



dr Aleksander Gadkowski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji,
Zakład Prawa Międzynarodowego i Organizacji Międzynarodowych
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3029-0005>).

Europejski Trybunał Praw Człowieka a sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego – podstawy konwencyjne i orzecznictwo

Słowa kluczowe: *prawa socjalne, zabezpieczenie społeczne, prawo do zabezpieczenia społecznego, Europejska Konwencja Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka*

W rozbudowanym katalogu międzynarodowo chronionych praw człowieka ważne miejsce zajmują prawa socjalne, których właściwa realizacja stanowi istotną gwarancję realizacji innych praw i wolności. Pośród nich znaczące miejsce zajmuje prawo do zabezpieczenia społecznego, które ma bardzo silne fundamenty aksjologiczne, nawiązujące do godności człowieka, wyeksponowanej we wszystkich regulacjach normatywnych międzynarodowego prawa praw człowieka. Znajdujemy je również w dorobku prawnym Rady Europy, a zwłaszcza w systemie Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie 18.10.1961 r.¹, w którym to systemie zostały określone podstawowe zobowiązania państw w zakresie jego realizacji, podlegające kontroli realizowanej przez Europejski Komitet Praw Społecznych. Standardy realizacji tego prawa, odnoszące się do poszczególnych rodzajów ryzyka, zostały natomiast określone w Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego, sporządzonym w Strasburgu 16.04.1964 r.², na którego treść znaczący wpływ wywarły postanowienia Konwencji Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjętej w Genewie 28.06.1952 r.³ Prawa do zabezpieczenia społecznego nie znajdujemy natomiast, jako takiego, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2⁴. Sprawy z tego zakresu podlegają jednak jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na podstawie postanowień Konwencji odnoszących się do innych gwarantowanych przez nią praw i wolności. Celem artykułu jest zaprezentowanie podstaw konwencyjnych do rozpatrywania przez ETPC skarg i orzekania w sprawach dotyczących prawa do zabezpieczenia społecznego w różnych jego aspektach oraz powołanie najbardziej reprezentatywnego orzecznictwa w tym zakresie.

1. Wprowadzenie

Szczególnie ważne konstytucyjne prawo socjalne, jakim jest prawo do zabezpieczenia społecznego, należy dyskutować w znacznie szerszym kontekście, a więc w kontekście międzynarodowo chronionych praw człowieka. Istotą zabezpieczenia

społecznego jest funkcjonowanie systemu świadczeń socjalnych, zarówno pieniężnych, jak i rzeczowych, których głównym celem jest zapewnienie uprawnionym podmiotom zaspokojenia potrzeb materialnych, spowodowanych trwałą lub przejściową niezdolnością do pracy, jak też ograniczeniem tej zdolności oraz zwiększeniem kosztów utrzymania rodziny⁵. Zrozumiałe jest więc, że prawo do zabezpieczenia społecznego należy

1 Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm. – dalej Karta, EKS.

2 ETS No. 48 – dalej Kodeks, EKZS.

3 Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775 – dalej konwencja MOP Nr 102.

4 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej Konwencja, EKPC.

5 G. Uścińska, *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005, s. 36.

postrzegać w szerszych kategoriach przyrodzonej godności osoby ludzkiej jako prawo socjalne, szczególnie eksponowane zarówno w uniwersalnych, jak i regionalnych regulacjach normatywnych międzynarodowego prawa praw człowieka⁶.

Nie ulega wątpliwości, że ranga chronionych w tych regulacjach praw socjalnych jest wysoka. Jest to zrozumiałe, jako że prawa te, uzupełniane przez prawa gospodarcze i kulturalne, tworzą właściwe warunki egzystencji każdego człowieka. Uprawniona wydaje się teza, że dla zapewnienia przyrodzonej godności ludzkiej oraz równych i niezwykłych praw wszystkich członków rodziny ludzkiej, od którego to stwierdzenia wychodzą wszystkie najważniejsze regulacje normatywne międzynarodowego prawa człowieka, fundamentalne znaczenie mają prawa i wolności socjalne. Dotyczą one bowiem najbardziej podstawowych spraw każdego człowieka, a więc zwłaszcza zabezpieczenia jego bytu materialnego, ale także wszechstronnego rozwoju fizycznego i duchowego⁷. Generalnie rzecz ujmując, realizują one dwie ważne funkcje. Ich funkcja podmiotowa oznacza wyposażenie indywidualnych i zbiorowych podmiotów chronionych w odpowiednie tytuły prawne stanowiące dla nich podstawę dostępu do określonych dóbr. Natomiast ich funkcja przedmiotowa polega na tym, że prawa te i standardy ich międzynarodowej ochrony, po implementowaniu postanowień traktatowych do wewnętrznego porządku prawnego, powodują poddanie chronionych przez nie dóbr i wartości pod szczególną ochronę państwa i jego instytucji oraz stanowią istotne kryteria oceny postępowania podmiotów zobowiązanych po stronie państwa, a więc organów władzy publicznej i osób, które sprawują elementy władztwa publicznego⁸.

Nawiązując do klasycznego podziału praw człowieka na prawa trzech generacji oraz do wzajemnych zależności pomiędzy nimi można sformułować następującą tezę. Podobnie jak właściwa realizacja praw człowieka o charakterze kolektywnym stanowi istotną gwarancję realizacji praw o charakterze indywidualnym, tak w ramach praw indywidualnych właściwa realizacja praw społecznych, a zwłaszcza socjalnych, stanowi istotną materialną gwarancję realizacji praw obywatelskich i politycznych. Jeżeli spojrzymy holistycznie na prawa człowieka i na konstrukcję koncepcji ich międzynarodowej ochrony, takie „sprzężenie zwrotne” pomiędzy poszczególnymi generacjami czy też kategoriami praw człowieka, a nawet pomiędzy prawami kwalifikowanymi w ramach danej generacji wydaje się w pełni uzasadnione⁹.

Należy przy tym pamiętać, że regulacje normatywne międzynarodowego prawa człowieka nie tylko określają bogaty katalog chronionych praw socjalnych, lecz również ustanawiają odpowiednie mechanizmy kontrolne wykorzystywane w procesie ich implementacji. W ramach takich procedur funkcjonują specjalne kontrolne organy traktatowe, wyposażone przez

państwa-strony w indywidualne kompetencje kontrolne, w tym również w kompetencje quasisądowe, a nawet sądowe¹⁰.

