

Oryginalny artykuł naukowy

Original Article

Data wpływu/Received: **18.09.2016**

Data recenzji/Accepted: **25.10.2016**

Data publikacji/Published: **20.12.2016**

Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Andrzej Marian Świątkowski¹

Marcin Wujczyk²

KARTA PRAW SPOŁECZNYCH RADY EUROPY JAKO SZANSA USTANOWIENIA JEDNOLITEJ KONCEPCJI OBYWATELSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Obywatelstwo Unii Europejskiej ustanowione w art. 20 TfUE (dawny art. 17 TWU) jest pojęciem prawnym, o powszechnym, w sensie podmiotowym, zakresie oddziaływania. Obywatel Unii Europejskiej jest bowiem każda osoba mająca status prawny obywatela państwa członkowskiego Unii (obywatelstwo krajowe). Obywatelstwo UE nie ma charakteru samoistnego. Jest trwale związane z obywatelstwem

¹ Profesor Jean Monnet europejskiego prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, Akademia Ignatianum w Krakowie.

² dr; Katedra Prawa Pracy i Polityki Społecznej UJ w Krakowie.

krajowym. Nie zastępuje również obywatelstwa krajowego. Obywatelstwo UE nie ma więc przymiotu samodzielnego uprawnienia. Ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego. Z powyższego wynika, że każdy obywatel państwa członkowskiego korzysta z praw przysługujących obywatelom UE. Spoczywają na nim obowiązki nałożone przepisami pierwotnego prawa unijnego (traktatami) na obywateli UE. Utrata obywatelstwa krajowego automatycznie skutkuje utratą uprawnienia do korzystania z praw obywateli Unii oraz zwolnieniem z obowiązków określonych prawem unijnym. Z przedstawionej zależności między dwoma wymienionymi wyżej pojęciami obywatelstwa wynika, że osoby niemające statusu prawnego obywatelstwa państwa członkowskiego nie mogą nabyć obywatelstwa unijnego. W tym sensie obywatelstwo unijne ma charakter wtórny wobec obywatelstwa krajowego, jest bowiem od tego ostatniego całkowicie zależne. Powyższa zależność ma podwójny charakter, jest bowiem związana z nabyciem oraz utratą obywatelstwa unijnego przez osobę posiadającą obywatelstwo krajowe.

WOLNOŚĆ PRZEMIESZCZANIA SIĘ I PRAWO DO GODZIWEGO ŻYCIA OBYWATELI UE

Podstawowym uprawnieniem wynikającym z posiadania statusu obywatelstwa Unii jest prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania bez dodatkowych ograniczeń administracyjnych na terytorium każdego z państwa członkowskich Unii Europejskiej (art. 20 ust. 2 lit. „a” TfUE). Unia Europejska jest obowiązana do przestrzegania zasady równego traktowania jej obywateli. Zakaz wszelkiej dyskryminacji został wyraźnie sformułowany w art. 18 TfUE (dawny art. 12 TWE). Podstawowym mankamentem przepisów pierwotnych prawa unijnego jest brak wyraźnej definicji elementów obywatelstwa unijnego. W traktatach są bowiem zasygnalizowane prawa obywatelskie, polityczne, ekonomiczne i socjalne obywateli Unii, a więc osób będących obywatelami określonych państw członkowskich, przebywających czasowo lub zamieszkujących na stałe w innym państwie członkowskim Unii. Analiza pojęcia prawnego „obywatel Unii Europejskiej” ma bowiem wyłącznie sens w razie przebywania obywatela jednego państwa członkowskiego UE w innym państwie członkowskim.

Jednolita koncepcja obywatelstwa unijnego obejmuje ułamek populacji osób korzystających z pełni praw obywatelskich, zamieszkujących poszczególne państwa członkowskie. Ma zastosowanie wyłącznie do obywateli krajowych korzystających z fundamentalnego prawa do życia na terytorium unijnym. Obywatelstwo Unii Europejskiej jest oparte na modelu wcześniej skonstruowanym przez Radę Europy, najstarszą regionalną organizację międzynarodową na kontynencie europejskim, założoną głównie z myślą o ochronie podstawowych praw człowieka. Prawa obywatelskie i polityczne w Radzie Europy są chronione konwencją z 4.11.1950 r. o ochronie praw człowieka. Uchwalając tę konwencję, Rada Europy była świadoma objęcia ochroną praw ekono-

micznych i społecznych. Taką ochronę gwarantuje Karta praw społecznych, traktat międzynarodowy uchwalony 18.10.1961 r. (Europejska karta społeczna) i 3.05.1996 r. (Zrewidowana Europejska karta społeczna)³.

W odróżnieniu od dokumentów unijnych Karta zapewnia ochronę uprawnień ekonomicznych i społecznych nie tylko obywatelom państw członkowskich, które ratyfikowały wymaganą liczbę jej przepisów, ale również obywatelom państw trzecich legalnie przebywających w państwie członkowskim. Karta przyjmuje jako obowiązującą regułę, że osoby zgodnie z prawem mieszkające w państwie członkowskim powinny być na równi traktowane przez władze państwowe, publiczne oraz inne podmioty z obywatelami tego państwa w sprawach regulowanych przepisami tego traktatu międzynarodowego. W odróżnieniu od Unii Europejskiej Rada Europy nie skonstruowała pojęcia prawnego „obywatelstwa europejskiego”. Jednakże zakres przedmiotowy, metody i poziom ochrony, w szczególności proceduralne mechanizmy praw ekonomicznych i społecznych zagwarantowanych wszystkim osobom legalnie zamieszkującym w jednym z 46 państw europejskich, które ratyfikowały Kartę, uzasadniają prezentację europejskich standardów paradygmatów czterech fundamentalnych uprawnień przysługujących Europejczykom będącym w potrzebie dotyczącej ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji i mieszkania.

Zasady przedstawione w części pierwszej Karty zostały sformułowane według jednolitego schematu „Każdy ma prawo do...”. Karta określa treść i zasady korzystania z uprawnień, jakie zostały w niej zagwarantowane. W przypadku uprawnień o charakterze społecznym chodzi o ochronę prawa do: 1) odpowiednich ułatwień zakresie szkolenia zawodowego (pkt 10, art. 9, 10 i 15 Karty); 2) korzystania ze wszelkich środków umożliwiających mu osiągnięcie najlepszego stanu zdrowia (pkt. 11, art. 11 Karty); 3) pomocy społecznej i medycznej (pkt 13, art. 11 i 13 Karty) oraz ze służb opieki społecznej (pkt. 14, art. 14, 16, 23 i 30 Karty); mieszkania (pkt 31, art. 31 Karty). Warto już w tym miejscu wskazać, że Europejski Komitet Praw Społecznych z treści postanowień Karty wywiódł również prawo do zagwarantowania niektórych uprawnień również osobom niemającym statusu legalnego rezydenta. W decyzji w sprawie *Defence for Children International (DCI) v. Belgium* Komitet na gruncie osób uprawnionych do korzystania z prawa do pomocy medycznej i socjalnej (art. 13 § 4 Karty) oraz prawa do mieszkania (art. 31 § 2 Karty) wskazał, że w tych przypadkach, gdy może dojść do pogwałcenia ludzkiej godności zakres podmiotowy Karty nie może być odczytywany w sposób, który pozbawiałby ochrony nielegalnych imigrantów w zakresie ich rudymenarnych praw. Taka interpretacja Karty jest dopuszczalna, jeśli pozbawienie migrantów praw skutkowałoby poważnym uszczerbkiem w zakresie ich fundamentalnych praw i prowadziłoby do niedającej się zaakceptować ukształtowania ich sytuacji w porównaniu z obcokrajowcami legalnie przebywającymi na terytorium państwa członkowskiego⁴.

³ European Social Charter. Collected Texts (7th edition), Council of Europe, Strasbourg 2015, s. 9 i nast.

⁴ *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, Complaint No. 69/2011, decyzja z 23 października 2012, § 28.

Z przedstawionych wywodów można wyprowadzić wniosek, że jednolita koncepcja obywatelstwa nie jest koniecznym warunkiem zagwarantowania spójnego prawa do życia w godziwych warunkach w Europie. Jednakże Unia Europejska, której nadrzędnym celem jest wspieranie pokoju, wartości i dobrobytu jej narodów (art. 3 ust. 1 TUE, dawny art. 2), winna być dla jej obywateli przestrzenią swobody, bezpieczeństwa i sprawiedliwości i wymaga zbudowania jednolitego pojęcia „obywatelstwa unijnego”. Bez tego pojęcia nie jest możliwe korzystanie przez obywateli Unii ze swobody przemieszczania się, postrzeganej jako prawo do godnego życia, na jednakowym poziomie w każdym państwie członkowskim, w którym obywatel Unii zdecyduje się zamieszkać. Obywatelstwo Unii gwarantuje obywatelowi państwa członkowskiego przebywającemu w innym państwie członkowskim UE równe traktowanie z obywatelami krajowymi państwa, w którym obywatel Unii aktualnie zamieszkuje.

KONCEPCJA OBYWATELSTWA UNII

De lege lata nie ma w Unii Europejskiej jednolitej koncepcji obywatelstwa. Do tej pory obywatelstwo UE było identyfikowane z uprawnieniem do wkroczenia na wspólny rynek każdego państwa członkowskiego, pośrednio kontrolowany przez władze unijne (*market citizenship*)⁵. Wolniej, głównie w judykaturze unijnej, rozwijała się kwestia dostępu obywateli państw członkowskich do pracy, uważanej przez władze publiczne części państw członkowskich za służbę publiczną (*Dienst*), do której dostęp winien być zarezerwowany dla osób posiadających obywatelstwo krajowe⁶.

W szybszym tempie, na poziomie prawodawstwa unijnego, kształtowała się od traktatu w Lizbonie koncepcja obywatelstwa unijnego. Według niej obywatelstwo UE gwarantuje korzystanie ze swobody przemieszczania się, czynne i bierne uczestnictwo w wyborach lokalnych oraz wyborach do Parlamentu Europejskiego, ochronę dyplomatyczną i konsularną każdego z pozostałych państw członkowskich UE na terytorium państw trzecich, w których państwo, którego obywatelstwem krajowym legitymują się osoby posiadające obywatelstwo Unii, nie ma własnego przedstawicielstwa. Ponadto obywatele unijni korzystają z uprawnień polegających na adresowaniu petycji do Parlamentu Europejskiego, wnoszeniu skarg i odwołań do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Mają także prawo zwracania się do instytucji unijnych i ich organów doradczych w sprawach leżących w kompetencji tych podmiotów w jednym z języków oficjalnych obowiązujących w państwach członkowskich oraz otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku (art. 20 ust. 2 lit. „d” TfUE, dawny art. 17 TWE). Paradoksalnie przytoczony przepis jest jedną z nielicznych norm

⁵ M. Everson, *The Legacy of the Market Citizen*, [w:] J. Shaw, G. More, *New Legal Dynamics of the European Union*, Oxford 1995, *passim*.

⁶ N. Beenen, *Citizenship, Nationality and Access to Public Service Employment. The Impact of European Community Law*, Groningen 2001, s. 43 i nast.

pierwotnych prawnych, w którym wyraźnie sformułowany został obowiązek władz unijnych wobec obywateli Unii: zająć się sprawą i udzielić odpowiedzi w języku wybranym przez petenta, obywatela UE.

