

Aleksandra Mężykowska

Gwarancje prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 6, 127-146

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aleksandra Mężykowska

współpracowniczka Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Gwarancje prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Słowa kluczowe: prawa społeczne, prawo do mienia, Europejski Trybunał Praw Człowieka, zakaz dyskryminacji, świadczenia emerytalne

1. Wstęp

Europejska Konwencja Praw Człowieka (dalej Konwencja lub EKPCz)¹ nie zawiera przepisu, który w sposób bezpośredni gwarantowałby prawa do świadczeń z zakresu ochrony socjalnej. Normatywną podstawą do oceny wywiązania się przez państwo członkowskie Rady Europy ze zobowiązania zapewniania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego oraz prawa do pomocy społecznej i medycznej są art. 12 i 13 Europejskiej Karty Społecznej.² Mimo tego, problematyka dostępu do różnego rodzaju świadczeń z zakresu ochrony socjalnej jest przedmiotem wielu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej Trybunał, ETPCz). Niewątpliwie aktywność Trybunału na tym polu jest wyrazem jego stanowiska sformułowanego jeszcze pod koniec lat 70. XX w. w wyroku w sprawie *Airey*, w którym Trybunał podkreślił, że wiele z gwarantowanych Konwencją praw cywilnych i politycznych ma komponenty natury społecznej i ekonomicznej i że niemożliwe jest ścisłe rozdzielenie praw społecznych i ekonomicznych od zakresu praw objętych Konwencją.³ Pytanie o to, jak dalece powinna sięgać

¹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

² Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67.

³ Wyrok ETPC w sprawie *Airey przeciwko Irlandii* z 9.10.1979 r., nr skargi 6289/73, § 26. Wszystkie powoływane w niniejszym opracowaniu wyroki ETPC pochodzą z oficjalnej bazy danych Rady Europy HUDOC, por. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#>.

interpretacja praw zawartych w Konwencji w celu objęcia jej gwarancjami praw społecznych, w tym ochrony socjalnej, jest elementem szerszej dyskusji.⁴

Uwzględniając bardzo szeroki zakres orzecznictwa Trybunału w omawianym zakresie, niniejszy artykuł będzie koncentrował się jedynie na pewnym wycinku tej problematyki, a mianowicie omówieniu aktualnych tendencji w zakresie ochrony prawa do świadczeń z ochrony socjalnej gwarantowanych na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Jest to jedyny przepis Konwencji, który stwarza materialne podstawy do dochodzenia roszczeń z tytułu świadczeń z zabezpieczenia społecznego, ponieważ część z tych świadczeń mając wymiar materialny traktowana jest jako mienie. Tytułem uzupełnienia należy dodać, że ze względu na bardzo różnorodny charakter prawny świadczeń z zabezpieczenia społecznego, jedynie część z nich objęta będzie tym przepisem. Dlatego też dla całościowego przedstawienia systemu gwarancji socjalnych w ramach systemu Konwencji konieczne jest jeszcze uwzględnienie przede wszystkim art. 6 Konwencji – zapewniającego gwarancje procesowe dla dochodzenia w świetle prawa krajowego roszczeń o świadczenia, a także art. 14 Konwencji w zw. z art. 8 lub w zw. z art. 1 Prot. 1. W tym miejscu należy wskazać, że art. 8 nie może być samodzielną podstawą do skargi w zakresie braku przyznania świadczeń społecznych, z uwagi na to, że Trybunał bardzo wyraźnie wskazuje w swoim orzecznictwie, że choć przepis ten gwarantuje prawo do poszanowania życia rodzinnego, nie nakłada na państwa pozytywnego obowiązku zapewnienia różnych finansowych form pomocy społecznej.⁵ Rozstrzygając zarzuty dotyczące braku przyznania określonych świadczeń rodzinnych Trybunał kieruje się jednak zasadą, że przyznawanie świadczeń rodzinom wielodzietnym stanowi wyraz poszanowania prawa do życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 Konwencji i dlatego też

⁴ Szerzej na temat zacierania się granic pomiędzy pierwszą a drugą generacją praw człowieka patrz m.in. K. Łasak, *Prawa społeczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2013; B. Gronowska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a prawa drugiej generacji – kilka refleksji o zacieraniu granic*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 9, s. 4–10; E. Palmer, *Protecting Socio-Economic Rights through the European Convention on Human Rights: Trends and Developments in the European Court on Human Rights*, „Erasmus Law Review” 2009, nr 2/4. Ogólnie na temat generacji praw człowieka por. K. Drzewicki, *Trzecia generacja praw człowieka*, „Sprawy Międzynarodowe” 1983, nr 10.

⁵ Por. m.in. wyroki ETPC w sprawach: *Niedzwiedzki przeciwko Niemcom* z 25.10.2005 r., nr skargi 58453/00, *Weller przeciwko Węgrom* z 31.03.2009 r., nr skargi 44399/05 oraz *Saidoun przeciwko Grecji* z 28.10.2010 r., nr skargi 40083/07. W kontekście tych skarg trzeba jednak dostrzec, że w sprawie *Grant p. Zjednoczonemu Królestwu* dotyczącej decyzji o nieprzyznaniu transseksualnej kobiecie świadczeń emerytalnych po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego dla kobiet, Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 8 Konwencji. Można więc stwierdzić, że bezpośrednią przyczyną naruszenia art. 8 Konwencji był brak wypłaty świadczenia, por. wyrok w sprawie *Grant przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 23.05.2006 r., nr skargi 32570/03.

mieści się w przedmiocie tegoż artykułu. W konsekwencji w sytuacjach, gdy przedmiot skargi objęty jest zakresem art. 8 Konwencji, zastosowanie w opinii Trybunału znajduje art. 14.

Dodatkowo warto pamiętać, że granice uprawnień do świadczeń z zakresu ochrony socjalnej gwarantowanych przez Konwencję wytycza także orzecznictwo Trybunału na gruncie art. 3 Konwencji. Artykuł ten powoływany był jako wzorzec kontroli w sprawach, w których skarżący podnosili, że wysokość otrzymywanego świadczenia jest niewystarczająca dla utrzymania nawet minimalnego poziomu egzystencji. Dotychczas Trybunał w żadnej ze spraw nie stwierdził naruszenia art. 3 na tym tle, wskazywał jednak, że co do zasady taka kwestia może być rozważana na gruncie tego przepisu.⁶ W sprawie *Larioshina* Trybunał wprost uznał, że wysokość świadczenia, które otrzymywała skarżąca – była to równowartość 25 euro, nie spowodowała u niej dolegliwości osiagających poziom uzasadniający zastosowanie art. 3 Konwencji. Trudno nie zadać sobie jednak pytania, jaka wysokość świadczenia, zdaniem Trybunału, osiągnęłaby ów konieczny poziom dolegliwości. Orzeczenie w sprawie *Larioshina* wydane zostało w 2002 r. i Trybunał nie pokusił się o wskazanie w nim owego minimalnego standardu. Warto jednak zauważyć, że w ostatnich latach Trybunał coraz częściej odwołuje się do standardów określonych m.in. w ramach Europejskiej Karty Społecznej w celu znalezienia odniesienia dla oceny wysokości przyznawanych świadczeń.⁷ Jeżeli weźmiemy pod uwagę tę okoliczność, nie można wykluczyć, że w kolejnych tego typu sprawach Trybunał zechce odwołać się do konkluzji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, jak choćby tych, przyjętych w styczniu 2014 r. w stosunku do Federacji Rosyjskiej, gdzie Komitet stwierdził, że wskazany przez Rosję minimalny poziom emerytury (kwota bazowej części emerytury w wysokości równowartości 59 euro) znajduje się znacząco poniżej poziomu ubóstwa.⁸ Przyjęcie perspektywy Europejskiej Karty Społecznej może doprowadzić Trybunał do dalej idących wniosków w zakresie nieposzanowania przez państwa praw społecznych, niż ma to miejsce dotychczas.

2. Rozwój orzecznictwa

Od pierwszych skarg dotyczących świadczeń z zakresu ochrony socjalnej podstawową kwestią, którą rozważyć musiały organy kontrolne Konwencji było to, czy daną kategorię świadczeń można było zakwalifikować jako

⁶ Decyzje ETPC w sprawach: *Larioshina przeciwko Rosji* z 23.04.2002 r., nr skargi 56869/00, *Pancenکو przeciwko Łotwie* z 28.10.1999 r., nr skargi 40772/98.