W obszernym katalogu praw socjalnych szczególną kategorię pojęciową i normatywną stanowi prawo do zabezpieczenia społecznego, regulowane zarówno w normach międzynarodowych, jak i w prawie krajowym, które ostatecznie kształtuje sytuację prawną jednostki w tej dziedzinie. Z perspektywy prawa międzynarodowego należy podkreślić wysokie usytuowanie tego prawa w systemie międzynarodowo chronionych praw człowieka, a zwłaszcza w uniwersalnych konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), jak i w europejskich, regionalnych regulacjach normatywnych, a zwłaszcza w dorobku prawnym Rady Europy. Sformułowane w nich normy międzynarodowe nie tylko ustanawiają prawnomiędzynarodowe standardy realizacji i ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego, które po ich implementacji są szczegółowo rozwijane w ustawodawstwie krajowym, lecz także nakładają na państwa-strony określone obowiązki odnośnie do treści i jakości ich wewnętrznego ustawodawstwa w tej dziedzinie. Natomiast z perspektywy prawa krajowego należy podkreślić, że prawo do zabezpieczenia społecznego jest kwalifikowane jako konstytucyjne prawo podmiotowe wyznaczające obywatelowi „prawo do zabezpieczenia społecznego” i nakładające na państwo obowiązek jego realizacji (art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.¹¹). Z dominującej w literaturze oceny tego przepisu, jak również z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że formuluje on szczególnie ważne prawo socjalne, którego zakres i formy realizacji w praktyce zostały powierzone ustawodawcy zwykłemu¹².

2. Międzynarodowe standardy realizacji i ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego na przykładzie standardów Rady Europy

2.1. Uwagi ogólne

W literaturze powszechne jest przekonanie, że standard ochrony praw człowieka jako kategoria normatywna ma znaczenie szersze niż norma prawna. Stanowi bowiem określony wzorzec postępowania niezależnie od tego, w jakiej formie prawnej został przyjęty przez państwa i jaką w konsekwencji ma moc prawną. W związku z tym międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka, w tym również standardy dotyczące prawa do zabezpieczenia społecznego, powinny być rozumiane jako ustalone i przyjęte przez państwa wzorce postępowania służące jednostce dla ochrony jej konkretnych praw z kategorii praw człowieka, niezależnie od ich formy i mocy prawnej¹³.

Podobnie jak w odniesieniu do innych praw chronionych, międzynarodowe standardy w zakresie realizacji i ochrony prawa

6 K. Vasak, *Le droit international des droits de l'homme*, „Revue des Droits de l'Homme” 1972/1, s. 43; B. Gronowska, *Systematyka międzynarodowo chronionych praw człowieka* [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Toruń 2010, s. 220.

7 Szerzej zob. np. B. Banaszak, *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 17.

8 M. Balcerzak, *Międzynarodowe prawo praw człowieka* [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne – zarys systemu*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, W. Staszewski, Warszawa 2024, s. 671.

9 A. Gadkowski, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na sytuację prawną jednostki w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Poznań 2020, s. 32 i n.

10 Szerzej zob. A. Gadkowski, *Les réclamations collectives dans le système de la Charte sociale européenne*, „Cahiers Genevois et Romands de Sécurité Sociale” 2011/46, s. 39.

11 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej Konstytucja RP.

12 Szerzej np. K. Ślebzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 285 i n.; P. Tuleja, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w świetle jej nadrzędności*, Kraków 2003, s. 167; S. Wrótkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001/9, s. 14 i n. oraz wyroki TK: z 29.05.2012 r., SK 17/09, OTK-A 2012/5, poz. 53; z 13.05.2014 r., SK 61/13, OTK-A 2014/5, poz. 52.

13 M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej w dziedzinie praw człowieka* [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biala 2009, s. 8.

do zabezpieczenia społecznego są ustanawiane i kontrolowane zarówno w wymiarze uniwersalnym, a więc w ramach systemu Narodów Zjednoczonych, a także w wymiarze regionalnym, co w odniesieniu do Europy oznacza przede wszystkim system Rady Europy, ale też – w określonym kontekście – system Unii Europejskiej. Standardy te są w istocie normami minimalnymi, ustanawiającymi minimalny poziom ochrony, a więc nieobniżalny dolny pułap standardu przy założeniu możliwości ustanowienia lub utrzymania i stosowania wyższego poziomu ochrony na gruncie ustawodawstwa krajowego. W praktyce jest jednak tak, że w niektórych regulacjach międzynarodowych taki minimalny standard ochrony nie został określony w sposób wyraźny, a w innych został określony na poziomie pożądanym, wyższym niż minimalny. Takie różnice w zakresie standardów ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego znajdujemy w trzech najbardziej reprezentatywnych międzynarodowych regulacjach traktatowych jakimi są: w systemie uniwersalnym – Konwencja MOP Nr 102 i Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r.¹⁴, a w systemie europejskim – EKS¹⁵. Odwołując się w ramach niniejszego tekstu do międzynarodowych standardów ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, nie należy zapominać o roli i znaczeniu metody pozatraktatowej w procesie stanowienia takich standardów, zwłaszcza w dziedzinie harmonizacji krajowych rozwiązań normatywnych, czego najlepszym przykładem są zalecenia MOP¹⁶.

Tytuł niniejszego artykułu determinuje jego treść i zawartość merytoryczną, dlatego problematyka standardów uniwersalnych, które były przedmiotem obszernej i szczegółowej dyskusji naukowej, nie będzie w nim prezentowana¹⁷. Gdy chodzi natomiast o regionalne standardy europejskie, należy podkreślić, że standardy zabezpieczenia społecznego wypracowane w systemie Rady Europy i w systemie Unii Europejskiej mają różnicowany charakter. Dorobek konwencyjny Rady stanowi część klasycznego prawa międzynarodowego, natomiast prawo Unii stanowi w ramach prawa międzynarodowego odrębny, autonomiczny porządek prawny. W interesującej nas dziedzinie jest ono kształtowane przepisami krajowych systemów prawa zabezpieczenia społecznego i w istocie koordynuje stosowanie w państwach członkowskich ich własnych, krajowych systemów ubezpieczeń społecznych. Mając na uwadze te uwarunkowania oraz kontekst Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, niezbędne będzie odwołanie się do standardów realizacji i ochrony prawa do zabezpieczenia społecznego wypracowanych w ramach Rady Europy.

2.2. Standardy Rady Europy

Problematyka ochrony praw socjalnych w ramach Rady, a więc również prawa do zabezpieczenia społecznego, postrzegana jest przede wszystkim w kontekście szeroko rozbudowanego systemu normatywnego Europejskiej Karty Społecznej, na który składają się: EKS i Zrewidowana Europejska Karta Społeczna,

sporządzona w Strasburgu 3.05.1996 r.¹⁸ oraz dwa protokoły dodatkowe¹⁹ i jeden Protokół Zmieniający²⁰. Należy zauważyć, że w procesie ewolucji systemu Karty wyjątkową rolę odegrał Protokół Dodatkowy z 1995 r., który wprowadził do jej systemu kontrolnego szczególną instytucję, a mianowicie instytucję skarg zbiorowych składanych do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych (EKPS, Komitet). Przyznał on określonym podmiotom – międzynarodowym i krajowym organizacjom pracodawców i pracowników oraz wskazanym w nim organizacjom pozarządowym – prawo wnoszenia w określonych sytuacjach skarg na państwa członkowskie Rady – strony Karty i Protokołu. W literaturze często jest prezentowane stanowisko, że przyznanie Komitetowi kompetencji do rozpatrywania takich skarg zbliżyło go do statusu organu traktatowego o charakterze sądowym²¹.