Dzięki tym regulacjom pojęcie „obywatelstwo UE” może być kojarzone nie tylko ze wspólnym rynkiem i wynikającymi z niego uprawnieniami, aczkolwiek ze swobody przemieszczania się w celach gospodarczych korzysta jedynie około 3% zawodowo aktywnych obywateli krajowych, ale również ze statusem politycznym (*union citizen*) poszczególnych jednostek mieszkających poza granicami administracyjnymi państw członkowskich, których obywatelstwo posiadają⁷. Mimo że uprawnienia związane z obywatelstwem są ograniczone w sensie podmiotowym, przysługują bowiem głównie mobilnym obywatelom Unii (*mobile citizen*), znacznie większe zastrzeżenia budzi skromny katalog uprawnień, sformułowany w art. 20 ust. 2 lit. „a”-„d” TfUE (dawny art. 17 TWE). W pierwotnych przepisach unijnych niewyraźnie skonstruowane zostały prawa wynikające z obywatelstwa unijnego. Nie określono w ogóle obowiązków obywatelskich wynikających z automatycznego przyznania osobom posiadającym obywatelstwo krajowe obywatelstwa unijnego. Przyjęcie *polis* jako decydującego wskaźnika o zakresie i naturze prawnej obywatelstwa unijnego nie rozstrzyga, czy przepisy prawa UE gwarantują jednolitą ochronę praw politycznych, ekonomicznych i społecznych wszystkim osobom uznanych za obywateli krajowych poszczególnych państw członkowskich tej ponadnarodowej struktury ustrojowej⁸.

Spektakularnym argumentem na rzecz odmiennego rezultatu referendum przeprowadzonego w ostatnich dniach czerwca 2016 r. w Wielkiej Brytanii, które zakończyło się Brexitem, jest hipoteza o odmiennych wynikach głosowania, gdyby do udziału w referendum dopuszczeni zostali obywatele krajowi, zamieszkujący w Wielkiej Brytanii. W większości bowiem są to ludzie stosunkowo młodzi oraz osoby w przedziale wieku 35-50 lat, opowiadający się za utrzymaniem członkostwa Wielkiej Brytanii w EU. Jednym z powodów, dla których uzyskano taki wynik referendum, była obawa ludzi starszych przed nadużywaniem uprawnień do świadczeń socjalnych przez osoby korzystające z prawa do swobodnego przemieszczenia się w ramach wspólnego rynku unijnego zatrudnionych i ich rodzin.

Od chwili podpisania traktatu rzymskiego nastąpił bardzo dynamiczny rozwój uprawnień socjalnych w państwach członkowskich tworzących organizacje międzynarodowe, będące poprzedniczkami obecnej Unii Europejskiej. Jeszcze ponad dwadzieścia lat temu wyraźnie deklarowano, że ówczesne europejskie prawodawstwo międzynarodowe (EWWiS, EWG, EUROATOM, WE) oraz krajowe gwarantują uprawnienia

⁷ S.O’Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship: From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, London – Boston 1996, s. 34 i nast.; J. Shaw, *The Transformation of Citizenship In European Union. Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge 2007, s. 47.

⁸ A.M. Świątkowski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a prawo do świadczeń z zabezpieczenia społeczne-go. Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej*, Kraków 2008, s. 61-62.

do świadczeń socjalnych osobom potrzebującym, często zaliczanym do kategorii osób „z marginesu społecznego”⁹. W literaturze fachowej przeważało zapatrywanie, że podstawowe prawa społeczne, obecnie zaliczane do kategorii praw człowieka i obywatela, nie są uznawane przez ówczesne pierwotne prawo wspólnotowe za istotny element obywatelstwa organizacji przekształconej w Unię Europejską¹⁰. Dopiero art. 6 ust. 1 TUE (dawny art. F) zawiera deklarację o uznaniu przez Unię praw i wolności wymienionych w Karcie praw podstawowych w brzmieniu nadanym w dniu 12.12.2007 r. Do traktatu lizbońskiego nie dołączono jednak protokołu o przystąpieniu Unii Europejskiej do Karty praw społecznych zrewidowanej 3.05.1996 r. Przyjęto natomiast Protokół w sprawie ograniczenia stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Wielkiej Brytanii. W dziale IV „Solidarność” tej karty (art. 27-38) zagwarantowane zostały między innymi następujące podstawowe prawa społeczne: zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna (art. 34), ochrona zdrowia (art. 35)¹¹.

Brak jednolitej koncepcji obywatelstwa UE sprawia, że poszczególne państwa członkowskie EU nie realizują wspólnego modelu przestrzegania praw socjalnych. W zależności od przyjętego w państwie członkowskim UE paradygmatu ochrony praw społecznych: socjalno-demokratycznego, konserwatywnego lub liberalnego sytuacja prawna osób znajdujących się w potrzebie przedstawia się niejednorodnie¹². Taka sytuacja sprzyja interwencji unijnych i krajowych organów wymiaru sprawiedliwości, albowiem stosowanie w praktyce trzech różnych standardów ochrony praw społecznych *a limine* uzasadnia wątpliwość równego traktowania i nasuwa podejrzenie o naruszeniu przepisu o zakazie dyskryminacji obywateli Unii Europejskiej ze względu na przynależność państwową (art. 18 ust. 1 TfUE).

Roszczenia o świadczenia socjalne regulowane przepisami prawa europejskiego przestały być traktowane przez judykaturę unijną jako przywileje, które mogą być zaspokojone według swobodnego uznania odpowiednich organów publicznych. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że żaden obywatel unijny nie może zostać pozbawiony uprawnień do świadczeń socjalnych, aczkolwiek władze poszczególnych państw członkowskich mogą ustalić ekonomiczne lub terytorialne zależności między nabyciem uprawnień do świadczeń socjalnych z zabezpieczenia społecznego a opłacaniem składek w przypadku świadczeń ubezpieczeniowych (ochrona zdrowia) lub w przypadku innych świadczeń socjalnych okresem zamieszkania w danym państwie (pomoc społeczna)¹³.

⁹ R. Kovar, D. Simon, *La citoyenneté européenne*, Cahiers de droit européen 1993, No. 3-4, s. 299.

¹⁰ N. Beenen, *Citizenship, Nationality and Access...*, s. 62.

¹¹ L. Mitrus, *Tytuł IV. Solidarność*, [w:] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 956 i nast.

¹² G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990; E. Ferragina, M. Seeleib-Kaiser, *Thematic Review: Welfare regime debate: past, present and futures?*, “Policy and Politics” 2011, Vol. 39, No. 4, s. 583 i nast.

¹³ Wyroki TS UE z: 11.11.2014 r. *Elizabeta Dano, Florin Dano v. Jobcenter Leipzig*, Wielka Izba, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358; 15.9.2015 r. *Jobcenter Berlin Neukölln v. Nazifa Alimanowic et al.*, Wielka Izba, ECLI:EU:C:2015:597; 25.2.2016 r., C-299/14, *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen v. Jovanna Garcia Nieto et al.*, ECLI:EU:C:2016:114.

Powyższą linię orzecznictwa zapoczątkował wyrok z 12.05.1998 r. w sprawie *Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern*¹⁴, w którym TS UE uznał zasiłek na dziecko, przysługujący osobom spełniającym określone obiektywne kryteria, za indywidualne prawo podmiotowe, niezależne od dokonanej przez właściwy organ publiczny oceny potrzeb osoby ubiegającej się o powyższe świadczenie socjalne (teza pierwsza wyroku). W tezie trzeciej przywołanego wyroku TS UE orzekł, że prawo unijne zabrania państwom członkowskim żądać od obywatela innego państwa członkowskiego przedstawienia zezwolenia na pobyt, jeżeli takie zaświadczenie nie jest wymagane od własnych obywateli. Ten nurt orzecznictwa został zmodyfikowany. Interpretowane przez TS UE unijne przepisy, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 883/2004 z 29.04.2004 r. o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁵ są zbieżne z kierunkiem interpretacji przepisów Karty praw społecznych przez Europejski Komitet Praw Społecznych Rady Europy (EKPS RE – Komitet), instytucję powołaną do sprawowania merytorycznego nadzoru nad przestrzeganiem przez władze państw członkowskich Rady Europy międzynarodowych standardów ochrony praw społecznych.

PRAWA SPOŁECZNE W EUROPEJSKIEJ KARCIE PRAW SPOŁECZNYCH RADY EUROPY

Prawo do ochrony zdrowia

Komitet w swoim orzecznictwie podkreśla, że godność ludzka jest wartością fundamentalną i podstawą europejskiego pojmowania praw człowieka, a prawo do ochrony zdrowia należy traktować jako warunek nienaruszalności ludzkiej godności¹⁶.

Artykuł 11 Karty zobowiązuje państwa członkowskie do eliminowania możliwie w największym stopniu przyczyn chorób, zorganizowania systemu poradnictwa i oświaty w sprawach dotyczących stanu zdrowia i uświadamiania indywidualnej odpowiedzialności społeczeństwa za konieczność poprawy stanu zdrowia oraz zapobiegania – w możliwie największym stopniu – chorobom epidemicznym, endemicznym i innym, jak również wypadkom. Obowiązkiem władz państw członkowskich jest dostarczenie Komitetowi informacji świadczących o zorganizowaniu systemu ochrony zdrowia w sposób zapewniający: powszechną możliwość korzystania z pomocy medycznej; szczególną opiekę zdrowotną wybranym kategoriom osób (kobiety w ciąży, dzieci i osoby starsze); możliwość zdobycia wykształcenia w zakresie ochrony zdrowia; zapobieganie i zwalczanie epidemii; finansowanie w przeważającej części kosztów opieki zdrowotnej¹⁷.

Oceniając poziom rozwoju powszechnej służby zdrowia, należy badać stopień dostępności ludności, obywateli i innych osób legalnie zamieszkujących w danym państwie

¹⁴ C-85/96, Zb.Orz. 1998 I-02691, ECLI:EU:C:1998:217.

¹⁵ Dz.Urz. EU L 166 z 30.4.2004, s.1. Wydanie specjalne PL 05/t, s. 1.

¹⁶ Collective Complaint FIDH v. France (No. 14/2003).

¹⁷ Conclusions I., s. 59. Zob. A.M. Świątkowski, *Karta praw społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 369 i nast.

członkowskim do podstawowych usług medycznych. Komitet, oceniając poziom zaspokojenia potrzeby ochrony zdrowia, doszedł do następujących wniosków: usługi prewencyjne są słabiej rozwinięte aniżeli leczenie; niedostateczny jest poziom opieki zdrowotnej osób starszych. Określił więc priorytety w sprawach odnoszących się do ochrony zdrowia Europejczyków i innych osób legalnie przebywających na kontynencie europejskim; wskazał podstawowe niedociągnięcia w sferze gwarancji efektywnego korzystania z prawa do ochrony zdrowia w poszczególnych państwach członkowskich. Zaletą Komitetu jest natychmiastowa reakcja na wszelkie pojawiające się w Europie zagrożenia dla życia i zdrowia ludności: AIDS, katastrofa w Czarnobylu, wirus Creutza-Jacoba oraz zjawiska odbiegające od obowiązujących w Europie standardów, takie jak wysokie współczynniki umieralności niemowląt¹⁸ lub duża liczba wypadków śmiertelnych w komunikacji drogowej¹⁹.