⁷ Por. wyrok ETPC w sprawie *Stefanetti i inni przeciwko Włochom* 14.04.2014 r., nr skargi 21383/10 i nast.

⁸ European Committee on Social Rights, Conclusions 2013, Russian Federation, styczeń 2014 dostępny na stronie internetowej: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/social-charter/conclusions/State/RussianFederation2013_en.pdf.

mienie. I choć prawa, interesy i roszczenia z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych oraz zabezpieczenia społecznego, wynikające z prawa publicznego, w większości państw nie stanowią własności, przez Trybunał w Strasburgu ze względu na swoją wartość materialną zaliczane są, przynajmniej w części, do kategorii dóbr chronionych na podstawie art. 1 Protokołu nr 1.⁹

Jeszcze w latach 70-tych i 80-tych Europejska Komisja Praw Człowieka (dalej Komisja) uzależniała przyznanie ochrony w zakresie świadczeń ubezpieczeniowych od tego, z jakiego rodzaju systemu ubezpieczeniowego wypłacane jest dane świadczenie. Zgodnie z tym podziałem w systemach opartych na zasadzie solidarności społecznej, w których nie istniał konieczny związek między składką a wysokością świadczenia, nie powstawało ściśle określone możliwe do zidentyfikowania prawo, które byłoby chronione zakresem art. 1 Protokołu nr 1. Natomiast w odniesieniu do systemów, w których świadczenie skorelowane było z płaconą składką Trybunał uznawał, że „ponoszone przez skarżącego ciężary tworzą indywidualne prawo do części takiego funduszu i mogą być chronione przez art. 1”.¹⁰

Do momentu wydania decyzji w sprawie *Stec* orzecznictwo Komisji i Trybunału było wyjątkowo niejednolite. Dopiero w tym orzeczeniu Trybunał uznał, że dalsze utrzymywanie rozróżnienia pomiędzy składkowymi i nieskładkowymi świadczeniami dla celów zastosowania art. 1 Protokołu nr 1 nie ma uzasadnienia.¹¹ Było to spowodowane kilkoma przyczynami. Przede wszystkim Trybunał dostrzegł mnogość rozwiązań krajowych w zakresie finansowania poszczególnych systemów, która nie pozwalała na idealne rozgraniczenie poszczególnych rodzajów systemów. Po drugie, Trybunał podkreślił, iż system strasburski jest przecież systemem ochrony praw człowieka, w ramach którego należy brać pod uwagę zmieniające się warunki w państwach członkowskich, a przede wszystkim konieczność zapewnienia takiej interpretacji Konwencji, która sprawia, że gwarantowane w niej prawa są chronione w sposób praktyczny i skuteczny, a nie teoretyczny i iluzoryczny. Po trzecie, Trybunał zapewnić musi, aby proces interpretacji poszczególnych postanowień Konwencji był spójny i harmonijny. W tym względzie Trybunał wskazał na rozwój orzecznictwa na gruncie art. 6 Konwencji, gdzie m.in. w sprawie *Schuler-Zgraggen p. Szwajcarii* uznał, że rozwój prawa oraz zasada równego traktowania powodują konieczność przyjęcia stanowiska, iż zasadą generalną dotyczącą art. 6 jest stosowanie go w zakresie postępowań z zabezpieczenia społecznego, włączając pomoc społeczną.¹² Po czwarte Try-

⁹ L. Garlicki [w:] L. Garlicki, red. *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, tom I, Warszawa 2010, s. 490 i 493.

¹⁰ Por. decyzje Komisji w sprawach: *Müller przeciwko Austrii* z 1.10.1975 r., □nr skargi 5849/72; *G przeciwko Austrii* z 14.05.1984 r., nr skargi 10094/82; *De Kleine Staarman przeciwko Niderlandom* z 16.05.1985 r., nr skargi 10503/83.

¹¹ Decyzja ETPC w sprawie *Stec przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 6.07.2005 r., nr skarg 65731/01 i 65900/01, § 47-51.

¹² Warto zaznaczyć, że sprawa *Schuler-Zgraggen p. Szwajcarii* nie była pierwszą, w której Trybunał stanął na stanowisku, że gwarancje z art. 6 powinny mieć zastosowanie

bunał podkreślił, że wiele krajowych systemów prawnych dostrzegając, iż część jednostek jest całkowicie zależna od państwowych świadczeń społecznych i pomocowych, traktuje wypłatę świadczeń, dla osób spełniających warunki ich otrzymania, jako prawo podmiotowe, którego realizacji można domagać się przed organami krajowymi. Dlatego też zdaniem ETPCz, w sytuacjach, kiedy jednostka ma możliwe do dochodzenia zgodnie z prawem krajowym uprawnienie do świadczeń, powinno to znaleźć odzwierciedlenie w możliwości zastosowania do takich sytuacji art. 1 Protokołu nr 1. Wreszcie po piąte, Trybunał podkreślił, że zrównanie ochrony świadczeń z systemów składkowych i nieskładkowych uwzględnia perspektywę Europejskiej Karty Społecznej i tego, że Trybunał stoi na stanowisku niemożności ścisłego rozdzielenie praw społecznych i ekonomicznych od zakresu praw objętych Konwencją.

3. Zakres prawa do świadczeń z tytułu ochrony socjalnej na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz – zasady ogólne wynikające z orzecznictwa ETPCz

W świetle obecnie ukształtowanego orzecznictwa należy stwierdzić, iż ogólną zasadą jest, że prawem majątkowym w rozumieniu art. 1 Prot. 1 są świadczenia wynikające z ustanowionego przez państwa systemu ubezpieczenia/zabezpieczenia społecznego wypłacane zarówno z systemów składkowych, jak i nieskładkowych, mające charakter roszczeniowy/podmiotowy – co Trybunał ujmuje słowami: *payment as a right of a welfare benefit* i należne osobom spełniającym warunki określone w prawie do nabycia danego świadczenia.¹³ Na tle tak sformułowanej zasady ogólnej trzeba uznać, że Trybunał bardzo szeroko zakreślił przedmiot prawa do mienia w kolejnych orzeczeniach, w których stwierdził, że ochrona ta może obejmować zarówno świadczenia z ubezpieczenia społecznego, jak i z pomocy społecznej¹⁴.

w sprawach dotyczących świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Por. wyrok ETPC w sprawie *Schuler-Zgraggen przeciwko Szwajcarii* z 24.06.1993 r., nr skargi 14518/89. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na sprawy *Feldbrugge p. Niderlandom*, czy *Deumeland p. Niemcom*, oraz na sprawę *Salesi p. Włochom*, w której Trybunał nie tylko zastosował art. 6, ale stwierdził też, że na obecnym etapie rozwoju prawa ochrony społecznej rozróżnienie na ubezpieczenie społeczne oraz pomoc społeczną nie może być traktowane jako kwestia fundamentalna. Por. wyroki ETPC w sprawach: *Feldbrugge przeciwko Niderlandom* z 25.05.1986 r., nr skargi 8562/79, *Deumeland przeciwko Niemcom* z 29.05.1986 r., nr skargi nr 9384/81, *Salesi przeciwko Włochom* z 26.02.1993 r., nr skargi 13023/87. Sprawa *Schuler-Zgraggen p. Szwajcarii* jest natomiast istotna, ponieważ Trybunał uznał w niej, że proceduralna ochrona na gruncie art. 6 ma daleko idące skutki o charakterze materialnym. W literaturze wskazuje się nawet, iż ochrona udzielona przez Trybunał skarżącej w istocie jest tak daleko idąca, jakby udzielona została na gruncie Protokołu nr 12 do EKPCz. Por. I.E.Koch, *Human Rights as Indivisible Rights: the protection of socio-economic demands under the European Convention on Human Rights*, 2009 Leiden, s. 185.

¹³ Por. wyrok ETPC w sprawie *Carson i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 16.03.2010 r., nr skargi 42184/05, § 64.

¹⁴ Por. wyrok ETPC w sprawie *Moskal przeciwko Polsce* z 15.09.2009 r., nr skargi 10373/05, § 38.