Dyskutując tę problematykę, należy odwołać się do szerszego jeszcze dorobku normatywnego Rady, uwzględniając dodatkowo: EKZS i Protokół do Kodeksu z 16.04.1964 r.²² oraz Zrewidowany Europejski Kodeks Zabezpieczenia Społecznego z 6.11.1990 r.²³ Należy w tym kontekście podkreślić, że podstawowe zobowiązania państw w dziedzinie realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego zostały określone w obu Kartach, a standardy jego realizacji, odnoszące się do poszczególnych rodzajów ryzyka, zostały określone w obu Kodeksach, na których treść znaczący wpływ wywarły postanowienia Konwencji MOP Nr 102. Jak wynika z preambuły, EKZS został przyjęty jako swego rodzaju europejska wersja Konwencji, z potrzeby ustanowienia standardów ochronnych na poziomie wyższym, niż przewidują to określone w niej normy minimalne. Kodeks w istocie rzeczą nie jest kodeksem w powszechnym wyobrażeniu, a więc zbiorem praw tworzących europejski system zabezpieczenia społecznego i nie oznacza automatycznej harmonizacji przepisów prawa zabezpieczenia społecznego w Europie. Podobnie jak EKS jest umową międzynarodową w systemie Rady Europy i jako taka podlega rygorom prawa traktatów.

Prawo do zabezpieczenia społecznego zajmuje pierwszorzędne miejsce w katalogu praw socjalnych, który znajdujemy w Karcie. Zostało ono określone w jej art. 12, z widocznym odesłaniem do postanowień Konwencji MOP Nr 102 i jej standardów ochrony. Należy ono do kategorii siedmiu tzw. *hard core provisions*, zapisanych w postanowieniach art. 20 EKS, a powiększonych do dziewięciu w postanowieniach art. A cz. III karty zrewidowanej. W systemie EKS zostało więc ono w sposób szczególny wyróżnione spośród innych praw socjalnych. W literaturze podkreśla się, że w ten sposób i przez wyraźne odesłanie do Konwencji MOP Nr 102, zyskuje ono materialny substrat i w związku z tym, w odróżnieniu od innych praw socjalnych, nie stanowi wyłącznie o kierunkach rozwojowych

14 Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

15 Szerzej A. Gadkowski, *Wpływ orzecznictwa...*, s. 111–125.

16 Międzynarodowa Organizacja Pracy, *Rules of the Game: A Brief Introduction to International Labour Standards*, Genewa 2014, s. 9 i n.

17 Przykładowo A. Gadkowski, *Prawo do zabezpieczenia społecznego i standardy jego realizacji i ochrony w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2025/4, s. 4 i n.

18 ETS No. 163. Polska podpisała Kartę 26.10.2005 r., ale jej dotąd nie ratyfikowała – dalej karta zrewidowana.

19 I Protokół Dodatkowy z 5.05.1988 r. (ETS No. 128) i II Protokół Dodatkowy z 9.11.1995 r. (ETS No. 158).

20 Protokół Zmieniający z 21.10.1991 r. (ETS No. 142).

21 Przykładowo R. Brillat, *A New Protocol to the European Social Charter Providing for the Collective Complaints*, „European Human Rights Law Review” 1996/1, s. 52; A. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006, s. 252; A. Gadkowski, *Charakterystyka quasi-sądowych funkcji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w procesie rozpatrywania skarg zbiorowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016/3, s. 35.

22 ETS No. 048 i 048 A.

23 ETS No. 139.

polityki społecznej państw-stron Karty²⁴. Jego szczegółową charakterystykę znajdujemy w postanowieniach art. 12 EKS, które co prawda nie formułują legalnej definicji zabezpieczenia społecznego, ale określają jego zakres. Omawianie szczegółowych postanowień Karty wychodziłoby daleko poza problematykę wynikającą z tytułu niniejszego tekstu. Należy jednak zauważyć, że w postanowieniach art. 12 EKS znajdujemy bezpośrednie odesłanie do Konwencji MOP Nr 102 i jej standardów ochrony. Sformułowane w art. 12 EKS prawo do zabezpieczenia społecznego oznacza po stronie państw bardzo ważny obowiązek, jakim jest nie tylko ustanowienie, lecz także utrzymywanie systemu zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania tej Konwencji. W literaturze podkreśla się, że postanowienie to ma charakter normy otwartej, pozwalającej określić minimalne wymogi w zakresie poziomu takiego zabezpieczenia²⁵. Podkreśla się w związku z tym, że interpretacja tego przepisu powinna być bardziej dynamiczna, a nie minimalistyczna²⁶. Oznacza to, że państwo powinno w ramach ratyfikacji związać się Konwencją w zakresie szerszym niż minimalny²⁷. Według postanowień karty zrewidowanej punktem odniesienia, do którego państwa członkowskie powinny dostosować poziom funkcjonującego systemu zabezpieczenia społecznego, jest wymieniony wyżej Kodeks, którego postanowienia wzorowane są na Konwencji MOP Nr 102. Na marginesie należy dodać, że dosyć powszechnie przyjmuje się, iż wymagania stawiane państwom przez Konwencję MOP Nr 102 są niższe niż wymagania określone w Kodeksie²⁸.

Obie Karty zobowiązują zgodnie do zabiegania o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego²⁹. W praktyce kierunki takich działań wytycza EKPS, a powinny one w konsekwencji powodować poprawę poziomu ochrony socjalnej zarówno co do zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego. Następuje to zwłaszcza poprzez: poszerzenie kręgu beneficjentów krajowych systemów zabezpieczenia społecznego, podwyższenie świadczeń pochodzących z tego systemu, wydłużanie okresu ich wypłaty, jak również zapewnianie ochrony socjalnej przed nowymi rodzajami ryzyk, a więc wprowadzanie nowych świadczeń. Komitet prezentuje też słuszną ideę rozszerzania zakresu podmiotowego obowiązywania umów tworzących system Karty i Kodeksu oraz innych regulacji Rady Europy o charakterze koordynacyjnym³⁰. Chodzi o zbudowanie takiej konstrukcji ubezpieczeniowej, która nie tylko gwarantuje ochronę przed większością ryzyk, lecz także charakteryzuje się określoną spójnością i zapewnia ochronę socjalną większości społeczeństwa³¹.

24 K. Ślebzak, *Prawo...*, s. 54.

25 K. Wujczyk, *(Zrewidowana) Europejska Karta Społeczna jako międzynarodowy standard chroniący prawa wynikające z systemu zabezpieczenia społecznego w okresie przemian ekonomiczno-społecznych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018/16(3), s. 36.