W orzecznictwie Komitetu wypracowano również wymogi, jakie powinny być spełnione w celu zagwarantowania prawa do ochrony zdrowia:

- koszty systemu ochrony zdrowia powinny być ponoszone, choć w części, przez społeczeństwo²⁰,
- koszty opieki zdrowotnej nie mogą stanowić nadmiernego obciążenia dla jednostki²¹, w szczególności państwo powinno podjąć kroki w celu zmniejszenia tych kosztów dla grup w najtrudniejszej sytuacji finansowej²²;
- zasady dostępu do opieki zdrowotnej nie mogą powodować nadmiernych opóźnień w uzyskaniu świadczeń zdrowotnych²³;
- liczba specjalistów i sprzętu medycznego musi być odpowiednia²⁴.

Realizacja obowiązku polegającego na podejmowaniu stosowanych działań w celu wyeliminowania przyczyn chorób nakłada na władze państw członkowskich zorganizowania powszechnie dostępnego systemu opieki medycznej²⁵. O wypełnieniu powyższego obowiązku świadczą: kto – ubezpieczenie czy zainteresowany ponosi koszty leczenia, okres oczekiwania na udzielenie pomocy oraz liczba powszechnie dostępnego personelu medycznego (lekarzy i pielęgniarek). Komitet uważa, że opieka medyczna jest jednym z podstawowych obowiązków publicznych – państwowych albo samorządowych. Zakłócenie właściwych proporcji między publicznymi a prywatnymi instytucjami opieki zdrowotnej w państwach członkowskich wzbudza natychmiastowe zainteresowanie Komitetu i zobowiązuje go do domagania się od władz państwowych złożenia stosownych wyjaśnień²⁶.

Komitet, analizując poziom ochrony zdrowia w państwach członkowskich, zwraca uwagę na geograficzne rozmieszczenie placówek medycznych i ich dostępność dla lud-

¹⁸ Conclusions XIII-1, s. 243-244 (Turcja), Conclusions 2003, vol. 1, s. 48 (Bulgaria), s. 147 (Francja), Conclusions 2003, vol. 2, s. 390 (Rumunia).

¹⁹ Conclusions XIII-3, s. 343 (Portugalia).

²⁰ Conclusions XV-2(2001) Addendum, Cyprus.

²¹ Conclusions 2013, Georgia.

²² Conclusions XVII-2 (2005), Portugal.

²³ Conclusions 2013, Poland.

²⁴ Conclusions 2005, Romania.

²⁵ Conclusions I, s. 59; Conclusions XIII-4, s. 119 (Islandia).

²⁶ Conclusions XV-2, s. 492 (Portugalia), Addendum to Conclusions XV-2, s. 115 (Malta), Conclusions 2003, vol. 2, s. 488.

ności, zwłaszcza mieszkańców wsi oraz terenów trudnodostępnych (górskich)²⁷. Posługuje się następującymi wskaźnikami: udział wydatków na opiekę zdrowotną w budżecie państwa oraz mniejszych jednostek administracyjnych; wysokość tych wydatków na jednego mieszkańca; liczba zgonów spowodowanych zachorowaniami na niektóre choroby (układu krążenia, AIDS, rak); przeciętna długość życia kobiet i mężczyzn; poziom umieralności kobiet w czasie porodu oraz noworodków. Punktem wyjścia dla oceny stanu poradnictwa i poziomu oświaty zdrowotnej w analizowanych państwach członkowskich jest wyraźne wskazanie państw, w których system ochrony zdrowia ma charakter fragmentaryczny i jest niedostatecznie zorganizowany²⁸.

Komitet przykłada szczególną wagę do metod kontroli stanu zdrowia członków społeczeństwa, w szczególności chorób rodzącym ryzyko śmierci. Metody te powinny gwarantować rzeczywistą opiekę i efektywny środek prewencji²⁹.

Komitet, oceniając gwarancje w zakresie prawa do ochrony zdrowia, szczególną wagę przykłada do zagwarantowania odpowiedniego poziomu ochrony osobom w trudnej sytuacji lub narażonym na wykluczenie. Z tego względu interpretacja jakichkolwiek ograniczeń w zakresie prawa do ochrony zdrowia powinna uwzględniać możliwość skorzystania z tego prawa przez ww. grupy³⁰. Analizując raporty władz państw członkowskich z wykonania obowiązku profilaktyki leczniczej w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 3 (zapobieganie chorobom epidemicznym, endemicznym i innym oraz wypadkom), koncentruje się na analizowaniu programów ochrony zdrowia w ramach krajowego systemu polityki społecznej, mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom, jakich można uniknąć, oraz stosowanym przez władze publiczne w państwach członkowskich środkom oddziaływania profilaktycznego³¹. Komitet stoi na stanowisku, że koniecznym warunkiem prowadzenia skutecznej polityki społecznej w sprawach ochrony zdrowia jest ochrona środowiska naturalnego. Natomiast niezbędnym wymaganiem prowadzenia takiej, szeroko pojmowanej polityki społecznej, jest opracowywanie stosownych programów ochrony naturalnego środowiska człowieka oraz wyasygnowanie odpowiednich funduszy na ten cel³². Wielokrotnie podkreślano również konieczność zapewnienia odpowiedniej edukacji w zakresie ochrony zdrowia, w szczególności w szkołach³³.

Prawo do pomocy społecznej i medycznej

Powyższe uprawnienie, mające charakter indywidualnego prawa podmiotowego (*subjective right/droit subjectif*), powinno gwarantować osobom nieposiadającym do-

²⁷ Addendum to Conclusions XV-2, s. 257 (Turcja).

²⁸ Conclusions I, s. 60. Conclusions II, s. 189 (Cypr).

²⁹ Conclusions 2005, Republic of Moldova.

³⁰ Conclusions XVII-2 - Statement of interpretation - Article 1.

³¹ Conclusions XVII-2 (2005) Malta, Conclusions XVII-2 (2005) Łotwa.

³² Conclusions XV-2, s. 452 (Polska). Conclusions 2013 (Portugal), Marangopilos Foundation for Human Rights (MFHR) v Greece, complaint No 30/2005, decision on the merits of 3 November 2006.

³³ International Center for the Legal Protection of Human Rights (INTERRIGHTS) v. Croatia, complaint No. 45/2007, decision on the merits of 30 March 2009.

statecznych zasobów, niezdolnym do zapewnienia ich sobie z innych źródeł, szczególnie z systemu ubezpieczeń społecznych, odpowiednią pomoc, oraz, w razie choroby, konieczną opiekę (art. 13 ust. 1 Karty). Według Komitetu powyższe uprawnienie jest prawidłowo zabezpieczone, gdy pomoc społeczna i medyczna jest zagwarantowana wszystkim potrzebującym, a świadczenia należne w ramach tej pomocy są odpowiednie³⁴. Podmiotowy charakter powyższego uprawnienia jest podkreślony stanowiskiem Komitetu, który w każdym przypadku bada, czy osoby, którym odmówiono pomocy, korzystają z uprawnienia do zaskarżenia podjętej decyzji do niezależnego organu³⁵.

Prawo do pomocy społecznej i medycznej ma zasięg powszechny. Krajowe przepisy prawa powinny określać przesłanki nabycia uprawnień do świadczeń majątkowych, usług socjalnych i medycznych przez osoby nieposiadające dostatecznych zasobów majątkowych, regulować tryb postępowania przy podejmowaniu decyzji o przyznawaniu świadczeń i usług oraz określać zasady nadzoru odmownych decyzji³⁶. Krajowe przepisy prawa powinny określać kryteria podejmowania decyzji w tych sprawach³⁷. Komitet uważa, że niezależny organ rozpatrujący odwołania powinien mieć prawo do sprawowania merytorycznej, a nie wyłącznie formalnej kontroli podejmowania zaskarżonych decyzji.³⁸ Powinien mieć możliwość skontrolowania, czy organ wydający zaskarżoną decyzję postępował zgodnie z kryteriami sformułowanymi w obowiązujących przepisach w sprawach odnoszących się do stwierdzenia, czy osoba ubiegająca się o świadczenia z pomocy społecznej nie posiada wystarczających zasobów oraz nie jest zdolna do uzyskania takich zasobów z innych źródeł, a także czy w razie podjęcia decyzji o przyznaniu świadczenia organ w sposób prawidłowy ustalił wysokość przyznanego świadczenia³⁹.

Zdaniem Komitetu państwa członkowskie nie mogą ani ograniczyć, ani uzależnić realizacji prawa do pomocy społecznej i medycznej od spełnienia przesłanek określonych w obowiązujących w danym państwie przepisach prawa. W tym względzie judykatura Komitetu jest znacznie bardziej restrykcyjna od orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Aby udowodnić powyższą konstatację, należy powołać się na opinię Komitetu, podającego do publicznej wiadomości następujące nieprawidłowości w krajowych systemach pomocy społecznej: uzależnienie uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej od zamieszkania w określonym państwie lub na terytorium określonego regionu państwa członkowskiego⁴⁰. Komitet orzekł również o niezgodności z europejskimi standardami ochrony praw społecznych krajowych przepisów, które uzależniają nabycie uprawnień do świadczeń z pomocy

³⁴ Conclusions 2013, Statement of Interpretation on Article 13 § 1 and 13 § 4.

³⁵ Conclusions XVI-2, vol. 2, s. 787 (Słowacja).

³⁶ Conclusions X-1, s. 116 (Islandia), Conclusions X-2, s. 121, Conclusions XI-2, s. 119 (Hiszpania), Conclusions XII-1, s. 188-189, Conclusions XIII-1, s. 188 (Grecja), Conclusions XV-1, s. 376 (Włochy), Conclusions XVI-2, vol. 1, s. 432 (Węgry), Conclusions XVII-1, vol. 1 (Czechy).

³⁷ Conclusions XIII-1, s. 188 (Grecja), Conclusions XIII-3, s. 361 (Finlandia).

³⁸ Conclusions XIX-2 (2009) Grecja.

³⁹ Conclusions XIII-4, s. 56.

⁴⁰ Chroniczny przypadek Hiszpanii: Conclusions XIII-4, s. 189-190, Conclusions XIV-1, s. 710, Conclusions XV-1, s. 531, Conclusions XVII-1, vol. 2, s. 455-456.

społecznej od zamieszkania na terytorium określonego państwa przez okres 6 miesięcy⁴¹, jednego roku⁴², trzech⁴³, pięciu⁴⁴, a nawet dziesięciu lat⁴⁵. Za naruszenie tych standardów uznał wyłączenie spośród osób uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznych ludzi młodych, którzy nie ukończyli 25.⁴⁶ lub 30.⁴⁷ roku życia. Natomiast Komitet nie uważa, że przyznawanie osobom młodym niższych świadczeń z pomocy społecznej może być uznane za powód do wydania orzeczenia o niezgodności krajowych przepisów prawa z art. 13 ust. 1 Karty⁴⁸. Za zgodne z Kartą uznał także Komitet określone w krajowych przepisach prawa uwarunkowanie przyznania uprawnień do pomocy społecznej od zaakceptowania przez osobę potrzebującą pomocy oferty zatrudnienia lub szkolenia. Dopiero w razie niemożności przedstawienia przez organy administracji publicznej takiej oferty może zostać zrealizowane uprawnienie podmiotowe do uzyskania świadczenia z pomocy społecznej. Komitet uważa, że pomoc społeczna państwa dla osób niemających wystarczających zasobów nie powinna ograniczać się do wypłacania potrzebującym zasiłków. Celem pomocy społecznej jest umożliwienie jednostkom niemającym środków do życia stworzenie warunków do usamodzielnienia się. Oferta zatrudnienia zamiast zasiłku pieniężnego przedstawiona osobie zdolnej do pracy jest zgodna z powyższą filozofią Komitetu.