Przy dokonywaniu oceny co do możliwości zakwalifikowania danego uprawnienia do świadczeń do kategorii mienia, warto mieć na względzie zasygnalizowaną już wcześniej ewolucję poglądów Trybunału co do związku pomiędzy charakterem danego uprawnienia bądź obowiązku jako wynikającego z prawa prywatnego bądź publicznego, a możliwością zastosowania gwarancji z art. 6. Niewątpliwie odejście przez Trybunał od poglądu na gruncie art. 6, stanowiącego, iż determinujący charakter dla przyznania ochrony Konwencji ma prywatny charakter danego uprawnienia, ma wpływ także na zakres ochrony na gruncie art. 1 Protokołu nr 1.¹⁵ Obecnie kwestią decydującą w zakresie możliwość zastosowania art. 6 Konwencji jest ekonomiczna natura spornego świadczenia oraz to, czy uprawnienie do domagania się wypłaty świadczenia ma wyraźną podstawę w prawie krajowym. Jedynie na marginesie należy w tym momencie podkreślić, że są to warunki porównywalne do tych, jakie muszą być spełnione w przypadku zastosowania art. 1 Protokołu nr 1. Wprowadzenie do interpretacji art. 6 materialnego charakteru świadczenia ustanawia niewątpliwie nawiązanie do siatki pojęciowej stosowanej na gruncie art. 1 Protokołu nr 1. W sposób oczywisty zakres gwarancji obu tych przepisów jest inny, jednakże używanie tych samych pojęć interpretacyjnych niewątpliwie zbliża do siebie te przepisy, co powoduje wzajemne oddziaływanie i sprzyja zachowaniu spójności interpretacji Konwencji.¹⁶

W świetle art. 1 Protokołu nr 1 dla prawidłowego rozstrzygnięcia charakteru prawnego spornego świadczenia, niezbędne jest uwzględnienie przez Trybunał prawa krajowego. Patrząc przez pryzmat takiej oceny na prawo polskie dostrzec można, że nie wszystkie rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę krajowego będą pozwalały na bezsporne określenie charakteru poszczególnych świadczeń. Jako przykład wskazać można np. wątpliwości dotyczące tego, czy renta socjalna mieści się w zakresie ubezpieczenia społecznego, czy w zakresie pomocy społecznej. Trybunał Konstytucyjny wypowiadając się o relacji pomiędzy tymi dwoma formami realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, wskazywał na liczne różnice pomiędzy nimi m.in. w zakresie samych świadczeń. I tak podnosił on bezekwiwalentność pomocy społecznej w przeciwieństwie do świadczeń ubezpieczeniowych, które mają charakter wzajemny, czy też fakt, że świadczenia ubezpieczeniowe mają charakter roszczeniowy, podczas gdy przyznawanie świadczeń z opieki społecznej opiera się *w dużej mierze* (zaznaczenie dodane) na uznaniowości.¹⁷ Natomiast renta socjalna, przyznawana na podstawie ustawy o rencie socjalnej nie jest ani świadczeniem z pomocy społecznej, ani świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, choć warunki jej nabycia ukształtowane zostały

¹⁵ Por. wyrok ETPC w sprawie *Le Calvez przeciwko Francji* z 29.07.1998 r., nr skargi 73/1997/857/1066.

¹⁶ I. E. Koch, *op. cit.*, s. 186.

¹⁷ Wyrok TK z 31.03.2008 r., sygn. P 20/07, OTK nr 2/A/2008, poz. 31.

przez przepisy w sposób bardziej zbliżony do warunków nabywania świadczeń ubezpieczeniowych z ubezpieczenia społecznego niż nabywania świadczeń z pomocy społecznej.¹⁸ Wydaje się, że wskazanie choć tego jednego przykładu ilustruje dobrze problemy, jakie napotkać może Trybunał rozstrzygając charakter prawny danego świadczenia w celu zastosowania prawidłowego wzorca kontroli konwencyjnej.

Prawo do określonego świadczenia jeżeli stanowi mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 podlega warunkom ochrony sprecyzowanym w tym artykule. W tym względzie w szczególności pamiętać należy, że zakres ochrony ograniczony jest jedynie do istniejących interesów/praw/roszczeń, z uwagi na fakt, że Protokół nr 1 w swej konstrukcji nie chroni prawa do nabycia własności.¹⁹ Tak więc w sytuacji, gdy skarżący nie spełnia warunków ustawowych wypłaty danego świadczenia, nie może domagać się jego ochrony na gruncie art. 1 Protokołu nr 1. Brak spełnienia ustawowych przesłanek otrzymania świadczenia choć wyklucza ochronę sytuacji skarżącego na gruncie art., 1 Protokołu nr 1, w przypadkach świadczeń mających charakter roszczeniowy jest okolicznością, która może być oceniona przez pryzmat art. 14 Konwencji w zw. z art. 1 Protokołu nr 1.

Drugim warunkiem determinującym zakres ochrony prawa do świadczeń na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 jest okoliczność, iż system strasburski nie nakłada na państwa żadnych obowiązków i wskazówek w zakresie decyzji co do stworzenia jakiegokolwiek formy systemu zabezpieczenia społecznego, ani świadczeń, jakie w ramach takiego systemu powinny być oferowane. Jeżeli jednak państwo decyduje się na uchwalenie przepisów przewidujących prawo do określonych świadczeń, ustawodawstwo takie musi być traktowane jako ustanawiające interes właścicielski objęty zakresem art. 1 Protokołu nr 1 dla osób, które spełniają sprecyzowane w nim warunki²⁰. Sam fakt, że świadczenie może ulec ograniczeniu bądź może nastąpić przerwa w jego wypłacie nie pozbawia tego świadczenia cech „mienia” w rozumieniu systemu konwencyjnego²¹. Trybunał bardzo wyraźnie podkreśla, że jeżeli uprawnienie do świadczenia jest uzależnione od spełnienia określonych warunków, warunkowe roszczenie wynikające z braku spełnienia tych przesłanek nie może być traktowane jako chroniona „własność”²². Interes właścicielski chroniony będzie więc w stosunku do osób, które spełniają przesłanki wynikające z ustawodawstwa krajowego. Jednakże nawet w takim wypadku zakresu ochrony wynikającej z art. 1 Protokołu nr 1 nie należy

¹⁸ Wyrok TK z 25.06.2013, sygn. akt P 11/12.

¹⁹ Por. wyrok ETPC w sprawie *Kopecky przeciwko Czechom* z 28.09.2004 r., nr skargi 44912/98, § 35 (b).

²⁰ Por. *Kopecky przeciwko Czechom*, op. cit., § 54.

²¹ Por. wyrok ETPC w sprawie *Beyeler przeciwko Włochom* z 5.01.2000 r., nr skargi 33202/96, § 105.

²² Por. wyrok ETPC w sprawie *Rasmussen przeciwko Polsce* z 28.04.2009 r., nr skargi 38886/05, § 71.

rozumieć jako przyznającej jednostce prawo do świadczeń w określonej wysokości²³. Podobnie, prawo do poszanowania mienia nie gwarantuje prawa do otrzymywania świadczenia np. emerytalnego w związku z pracą świadczoną w innym państwie niż państwo pozwane²⁴.

4. Orzecznictwo ETPCz w sprawach dotyczących poszczególnych praw

Na tle tak zarysowanych zasad ogólnych wynikających z orzecznictwa Trybunału i wskazujących zakres ochrony świadczeń z zabezpieczenia społecznego należnych jednostkom znajdującym się w granicach jurysdykcji państw stron Konwencji, warto w orzecznictwie Trybunału wyodrębnić kilka trendów obrazujących aktualną aktywność Trybunału w tym zakresie.

Jak już wskazane zostało powyżej, w sytuacjach, gdy prawo do określonego świadczenia z zabezpieczenia społecznego stanowi mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1, jego ochrona podlega warunkom ochrony sprecyzowanym w tym artykule. Przede wszystkim należy zauważyć, że ingerencja w to prawo jest dopuszczalna jedynie na podstawie prawa, w celu ochrony ważnego interesu społecznego i z zachowaniem środków proporcjonalnych do jego realizacji. Szczególne miejsce w rozważaniach Trybunału zajmuje interpretacja i ocena proporcjonalności zastosowanych środków. Wszystkie dotychczasowe ingerencje państw w uprawnienia o charakterze społecznym chronione na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 oceniane były szczególnie przez pryzmat tej zasady chroniącej prawo do mienia.