26 Dla przykładu G. Uścińska, *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współcześnie rozwiązania polskie*, Warszawa 2005, s. 339.

27 Minimum wymagane do ratyfikacji tej Konwencji stanowi akceptacja co najmniej trzech z dziewięciu części Konwencji, w tym co najmniej jednej z pięciu wskazanych (szczególnie ważnych).

28 Patrz np. L. Samuel, *Droits sociaux fondamentaux – Jurisprudence de la Charte Sociale européenne*, Strasbourg 2002, s. 287 i n.

29 M. Mikkola, *The Development of European Social Security Standards [w:] Research Handbook on European Social Security Law*, red. F. Penning, Cheltenham 2015, s. 150.

30 Stanowisko Komitetu zob. np. Conclusions III, s. 64, Conclusions IV, s. 83 i Conclusions XIII-4, s. 143, HUDOC.

31 Europejski Komitet Praw Społecznych, Conclusions I, s. 82 i XIII-4, s. 37, HUDOC.

3. Europejski Trybunał Praw Człowieka a sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego

3.1. Podstawy konwencyjne

Przechodząc do rozważań szczegółowych w kontekście niniejszego artykułu, należy wrócić na grunt podstawowej regulacji normatywnej systemu Rady Europy w dziedzinie ochrony praw człowieka, jaką jest EKPC, stanowiąca razem z protokołami dodatkowymi tzw. system strasburski. Konwencja ta jest z jednej strony źródłem klasycznych prawnomiędzynarodowych obowiązków państw, a z drugiej źródłem praw podmiotowych jednostek, których realizacja przez państwa podlega kontroli ETPC w ramach systemu kontrolnego o charakterze subsydiarnym w stosunku do systemów krajowych państw-stron. Konwencja nie ustanawia w swoich postanowieniach prawa do zabezpieczenia społecznego w żadnym z jej aspektów jako samodzielnego i tak nazwanego prawa. Trybunał potwierdził jednakże w swoim orzecznictwie omówioną wyżej istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, z której wynika, że państwa dysponują szerokim marginesem oceny w zakresie kształtowania i implementowania własnej polityki ekonomicznej i socjalnej w obszarze zabezpieczenia społecznego³². W konsekwencji, co do zasady, ETPC – inaczej niż organ EKS – nie bada generalnej treści ustawodawstwa krajowego w tej dziedzinie, lecz jedynie te przypadki, w których indywidualne skutki jego zastosowania na tle konkretnej skargi okazują się krzywdzące dla skarżących³³.

Artykuł 32 EKPC formułuje w pkt 1 zasadę, że „Trybunał jest właściwy do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji i jej protokołów, które zostaną mu przedłożone na podstawie artykułów 33, 34, 46 i 47”³⁴. W jego praktyce orzeczniczej problematyka związana z prawem do zabezpieczenia społecznego była przedmiotem wielu postępowań i orzeczeń³⁴. W braku zagwarantowanego wprost w tekście EKPC i jej protokołów indywidualnego prawa do zabezpieczenia społecznego rodzi się uzasadnione pytanie o materialne podstawy rozpatrywania przez ETPC skarg z zakresu tej problematyki.

W odpowiedzi należy wskazać, że w praktyce orzeczniczej materialną podstawę prawną do orzekania przez Trybunał w przedmiocie szeroko pojętego prawa do zabezpieczenia społecznego stanowi przede wszystkim art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu 20.03.1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu 16.09.1963 r.³⁵ Oznacza to, że spory w tej dziedzinie dotyczą z reguły prawa do poszanowania szeroko pojętego mienia (ang. *possessions*). Jednakże zarzuty dotyczące naruszenia uprawnień w tym obszarze pojawiają się także na tle innych gwarancji przewidzianych wprost w samej EKPC, odnoszących się do: zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania (art. 3), prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6), prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8) oraz zakazu dyskryminacji (art. 14). W orzeczeniach Trybunału w sprawach skarg o naruszenie zobowiązań wynikających z Protokołu Nr 1 oraz ze wskazanych przepisów samej Konwencji znajdujemy odniesienie do zasygnalizowanej wyżej istoty i konstrukcji prawa do zabezpieczenia społecznego.

32 Wyrok ETPC z 18.02.2009 r., 55707/00, Andrejeva przeciwko Łotwie, HUDOC, pkt 83.

33 Wyrok ETPC z 12.04.2006 r., sprawy połączone 65731/01 i 65900/01, Stec i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 52, HUDOC.

34 Szerzej np. A. Gadkowsky, *Wpływ orzecznictwa...*, s. 141–142.

35 Dz.U. 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 ze zm. – dalej Protokół Nr 1.

3.2. Wybrane orzecznictwo Trybunału

Kluczowe zagadnienie interpretacyjne powstające w związku ze skargami dotyczącymi zabezpieczenia społecznego sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy uprawnienia wynikające z systemu zabezpieczenia społecznego mogą zostać zakwalifikowane jako podlegające ochronie „mienie” w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1. We wcześniejszym orzecznictwie ETPC przyjmowano, że obowiązek opłacania składek do funduszu emerytalnego lub ogólnego systemu zabezpieczenia społecznego może kreować roszczenie podlegające ochronie pod rządami tego przepisu pod warunkiem istnienia związku pomiędzy wysokością składki a konkretnym świadczeniem³⁶. Jednakże stanowisko to ewoluowało, a obecnie Trybunał konsekwentnie uznaje, że nawet świadczenie socjalne w systemie nieskładkowym może stanowić „mienie” w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1³⁷. Sam fakt partycypacji w systemie zabezpieczenia społecznego jest uznawany za wystarczający do przypisania danemu świadczeniu charakteru majątkowego, co pozwala objąć je zakresem art. 1 Protokołu Nr 1³⁸. Już roszczenie o nabycie uprawnień do świadczenia podlega w niektórych przypadkach ochronie, a z całą pewnością ochrona taka przysługuje świadczeniom skutecznie nabytym na podstawie odpowiedniego rozstrzygnięcia kompetentnego organu.

Na tle rozwiniętego dorobku orzeczniczego ETPC ukształtowała się zasada, zgodnie z którą świadczenia wypłacane w ramach publicznego systemu zabezpieczenia społecznego – niezależnie od ich składkowego lub nieskładkowego charakteru – stanowią prawa majątkowe w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1. Trybunał akcentuje w tym zakresie, że świadczenie socjalne może stanowić *payment as a right of a welfare benefit*, co oznacza obowiązek jego wypłaty po spełnieniu ustawowych przesłanek³⁹. Dla zobrazowania stanowiska Trybunału w tych sprawach można odnieść się do dwóch szczególnie reprezentatywnych orzeczeń, które zapadły w sprawach polskich, a dotyczyły świadczeń emerytalnych z ubezpieczenia społecznego. Są to sprawy zakończone wyrokiem ETPC z 15.09.2009 r., 10373/05, Moskal przeciwko Polsce⁴⁰ oraz decyzją ETPC z 14.05.2013 r., sprawy połączone 15189/10 i in., Cichopek i in. przeciwko Polsce⁴¹.