Podobnie jak judykatura Trybunału Sprawiedliwości UE Europejski Komitet Praw Społecznych uważa, że niezgodne z europejskimi standardami jest nierówne traktowanie własnych i obcych obywateli, zarówno w sprawach dotyczących przyznawania uprawnień do świadczeń z pomocy społecznej, jak i odmawiania wypłaty nabytych wcześniej uprawnień do takich świadczeń⁴⁹.

Osoby korzystające z pomocy społecznej nie mogą być dyskryminowane. Ich prawa polityczne i społeczne nie mogą być ograniczane (art. 13 ust. 2)⁵⁰. Specyfika ochrony praw społecznych regulowanych przepisami art.13 Karty polega z jednej strony na zorganizowaniu skutecznej pomocy społecznej osobom potrzebującym, z drugiej natomiast doprowadzenia do sytuacji, w której zapotrzebowanie na tę pomoc zmniejszy się, a następnie ustanie (art. 13 ust. 3)⁵¹. Wymieniony przepis jest postrzegany przez Komitet jako norma

⁴¹ Conclusions XIII-2, s.127 (Grecja), Conclusions XV-1, s. 344 (Islandia).

⁴² Conclusions XIV-1, s. 193 (Dania), Conclusions 2004, vol. 1, s.281 (Irlandia).

⁴³ Przypadek Francji: Conclusions XIV-1, s. 272, Conclusions 2004, vol. 1, s. 236.

⁴⁴ Przypadek Wlk. Brytanii: Conclusions II, s. 49, Conclusions XIV-1, s. 809, Conclusions XV-1, s. 644-645, Conclusions XVII-1, vol. 2, s. 525-526. Przypadek Litwy: Conclusions 2004, vol. 2, s. 374-375.

⁴⁵ Addendum to Conclusions XIII-3, s. 71-72 (Luksemburg).

⁴⁶ Przypadek Francji: Conclusions XIV-2, s. 272, Conclusions 2002, s.48, Conclusions 2004, vol. 1, s. 236, Conclusions XVII-1, vol. 1, s. 456.

⁴⁷ Przypadek Luksemburga: Addendum to Conclusions XIII-3, s. 73, Conclusions XIV-1, s. 504; Addendum to Conclusions XV-1, s. 64.

⁴⁸ Conclusions XIV-1, s. 193-194 (Dania).

⁴⁹ Przypadek Danii: Conclusions XV-1, s. 166, Conclusions XVII-1, vol. 1, s. 148. Przypadek Hiszpanii w części dotyczącej pomocy medycznej: Conclusions XIII-4, s. 191, Conclusions XIV-1, s. 712. Przypadek Malty: Conclusions XIII-4, s. 187-188, Conclusions XIV-1, s. 537-538, Conclusions XV-1, s. 411. Przypadek Niemiec: XVII-1, vol. 1, s. 214.

⁵⁰ Conclusions I, s. 64, Conclusions 2006, Bułgaria.

⁵¹ Conclusions I, s. 64, Conclusions XIII-4, s. 55.

prawna gwarantująca wypełnienie obowiązków sformułowanych w art. 13 ust. 3 Karty⁵². Powinność zapewnienia pomocy społecznej i medycznej osobom potrzebującym powinna być realizowana za pośrednictwem poradnictwa i pomocy, z jakiej mają prawo korzystać osoby niemające dostatecznych środków utrzymania. Wymienione usługi muszą być świadczone na odpowiednim poziomie. Powinny być dostępne dla osób potrzebujących. Komitet bada liczbę osób świadczących takie usługi oraz ich kwalifikacje zawodowe. Żąda informacji na temat środków w budżecie zabezpieczających świadczenie tego typu usług oraz wydatków poniesionych na zaspokojenie potrzeb osób ubogich⁵³. Bada możliwości dostępu osób potrzebujących do ośrodków pomocy społecznej. Wymaga więc od władz państw członkowskich informacji na temat rozmieszczenia geograficznego instytucji publicznych i prywatnych zajmujących się udzielaniem porad i wykonywaniem opieki nad osobami potrzebującymi⁵⁴. Komitet uważa, że krajowe przepisy nie mogą uwarunkować korzystania z powyższych usług od okresu zamieszkania w określonym państwie członkowskim. Jednoznacznie i zdecydowanie ocenia negatywnie krajowe przepisy uzależniające korzystanie z uprawnienia do pomocy społecznej w formie porad i opieki od okresu zamieszkania w państwie członkowskim⁵⁵.

Postanowienia Karty nie określają, w jakiej formie ma być świadczona pomoc społeczna. Z tego względu może ona przyjąć formę świadczeń pieniężnych lub rzeczowych⁵⁶.

Świadczenia w ramach pomocy społecznej muszą być odpowiednie, co oznacza, że muszą gwarantować życie na godnym poziomie i pokrywać podstawowe potrzeby jednostki⁵⁷.

Państwa członkowskie są zobowiązane stosować się do obowiązków określonych w art. 1 ust. 1-3 Karty wobec własnych i obcych obywateli innych państw członkowskich przebywających legalnie na terytorium państwa przyjmującego. Od czternastego cyklu nadzoru Komitet wymaga od władz państw członkowskich sprawozdań z przestrzegania przepisów art. 13 ust. 1-3 Karty w stosunku do obywateli innych państw członkowskich przebywających nawet czasowo na terytorium innego państwa członkowskiego⁵⁸.

Prawo do szkolenia zawodowego

Z punktu widzenia prawa do edukacji najważniejsze znaczenie ma przepis art. 10 ust. 1 Karty. Norma ta zobowiązuje krajowe władze państwowe, które nie chcą samo-

⁵² Conclusions XIV-1, s. 52.

⁵³ Conclusions XIII-4, s. 59, Conclusions XVII-1, vol. 1, s. 111 (Czechy), s. 148 (Dania), Conclusions 2002, s. 95 (Włochy), Conclusions 2004, vol. 1, s. 113 (Cypr), s. 180 (Estonia), Conclusions 2004, vol. 2, s. 379 (Litwa), s. 534 (Słowenia).

⁵⁴ Conclusions 2004, vol. 1, s. 113 (Cypr), s. 180 (Estonia), Conclusions 2004, vol. 2, s. 534 (Słowenia). Conclusions 2005, Statement of Interpretation of Article 14 § 1.

⁵⁵ Conclusions XIV-1, s. 325-326 (Niemcy), Conclusions XVII-1, vol. 2, s. 296 (Malta), Conclusions 2002, s. 204 (Słowenia), Conclusions 2004, vol. 2, s. 379 (Litwa).

⁵⁶ Conclusions 2006, Moldova.

⁵⁷ Conclusions-XIX-2 (2009) Łotwa, Finish Society for Social Rights v Finland, Complaint No 88/2013, decyzja z 9 września 2014 r.

⁵⁸ Conclusions XIV, s. 55.

dzielnie organizować szkolnictwa zawodowego i technicznego, do wspierania szkolenia technicznego i zawodowego przez instytucje prywatne. W przypadku nauczania na wyższym poziomie art. 10 ust. 1 Karty nakazuje państwu umożliwienie dostępu do istniejącego w danym państwie wyższego nauczania technicznego i uniwersyteckiego. W trakcie pierwszego cyklu nadzoru Komitet doszedł do przekonania, że istota obowiązków wymienionych w analizowanym przepisie zawiera się w: zapewnieniu, promocji i umożliwieniu wszystkim zainteresowanym korzystania z placówek i instytucji zajmujących się kształceniem technicznym i zawodowym na poziomie od podstawowego do zaawansowanego⁵⁹. Art. 10 ust. 1 Karty ma powszechny zasięg. Wszyscy, zarówno obywatele danego państwa członkowskiego, jak i obywatele innych państw-stron, które ratyfikowały Kartę, powinni mieć zapewnione prawo do szkolenia zawodowego. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do zorganizowania lub popierania szkolenia technicznego i zawodowego „w miarę potrzeby”. O tym, jakie potrzeby występują w poszczególnych państwach członkowskich, decydują władze tych państw. Komitet jednakże weryfikuje powyższe oceny. Domaga się od władz państw członkowskich przedstawiania informacji na temat podjętych działań w celu udostępnienia szkolenia technicznego i zawodowego wszystkim zainteresowanym. Nakazuje przedstawienie informacji na temat liczby osób, które skorzystały z powyższej możliwości⁶⁰. W szczególności żąda dostarczenia danych na temat liczby imigrantów zarobkowych pochodzących z innych państw członkowskich – stron Karty, którzy uczestniczyli w szkoleniu technicznym i zawodowym⁶¹. Jest zainteresowany działaniami podejmowanymi w celu przeciwdziałania dyskryminacji wśród imigrantów zarobkowych w sprawach dotyczących szkolenia technicznego i zawodowego⁶². Preferencyjne traktowanie jest akceptowane w przypadku osób niepełnosprawnych. Mimo że osoby niepełnosprawne powinny korzystać z uprzywilejowanego traktowania w sprawach dotyczących szkolenia technicznego i zawodowego, albowiem w kontekście tych szkoleń zostały wymienione w analizowanym przepisie, Komitet uważa, że preferencje powinny rozciągać się na wszelkie rodzaje szkoleń, włącznie z nauczaniem na wyższym poziomie technicznym i uniwersyteckim, o którym jest mowa w końcowej części analizowanego przepisu⁶³. Dostęp do wyższego nauczania technicznego i uniwersyteckiego powinien odbywać się na demokratycznych zasadach, wyłącznie na podstawie indywidualnych uzdolnień⁶⁴. Możliwość studiowania zapewniają stypendia i inne środki pomocy. Komitet jest zainteresowany poznaniem udogodnień stwarzanych przez państwa członkowskie osobom zainteresowanym w korzystaniu z nauczania na poziomie wyższym technicznym

⁵⁹ Conclusions I, s. 55.

⁶⁰ Conclusions II, s. 42 (Dania).

⁶¹ Conclusions IV, s.71 (Niemcy).

⁶² Conclusions V, s. 81 (Francja).

⁶³ Conclusions II, s.43; Conclusions III, s. 54 (Norwegia).

⁶⁴ Conclusions I, s. 55-56.

lub uniwersyteckim⁶⁵. Zapoznanie się z krajowym systemem szkolenia zawodowego zobowiązuje państwa członkowskie do szczegółowej prezentacji organizacji, podziału zadań między różnymi placówkami i instytucjami edukacyjnymi, funkcjonowaniem tych instytucji oraz sposobami ich finansowania. Komitet wymaga systematycznego przedstawiania takich informacji⁶⁶.