Art. 1 Protokołu nr 1 gwarantuje jedynie prawo do poszanowania istniejącego mienia. W sytuacji, gdy państwo ogranicza lub zaprzestaje wypłaty świadczenia, takie działanie państwa stanowi ingerencję w prawo własności i wymaga uzasadnienia²⁵. Szczególnie ważnymi elementami oceny są w takich przypadkach dwa czynniki: czy w konsekwencji pozbawienia świadczeń bądź ograniczenia wysokości ich wypłaty na jednostkę nie nałożono nadmiernego ciężaru oraz czy ingerencja w uprawnienia skarżącego do otrzymywania świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych nie skutkowałą naruszeniem samej esencji praw²⁶. Wśród spraw związanych z ingerencją państwa ocenianą w świetle gwarancji płynących z art. 1 Protokołu nr 1 warto wyodrębnić dwie grupy sytuacji.

²³ Por. wyrok w sprawie *Kjartan Ásmundsson przeciwko Islandii* z 12.10.2004 r., nr skargi 60669/00, decyzja ETPC w sprawie *Domalewski przeciwko Polsce* 15.06.1999 r., nr skarga 34610/97, decyzja ETPC w sprawie *Janković przeciwko Chorwacji* z 12.10.2000 r., skarga nr 43440/98.

²⁴ Por. decyzja ETPC w sprawie *L.B.przeciwko Austrii* 18.04.2002 r., nr skargi 39802/98.

²⁵ Por. *Kjartan Ásmundsson przeciwko Islandii*, *op. cit.*, § 40 oraz *Rasmussen przeciwko Polsce*, *op. cit.*, § 71.

²⁶ Por. *Domalewski przeciwko Polsce*, *op. cit.*

4.1. Sytuacje całkowitego pozbawienia uprawnienia do świadczenia

Pierwsza grupa spraw, to sprawy, w których w wyniku ingerencji w prawo do poszanowania mienia – Trybunał traktował te sytuacje na ogół właśnie jako dotyczące ingerencji w normę ogólną statuującą prawo do spokojnego korzystania z własności – dochodziło do pozbawienia jednostek całości otrzymywanego przez nie świadczenia. W sprawach tych Trybunał zasadniczo dochodzi do wniosku, iż decyzje władz pozbawiające jednostki świadczeń nakładały na nie nadmierny i nieproporcjonalny ciężar, który nawet mając na uwadze szeroki margines oceny przynależny władzom w zakresie ustawodawstwa socjalnego, nie mógł być usprawiedliwiony uzasadnionymi względami społecznymi, na które powoływały się władze.²⁷ Sprawą precedensową dla wyznaczenia konwencyjnego wzorca ochrony w tego typu sprawach w odniesieniu do spraw polskich, była sprawa *Moskal p. Polsce*, a następnie sprawa *Lewandowski p. Polsce*.²⁸ Trybunał, który zakomunikował rządowi łącznie 121 spraw dotyczących „odebrania” prawa do wcześniejszych emerytur, w 22 sprawach stwierdzał naruszenie prawa do poszanowania mienia w przypadkach, w których działania władz przełamwały zasadę proporcjonalności ingerencji państwa w prawo do poszanowania mienia skarżących. We wszystkich tych sprawach ZUS z urzędu wznawiał postępowania w sprawie przyznania prawa do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki i równocześnie decydował o wstrzymaniu wypłaty świadczenia. W decyzjach zapadających w konsekwencji wznowienia postępowań skarżącym odmawiano prawa do świadczeń z uwagi na niewystępowanie u ich dzieci schorzeń, które kwalifikowały do otrzymania prawa do wcześniejszej emerytury. Trybunał oceniając tego rodzaju sytuacje brał pod uwagę przede wszystkim to, iż skarżący w dobrej wierze składali wnioski o wcześniejszą emeryturę, a władze stosunkowo późno (od kilku miesięcy do kilku lat) dostrzegały swój błąd i wydawały nowe decyzje, w których odmawiały skarżącym prawa do wcześniejszej emerytury. Po drugie Trybunał zwracał uwagę, że po dostrzeżeniu omyłki organy krajowe działały błyskawicznie i niejednokrotnie w ciągu jednego dnia od wszczęcia postępowania wydawały decyzje konieczne do odebrania skarżącym prawa do emerytury, co skutkowało nagłym pozbawieniem ich środków do życia. W ocenie Trybunału takie działanie w wielu przypadkach stanowiło dla skarżących nieproporcjonalny i nadmierny ciężar. Trybunał dostrzegł też fakt, że ingerencja następowała w celu skorygowania błędu władz publicznych, do którego powstania skarżący się nie przyczynili.

²⁷ Por. *Kjartan Ásmundsson przeciwko Islandii*, op. cit., § 45.

²⁸ Por. wyroki ETPCz w sprawach: *Moskal przeciwko Polsce* oraz *Lewandowski przeciwko Polsce* z 2.10.2012, skarga nr 38459/03 oraz m.in. K. Łasak, *Glosa do wyroku ETPCz z dnia 15 września 2009 r.*, 10373/05, GSP-Prz.Orz. 2010, nr 3–4, s. 235, a także M. Jackowski, *Glosa do wyroku z 15 IX 2009 w sprawie Moskal v. Polska*, skarga nr 10373/05, „Państwo i Prawo” 2010, nr 7, s. 115.

Warto zauważyć, że po zapadnięciu pierwszych wyroków, które wyraźnie wskazywały linię orzecniczą przyjętą przez Trybunał, znaczna część zawisłych skarg zakończyła się zawarciem ze skarżącymi ugód, bądź przedłożeniem przez rząd deklaracji jednostronnych. Z drugiej strony należy podkreślić, że grupa spraw, która wydawała się z początku bardzo jednorodna, bynajmniej taka nie była. Aż 21% skarg zostało zakończonych decyzjami o niedopuszczalności, ponieważ Trybunał nie dopatrywał się w nich złamania zasady proporcjonalności. Po wnikliwym zbadaniu okoliczności faktycznych, okazało się, że niektórzy ze skarżących po otrzymaniu prawa do świadczenia nie rezygnowali bowiem z zatrudnienia bądź podejmowali je u tego samego pracodawcy. W okolicznościach weryfikacji uprawnienia do świadczenia nie zostawali więc bez środków do życia, nie byli też pozbawieni perspektyw znalezienia nowego zatrudnienia.²⁹

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że nawet ingerencja polegająca na całkowitym pozbawieniu jednostki prawa do świadczeń, może być przez Trybunał uznana za uzasadnioną, o ile w konsekwencji pozbawienia świadczeń na jednostkę nie nałożono nadmiernego ciężaru i nie pozbawiono jej środków do życia.

4.2. Sytuacje ograniczenia świadczenia bądź zmiany jego formy

W praktyce Trybunału znacznie częstszą sytuacją niż sytuacja pozbawienia uprawnień do świadczeń jest sytuacja redukcji różnego rodzaju świadczeń głównych lub świadczeń powiązanych, bądź przekształcenie formy dotychczas otrzymywanego świadczenia. Tego typu sytuacje były w ostatnich latach często przedmiotem oceny Trybunału, także na tle rozgrywającego się kryzysu ekonomicznego.³⁰ Ocena Trybunału zależna jest od okoliczności sprawy i indywidualnej sytuacji skarżącego. W wielu swoich orzeczeniach Trybunał zawierał ogólne sformułowanie stwierdzające, że całkowite pozbawianie uprawnień do świadczeń skutkujące utratą środków do życia będzie zasadniczo stanowiło naruszenie prawa własności w przeciwieństwie do wprowadzenia uzasadnionych i ograniczonych redukcji świadczeń.³¹

W sytuacji redukcji wysokości świadczenia, wysokość tej redukcji nie jest oczywiście jedynym czynnikiem brany pod uwagę przez Trybunał. We

²⁹ Por. m.in. decyzje ETPC w sprawach: *Strycharz przeciwko Polsce* z 26.11.2013 r., nr skargi 21490/04, *Rzepa przeciwko Polsce* z 9.04.2013 r., nr skargi 30361/04, *Kopta przeciwko Polsce* z 11.04.2014 r., nr skargi 34997/04.