Istota rozstrzygnięcia w pierwszej z tych spraw nie sprowadzała się wyłącznie do oceny dopuszczalności cofnięcia świadczenia (prawa do wcześniejszej emerytury dla osób wychowujących dzieci wymagające specjalnej troski), którego przyznanie zostało następnie ocenione przez uprawniony organ jako wadliwe wyłącznie na skutek ponownej oceny tych samych dokumentów i dowodów. Chodziło również o to, czy taki sposób działania organów państwowych respektował wymóg zachowania sprawiedliwej równowagi pomiędzy interesem publicznym a ochroną

praw jednostki. Trybunał zwrócił uwagę, że prawo majątkowe skarżącej powstało w momencie przyznania jej wcześniejszej emerytury na podstawie dokumentów złożonych w dobrej wierze. Przyznanie tego prawa wywarło istotny wpływ na jej sytuację życiową i zawodową, w szczególności poprzez konieczność rezygnacji z zatrudnienia. W tym kontekście ETPC odwołał się – po raz pierwszy w swoim orzecznictwie – do zasady dobrej administracji (ang. *good governance*), zgodnie z którą „gdy w grę wchodzi kwestia leżąca w interesie ogólnym, organy publiczne mają obowiązek podjąć działania w odpowiednim czasie, w odpowiedni sposób i z zachowaniem maksymalnej spójności”⁴². Wyprowadził z niej obowiązek szczególnej staranności władz publicznych w sprawach dotyczących świadczeń o fundamentalnym znaczeniu socjalnym. Zdaniem Trybunału fakt, że cofnięcie świadczenia nastąpiło po relatywnie długim czasie wyłącznie w następstwie błędu organu rentowego i ze skutkiem natychmiastowym, prowadząc do nagłej utraty jedyne źródła utrzymania, przesądzał o naruszeniu zasady proporcjonalności⁴³. W konsekwencji Trybunał stwierdził naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 i przyznał skarżącej zadośćuczynienie pieniężne.

Orzeczenie to miało o tyle charakter pewnego precedensu, że Trybunał wydał następnie dziesiątki wyroków stwierdzających naruszenie tego prawa przez cofnięcie przyznanych już świadczeń w podobnych okolicznościach prawnych i faktycznych⁴⁴. Ponadto orzeczenie to wywarło istotny wpływ na praktykę orzecniczą sądów krajowych, przyczyniając się do ukształtowania prokonwencyjnej wykładni przepisów regulujących ponowne ustalanie prawa do świadczeń emerytalnych⁴⁵.

Kwestią utraty uprawnień uprzednio przyznanych zajmował się ETPC także w decyzji 15189/10 i in., Cichopek, odnoszącej się do obniżenia świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa na podstawie ustawy z 23.01.2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁴⁶. Skarżący zarzucali, że ustawowa redukcja emerytur miała charakter arbitralny, była nieproporcjonalna oraz nie znajdowała uzasadnienia w żadnym prawnie relewantnym interesie publicznym. Trybunał nie podzielił jednak tej argumentacji. Choć uznał, że zakwestionowane przepisy stanowiły ingerencję w prawo do poszanowania

36 Por. decyzja ETPC z 16.12.1974 r., 5849/72, Müller przeciwko Austrii, HUDOC, s. 49. W przeciwnym razie skarżący nie posiadał możliwego do zidentyfikowania i dochodzenia udziału w funduszu (decyzje ETPC: z 14.05.1984 r., 10094/82, G. przeciwko Austrii, HUDOC, s. 86; z 16.05.1985 r., 10503/83, Kleine Staarman przeciwko Niderlandom, HUDOC, s. 166).

37 Np. wyroki ETPC: z 26.11.2002 r., 36541/97, Bucheň przeciwko Republice Czeskiej, HUDOC, pkt 46; z 30.09.2003 r., 40892/98, Koua Poirrez przeciwko Francji, HUDOC, pkt 37.

38 Wyrok ETPC z 11.06.2002 r., 36042/97, Willis przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, HUDOC, pkt 35–36.

39 Wyrok ETPC z 16.03.2010 r., 42184/05, Carson i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, HUDOC, pkt 64.

40 HUDOC – dalej wyrok 10373/05, Moskal.

41 HUDOC – dalej decyzja 15189/10 i in., Cichopek.

42 Wyrok 10373/05, Moskal, pkt 51 (oryginalne brzmienie: „Moreover, the principle of »good governance« requires that where an issue in the general interest is at stake it is incumbent on the public authorities to act in good time, in an appropriate manner and with utmost consistency...”; tłumaczenie pochodzi od autora).

43 Por. także wyrok ETPC z 12.12.2019 r., 32141/10, Romeva przeciwko Macedonii Północnej, HUDOC, pkt 66–79.

44 Por. następujące wyroki ETPC z 2.10.2012 r.: 38459/03, Antoni Lewandowski przeciwko Polsce, HUDOC; 6762/04, Lasota przeciwko Polsce, HUDOC; 15435/04, Płaczkowska przeciwko Polsce, HUDOC; 17318/04, Kura przeciwko Polsce, HUDOC; 25360/04, Rusin przeciwko Polsce, HUDOC; 33384/04, Kluska przeciwko Polsce, HUDOC; 5744/05, Czaja przeciwko Polsce, HUDOC; 5970/05, Helena Trzandel przeciwko Polsce, HUDOC; 16519/05, Kapel przeciwko Polsce, HUDOC; 21913/05, Kowal przeciwko Polsce, HUDOC.

45 Zob. wyroki SN: z 24.03.2011 r., I UK 317/10, LEX nr 1130858; z 21.09.2010 r., III UK 94/09, LEX nr 621346.

46 Dz.U. Nr 24, poz. 145 – tzw. pierwsza ustawa dezubekizacyjna.

mienia, to jednocześnie stwierdził, iż ingerencja ta nie naruszyła istoty praw emerytalnych skarżących. Podkreślił bowiem, że państwo dysponuje szerokim marginesem oceny w zakresie kształtowania i reformowania systemów zaopatrzenia emerytalnego, w szczególności w sytuacjach związanych z likwidacją przywilejów wynikających z poprzedniego ustroju. Istotne znaczenie miało także to, że skarżący – inaczej niż w opisanej wyżej sprawie Moskal przeciwko Polsce – nie utracili środków utrzymania ani nie zostali całkowicie pozbawieni świadczeń. Wprawdzie zakwestionowane rozwiązanie ustawowe ograniczyło szczególne przywileje emerytalne ustanowione przed 1989 r. dla osób zatrudnionych w komunistycznych instytucjach państwowych, które służyły niedemokratycznemu reżimowi, jednak utrzymały one dla tych osób system korzystniejszy niż system ogólny, a w konsekwencji nie można stwierdzić, że państwo polskie nałożyło na skarżących nieproporcjonalne i nadmierne obciążenie⁴⁷. W rezultacie ETPC uznał wniesione skargi za oczywiście bezzasadne (ang. *manifestly ill-founded*) w rozumieniu art. 35 EKPC i odrzucił je jako niedopuszczalne, wskazując, że przyjęte rozwiązania mieściły się w granicach standardów wynikających z art. 1 Protokołu Nr 1. Odebranie uprzednio przyznanych ostateczną decyzją świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego jest zatem możliwe pod warunkiem, że nie nakłada na uprawnionego nadmiernego indywidualnego obciążenia (ang. *excessive individual burden*)⁴⁸.