Organizacja i/lub wspieranie szkolenia technicznego i zawodowego przez państwo powinny następować w porozumieniu z partnerami społecznymi. Zdaniem Komitetu powyższe zastrzeżenie nie oznacza przeniesienia obowiązków określonych art. 10 ust. 1 Karty z państwa na trójstronne komitety, złożone z przedstawicieli pracowników i pracodawców, obradujących pod przewodnictwem władz państwowych⁶⁷. Partnerzy społeczni powinni uczestniczyć w podejmowaniu przez odpowiednie władze państwowe decyzji o planowaniu placówek i instytucji oświatowych oraz realizowaniu przez te instytucje statutowych zadań⁶⁸. Instytucje zajmujące się szkoleniem technicznym i zawodowym powinny być równomiernie rozprzeszczone na obszarze państwa, tak aby wszyscy zainteresowani ich usługami mieli do nich równy dostęp⁶⁹. Instytucje szkoleniowe powinny być zorganizowane w sposób umożliwiający korzystanie z ich usług przez największą liczbę osób zainteresowanych w zdobyciu przygotowania technicznego lub zawodowego. Koniecznym warunkiem realizacji tej reguły jest odpowiednia proporcja kształcących się i nauczających. Komitet dba o to, aby odsetek uczących się i nauczających pozostawał we właściwych proporcjach. Wzrost liczby kształcących się przy jednoczesnym utrzymywaniu nauczających na stałym poziomie powodował reakcję Komitetu⁷⁰, który badał wysokość poziomu wydatków z budżetu państwa na szkolenie techniczne i zawodowe. Komitet traktował udział wydatków na szkolenie w budżecie jako istotny wskaźnik działań podejmowanych przez władze państwowe z myślą o wypełnianiu obowiązków określonych w art. 10 § 1 Karty⁷¹.

Art. 10 ust. 1 Karty nakazuje państwom członkowskim organizowanie procedury rekrutacji do wyższych szkół technicznych i na uniwersytety wyłącznie na podstawie kryterium indywidualnych uzdolnień kandydatów. Obowiązek umożliwienia dostępu do wyższych studiów technicznych i uniwersyteckich na wszystkie kierunki⁷², a nie tylko na kierunki pozwalające uzyskać określone kwalifikacje zawodowe, takie na przykład jak prawo, medycyna, nakazuje władzom państw członkowskich zorganizowanie pomocy finansowej (stypendiów, zapomóg, kredytów) dla osób studiujących oraz likwidację wszel-

⁶⁵ Conclusions II, s. 42 (Dania).

⁶⁶ Conclusions XIII-3, s. 33.

⁶⁷ Conclusions XII-1, s. 165 (Wlk. Brytania).

⁶⁸ Conclusions XIV-2, s. 748 (Turcja); XIV-2, s. 779 (Wlk. Brytania).

⁶⁹ W przypadku Niemiec po zjednoczeniu Komitet stwierdził, że pomiędzy wschodnimi i zachodnimi landami występują wyraźne różnice w nasyceniu instytucjami szkoleniowymi. Zobowiązał władze niemieckie do likwidacji powyższych dysproporcji. Conclusions XIII-2, s. 319; XIII-4, s. 382.

⁷⁰ Conclusions XIV-2, s. 234 (Finlandia).

⁷¹ Conclusions XIV-2, s. 349 (Grecja).

⁷² Conclusions XIII-3, s. 37.

kich barier w dostępie do nauki. Za takie ograniczenia uznane zostało wprowadzenie wymogu uzyskania pozwolenia na pracę przez obywateli państw członkowskich przed nawiązaniem umowy o szkolenie zawodowe⁷³ oraz możliwością ubiegania się o stypendia. Komitet orzekł, że uprawnienie do ubiegania się o pomoc finansową w trakcie nauki i szkolenia jest uważane za konieczny warunek zapewnienia szkolącym się możliwości korzystania z zagwarantowanego art. 10 § 1 Karty prawa do szkolenia zawodowego⁷⁴. Komitet zadecydował, że zapewnianie środków pomocy finansowej dla uczących się i studiujących jest koniecznym składnikiem realizacji prawa do kształcenia zawodowego.

Z prawa dostępu do szkolenia technicznego, zawodowego, wyższego nauczania technicznego i uniwersyteckiego powinni korzystać obywatele innych państw członkowskich na równi z obywatelami danego państwa. Przypadki nierównego traktowania obywateli państw sygnatariuszy Karty zostały stwierdzone przez Komitet w trakcie tych cykli nadzoru, w których Komitet uważał, że udzielanie pomocy finansowej uczącym się stanowi obowiązek sformułowany w art. 10 ust. 1 EKS⁷⁵.

Postanowienia art. 10 ust. 1 EKS wymagają, by poradnictwo zawodowe było zorganizowane na odpowiednim, merytorycznym poziomie. Oznacza to konieczność wprowadzenia mechanizmu analizującego i weryfikującego wiedzę i umiejętności nabywane w toku szkolenia zawodowego. Szkolnictwo średnie i wyższe powinno prowadzić naukę w taki sposób, by umożliwiała ona nabycie umiejętności niezbędnych ze względu na aktualne potrzeby rynku pracy⁷⁶.

Prawo do mieszkania

Władze wszystkich państw członkowskich zostały zobowiązane do podejmowania działań zmierzających do: popierania dostępu do mieszkań (art. 31 § 1); zapobiegania, ograniczania i likwidowania bezdomności (art. 31 § 2); udostępniania mieszkań dla osób niemających wystarczających zasobów (art. 31 § 3). Komitet uważa, że art. 31 § 1 Karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania wszystkim uprawnionym (obywatelom danego państwa oraz innych państw członkowskich) prawo do mieszkania oraz popieranie dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie. Władze państw członkowskich są zobowiązane do określenia w obowiązujących przepisach, w jaki sposób pojmują sformułowanie „mieszkanie o odpowiednim standardzie”, użyte w art. 31 § 1 Karty. Komitet określa minimalne wymagania powyższej definicji. Według Komitetu mieszkanie o „odpowiednim standardzie” oznacza mieszkanie bezpieczne w sensie struktury oraz wyposażenia sanitarnego, nadmiernie niezaludnione, chronione przed

⁷³ Conclusions VII, s. 59 (Niemcy).

⁷⁴ Conclusions VIII, s. 136.

⁷⁵ Conclusions XIII-4, s. 382 (Belgia), Conclusions XIII-5, s. 81 (Finlandia). Przypadek Grecji: Conclusions XI-1, s. 112; Conclusions XII-1, s. 161-162; Conclusions XIII-1, s. 185; Conclusions XIII-3, s. 155. Conclusions 2003, vol. 2, s. 472-473 (Słowenia).

⁷⁶ Conclusions 2007, Irlandia.

eksmisją⁷⁷. Mieszkanie bezpieczne w sensie zabezpieczenia sanitarnego to mieszkanie zelektryzowane, skanalizowane, ogrzewane, niestwarzające zagrożenia dla zdrowia i życia mieszkańców. Mieszkanie niezaludnione nadmiernie, to mieszkanie, w którym nie zamieszkuje nadmierna liczba osób, a pomieszczenie główne nie ma mniejszej powierzchni od 20 m². Mieszkanie chronione przed eksmisją to mieszkanie, z którego lokatorzy nie mogą być wysiedleni bez zachowania wymaganej procedury. Komitet uważa, iż powyższe standardy powinny mieć zastosowanie do wszelkiej substancji mieszkaniowej; mieszkań nowo zbudowanych i dawnych, które powinny podlegać renowacji. W ramach nadzoru nad przestrzeganiem analizowanego przepisu Komitet badał, czy: obowiązujące w państwach członkowskich przepisy nakładają na władze tych państw zagwarantowanie osobom mającym potrzeby mieszkaniowe odpowiedniego mieszkania; jakie organy ponoszą prawną odpowiedzialność za zrealizowanie powyższego obowiązku; czy krajowe przepisy gwarantują wynajmującym uprawnienia w razie naruszenia przez wynajmujących – właścicieli mieszkań obowiązków określonych umową najmu lub dzierżawy. Prawo do mieszkania jest traktowane przez art. 31 Karty jako podstawowe prawo człowieka. Realizacja powyższego prawa gwarantuje beneficjentom – wynajmującym prawo do swobodnego podejmowania decyzji o wyborze mieszkania. Wybór powinien ograniczać się do mieszkań, które spełniają określone prawem warunki „odpowiedniego” mieszkania. Z raportów przedstawionych przez władze państw członkowskich wynika, że w niektórych rozwiniętych gospodarczo krajach europejskich około 4,2% mieszkań nie spełnia standardów przyjętych przez Komitet ustanowionych na podstawie art. 31 § 1 Karty⁷⁸.

W ostatnim czasie Komitet podkreślał, że art. 31 § 1 Karty nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku osiągnięcia konkretnego rezultatu. Jednocześnie jednak zastrzegł, że prawa gwarantowane postanowieniami Karty muszą znaleźć odzwierciedlenie w praktyce i być efektywne. Powyższe wymaga, by:

- a) przyjąć niezbędne środki prawne, finansowe i organizacyjne gwarantujące stabilny postęp w celu realizacji prawa do mieszkania,
- b) prowadzić odpowiednie statystyki w zakresie potrzeb, dostępnych środków i realizowanych celów w zakresie mieszkalnictwa,
- c) regularnie przeprowadzać rewizję wpływu prowadzonej polityki mieszkaniowej i przyjętych strategii,
- d) wprowadzić określone cele wraz z datami ich realizacji⁷⁹.

Ochrona najemcy przed wynajmującym mieszkania powinna obejmować prawo do żądania, aby wynajmujący przestrzegał obowiązujących przepisów i dostarczyć najemcy odpowiedni pod względem standardów lokal mieszkalny lub przystosować

⁷⁷ Conclusions 2003, vol. 1, s. 211 (Francja), Conclusions 2012, Ukraina.

⁷⁸ Ponad milion mieszkań we Francji nie ma zaplecza sanitarnego. We Włoszech 6% mieszkań nie ma właściwego zaplecza sanitarnego. Natomiast około 3 milionów mieszkań nie zapewnia użytkownikom tzw. bezpieczeństwa w sensie konstrukcji budowlanej. Conclusions 2003, s. 343 (Francja).

⁷⁹ International Movement ATD Fourth Worlds v France, complain no. 33.2006, decyzja z 5 grudnia 2007.

lokal do wymagań określonych obowiązującymi przepisami. W czasie dostosowania lokalu do standardów określonych w prawie mieszkaniowym wynajmujący powinien dostarczyć najemcy lokal zamienny. Niedopełnienie powyższych obowiązków uzasadnia, zdaniem Komitetu, wystąpienie przez wynajmującego z żądaniem na drogę sądową o doprowadzenie we wskazanym czasie lokalu mieszkalnego do wymaganego standardu. W razie niedopełnienia powyższego obowiązku najemcy powinno przysługiwać prawo domagania się obniżenia czynszu oraz odstąpienie od umowy najmu.

Art. 31 § 2 Karty nakłada na państwa członkowskie powinność zapobiegania i ograniczania zjawiska bezdomności. Powyższy przepis jest normą o charakterze dynamicznym. Komitet bada postęp, jaki poszczególne państwa członkowskie czynią, podejmując dwójakiego rodzaju wysiłki w celu stopniowego ograniczenia zjawiska bezdomności. Ostatecznym celem analizowanego przepisu jest zlikwidowanie powyższego ujemnego zjawiska społecznego. Władze państw członkowskich nie zostały zobowiązane do podejmowania wysiłków takich, jakie są możliwe w celu zlikwidowania bezdomności. Winny podejmować wszelkie działania w celu stopniowej likwidacji bezdomności. Komitet uważa za bezdomnych osoby pozbawione stałych mieszkań o odpowiednich standardach. Czasowe dostarczenie pomieszczeń mieszkaniowych nie jest traktowane jako wypełnienie obowiązku sformułowanego w art. 31 § 2 Karty, nawet jeżeli mieszkania zastępcze spełniają wymagania określone w art. 31 § 1 Karty. Dostarczanie osobom bezdomnym mieszkań zastępczych jest traktowane jako pierwsza faza realizacji obowiązków sformułowanych w art. 31 § 2 Karty⁸⁰.

