zdecyduje się ustanowić system świadczeń społecznych lub emerytalnych, musi zrobić to w sposób zgodny z art. 14 Konwencji (zob. *Stec i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [Wielka Izba], skargi nr 65731/01 i 65900/01, § 53, ETPC 2006-VI).

46. Co się tyczy zastosowania art. 14 w związku z art. 1 Protokołu nr 1 w niniejszej sprawie, Trybunał zauważa, że w sprawie *Carson i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* ([Wielka Izba], skarga nr skargi 42184/05, ETPC 2010), stwierdził on, że mimo iż art. 1 Protokołu nr 1 nie nakłada na Państwa obowiązku utworzenia systemu świadczeń społecznych lub emerytalnych, jeżeli Państwo przyjęło ustawodawstwo określające wypłatę świadczeń społecznych lub emerytalnych z mocy prawa – niezależnie od tego, czy wypłata ta jest zależna, czy nie, od uprzedniego uiszczania składek – ustawodawstwo to musi być uznane za tworzące interes majątkowy wchodzący w zakres zastosowania art. 1 Protokołu Nr 1 dla osób spełniających wymogi przedmiotowego ustawodawstwa (ibid., paragraf 64).

47. W niniejszej sprawie, ustawodawca austriacki utworzył, a następnie zmodyfikował, roszczenie o przyznanie zasiłku rodzinnego stanowiące część obowiązującego systemu zabezpieczenia i świadczeń społecznych, dobrowolnie tym samym decydując się na przyznanie dodatkowego prawa mieszczącego się w ogólnym zakresie art. 1 Protokołu nr 1. Stan faktyczny występujący w niniejszej sprawie jest zatem objęty zakresem tego przepisu.

48. Trybunał ponadto zauważa, że „państwo zamieszkania" dzieci skarżącego stanowiło zasadniczą przyczynę, dla której wniosek skarżącego o przyznanie zasiłku rodzinnego został oddalony. Zastosowane jako kryterium uzasadniające zróżnicowane traktowanie poszczególnych obywateli stanowi ono aspekt statusu personalnego na potrzeby art. 14 (ibid., paragraf 71).

49. Trybunał zatem stwierdza, że art. 14 w związku z art. 1 Protokołu nr 1 ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

50. Jak wskazano w paragrafie 43 powyżej, w orzecznictwie Trybunału przyjęło się, że aby art. 14 znalazł zastosowanie, pierwszym wymogiem jest, aby doszło do różnicy w traktowaniu osób znajdujących się w sytuacji w istotny sposób podobnej. Mimo iż skarżący twierdzi, że znajduje się w sytuacji w istotny sposób podobnej do sytuacji osoby wykonującej pracę na terenie Austrii, której dziecko zamieszkuje w tym kraju, Rząd nie zgadza się z tym stwierdzeniem. W związku z

powyższym, skarżący mocno podkreśla fakt, że zasiłek rodzinny przyznawany był obywatelom tureckim zamieszkującym na terenie Austrii na mocy umowy dotyczącej zabezpieczenia społecznego między Austrią a Turcją aż do 1996 roku, kiedy to została ona rozwiązana przez Austrię.

51. Trybunał jednak nie uznaje argumentacji skarżącego za przekonywającą. W tym względzie Trybunał przypomina swoje ustalenia w sprawie *Carson i Inni* (op. cit., paragraf 88):

> „Z całą pewnością państwom na mocy prawa międzynarodowego przysługuje prawo do zawierania dwustronnych umów w przedmiocie zabezpieczenia społecznego; w rzeczy samej, jest to preferowana metoda wykorzystywana przez Państwa Członkowskie Rady Europy w celu zapewnienia wzajemności w zakresie świadczeń społecznych (zob. paragrafy 50-51 powyżej). Umowy tego rodzaju zawierane są w oparciu o ocenę obu stron tychże umów co do ich własnych interesów i mogą być uzależnione od szeregu różnych czynników, wśród których wymienić należy liczbę osób przemieszczających się z jednego kraju do drugiego, świadczenia dostępne w ramach systemu ochrony socjalnej drugiego państwa, zakres w jakim możliwe jest zapewnienie wzajemności oraz jak dalece korzyści płynące z tego rodzaju umowy przeważają nad dodatkowymi wydatkami, jakie najprawdopodobniej zmuszone będzie ponieść każde z Państw w związku z prowadzeniem negocjacji oraz wdrażaniem umowy (zob. paragraf 44 powyżej). W momencie, kiedy umowa zostanie zawarta, przepływ funduszy może kształtować się różnie w zależności od poziomu, na jakim znajdują się świadczenia w każdym z państw, a także od liczby osób przemieszczających się w jednym i drugim kierunku. Nieuniknioną konsekwencją omawianego procesu jest to, że w każdym z państw obowiązywać będą odmienne warunki w zależności od tego, czy zawarta została umowa, a jeśli tak – na jakich warunkach.”