³⁰ Por. decyzje ETPC w sprawach *Koufaki i Adedy przeciwko Grecji* z 7.5.2013 r., nr skarg 57665/12 i 57657/12; *Da Conceição Mateus przeciwko Portugalii* i *Santos Januário przeciwko Portugalii* z 31.10.2013, nr skarg 62235/12 i 57725/12.

³¹ Por. wyrok ETPC w sprawie *Apostolakis przeciwko Grecji* z 22.10.2009 r., nr skargi 39574/07, § 41–42, wyrok ETPC w sprawie *Maggio i inni przeciwko Włochom* z 31.05.2011 r., nr skarg 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 i 56001/08, § 63, decyzja ETPC w sprawie *Frimu i 4 inne przeciwko Rumunii* z 7.02.2012, nr skargi 45312/11, § 42-48.

wszystkich sprawach, w których zachodziła konieczność oceny zachowania zasady proporcjonalności, Trybunał podejmował się oceny w świetle całości kształtu okoliczności spraw m.in. biorąc pod uwagę wpływ obniżenia poziomu świadczenia na sytuację finansową skarżącego i jego warunki życiowe. Ocena ingerencji oparta jest dodatkowo na zasadzie sformułowanej już w latach 80-tych w orzecznictwie Komisji, iż nawet w sytuacjach, kiedy określone prawo do świadczeń socjalnych może być oceniane z punktu widzenia prawa do ochrony mienia, art. 1 Protokołu nr 1 nie może być interpretowany jako przyznający jednostce prawo do świadczenia w określonej wysokości. W bogatym orzecznictwie Trybunału w zakresie ograniczania prawa do świadczeń warto wyróżnić trzy sytuacje obrazujące kierunki orzekania ETPCz:

a) Do pierwszej grupy sytuacji należy zaliczyć oszczędnościowe działania państw związane z pogłębiającą się sytuacją kryzysu ekonomicznego skutkującą obniżeniem wynagrodzeń, różnego rodzaju dodatkowych świadczeń, bonusów oraz emerytur. Skargi na tym tle wpłynęły do Trybunału m.in. z dotkniętych kryzysem Grecji i Portugalii.³² Trybunał kwalifikował tego typu skargi jako niedopuszczalne, uwzględniając, że wprowadzone redukcje nie były tego rodzaju, iż narażałyby skarżących na dyskomfort czy trudności nie do pogodzenia z wymogami art. 1 Protokołu nr 1. Trybunał uznał, że tak długo, jak władza ustawodawcza nie przekracza granic marginesu oceny, przynależnego jej przecież w sprawach z zakresu ochrony socjalnej, nie jest rolą Trybunału ocenianie czy podjęte środki były najlepszymi do zmierzenia się z zaistniałymi problemami. Podobnie redukcje emerytur zostały przez Trybunał uznane za proporcjonalne, w świetle wyjątkowych problemów finansowych, jakie dotknęły państwa. Zachowana została równowaga pomiędzy prawami jednostek, a interesem ogólnym.

b) Do drugiej grupy należą orzeczenia dotyczące sytuacji redukcji świadczeń w ramach trwających procesów transformacji ustrojowych. Już w pierwszych sprawach polskich rozstrzyganych przez Trybunał w zakresie omawianej problematyki dotyczących pozbawienia kombatanta jego statusu kombatanckiego, a w konsekwencji przysługujących kombatantom praw w postaci kombatanckiego dodatku do emerytury otrzymywanej w ramach powszechnego systemu emerytalnego Trybunał uznał, że sytuacja taka nie narusza art. 1, ponieważ świadczenie emerytalne z systemu powszechnego nie zmienia się, a więc skarżący nie jest pozbawiony decyzją władz środków do życia.³³ Ta linia orzecznicza potwierdzona została w późniejszych orzeczeniach np. w sprawie *Rasmussen p. Polsce*, czy *Iwaszkiewicz p. Polsce*³⁴,

³² Por. *Koufaki i Adedy przeciwko Grecji*, op. cit., *Da Conceição Mateus przeciwko Portugalii*, op. cit. i *Santos Januário przeciwko Portugalii*, op. cit.

³³ Por. *Domalewski przeciwko Polsce*, op. cit., a także decyzja ETPC w sprawie *Skórkiewicz przeciwko Polsce* z 1.06.1999 r., nr skargi 39860/98.

³⁴ Wyrok ETPC w sprawie *Iwaszkiewicz przeciwko Polsce* z 26.07.2011 r., nr skargi 30614/06.

w których Trybunał uznawał, iż prawo skarżących do świadczenia nie zostało naruszone w sposób ingerujący w sam rdzeń uprawnień wynikających z systemu ubezpieczeń, ponieważ skarżący, choć pozbawieni specjalnych przywilejów, nadal mogli korzystać ze świadczeń z powszechnego systemu ubezpieczeń.

Za doskonałą ilustrację linii orzeczniczej Trybunału służyć też może rozstrzygnięcie w sprawie *Cichopek i 1627 innych p. Polsce*³⁵, w której skarżący zarzucali, iż tzw. ustawa deubekizacyjna z 2009 r. w sposób arbitralny obniżyła ich emerytury do poziomu, którego nie można uzasadnić żadnym prawowitym celem chroniącym interes publiczny. Ustawodawca zdecydował się na obniżenie emerytur byłych funkcjonariuszy UB poprzez zezwolenie na ich ponowne przeliczenie. Każdy rok pracy w służbach był zaliczany tak, jak okresy nieskładkowe. W ten sposób skarżącym nie tylko odebrano dotychczasowe przywileje – dotychczasowe przeliczniki były wyższe niż stosowane dla normalnej pracy (2,6% zamiast 1,3% uposażenia za każdy rok pracy), lecz co więcej okres zatrudnienia w SB potraktowany był tak, jak okres bez pracy (0,7% uposażenia za każdy rok pracy w okresie 1944–1989). Skarżący zarzucali też, że stali się ofiarami dyskryminacji, a co więcej, że ustawa z 2009 r. uczyniła ich zbiorowo odpowiedzialnymi za przestępstwa, uchybienia i nieprawości systemu komunistycznego, co uwłacza ich prawo do poszanowania dobrego imienia. Trybunał oceniając proporcjonalność interwencji ocenił, że nie była ona nieproporcjonalna w tym sensie, że naruszyłaby istotę przynależnych skarżącym praw emerytalnych, a co więcej, nie pozbawiała skarżących całkowicie środków do życia. Co ważne dla tej grupy spraw Trybunał uznał, że służba skarżących w służbie bezpieczeństwa, celem istnienia której było naruszanie praw człowieka chronionych przez Konwencję, powinna być postrzegana jako przesłanka dla określenia kręgu osób, których w sposób uzasadniony mogą dotyczyć ograniczenia świadczeń emerytalnych. Polskie władze nie rozszerzyły kręgu podmiotów, których dotknęły redukcje poza osoby, w stosunku do których można było uznać, że pracowały na rzecz służb bezpieczeństwa; celem ograniczeń było zapewnienie większej sprawiedliwości systemu emerytalnego poprzez pozbawienie przywilejów jakimi cieszyli się członkowie byłej komunistycznej policji politycznej. Cel ten Trybunał uznał za uzasadniony.

c) Do trzeciej grupy spraw, w których dochodziło do zmiany wypłacanych świadczeń, są sytuacje wynikające ze zmian wprowadzanych w systemach emerytalnych. W tej grupie skarg znalazły się skargi dotyczące przekształceń systemów emerytalnych wynikające w głównej mierze z sytuacji ekonomicznej państw, powodującej, że szukały i nadal szukają one oszczędności m.in. poprzez ograniczenie bądź likwidację kapitałowej części systemu emerytur. Tem do rozważań Trybunału była do tej pory przede wszystkim refor-

³⁵ Decyzja ETPC w sprawie *Cichopek i 1627 innych przeciwko Polsce* z 14.05.2013 r., nr skargi 15189/10.