W ramach działań podejmowanych z myślą o likwidacji zjawiska bezdomności władze państw członkowskich powinny podejmować stosowne działania prewencyjne. W pierwszej kolejności są zobowiązane dbać o to, by osoby zaliczane do kategorii społecznej, które są w większym aniżeli przeciętnym stopniu narażone na utratę mieszkania, były objęte szczególną ochroną. W ramach działań prewencyjnych władze państw członkowskich powinny zapewnić osobom, niemającym wystarczających zasobów, mieszkania socjalne, za wynajem których są niższe opłaty⁸¹. Komitet jest zainteresowany poznaniem sytuacji na rynku mieszkań socjalnych. Domaga się przedstawienia informacji na temat podaży i popytu na mieszkania socjalne, warunków, jakie powinny być spełnione przez osoby ubiegające się o przyznanie takich mieszkań, czas oczekiwania na mieszkanie socjalne. Obowiązek dostarczenia osobom potrzebującym takich mieszkań socjalnych spoczywa na organach administracji rządowej i samorządowej. Komitet jest zainteresowany w uzyskaniu danych na temat działań podejmowanych przez te organy w celu stymulowania prywatnych podmiotów do budowania i wynajmowania mieszkań socjalnych na korzystniejszych warunkach dla mniej zamożnych warstw społeczeństwa. Ważnym elementem polityki społecznej przeciwdziałania społecznie negatywnemu zjawisku bezdomności jest zakaz eksmitowania mieszkańców, którzy nie mają dostatecznych środków na opłacenie czynszu mieszkaniowego oraz opłat eksploatacyjnych lub zajmują mieszka-

⁸⁰ European Roma Rights Center (ERRC) v Portugal, Complaint n. 61/2010, decyzja z 30 czerwca 2011.

⁸¹ Conclusions 2006, Litwa.

nie bez tytułu prawnego. Komitet jest zdania, iż przed podjęciem przez stosowny organ decyzji o eksmisji powinno być przeprowadzone postępowanie wyjaśniające i sądowe. Osoby eksmitowane powinny mieć możliwość obrony swoich praw. O decyzji o eksmisji z lokalu mieszkalnego osoby zainteresowane powinny być powiadomione wcześniej. W przepisach mieszkaniowych powinny być sformułowane zakazy prowadzenia eksmisji w nocy, w zimie. Osobom eksmitowanych należy zapewnić pomieszczenia zastępcze⁸². Eksmisja przeprowadzona niezgodnie z powyższymi zasadami powinna być uznana za nielegalną; organy i osoby, które ją zrealizowały, powinny zostać ukarane. Pokrzywdzonym powinno się wynagrodzić poniesione straty.

Z raportów przedstawianych przez państwa członkowskie wynika, iż powyższe dyrektywy modelowego postępowania eksmisyjnego nie są przestrzegane. Komitet w związku z powyższym domaga się przedstawienia informacji na temat działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu zagwarantowania ochrony prawa do mieszkania. W tym celu odracza wydanie orzeczenia o zgodności krajowych przepisów z międzynarodowymi standardami ustanowionymi w art. 31 § 2 Karty wobec trzech (Francji, Włoch, Szwecji)⁸³ spośród czterech państw członkowskich, które złożyły w 2003 r. sprawozdanie z dostosowania przepisów krajowych do wymagań określonych w art. 31 § 2 Karty. W przypadku Słowenii Komitet wydał orzeczenie o niezgodności krajowych przepisów z międzynarodowymi standardami ustanowionymi art. 31 § 2 Karty z powodu dyskryminacji obywateli innych państw członkowskich. Z raportu przedstawionego przez władze Słowenii wynika, że posiadanie obywatelstwa tego państwa jest koniecznym warunkiem ubiegania się o mieszkanie socjalne⁸⁴. Mimo że z raportu władz Republiki Włoch wynika, iż posiadanie obywatelstwa tego kraju (lub państwa, którego obywatele mają prawo do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie mieszkania socjalnego) jest koniecznym warunkiem uczestnictwa w programie społecznym, który określa zasady dostępu do mieszkań socjalnych, Komitet odroczył wydanie orzeczenia i uzależnił rozstrzygnięcie od wyjaśnienia sytuacji prawnej obywateli innych państw członkowskich w sprawach dotyczących nabycia uprawnień do mieszkania socjalnego⁸⁵.

Art. 31 § 3 Karty zobowiązuje państwa członkowskie do sprawienia, że koszty mieszkań staną się dostępne dla tych osób, które nie mają wystarczających zasobów. Komitet uważa, że mieszkania są dostępne wówczas, gdy najemca jest w stanie ponieść bez uszczerbku dla obniżenia standardu życia koszty wynajmu, na które składają się: opłata depozytowa, zaliczka na poczet czynszu, czynsz oraz opłaty eksploatacyjne. Przyjmując powyższe wyznaczniki dostępności mieszkań, Komitet jest zdania, że na podstawie art. 31 § 3 Karty państwa członkowskie są obowiązane do podejmowania działań mających na celu obniżanie wartości i kosztów eksploatacji mieszkań oraz do przyznania osobom niemającym wystarczających

⁸² Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands, Complaint no. 90/2013, decyzja z 1 lipca 2014.

⁸³ Conclusions 2003: Francja, s. 232; Włochy, s. 348. Szwecja, Conclusions 2003, vol. 2, s. 655.

⁸⁴ Conclusions 2003, vol. 2, s. 56-561.

⁸⁵ Conclusions 2003, vol. 1, s. 346-347.

zasobów świadczeń mieszkaniowych⁸⁶. W związku z powyższym Komitet żąda od władz państw członkowskich danych na temat kosztów budowy mieszkań socjalnych oraz liczebności grup społecznych o przychodach poniżej minimalnej stawki krajowej. Komitet stara się zorientować, czy i jakie grupy społeczne nie mają możliwości samodzielnego pokrycia kosztów wynajmu i eksploatacji mieszkań socjalnych. Bez względu na rezultaty powyższej analizy Komitet stara się ustalić, czy państwa członkowskie zapewniają osobom i rodzinom, które nie mogą ponieść kosztów wynajmu i utrzymania mieszkań, świadczenia socjalne – dodatki mieszkaniowe⁸⁷. Ustala zasady wypłacania tych świadczeń, ich zabezpieczenie finansowe, gwarancje prawne oraz sprawdza, jak są traktowani obywatele innych państw członkowskich, którzy ubiegają się o powyższe świadczenia⁸⁸.

OCHRONA PODSTAWOWYCH PRAW SPOŁECZNYCH W JUDYKATURZE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. obejmuje ochroną podstawowe prawa socjalne obywateli państw członkowskich Rady Europy, ponieważ wedle orzecznictwa Europejskiej Komisji Praw Człowieka powyższe uprawnienia są traktowane jako prawa człowieka i korzystają z gwarancji sformułowanych w powyższej konwencji⁸⁹. Przepis art. 6 § 1 Europejskiej konwencji praw człowieka gwarantuje prawo do rzetelnego i publicznego rozpatrzenia w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd, orzekający o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym obywateli państw członkowskich Rady Europy (*right to fair trial*). Osobisty i majątkowy charakter praw socjalnych regulowanych przepisami prawa zabezpieczenia społecznego, ich powiązanie z uprawnieniami pracowniczymi regulowanymi przepisami prawa pracy państw członkowskich Rady Europy sprawia, że Europejska Komisja Praw Człowieka uznała prawa socjalne za prawa człowieka objęte ochroną prawną gwarantowaną przepisami Europejskiej konwencji praw człowieka⁹⁰. Mimo że Europejska Komisja Praw Człowieka uznała, że ochroną prawną objęte jest zarówno istnienie praw socjalnych oraz sposób, w jaki powyższe

⁸⁶ International Movement ATD Fourth World v France, complaint No. 33/2006, decyzja z 5 grudnia 2007.

⁸⁷ Conclusions 2005, Szwecja.

⁸⁸ Conclusions 2003, vol. 1, s. 235.

⁸⁹ ECHR, *Airey v. Ireland* przywołane w książce *Social security as a human right. The protection afforded by the European Convention on Human Rights*, Human rights files, No. 23, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2007, s. 8; Zob. również orzeczenia w sprawach: *Belgian Linguistic case*, 23.02.1968, Series A No. 6, s. 31, § 3-4; *Golder*, 21.02.1975, Series A No. 18, s. 18, § 35; *Luedicke, Belkacem and Koç*, 28.11.1978, Series A No. 29, s. 17-18, § 42; *Markcx*, 13.06.1979, Series A No. 31, s. 15, § 31; *Rasmussen v. Denmark*, 28.11.1984 (Application No. 8777/79).

⁹⁰ *Feldbrugge v. the Netherlands* oraz *Deumeland v. Federal Republic of Germany*, 15.11.1983; *Nibbio v. Italy*, *Borgese v. Italy*, *Biondi v. Italy*, *Monaco v. Italy*, *Lestini v. Italy*, 26.02.1992; *Salesi v. Italy*, 26.02.1993; *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, 24.06.1993. Zob. *Social security as a human right. The protection afforded by the European Convention of Human Rights*, Council of Europe, Strasbourg 2007 s. 10-11.

uprawnienia są realizowane przez instytucje administrujące świadczeniami socjalnymi, pochodzącymi ze składek lub wypłacanymi z funduszy finansowanych z budżetu państwowego (składkowymi i bezskładkowymi), ochrona praw regulowanych krajowymi przepisami zabezpieczenia społecznego ma charakter formalnoprawny. Europejska Komisja Praw Człowieka, a obecnie Europejski Trybunał Praw Człowieka badają, czy osoby ubiegające się o świadczenia socjalne z ubezpieczenia społecznego i pomocy społecznej miały możliwość dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, czy postępowanie prowadzone przez organy administrujące świadczeniami socjalnymi nie było nadmiernie sformalizowane, w szczególności, czy wnioskodawca dochodzący powyższych świadczeń miał możliwość przedstawienia swoich roszczeń, czy postępowanie administracyjne i sądowe nie było prowadzone zbyt opieszale⁹¹. Ustalają, czy świadczenia zostały wypłacone bez zbędnej zwłoki.

Prawa społeczne regulowane krajowymi przepisami prawa zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich były przez Europejską Komisję Praw Człowieka chronione na podstawie art. 1 Protokołu Nr 1 – Ochrona prawa własności, art. 14 Europejskiej konwencji – Zakaz dyskryminacji, art. 2 Konwencji – Prawo do życia, art. 3 Konwencji – Zakaz tortur, art. 8 Konwencji – Prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, domu i korespondencji. Europejski Trybunał Praw Człowieka utrzymał praktykę rozpoznawania spraw o ochronę praw socjalnych w świetle wymienionych przepisów Europejskiej konwencji praw człowieka.