Na marginesie powyższego należy odnotować, że po wejściu w życie przepisów tzw. drugiej ustawy dezubekizacyjnej⁴⁹, na mocy której po raz drugi obniżono świadczenia byłych funkcjonariuszy, do Trybunału wpłynęły kolejne ich skargi, które zostały zakomunikowane rządowi polskiemu i są aktualnie przedmiotem rozpoznania przez ETPC⁵⁰.

Przechodząc na grunt samej Konwencji i jej wymienionych wyżej artykułów należy zauważyć, że na tle spraw dotyczących świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego art. 3 EKPC pojawia się w orzecznictwie ETPC wyjątkowo rzadko i pełni przede wszystkim funkcję normy granicznej. Skarżący powołują się na ten przepis w sytuacjach, w których twierdzą, że skrajnie niska wysokość świadczenia uniemożliwia im prowadzenie życia w warunkach poszanowania godności ludzkiej. Choć Trybunał dotychczas nie stwierdził naruszenia art. 3 EKPC wyłącznie z powodu niewystarczającego poziomu świadczeń socjalnych, to nie wykluczył takiej możliwości. W szczególności wskazywał,

że odpowiedzialność państwa mogłaby wchodzić w grę w sytuacji, gdy osoba całkowicie zależna od pomocy publicznej znalazłaby się w warunkach skrajnego ubóstwa, wobec których władze wykazałyby postawę urzędowej obojętności, a skutki tej sytuacji osiągnęłyby poziom naruszający ludzką godność. Takie stanowisko zostało zarysowane m.in. w decyzjach ETPC: z 23.04.2002 r., 56869/00, Larioshina przeciwko Rosji⁵¹ oraz z 18.06.2009 r., 45603/05, Budina przeciwko Rosji⁵², przy czym w obu przypadkach Trybunał uznał, że przedstawione okoliczności nie spełniały wymaganego progu dolegliwości. Z orzecznictwa ETPC wynika jednocześnie, że próg ten ma charakter wysoki i jest oceniany w świetle standardów wypracowanych na gruncie spraw dotyczących najpoważniejszych naruszeń praw jednostki. Pojęcie „minimalnego poziomu dolegliwości” (ang. *minimum level of severity*), do którego nawiązuje orzecznictwo Trybunału, wydane na podstawie art. 3 EKPC, zostało ukształtowane przede wszystkim w wyrokach takich jak ten z 18.01.1978 r., 5310/71, Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu⁵³, a więc w kontekstach zasadniczo odmiennych od sporów dotyczących zabezpieczenia społecznego (stosowanie bezpośredniej przemocy fizycznej przez funkcjonariuszy państwa). W konsekwencji zastosowanie art. 3 EKPC w sprawach odnoszących się do wysokości świadczeń socjalnych może mieć miejsce jedynie w sytuacjach skrajnych, w których ubóstwo prowadziłoby do realnego uszczerbku na zdrowiu fizycznym lub psychicznym jednostki.

Istotne znaczenie w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego odgrywają również gwarancje proceduralne wynikające z art. 6 ust. 1 EKPC⁵⁴. Przepis ten znajduje zastosowanie wówczas, gdy jednostka dochodzi przed organami krajowymi roszczeń dotyczących świadczeń, które zostały ustanowione w ramach obowiązującego systemu zabezpieczenia społecznego. W takim przypadku postępowanie zmierzające do ustalenia prawa do świadczenia podlega ocenie z punktu widzenia tych samych standardów rzetelnego procesu sądowego, którym muszą odpowiadać postępowania dotyczące „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Trybunał zaliczył je bowiem do kategorii postępowań cywilnych, niezależnie od obecności w odnoszących się do nich regulacjach licznych elementów o charakterze prawa publicznego. Wyrazem tego podejścia jest m.in. wyrok ETPC z 24.06.1993 r., 14518/89, Schuler-Zraggen przeciwko Szwajcarii⁵⁵, w którym Trybunał potwierdził, że gwarancje proceduralne przewidziane w tym przepisie co do zasady mają zastosowanie także do postępowań dotyczących świadczeń z zabezpieczenia społecznego⁵⁶. W sprawie tej naruszenie prawa do rzetelnego procesu zostało stwierdzone w związku z pozbawieniem skarżącej możliwości zapoznania się z istotnymi dokumentami medycznymi, na których oparto rozstrzygnięcie organu rentowego. W innych sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego Trybunał identyfikował naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC również na tle odmiennych aspektów proceduralnych. Dotyczyło to w szczególności sytuacji, w których postępowanie krajowe naruszało zasadę pewności prawa lub równości broni, tak jak w sprawie zakończony wyrokiem z 18.01.2007 r., 69524/01,

47 Decyzja 15189/10 i in., Cichopek, pkt 156.

48 Zob. następujące wyroki ETPC: z 26.04.2018 r., 48921/13, Čakarević przeciwko Chorwacji, HUDOC, pkt 90; z 26.01.2023 r., 22386/19, Valverde Digon przeciwko Hiszpanii, HUDOC, pkt 56.

49 Ustawa z 16.12.2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. poz. 2270). Na tle skutków stosowania tej ustawy wpłynęła do ETPC skarga, którą Trybunał rozstrzygnął wyrokiem z 21.07.2022 r., 48762/19, Bieliński przeciwko Polsce, HUDOC – dalej wyrok 48762/19, Bieliński, orzekając o naruszeniu art. 6 EKPC na skutek przewlekłości postępowania odwoławczego (przy czym ta przewlekłość wynikała w istocie z przyczyny systemowej, a więc z wieloletniej zawisłości sprawy dotyczącej obniżenia emerytur przed Trybunałem Konstytucyjnym, co również zostało negatywnie ocenione przez ETPC – zob. pkt 46–47 oraz 61–62 wyroku 48762/19, Bieliński).