52. Z drugiej strony, Trybunał odnotowuje wskazane przez Rząd powody dla wyjaśnienia fundamentalnych różnic występujących między sytuacją dwóch wskazanych wyżej grup osób; a mianowicie, że zasiłek rodzinny przyznawany jest przez Państwo austriackie w celu zapewnienia określonych minimalnych standardów życia dla wszystkich dzieci zamieszkujących na terytorium Austrii. Ponadto, zasiłek rodzinny, jako środek stanowiący element polityki demograficznej Austrii, wprowadzony został w celu równomiernego rozłożenia ponoszonych ciężarów między rodziny zamieszkałe na terenie Austrii jako forma inwestycji w przyszłe pokolenia, realizowana w kontekście „umowy międzypokoleniowej”; dzieci zamieszkujące poza terytorium państwa, co do zasady, nie miałyby w przyszłości wkładu w realizację tejże umowy z uwagi na fakt, że więzi łączące je z tym krajem są słabsze. Trybunał stwierdza zatem, że system zabezpieczenia społecznego stosowany w Austrii został zaprojektowany przede wszystkim w celu zaspokojenia potrzeb zamieszkującej tam ludności, przez co trudno jest dokonywać wiarygodnych porównań z położeniem osób, których roszczenia związane są z opieką nad osobami zamieszkującymi gdzie indziej (ibid.,

paragraf 86).

53. Podsumowując zatem, Trybunał nie uznaje, że skarżący, którego pełnoletnie dzieci zamieszkiwały poza terytorium Austrii, znajdował się w położeniu w istotny sposób podobnym do położenia osób ubiegających się o przyznanie zasiłku rodzinnego za dzieci zamieszkałe w Austrii. Oznacza to, że w niniejszej sprawie dyskryminacja nie miała miejsca, a zatem nie doszło do naruszenia art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji.

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

54. Skarżący zarzucił także, że odmowa przyznania mu prawa do zasiłku rodzinnego po roku 1996 oraz wypłacenia mu kwot tytułem ulg podatkowych za alimenty na tej podstawie, że jego dzieci nie miały miejsca zamieszkania na terytorium Austrii, stanowiła naruszenie art. 14 w związku z art. 8 Konwencji. Art. 8 stanowi, co następuje:

> "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."

55. Mimo iż zarzut ten jest dopuszczalny, Trybunał jednakże uznaje, mając na uwadze ustalenia na gruncie art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu nr 1, , że nie zachodzi potrzeba rozpatrywania zarzutu z punktu widzenia art. 14 w związku z art. 8 Konwencji.

III. POZOSTAŁE ZARZUTY NARUSZENIA KONWENCJI

56. Skarżący zarzucił, powołując się na art. 13 Konwencji, że odpowiednie przepisy uniemożliwiające mu otrzymanie kwot z tytułu ulg podatkowych od alimentów miały status przepisów konstytucyjnych, przez co nie mogły być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Skarżący wniósł ponadto dodatkowy zarzut w oparciu o art. 6, twierdząc że władze krajowe nie przeprowadziły rozprawy oraz że sądy austriackie, pomimo występowania w sprawie podstawowych zagadnień dotyczących prawa unijnego, nie dochowały ciążącego na nich obowiązku przekazania sprawy do ETS.

57. Jednakże, w świetle posiadanych dokumentów i w zakresie, w jakim kwestie będące przedmiotem skargi należą do jego kompetencji, Trybunał uznaje

że nie wskazują one na wystąpienie jakiegokolwiek naruszenia praw i wolności określonych w Konwencji lub jej Protokołach.

58. Należy zatem stwierdzić, że niniejsza część skargi jest w sposób oczywisty nieuzasadniona i należy ją odrzucić zgodnie z postanowieniami art. 35 § 3 i 4 Konwencji.

W ZWIĄZKU Z POWYŻSZYM TRYBUNAŁ JEDNOMYŚLNIE

1. *Uznaje* zarzuty dotyczące odmowy przyznania skarżącemu prawa do zasiłku rodzinnego po 1996 roku oraz wypłacenia mu kwot tytułem ulg podatkowych za alimenty na tej podstawie, że jego dzieci nie miały miejsca zamieszkania na terytorium Austrii, za dopuszczalne, uznając jednocześnie pozostałe zawarte w skardze zarzuty za niedopuszczalne;

2. *Orzeka*, że nie doszło do naruszenia art. 14 Konwencji w związku z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji;

3. Orzeka, że nie ma potrzeby oddzielnego rozpatrywania zarzutów skarżącego opartych na art. 14 w związku z art. 8 Konwencji.

Sporządzono w języku angielskim i złożono na piśmie dnia 8 stycznia 2013 r., zgodnie z art. 77 § 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Søren Nielsen
Kanclerz

Isabelle Berro-Lefèvre
Przewodnicząca