Uprawienie do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, najpierw świadczeń ubezpieczeniowych, finansowanych ze składek ubezpieczonych⁹², a następnie świadczeń z zakresu pomocy społecznej⁹³, zostało uznane przez Europejską Komisję Praw Człowieka za własność podlegającą ochronie w świetle art. 1 Protokołu Nr 1. Mimo takiej kwalifikacji uprawnień do świadczeń socjalnych ani Europejska Komisja Praw Człowieka, ani Europejski Trybunał Praw Człowieka nie uznały, iż art. 1 Protokołu Nr 1 gwarantuje beneficjentom godziwy poziom świadczeń, nawet jeżeli poziom tych świadczeń uregulowanych krajowymi przepisami prawa zabezpieczenia społecznego nie zapewniał uprawnionym minimum socjalnego⁹⁴. Pod rządem art. 1 Protokołu 1 uprawnienie do świadczeń socjalnych podlega ochronie prawnej tylko wtedy, gdy władze państwa członkowskiego pozbawiają uprawnionych tytułu własności do świadczeń⁹⁵.

Prawa socjalne są chronione przez art. 14 Konwencji. Przepis ten zabrania władzom państw członkowskich dyskryminowania w oparciu o prawnie zabronione kryteria

⁹¹ Europejska Komisja Praw Człowieka, a następnie Europejski Trybunał Praw Człowieka uznały za niezgodne z art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka postępowania w sprawie świadczeń socjalnych, które trwały ponad 6, 7, 11, 14 lat. Zob. orzeczenia w sprawach: Deumeland, Salesi..., Jacqui and Ledun v. France, 28.03.2000; Maci v. France, 8.04.2003. Social security as a human right..., s. 14 i nast.

⁹² Müller v. Austria, 16.12.1974. Social security as a human right..., s. 23 i nast.

⁹³ Gaygusuz v. Austria, 16.09.1996. Social Security as a human right..., s. 24.

⁹⁴ Federspev v. Italy, 6.09.1995; Larioshina v. Russia, 23.04.2002. Social security as a human right..., s. 27.

⁹⁵ Kijartan Ásmundssaon v. Iceland, 12.10.2004. Social Security as a human right..., s. 30.

różnicowania, którymi są: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie oraz inne przyczyny. Art. 14 Konwencji z reguły jest stosowany w związku z innymi przepisami Konwencji. W sprawach dotyczących uprawnień do świadczeń socjalnych Europejska Komisja Praw Człowieka, a potem Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekały o niedopuszczalności dyskryminacji ze względu na płeć w związku z prawem świadczeniobiorcy do małżeństwa i założenia rodziny (art. 14 w związku z art. 12)⁹⁶, ochroną prawa własności (art. 14 w związku z art. 1 Protokołu Nr 1)⁹⁷, prawem do rzetelnego procesu (art. 14 w związku z art. 6 § 1)⁹⁸.

Stwierdzenie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, iż państwo członkowskie, przeciwko któremu zostało wniesione roszczenie o pozbawienie życia z powodu niezaspokojenia uprawnień socjalnych i niedostarczenia odpowiednich świadczeń z zabezpieczenia społecznego, a więc z powodu zarzutu naruszenia art. 2 Konwencji, zorganizowało system zabezpieczenia społecznego, stanowiło podstawę do oddalenia żądania⁹⁹. Europejski Trybunał Praw Człowieka tylko częściowo oceniał poziom zaspokojenia przez władze państw członkowskich potrzeb dotyczących ochrony życia i zdrowia obywateli. W sprawie *Nitecki v. Poland* Trybunał stwierdził, że polski system zabezpieczenia społecznego zapewnia skarżącemu zwrot części kosztów lekarstw (70%), zatem brak jest podstaw do uwzględnienia skargi z powodu odmowy refundowania pozostałej części (30%) wydatków na medykamenty.

W najbardziej bezpośredni sposób międzynarodowy organ wymiaru sprawiedliwości nadzorujący przestrzeganie praw społecznych jako praw człowieka wyraził swoje stanowisko na temat znaczenia Europejskiej konwencji praw człowieka dla ochrony uprawnień gwarantowanych krajowymi przepisami zabezpieczenia społecznego w orzeczeniu wydanym w sprawie *Pancenko v. Latvia*¹⁰⁰. Oddalając skargę, opartą na art. 3 Konwencji, wniesioną przeciwko Łotwie z powodu niezapewnienia bezpłatnej opieki medycznej lub pomocy finansowej umożliwiającej leczenie, Trybunał orzekł, że Konwencja „jako taka nie gwarantuje zaspokojenia praw ekonomicznych i społecznych, takich jak prawo do pracy, prawo do bezpłatnej opieki lekarskiej”. Europejska konwencja praw człowieka zawiera jedynie proceduralne gwarancje zaspokojenia takich uprawnień, które zostały wyraźnie zagwarantowane w krajowych przepisach prawa zabezpieczenia społecznego. Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniach wydanych w sprawach *Jazwinsky v.*

⁹⁶ Rita Cannatella v. Switzerland, 11.04.1996. Application No. 25928/94. Social Security as a human right..., s. 31-32.

⁹⁷ Van Raalte v. the Netherlands, 21.02.1997. Application No. 20060/92; Michael Matthews v. United Kingdom, 28.11.2000. Application 40302/98; Wessles-Bergervoet v. Netherlands, 4.06.2002. Application No. 34462/97; Willis v. the United Kingdom, 11.06.2002. Application No. 36042/97; Stec and others v. the United Kingdom, 12.04.2006. Applications Nos. 65731/01 I 65900/01. Social security as a human right..., s. 32 i nast.

⁹⁸ Schuler-Zraggen v. Switzerland 24.06.1993. Application No. 14518/89. Social security as a human right..., s. 35.

⁹⁹ La Parola and others v. Italy, 30.11.2000. Application No. 39712/98 Nitecki v. Poland, 21.03.2002. Application No. 65653/01. Social security as a human right..., s. 38-39.

¹⁰⁰ 28.10.1999. Application No. 40772. Social security as a human right..., s. 43.

*Slovakia*¹⁰¹ oraz *Jitka Zehnalová and Otto Zehnal v. the Czech Republic*¹⁰² wyraźnie stwierdził, że międzynarodowe gwarancje ochrony praw ekonomicznych i społecznych zostały skodyfikowane w zrewidowanej Europejskiej karcie społecznej¹⁰³.

Europejski Trybunał Praw Człowieka korzystał z dorobku Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w sprawach dotyczących ochrony praw ubiegających się o świadczenia z zabezpieczenia społecznego, objętych osłoną socjalną gwarantowaną art. 11 Karty¹⁰⁴ oraz ochrony uprawnień i swobód obywateli innych państw europejskich, przebywających na terytorium jednego z państw członkowskich Rady Europy (art. 19 Karty – „prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy”)¹⁰⁵. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekał na podstawie przepisów (art. 1, art. 2, art. 3, art. 6, art. 8 i art. 14) Europejskiej konwencji praw człowieka, chroniących prawo własności, prawo do życia, prawo do uczciwego procesu, prawo do prywatności oraz zabraniających poniżającego traktowania i dyskryminowania ubezpieczonych. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydaje orzeczenia wiążące dla władz państw członkowskich. Z tego względu powołanie się w wyrokach tego trybunału na traktaty międzynarodowe Rady Europy (Karty praw społecznych) sprawia, iż powyższe dokumenty międzynarodowego prawa pracy nabierają mocy wiążącej w relacjach między władzami państw członkowskich i obywatelami tych państw.

OCHRONA PODSTAWOWYCH PRAW SPOŁECZNYCH W OPARCIU O POSTANOWIENIA EUROPEJSKIEJ KARTY SPOŁECZNEJ W JUDYKATURZE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Jakkolwiek Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu z dużą ostrożnością podchodzi do traktowania standardów określonych w treści Karty jako podstawy uprawnień obywateli Unii Europejskiej, to jednak zdarza się, że traktuje on postanowienia tego aktu jako wyznaczenia przy interpretacji praw przysługujących obywatelom Unii.

W sprawie *Kiiski*¹⁰⁶ przyjętą przez siebie interpretację dyrektywy 92/85/EEC oparł w dużej mierze na postanowieniach Karty. ETS na gruncie przyjętego przez siebie zapatrywania co do ochrony wynikającej z postanowień dyrektywy zauważył, że „Artykuł 136 WE odwołuje się również do Europejskiej karty społecznej, podpisanej w Turynie w dniu 18 października 1961 r., zrewidowanej w Strasburgu w dniu 3 maja 1996 r., której stronami są wszystkie państwa członkowskie, w wyniku przystąpienia do karty

¹⁰¹ 7.09.2000. Applications Nos. 33088/96, 52236/99, 52451-52459/99. Social security..., s. 46.

¹⁰² 14.05.2002. Application No. 38621/97. Social security..., s. 44.

¹⁰³ Social security..., s. 46.

¹⁰⁴ Social security as a human right. The protection afforded by the European Convention on Human Rights, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2007, *passim*.

¹⁰⁵ H. Lambert, *The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 2006, *passim*.

¹⁰⁶ Wyrok ETS z 20 września 2007, C-116/06 Sarii Kiiski, ERC 2007 I-07643.

w jej brzmieniu pierwotnym, zrewidowanym bądź też w obydwu jej brzmieniach. Artykuł 8 Europejskiej Karty Społecznej, dotyczący prawa pracowników do ochrony przed urodzeniem dziecka i po nim, zapewnienia kobietom prawo do urlopu w wymiarze całkowitym co najmniej dwunastu tygodni, zgodnie z brzmieniem pierwotnym, i co najmniej czternastu tygodni, zgodnie z brzmieniem zrewidowanym. (...) W związku z tym prawo do urlopu macierzyńskiego przyznane ciężarnym pracownikom należy uznać za środek ochronny prawa socjalnego, który ma szczególne znaczenie”. Innym przykładem jest sprawa *Impact*¹⁰⁷, gdzie Trybunał Sprawiedliwości interpretował art. 4 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego w dniu 18 marca 1999 r. Artykuł ten reguluje zasadę niedyskryminacji w odniesieniu do relacji pomiędzy pracownikami zatrudnionymi na czas określony i nieokreślony. Sąd zadający ETS pytanie w trybie postępowania prejudycjalnego chciał wiedzieć, czy reguła ta odnosi się również do wysokości wynagrodzenia i emerytur. Trybunał odwołał się do postanowień Karty, która wymienia pomiędzy celami, które umawiające się strony zobowiązały się realizować, prawo wszystkich pracowników do „sprawiedliwego wynagrodzenia, wystarczającego dla zapewnienia im, jak i ich rodzinom, godziwego poziomu życia”. Biorąc pod uwagę ten argument, Trybunał uznał, że klauzulę 4 porozumienia ramowego należy interpretować jako wyrażającą zasadę wspólnotowego prawa socjalnego, która nie może być interpretowana zawężająco.

Trybunał odwoływał się do postanowień Karty również w sprawach dotyczących praw socjalnych obywateli Unii Europejskiej, wskazując, że przy określaniu i interpretowaniu celów, które Unia i państwa członkowskie wyznaczyły sobie, wśród których widnieją poprawa warunków życia i pracy pracowników i ich odpowiednia ochrona socjalna, powinny być świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej karcie społecznej.

W naszej ocenie prawa gwarantowane postanowieniami Karty społecznej powinny być istotnym źródłem określającym zasady interpretacji uprawnień obywateli Unii w zakresie praw socjalnych, w tym prawa do zdrowia, pomocy socjalnej, edukacji i praw dotyczących mieszkalnictwa.