50 Zob. następujące skargi: sprawy połączone 32023/23 i 41266/23, Gierczak i Jewtuszeko przeciwko Polsce, HUDOC; 28660/23, Biernacka i in. przeciwko Polsce, HUDOC; 29761/22, Sala i in. przeciwko Polsce, HUDOC; 231/22, Raboszuk i in. przeciwko Polsce, HUDOC.

51 HUDOC.

52 HUDOC.

53 HUDOC, pkt 239.

54 Wyroki ETPC z 29.05.1986 r.: 9384/81, Deumeland przeciwko Niemcom, HUDOC, pkt 60–74; 8562/79, Feldbrugge przeciwko Niderlandom, HUDOC, pkt 26–40.

55 HUDOC – dalej wyrok 14518/89, Schuler-Zraggen.

56 Wyrok 14518/89, Schuler-Zraggen, pkt 46.

Bulgakova przeciwko Rosji⁵⁷, a także przypadków przewlekłości postępowania przed właściwymi organami, czego przykładami są wyroki ETPC: z 29.05.1986 r., skarga nr 9384/81, Deumeland przeciwko Niemcom⁵⁸ oraz z 26.02.1993 r., 13023/87, Salesi przeciwko Włochom⁵⁹. Artykuł 6 ust. 1 EKPC pełni zatem istotną funkcję ochronną również w sporach dotyczących prawa do świadczeń socjalnych, zapewniając jednostce realny dostęp do rzetelnego i efektywnego postępowania.

W sprawach dotyczących zabezpieczenia społecznego istotnym instrumentem ochrony praw jednostki pozostaje także art. 14 EKPC, ustanawiający zakaz dyskryminacji w korzystaniu z praw i wolności przez nią gwarantowanych. Przepis ten znajduje zastosowanie wówczas, gdy różnicowanie sytuacji beneficjentów świadczeń socjalnych pozostaje w związku z innymi prawami konwencyjnymi, w szczególności gwarantowanymi przez art. 8 EKPC lub art. 1 Protokołu Nr 1. W orzecznictwie ETPC utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym niejednakowe traktowanie w sferze zabezpieczenia społecznego może zostać uznane za dyskryminujące wtedy, gdy nie znajduje ono oparcia w obiektywnych i racjonalnych przesłankach lub gdy zastosowane środki pozostają nieproporcjonalne do realizowanego celu⁶⁰. Trybunał konsekwentnie podkreśla, że państwa-strony dysponują pewnym marginesem oceny w kształtowaniu systemów świadczeń socjalnych, co oznacza dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej poszczególnych grup beneficjentów⁶¹. Granicą tej swobody pozostaje jednak zakaz arbitralnego wyłączenia jednostek z ochrony socjalnej, w szczególności w przypadkach, w których nabyte uprawnienia emerytalne są uzależniane od kryteriów takich jak np. obywatelstwo czy miejsce zamieszkania. W tego rodzaju sprawach ETPC uznawał, że odmowa wypłaty świadczenia prowadzi do naruszenia art. 14 EKPC w związku z innymi postanowieniami materialnymi Konwencji⁶². Ponadto znaczącą część orzecznictwa Trybunału na tle art. 14 EKPC w obszarze zabezpieczenia społecznego stanowią również sprawy dotyczące dyskryminacji ze względu na płeć. Przykładem jest orzecznictwo odnoszące się do ograniczeń w dostępie do określonych świadczeń lub uprawnień rodzicielskich, w którym ETPC akcentował, że stereotypowe założenia dotyczące ról społecznych kobiet i mężczyzn nie mogą uzasadniać odmiennego traktowania w sferze praw socjalnych⁶³. Jest to szczególnie istotne, w przypadku gdy takie założenia stanowią jedyną podstawę rozstrzygnięcia organu⁶⁴.

Należy także zauważyć, że uzupełnieniem ochrony przed dyskryminacją jest Protokół Nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶⁵, wprowadzający autonomiczny zakaz nierównego traktowania w korzystaniu z każdego prawa ustanowionego przez prawo krajowe. W przeciwieństwie do art. 14 EKPC, jego zastosowanie nie jest uzależnione od związku materialnego z innym prawem konwencyjnym. Pomimo potencjalnie szerokiego zakresu normatywnego, Protokół Nr 12 odgrywa jednak w praktyce marginalną rolę w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego. Wynika to zarówno z ograniczonej liczby państw, które dokonały jego ratyfikacji⁶⁶, jak i z faktu, że Trybunał w pierwszej kolejności sięga po instrumenty ochrony wynikające z samej Konwencji, w szczególności jej art. 14⁶⁷.

4. Wnioski

W systemie Rady Europy, w oddzielnych regulacjach konwencyjnych przewidujących zróżnicowane systemy kontrolne, zostały uregulowane prawa obywatelskie i polityczne – z jednej strony i prawa społeczne, chroniące ekonomiczny, socjalny i kulturalny wymiar życia człowieka – z drugiej. Pomimo tego, mając zwłaszcza na uwadze holistyczne pojmowanie praw człowieka, należy uznać za paradygmat współzależność wartości politycznych, obywatelskich, socjalnych, gospodarczych i kulturalnych. Z tego założenia wychodzi EKPC, w preambule której znajdujemy postanowienia wskazujące na jej aksjologiczny związek z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka⁶⁸. Ta ostatnia postuluje nie tylko zasadę niepodzielności praw człowieka, lecz także ich ochronę niezależnie od generacji, do której są one zaliczane. Nie jest więc uprawnione stanowisko, że Konwencja, jako szczególnie ważna w dziedzinie praw człowieka europejska regulacja normatywna, nie odnosi się do żadnych praw zaliczanych tradycyjnie do katalogu praw człowieka drugiej generacji, a zwłaszcza do praw socjalnych. W orzecznictwie ETPC widoczna jest tendencja interpretacyjna polegająca na przyznawaniu ochrony konwencyjnej niektórym kwestiom związanym z prawami socjalnymi⁶⁹. Chodzi zwłaszcza o sytuacje, w których są one traktowane jako aspekty różnych praw konwencyjnych, a nie jako samodzielne prawa⁷⁰. Trybunał przyjął założenie, że wiele praw politycznych i osobistych zawiera również rozbudowane w różnym zakresie aspekty socjalne, a to oznacza, że ich ochrona musi te aspekty uwzględniać, zwłaszcza w zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia pełnej i efektywnej ochrony jednostki. Nie bez znaczenia była też i pozostaje koncepcja pozytywnych obowiązków państwa, oznaczająca w konsekwencji nałożenie na państwa-strony obowiązku podejmowania działań niezbędnych do zapewnienia realnych możliwości korzystania z poszczególnych praw konwencyjnych, jak również do stworzenia