ma systemu emerytalnego na Węgrzech, rozpoczęta pod koniec 2010 r. Wprowadzone zmiany polegały m.in. na tym, że zniesiony został dotychczasowy obowiązek uczestniczenia w drugim prywatnym filarze emerytalnym, a w konsekwencji członkowie prywatnych funduszy emerytalnych, uzyskali możliwość wyboru pomiędzy powrotem do państwowego systemu emerytalnego a dobrowolnym pozostaniem w prywatnych funduszach emerytalnych. Co więcej zawieszono odprowadzanie składek do drugiego filara systemu emerytalnego na okres 14 miesięcy. Ubezpieczonym, którzy zdecydowali się na powrót do państwowego systemu emerytalnego utrzymano prawo do pełnej emerytury z systemu państwowego. Natomiast ci, którzy zdecydowali się pozostać w prywatnym systemie musieli zrzec się praw do emerytury z systemu zabezpieczenia społecznego, która przysługiwałaby im w ramach państwowego systemu emerytalnego po 2011 r. W efekcie 96,9% ubezpieczonych zgodziło się na automatyczny powrót do systemu państwowego. Tak drastyczne reformy systemu złagodzone zostały częściowo przez zmiany wprowadzone w 2012 r., które przywróciły osobom, które zdecydowały się na uczestnictwo w prywatnych funduszach emerytalnych możliwość uzyskania emerytury z funduszu państwowego, choć w ograniczonej wysokości.

Trzeba przyznać, że Trybunał dosyć pobieżnie ocenił powyższe zmiany, które pojawiły się jako podstawa skarg wnoszonych do niego przeciwko Węgrom. W orzeczeniu w sprawie *E.B. p. Węgrom*³⁶ uznał, odwołując się do wcześniejszego orzecznictwa, że gwarancje prawa do poszanowania mienia nie obejmują prawa do określonej wysokości emerytury. Odnosząc się do zarzutów skarżącej co do tego, że nowoprzyjęte zasady są niekorzystne dla osób, które zdecydowały się na pozostanie w funduszach prywatnych zauważył, że: wybór prywatnego ubezpieczyciela jest fakultatywny, skarżąca nie została pozbawiona wcześniejszych składek do funduszu prywatnego, które są zbierane na jej koncie, a co więcej jest ona uprawniona do przekierowania tych świadczeń do systemu państwowego; przy obliczaniu emerytury będą wzięte pod uwagę zarówno okresy składkowe przed datą reform, jak i po; zastosowane metody obliczeniowe uwzględniają wysokość kontrybucji zarówno do funduszu państwowego, jak i prywatnego; a cały okres płacenia składek zarówno do funduszu państwowego, jak i prywatnego odzwierciedlony jest w przyszłych uprawnieniach emerytalnych. Te względy skłoniły Trybunał do konkluzji, iż nie doszło do naruszenia prawa własności także, co interesujące w aspekcie ewentualnych uzasadnionych oczekiwań co do otrzymywania emerytury w przyszłości. Trybunał uznał też, że nie bez znaczenia jest fakt, iż sytuacja, na którą skarżyła się skarżąca, była rezultatem dokonanego przez nią wyboru.

Z innymi zmianami systemu emerytalnego Trybunał musiał się zmierzyć oceniając sytuację we Włoszech, która to sytuacja również wygenerowała

³⁶ Decyzja ETPC w sprawie *E.B. przeciwko Węgrom* z 15.01.2013 r., nr skargi 34929/11.

znaczącą liczbę skarg. Sprawa *Maggio i inni p. Włochom*³⁷ (oraz kolejne) dotyczyła retrospektywnego zastosowania przepisów, które wprowadzały niekorzystne zasady przeliczania okresów pracy dla osób chcących pobierać emeryturę we Włoszech, które część życia zawodowego przepracowały w Szwajcarii. Nowowprowadzone przepisy powodowały znaczne – około 40% obniżenie przyszłych emerytur. Trybunał ocenił, że mając na uwadze fakt, iż składki płacone przez skarżących w Szwajcarii były znacznie niższe niż te, jakie w odpowiednich okresach byłiby oni zobowiązani płacić we Włoszech, działania władz państwowych powodowane były uzasadnionym interesem publicznym w postaci zrównoważenia obciążeń systemu emerytalnego, a co więcej skutki wprowadzonych zmian nie powodowały naruszenia istoty przysługujących skarżącym praw emerytalnych. Nie doszło więc do naruszenia praw gwarantowanych art. 1 Protokołu nr 1.

Co interesujące, te same zmiany legislacyjne, aczkolwiek powodujące znacznie bardziej dolegliwe konsekwencje dla skarżących polegające m.in. na 67% redukcji wysokości świadczenia w stosunku do świadczenia, które wypłacone byłoby zgodne z wcześniejszymi zasadami, zostały już przez Trybunał ocenione w późniejszych orzeczeniach jako naruszenie prawa własności. W sprawie *Stefanetti i inni p. Włochom*³⁸ ETPCz ocenił sytuację skarżących biorąc szczegółowo pod rozwagę dwa aspekty. Po pierwsze, znaczny stopień redukcji świadczeń, który w sytuacji większości skarżących skutkował obniżeniem poziomu świadczeń poniżej średniej miesięcznej emerytury we Włoszech. Trybunał uznał, odwołując się do ocen Europejskiego Komitetu Praw Społecznych RE dotyczących włoskiego systemu emerytalnego, że kwoty świadczeń poniżej 1000 euro zapewniają jedynie podstawową egzystencję, w związku z czym wprowadzone ograniczenia świadczeń dotknęły rdzenia uprawnień skarżących. Drugim rozważonym czynnikiem była kwestia oceny otrzymywanego przez skarżących świadczenia w świetle całości odprowadzanych przez nich przez lata składek emerytalnych. Trybunał uznał, że nie może ocenić sytuacji abstrahując od faktu, iż skarżący podjęli świadomą decyzję o przeprowadzce do Włoch i pobieraniu tam świadczeń emerytalnych mając uzasadnione oczekiwanie otrzymania znacznie wyższej emerytury niż ostatecznie jest im przyznana. To uzasadnione oczekiwanie oparte było m.in. na interpretacji przepisów emerytalnych stosowanej przez najwyższe instytucje sądowe w kraju. Ingerencja włoskiego ustawodawcy pozbawiła w sposób arbitralny skarżących roszczeń o wyższe emerytury, co ma wpływ na ocenę proporcjonalności tej ingerencji. Równocześnie Trybunał uznał, że brak było przekonujących przyczyn wynikających z interesu powszechnego uzasadniających retrospektywne zastosowanie nowych przepisów.

³⁷ *Maggio i inni przeciwko Włochom*, op. cit.

³⁸ Wyrok ETPC w sprawie *Stefanetti i inni przeciwko Włochom* z 15.04.2014 r., nr skarg 21838/10, 21849/10, 21852/10 i nast.

Trzeba zauważyć, że w niniejszej sprawie, ocena proporcjonalności ingerencji została dokonana niejako w kontrze do wskazanej wcześniej zasady, iż z praw konwencyjnych nie można wywodzić uprawnień do świadczeń w określonej wysokości. Co więcej, w sprawie *Stefanetti* Trybunał nakreślił granice uzasadnionych oczekiwań, jakie jednostka może mieć w odniesieniu do świadczenia, które będzie jej wypłacane.

Jeszcze w 2012 r. wydawało się, że znaczącą rolę w wytyczeniu linii orzeczniczej Trybunału w zakresie redukcji świadczeń wynikających z przekształceń systemów emerytalnych mogą odegrać składane grupowo skargi przeciwko Węgrom, jednakże wydaje się, że ostatnie orzeczenia Trybunału o niedopuszczalności kilku z nich, kładą kres tym spekulacjom. Z początkiem roku 2012 Trybunał odnotował wpłynięcie ok. 8 tys. podobnych skarg, które dotyczyły zmian w systemie emerytalnym na Węgrzech. Ich liczba skłaniała do wniosku, iż w odniesieniu do zaistniałego problemu należy oczekiwać wydania orzeczenia w rodzaju wyroku pilotażowego. Trybunał dokonał podziału skarg pod względem podniesionych problemów i sytuacji faktycznych na 37 kategorii.³⁹ Zapowiedział, że z każdej grupy wybrana zostanie jedna skarga, która zostanie rozpatrzona jako skarga wiodąca (*leading case*), natomiast pozostałe sprawy pozostaną na razie bez rozpatrzenia. Od samego momentu złożenia tych skarg zakładano, że rozstrzygnięcia Trybunału będą dla państw wskazówką nie tylko w zakresie możliwości ingerencji w systemy emerytalne, ale też w zakresie tego, czy i ewentualnie w jaki sposób Trybunał zamierza w swoim orzecznictwie powrócić do propozycji skarg reprezentatywnych.⁴⁰ Nie pierwszy raz jednak okazało się, że liczba skarg nie świadczy jednak o ich zasadności. W sprawie *Markovics i inni p. Węgrom*⁴¹.