57 HUDOC, pkt 43–44.

58 HUDOC.

59 HUDOC, pkt 20–25.

60 K. Łasak, *Prawa społeczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 95.

61 Wyrok ETPC z 18.07.1994 r., 13580/88, Karlheinz Schmidt przeciwko Niemcom, HUDOC, pkt 24.

62 Wyrok ETPC z 27.11.2007 r., 77782/01, Luczak przeciwko Polsce, HUDOC.

63 Wyrok ETPC z 22.03.2012 r., 30078/06, Konstantin Markin przeciwko Rosji, HUDOC, pkt 129–152.

64 Zob. wyrok 14518/89, Schuler-Zraggen, pkt 67, w którym stwierdzono, że: „W niniejszej sprawie Federalny Trybunał Ubezpieczeń w całości przyjął założenie Rady Odwoławczej, że kobiety rezygnują z pracy w momencie urodzenia dziecka. Nie podjął on próby samodzielnego zbadania trafności tego założenia poprzez rozważenie argumentów przeciwnych. W brzmieniu nadanym w wyroku Federalnego Trybunału założenie to nie może być – jak twierdził Rząd – uznane za jedynie uboczną uwagę, niezręcznie sformułowaną, lecz pozbawioną istotnego znaczenia. Przeciwnie, stanowi ono jedyną podstawę rozumowania, a tym samym ma charakter decydujący, i wprowadza zróżnicowanie traktowania oparte wyłącznie na płci (...); tłumaczenie pochodzi od autora.

65 ETS No. 177.

66 Całkowita liczba ratyfikacji: 20 (na 46 państw członkowskich Rady Europy). Polska do tej pory nie ratyfikowała Protokołu Nr 12. Stan na dzień 15.12.2025 r.

67 Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Rada Europy, *Handbook on European non-discrimination law*, Luksembourg 2018, s. 30–31.

68 Zgromadzenie Ogólne ONZ, Rezolucja 217A (III) z 10.12.1948 r., A/RES/217(III).

69 A. Hauser, *Prawa socjalne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z perspektywy międzynarodowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2025/1(66), s. 284.

70 L. Garlicki, *Horyzontalne oddziaływanie praw człowieka a standardy EKPCz* [w:] *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na funkcjonowanie biznesu*, red. A. Bodnar, A. Pleszka, Warszawa 2016, s. 25.

realnych mechanizmów ich ochrony⁷¹. To w konsekwencji umożliwiło Trybunałowi rozbudowę horyzontalnego oddziaływania konwencji oraz pożądane dla skutecznej ochrony rozszerzenie zakresu odpowiedzialności władz publicznych.

Sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego stanowią stosunkowo niewielką, ale bardzo wartościową część orzecznictwa ETPC. Należy podkreślić, że w wyrokach odnoszących się do tej problematyki Trybunał nie tylko stosunkowo rzadko kwalifikował naruszenie przez państwo zobowiązania konwencyjnego jako naruszenie *principles of good governance*, lecz także relatywnie często aprobował również istnienie znacznego marginesu swobody kształtowania przez państwa właściwego reżimu prawnego w tej dziedzinie praw socjalnych.

Abstract

dr Aleksander Gadkowski

Adam Mickiewicz University in Poznań,
Faculty of Law and Administration, Department of International
Law and International Organisations, Poland
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3029-0005>).

The European Court of Human Rights on Social Security Cases – Convention-Based Foundations and Case Law

Keywords: social rights, social security, right to social security, European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights

Social rights have an important position within the extensive list of internationally protected human rights, as their proper implementation constitutes a material guarantee for the enjoyment of other rights and freedoms. The right to social security holds a prominent place among them, having very strong axiological foundations related to human dignity, highlighted in all normative provisions of international human rights law. They can also be found in the legal acquis of the Council of Europe, especially within the system of the European Social Charter opened for signature in Turin on 18 October 1961, which defines the fundamental obligations of States regarding the implementation of this right, monitored by the European Committee of Social Rights. Meanwhile, standards concerning the implementation of this right in relation to specific risks are set out in the European Code of Social Security signed in Strasbourg on 16 April 1964, the content of which has been significantly influenced by the provisions of the ILO Social Security (Minimum Standards) Convention (No. 102) (Geneva, 28 June 1952). On the other hand, the right to social security as such is not explicitly mentioned in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950, subsequently amended by Protocols no. 3, 5 and 8, supplemented by Protocol no. 2. Even so, social security matters fall within the jurisdiction of the European Court of Human Rights based on the provisions of the Convention on other rights and freedoms, which it guarantees.

The objective of this article is to present the Convention-based foundations for the ECtHR to consider applications and adjudicate on matters regarding various aspects of the right to social security, as well as to identify the most representative case law in this field.

71 M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, Toruń 2013, s. 93.

Bibliografia/References

- Balcerzak M., *Międzynarodowe prawo praw człowieka* [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne – zarys systemu*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, W. Staszewski, Warszawa 2024.
- Balcerzak M., *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, Toruń 2013.
- Balcerzak M., *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej w dziedzinie praw człowieka* [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2009.
- Banaszak B., *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995.
- Brillat R., *A New Protocol to the European Social Charter Providing for the Collective Complaints*, „European Human Rights Law Review” 1996/1.
- Gadkowski A., *Charakterystyka quasi-sądowych funkcji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w procesie rozpatrywania skarg zbiorowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016/3.
- Gadkowski A., *Les réclamations collectives dans le système de la Charte sociale européenne*, „Cahiers Genevois et Romands de Sécurité Sociale” 2011/46.
- Gadkowski A., *Prawo do zabezpieczenia społecznego i standardy jego realizacji i ochrony w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2025/4.
- Gadkowski A., *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na sytuację prawną jednostki w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Poznań 2020.
- Garlicki L., *Horyzontalne oddziaływanie praw człowieka a standardy EKPCz* [w:] *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na funkcjonowanie biznesu*, red. A. Bodnar, A. Pleszka, Warszawa 2016.
- Gronowska B., *Systematyka międzynarodowo chronionych praw człowieka* [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Toruń 2010.
- Hauser A., *Prawa socjalne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z perspektywy międzynarodowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2025/1(66).
- Łasak K., *Prawa społeczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2013.
- Mikkola M., *The Development of European Social Security Standards* [w:] *Research Handbook on European Social Security Law*, red. F. Pennings, Cheltenham 2015.
- Samuel L., *Droits sociaux fondamentaux – Jurisprudence de la Charte Sociale européenne*, Strasbourg 2002.
- Ślebzak K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Świątkowski A., *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006.
- Tuleja P., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w świetle jej nadrzędności*, Kraków 2003.
- Uścińska G., *Europejskie standardy zabezpieczenia społecznego a współczesne rozwiązania polskie*, Warszawa 2005.
- Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005.
- Vasak K., *Le droit international des droits de l’homme*, „Revue des Droits de l’Homme” 1972/1.
- Wronkowska S., *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2001/9.
- Wujczyk K., *(Zrewidowana) Europejska Karta Społeczna jako międzynarodowy standard chroniący prawa wynikające z systemu zabezpieczenia społecznego w okresie przemian ekonomiczno-społecznych*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018/(16)3.