Trybunał ostatecznie ocenił jako proporcjonalną ingerencję państwa polegającą na przekształceniu świadczeń emerytalnych pracowników mundurowych, które do tej pory nie podlegały opodatkowaniu w świadczenia opodatkowane zgodnie z ogólnymi zasadami. Z uwagi na fakt, że świadczenia skarżących zasadniczo uległy jedynie niewielkiej zmianie co do wysokości, a główny ciężar przekształceń polegał na zmianie ich konstrukcji prawnej, Trybunał nie dopatrył się niezasadności, czy nadmierności ingerencji.

³⁹ Komunikat prasowy Trybunału: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-3802798-4357228#\[,itemid":\[„003-3802798-4357228”\]\]](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-3802798-4357228#[,itemid).

⁴⁰ Kwestia ta była dyskutowana m.in. podczas Okrągłego stołu w Bledzie w 2009 r. Por. *The right to trial within a reasonable time and short-term reform of the European Court of Human Rights*, Round Table organised by the Slovenian Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Bled, Slovenia, 21–22 September 2009.

⁴¹ Decyzja ETPC w sprawie *Markovics i inni przeciwko Węgrom* z 24.06.2014 r., nr skarg 77575/11, 19828/13 oraz 19829/13.

5. Zasada niedyskryminacji w dostępie do świadczeń z zakresu ochrony socjalnej – art. 14 Konwencji oraz Protokół nr 12 do EKPCz

Powyżej omówione grupy spraw, jakie wpływały do Trybunału w Strasburgu dotyczyły sytuacji, w której w skutek działania władz dochodziło do ingerencji w istniejące prawo majątkowe skarżącego bądź uzasadnioną ekspektatywę prawa majątkowego. Trzeba jednak zawsze mieć na względzie, że sprawy, w których materialną podstawę roszczeń stanowił art. 1 Protokołu nr 1 to sprawy odnoszące się do świadczeń wypłacanych skarżącym spełniającym ustawowe przesłanki wynikające z prawa krajowego otrzymywania takich świadczeń. Art. 1 nie zawiera prawa dla każdej osoby do otrzymywania świadczeń z zakresu ochrony socjalnej, chroni jedynie istniejące roszczenia bądź uzasadnione ekspektatywy. Często jednak brak możliwości otrzymania świadczenia bądź jego redukcja są wynikiem zastosowania przez państwo rozwiązań noszących cechy dyskryminacyjne. Dlatego też Trybunał doprowadził do zwiększenia ochrony jednostek w zakresie możliwości uzyskania świadczeń poprzez stosowanie konstrukcji naruszenia art. 14 Konwencji w zw. z art. 1 Protokołu nr 1.⁴²

Zakres dyskryminacji wynikający z art. 14 Konwencji dotyczy zasadniczo praw i wolności, do przestrzegania których państwa zobowiązane są na podstawie Konwencji i Protokołów dodatkowych. Zakaz dyskryminacji ma zastosowanie do wszystkich tych uprawnień/świadczeń, które, jak to ujmuje w swoim orzecznictwie Trybunał, mieszczą się w zakresie/przedmiocie którekolwiek z materialnych przepisów Konwencji i które to państwo dobrowolnie zdecydowało się oferować. W świetle wymogów art. 14 Konwencji, jeżeli państwo decyduje się na stworzenie systemu świadczeń, to zasady regulujące ich wypłatę muszą być zgodne z tym przepisem. Tu poczynić należy uwagę, iż Trybunał oceniając, czy dane świadczenie mieści się w zakresie któregokolwiek z przepisów materialnych Konwencji, stosuje interpretację obejmującą zakresem poszczególnych artykułów szerokie spektrum świadczeń.

kontekście omawianej problematyki szczególne znaczenia ma zakwalifikowanie pewnych uprawnień z zakresu ochrony socjalnej jako uprawnień mieszczących się w zakresie art. 1 Protokołu nr 1 Konwencji. W tym kontekście Trybunał zasadniczo oceniał jako roszczenie mieszczące się w zakresie omawianego przepisu wszelkiego rodzaju uprawnienia emerytalne i uprawnienia z nimi powiązane. W konsekwencji, w sprawach, w których część należnego jednostce świadczenia w postaci emerytury nie była wypłacana

⁴² Szerzej na temat perspektywy przyjętej przez ETPC w ocenie skarg dot. świadczeń społecznych w świetle art. 14 Konwencji patrz, M. Cousins, *The European Convention on Human Rights, Non-Discrimination and Social Security: Great Scope, Little Depth?* „Journal on Social Security Law” 2009, nr 16.

– pomimo nabycia uprawnień emerytalnych – z uwagi na obowiązywanie przepisów, które wiązały wypłatę części tego świadczenia bądź wręcz całości z dyskryminacyjnym zastosowaniem kryteriów dotyczących zamieszkania czy obywatelstwa Trybunał stwierdzał naruszenie praw gwarantowanych Konwencją.⁴³

Co więcej, warto podkreślić, że nawet w orzeczeniach Trybunału zapadłych na podstawie art. 14 w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 Trybunał dopatrywał się w sytuacji, w której znaleźli się skarżący szkód o charakterze materialnym. Podkreślał co prawda, iż nie będzie wdawał się w spekulacje dotyczące wysokości ewentualnego świadczenia, które powinno byłoby być wypłacane skarżącemu, lecz równocześnie przyznawał kwoty tytułem rekompensaty za straty materialne i niematerialne.⁴⁴

Poza możliwością zastosowania jako podstawy zakazu dyskryminacji art. 14 Konwencji, Trybunał dysponuje jeszcze, w stosunku do części państw członkowskich systemu Rady Europy, możliwością orzekania na podstawie ogólnego przepisu antydyskryminacyjnego zawartego w Protokole nr 12. Generalny zakaz dyskryminacji ustanowiony w tymże protokole ma charakter autonomiczny względem pozostałych przepisów Konwencji. Oznacza to, że w przeciwieństwie do art. 14 Konwencji chroni przed nierównym traktowaniem w zakresie każdego „uprawnienia ustanowionego przez prawo” i nie ogranicza się do sfery praw osobistych i politycznych, a swoim zakresem obejmuje wszystkie inne dziedziny życia.⁴⁵ W sposób naturalny wydawać by się mogło, że przepis ten stanie się podstawą do składania licznych skarg przez osoby niezadowolone z funkcjonowania krajowych systemów ochrony socjalnej. Jednakże, pomimo nadziei, rozszerzenia gwarancji konwencyjnych, pokładanych przez część obserwatorów orzecznictwa strasburskiego w tej umowie, Protokół nr 12 nie stał się dotychczas instrumentem w oparciu o który ETPCz orzeka o prawach społecznych. Do początków 2014 r. Trybunał wydał ponad 80 orzeczeń, w których skarżący jako podstawę zarzutów kierowanych w stosunku do państw wskazywali właśnie przepisy protokołu. Wśród tych orzeczeń są jedynie 3 wyroki, w tym jedynie w jednym Trybunał stwierdził naruszenie tegoż protokołu. Część ze spraw wniesionych na podstawie Protokołu nr 12 dotyczyła praw socjalnych, szczególnie z zakresu świadczeń wynikających ze stosunków pracy oraz świadczeń emerytalnych.⁴⁶ Próżno w nich

⁴³ Wyroki ETPC w sprawach: *Andrejeva przeciwko Łotwie* z 18.02.2009 r., nr skargi 55707/00, *Pichkur przeciwko Ukrainie* z 7.11.2013 r., nr skargi 10441/06, *Luczak przeciwko Polsce* z 27.11.2007, nr skargi 77782/01.

⁴⁴ Por. wyroki ETPC w sprawach: *Koua Poirrez przeciwko Francji* z 30.09.2003 r., nr skargi 40892/98, *Andrejeva przeciwko Łotwie*.

⁴⁵ Por. Garlicki, *op. cit.* s. 674.

⁴⁶ Decyzje ETPC w sprawach: *Pertti Kaikko przeciwko Finlandii* z 4.12.2012 r., nr skarg 49865/09, *Brindusa Cimbru przeciwko Rumunii* i 413 podobnych skarg z 12.02.2013 r., nr skargi 2665/06, *Danica Radovanovic i Ruzica Petrovic przeciwko Serbii* z 4.06.2013 r., nr skarg 17079/07 i 32824/07.

jednak szukać dogłębnych rozważań Trybunału na gruncie wskazanego przepisu. Trudno wskazać przyczynę takiego stanu rzeczy. Po pierwsze można założyć, że Trybunał świadomy jest konsekwencji, także finansowych, dla państw, jakie wiązałyby się ze znacznym rozszerzeniem gwarancji w zakresie możliwości uzyskiwania świadczeń społecznych. Po drugie, niebagatelne znaczenie w tym względzie ma niezwykle kreatywne orzecznictwo na gruncie art. 14 Konwencji.

6. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania z pewnością nie można stwierdzić, że system Europejskiej Konwencji Praw Człowieka gwarantuje na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 prawo do określonych świadczeń z ochrony socjalnej. Można jednak mówić o tym, iż pewne aspekty prawa do świadczeń – głównie z ubezpieczenia społecznego będą podlegały ochronie. Wydaje się też, że zakres przedmiotowy tej ochrony jest coraz szerszy. Warto zauważyć, że Trybunał dostrzegając, iż nie został powołany jako organ kontroli przestrzegania przez państwa praw społecznych, dokonuje oceny konkretnych okoliczności spraw z uwzględnieniem obowiązków ciążących na danym państwie w świetle innych umów międzynarodowych właśnie z zakresu tzw. drugiej generacji praw człowieka. Tytułem przykładu wskazać można, iż oceniając politykę Francji w zakresie przyznawania zasiłków niepełnosprawnym dorosłym wziął pod uwagę Zalecenie nr R(92)6 Komitetu Ministrów RE dla państw członkowskich dotyczące spójnej polityki wobec osób niepełnosprawnych, z kolei oceniając prawo do pobierania emerytury w innym kraju zwyczajowo już odwołuje się do konkluzji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w zakresie wysokości płacy minimalnej, a oceniając restrykcje nałożone przez państwo na uprawnionych do świadczenia emerytalnego wskazywał jako nieadekwatne na aktualnym etapie rozwoju współpracy międzynarodowej w zakresie przepływu pracowników, ograniczenia nałożone Konwencją Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1952r.⁴⁷

W zakresie prowadzenia polityki społecznej Trybunał pozostawia państwom szeroki margines uznania. Z dużą dozą wyrozumiałości odnosi się do zmian w zakresie wypłacanych świadczeń wynikających zarówno z konieczności ograniczenia skutków kryzysu ekonomicznego, przekształceń systemów emerytalnych, jak i skutków transformacji ustrojowych. Granicą dopuszczalnych ingerencji jest zasada proporcjonalności rozumiana przez pryzmat indywidualnej sytuacji skarżącego – tego czy ingerencja w przyznawane mu świadczenia pozbawiła go możliwości zaspakajania podstawowych potrzeb życiowych. Co ważne, w świetle ostatnich orzeczeń należy uznać, że Trybu-

⁴⁷ Wyrok ETPC w sprawie *Koua Poirrez przeciwko Francji* z 30.09.2003 r., nr skargi 40892/98, *Maggio i inni przeciwko Włochom*.

nał bierze też pod uwagę ukształtowane przez lata oczekiwania skarżących co do wysokości przyszłych świadczeń.

Trybunał stale podejmuje próby ujednoczenia kryteriów zakresu ochrony prawa do świadczeń z zakresu ochrony socjalnej. Niewątpliwie przyczynia się to do urealnienia zakresu zobowiązań państw na tle Protokołu nr 1, choć z pewnością nie zawsze odbywa się to z uwzględnieniem ich interesów (por. szczególnie wyrok w sprawie *Stefanetti p. Włochom*). W orzecznictwie da się jednak zauważyć niekonsekwencję w traktowaniu pewnej kategorii świadczeń, jako tych, które mogą być dochodzone samodzielnie na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 bądź tych, które takiej materialnej podstawy w Konwencji nie mają i w związku z tym mogą być dochodzone przed Trybunałem jedynie na podstawie zakazu dyskryminacji w odniesieniu do prawa własności bądź do prawa do poszanowania życia rodzinnego. Cały czas natomiast niewyczerpany jest potencjał Protokołu nr 12, który wprowadzając ogólną zasadę niedyskryminacji we wszystkich prawach gwarantowanych systemem krajowym mógłby, jak się wydaje, stanowić podstawę do oceny sytuacji powstałych na tle nierównego podziału świadczeń społecznych.

Oceniając działalność orzeczniczą Trybunału w zakresie ochrony socjalnej, warty zauważenia jest też fakt, że rozszerzające się orzecznictwo ETPCz w sprawach społecznych z czasem będzie wywierało coraz większy wpływ na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zgodnie bowiem z art. 52 Karty Praw Podstawowych w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw ustanowionych przez Konwencję.⁴⁸ Na tle tej ogólnej perspektywy należy już teraz odnotować wyzwania dla UE jakie pojawią się w związku z jej planowaną akcesją do Konwencji. Właśnie obszar praw społecznych może okazać się szczególnie problematyczny. Trzeba pamiętać, że stosowanie zróżnicowanego traktowania na tle przesłanki obywatelstwa w licznych obszarach prawa UE nie stanowi dyskryminacji; zupełnie odmiennie jest w systemie strasburskim, gdzie Trybunał odwołuje się do zasady niedyskryminacji we wszystkich obszarach, które mieszczą się w zakresie praw chronionych Konwencją.⁴⁹ A jak zostało wspomniane powyżej, Trybunał chętnie za pomocą przepisów antidyskryminacyjnych sięga do tych obszarów, które z pozoru w granicach gwarancji konwencyjnych się nie mieszczą.

⁴⁸ Szerzej na temat korzystania TSUE z dorobku ETPCz w omawianym zakresie patrz, R. O'Gorman, *The ECHR, the EU and the Weakness of Social Rights Protection at the European Level*, „German Law Journal”, 2011, s.1866.

⁴⁹ Szerzej na ten temat zob. F. Pennings, *Non-Discrimination on the Ground of Nationality in Social Security: What are the Consequences of the Accession of the EU to the ECHR?*, „Utrecht Law Review” 2013, nr 9/1.

**THE GUARANTEES OF THE RIGHT TO SOCIAL BENEFITS
IN LIGHT OF THE JURISPRUDENCE OF THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS UNDER ARTICLE 1 OF PROTOCOL NO. 1
TO THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS**

Key words: European Court of Human Rights, socio-economic rights, right to property, non-discrimination, pensions

Summary

This article is concerned with jurisprudential trends and developments in the protection of socio-economic rights through the interpretation of Article 1 of Protocol no. 1 to the European Convention on Human Rights. It demonstrates that under this provision there has been progress towards a principled jurisprudence of treating certain social benefits as constituting property rights protected by the Convention guarantees. It examines the condition necessary to be fulfilled in order to treat a certain benefit as a property right. Secondly, it argues that in the light of the Court's jurisprudence States enjoy a wide margin of appreciation in the sphere of social policy. It is especially relevant in regard to austerity measures and reduction in benefits, retirement pensions, etc. introduced because of the difficult financial situation and lack of State's resources. Nevertheless, it is suggested that the developments in Article 14 taken together with Article 1 of Protocol no. 1 jurisprudence reflect a progressive Court's attitude towards broadening the scope of guarantees in respect of prohibition of discrimination. In that regard the article underlines that the Court still have not made use of the potential of Protocol no. 12 to the Convention.