BEZPOŚREDNIE STOSOWANIE MIĘDZYNARODOWYCH PRZEPISÓW PRAWA PRACY PRZEZ SĄDY KRAJOWE

Bezpośrednie stosowanie międzynarodowych przepisów prawa pracy przez sądy krajowe („*statute-like application*”) ma miejsce w razie: nieistnienia krajowych przepisów prawa pracy; konfliktu norm między krajowymi przepisami prawa pracy; stwierdzenia zgodności z konstytucją (ustawą zasadniczą) norm prawnych zamieszczonych w krajowych przepisach prawa pracy; konieczności zapewnienia wsparcia krajowym przepisom prawa pracy¹⁰⁸. Z powyższego wyszczególnienia wynika, że krajowe sądy mogą wyko-

¹⁰⁷ Wyrok ETS z 15 kwietnia 2008, C-268/06, *Impact*.

¹⁰⁸ C. Tomas, M. Pelz, X. Beadonnet, *The use of international labour law in domestic courts: Theory, recent jurisprudence and practical implications*, [in:] *Les normes internationales du travail: un patrimoine*

rzyszywać traktaty międzynarodowe Rady Europy jako podstawowe lub uzupełniające (subsydiarne) źródła prawa pracy. Przykładów bezpośredniego stosowania przez krajowe sądy pracy dostarcza judykatura holenderska, belgijska, niemiecka i włoska na tle stosowania art. 13 Karty¹⁰⁹. W przeważającej większości przypadków krajowe sądy sięgały do międzynarodowych przepisów prawa pracy w razie konieczności wzmocnienia lub rozbudowania argumentacji wspierającej rozstrzygnięcie. W ten właśnie sposób korzystały z przepisów art. 13 i art. 15 Karty sądy niemieckie, norweskie, rumuńskie i włoskie¹¹⁰. W podejściu organów wymiaru sprawiedliwości w Europie do stosowania w procesie orzekania w sprawach o roszczenia ze stosunków pracy i świadczenia ubezpieczeniowe międzynarodowych przepisów prawa rysuje się wyraźna różnica między sądami „nowych” i „starych” państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiej Strefy Ekonomicznej. W państwach „nowych” (Polska, Rumunia) międzynarodowe standardy prawa pracy są w zasadzie pomocniczo wykorzystywane wyłącznie przez sądy najwyższe lub trybunały konstytucyjne¹¹¹. W „starych” państwach członkowskich do przepisów konwencji traktatów międzynarodowych sięgają sądy pracy orzekające w pierwszej instancji.

WPŁYW MIĘDZYNARODOWYCH ORGANIZACJI NA WŁADZĘ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Największe znaczenie w procesie przestrzegania międzynarodowych standardów prawa pracy przez państwa członkowskie ma dobrowolne dostosowanie przepisów krajowych i praktyki ich stosowania do konwencji MOP i traktatów międzynarodowych Rady Europy. Dostosowanie krajowych przepisów prawa pracy i zabezpieczenia społecznego do międzynarodowych standardów ustanowionych w konwencjach MOP i traktatach międzynarodowych może następować w następstwie negatywnej oceny przez organy międzynarodowe nadzorujące przestrzeganie przez władze państw członkowskich konwencji MOP i traktatów międzynarodowych. System międzynarodowego nadzoru nad przestrzeganiem przez władze państw członkowskich konwencji MOP i traktatów międzynarodowych jest rozbudowany. W Radzie Europy nadzór nad władzami państw członkowskich sprawuje Europejski Komitet Praw Spo-

pour l'avenir. Mélandes en l'honneur de Nicolas Valticos, Direction J.C. Javillier, B. Gerigon, coordonnateur G.P. Politakis, Bureau international de Travail, Genève 2004, s. 258 i n.; G. Gori, *Domestic enforcement of the European Social Charter: The way forward*, [in:] *Social rights in Europe*, red. G. de Búrca, B. de Witte przy współpracy L. Gertsching, Oxford 2005, s. 77-79; A.M. Świątkowski, *Stosowanie konwencji MOP i traktatów Rady Europy przez krajowe sądy pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2008, nr 6, s. 294 i nast.

¹⁰⁹ G. Gori, *Domestic enforcement...*, s. 77-78.

¹¹⁰ Ibidem, s. 86-87.

¹¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.11.2002 r., K 37/01, Dz.U. nr 196, poz. 1660 uznał za niezgodny z art. 20, art. 59 ust. 2 Konstytucji, art. 4 Konwencji Nr 98 MOP, art. 6 ust. 2 Europejskiej karty społecznej. Zob. L. Florek, *Wpływ międzynarodowego prawa pracy na prawo polskie*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, red. A. Łazowski, R. Ostrowski, Kraków 2005, s. 657.

łecznych, który jest również organem *quasi-sądowym*¹¹². Rozpatruje skargi zbiorowe wnoszone przez międzynarodowe organizacje partnerów społecznych oraz międzynarodowe organizacje pozarządowe na władze państw członkowskich¹¹³. W okresie od 1999 do 2015 roku do Komitetu wniesiono 120 skarg zbiorowych. W wielu sprawach, w trakcie postępowania, władze państw członkowskich dostosowały przepisy do międzynarodowych standardów ustanowionych w Karcie w takim brzmieniu, jaki nadaje im wykładnia Europejskiego Komitetu Praw Społecznych¹¹⁴.

Wielu przykładów pozytywnego oddziaływania nadzoru sprawowanego przez Komitet dostarczają konkluzje w sprawach dotyczących sprawozdań prezentowanych przez władze państw członkowskich na temat krajowych przepisów prawa pracy i zabezpieczenia społecznego i praktyki ich stosowania. Konkluzje powyższe nie mają wiążącego charakteru, podlegają ocenie Komitetu Rządowego Rady Europy¹¹⁵. Jednakże pod wpływem stanowiska Europejskiego Komitetu Praw Społecznych władze niektórych państw (Belgia, Malta, Niemcy) zmieniły przepisy o świadczeniach rodzinnych dla obywateli innych państw członkowskich, zamieszkujących w wymienionych państwach. W 2001 r. Polska dostosowała przepisy migracyjne do wymagań art. 19 Karty, zezwalając na łączenie rodzin imigrantów – obywateli innych państw członkowskich Rady Europy, legalnie przebywających na jej terytorium¹¹⁶.

ZAKOŃCZENIE

Międzynarodowe standardy prawa zabezpieczenia społecznego sformułowane w Karcie Praw Społecznych Rady Europy ustanawiają minimalny poziom ochrony

¹¹² A.M. Świątkowski, *The European Committee of Social Rights*, [w:] *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*, ed. G.P. Politiakis, International Labour Organization, Geneva 2007, s. 37 i nast.

¹¹³ A. Świątkowski, *Quasi judykacyjna funkcja Komitetu Praw Społecznych Rady Europy*, "Państwo i Prawo" 2004, nr 9, s. 46 i nast.; Tenże, *Funciones causijurisdiccionales del Comité de Derechos Sociales del Consejo Europeo*, "Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social" No. 7, Abril 2005, Buenos Aires, s. 533 i nast.

¹¹⁴ Zob. np. Complaint No. 11/2001 European Council of Police Trade Unions v. Portugal. W tej sprawie skarga zbiorowa została wniesiona 18.07.2001 r. Zarzucono w niej naruszenie przepisów art. 5 i 6 Karty wobec funkcjonariuszy policji. Władze Portugalii uznały słuszność zarzutów i 9.02.2002 r. zmieniły krajowe przepisy zbiorowego prawa pracy (akt 14/2002), dostosowując je do międzynarodowych standardów; Complaint No. 13/2002 International Association Autism-Europe (IAAE) v. France. Skargę wniesiono 27.07.2002 r. Zarzuciła władzom Francji naruszenie przepisów art. 15, art. 17, art. E Karty, iż reformując system edukacji nie zagwarantowała dzieciom autystycznym jednakowej ochrony ich praw dotyczących możliwości kształcenia. Władze Francji podjęły działania mające na celu dostosowanie krajowych przepisów do wymagań Karty. Complaint No. 17/2003 World Organization against Torture (OMCT) v. Greece. Skargę wniesiono 28.07.2003 r., zarzucając naruszenie art. 17 Karty, polegające na niewystarczającej ochronie dzieci w szkołach i w domu przed stosowaniem kar cielesnych. W trakcie postępowania władze greckie wprowadziły wyraźny zakaz stosowania kar cielesnych wobec dzieci.

¹¹⁵ J. Maciejewska, *Kontrola wykonywania przez państwa międzynarodowych zobowiązań w sferze praw człowieka – doświadczenia Europejskiej Karty Społecznej*, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej, red. A. Świątkowski, Kraków 2006, s. 143 i nast.

¹¹⁶ G. Gori, *Domestic enforcement...*, s. 75, przypis 28.

uprawnień socjalnych w skali kontynentu europejskiego. Rozprzestrzenienie tych standardów w środowisku prawników specjalizujących się w ochronie praw społecznych i ekonomicznych, pojmowanych jako prawa człowieka, a następnie ich stosowanie przez sądy w znacznym stopniu przyczyni się do ujednolicenia standardów ochrony prawnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej i Rady Europy. W środowisku prawników specjalizujących się w prawie europejskim i międzynarodowym i wpływie tych gałęzi prawa na harmonizowanie przepisów krajowych powyższe zjawisko określane jest terminem „globalizacja sądowa” (*judicial globalization*)¹¹⁷. Charakterystyczną cechą tego zjawiska jest orzekanie przez sądy krajowe na podstawie przepisów prawa międzynarodowego. Zanim powyższe zjawisko rozprzestrzeni się w prawie zabezpieczenia społecznego, a następnie stanie się powszechnym zwyczajem, konieczne jest kształcenie prawników, a szczególnie sędziów orzekających w krajowych sądach wszystkich szczebli w sprawach regulowanych przepisami międzynarodowego i europejskiego prawa pracy. Skuteczna ochrona praw społecznych i praw ekonomicznych, pojmowanych jako podstawowe prawa człowieka, regulowanych przepisami prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, wymaga zastąpienia manieri sporadycznego powoływania w uzasadnieniach orzeczeń sądów najwyższych i trybunałów konstytucyjnych międzynarodowych standardów regulowanych traktatami Rady Europy systematycznym orzekaniem przez sądy wydające wyroki w pierwszej instancji w oparciu o przepisy aktów międzynarodowego prawa pracy w każdym przypadku, w którym krajowe normy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego nie regulują w ogóle lub nie regulują wystarczająco precyzyjnie uprawnień pracowników i socjalnych. Niezbędne jest również kierowanie się treścią tych aktów przy interpretacji przepisów prawa krajowego.

Stosowanie norm europejskiego prawa przez krajowe sądy pracy wymaga od prawników, a zwłaszcza sędziów, dogłębnej znajomości nie tylko standardów międzynarodowych, ale i orzecznictwa organów międzynarodowych powołanych do wykładni treści tych przepisów i sprawowania merytorycznego nadzoru nad ich przestrzeganiem przez władze państw członkowskich. Podjęcie działań w kierunku globalizacji praw socjalnych w Unii Europejskiej oraz „globalizacji sądowej” polegającą na wykorzystaniu aktów międzynarodowego prawa pracy do ochrony praw społecznych i ekonomicznych wymaga urzeczywistnienia przez instytucje unijne i europejskie korporacje prawnicze zasad sformułowanych w rezolucjach uchwalonych w Wiedniu¹¹⁸. Zobowiązuje do tego zasada *pacta sunt servanda*, sankcjonowana przez system odpowiedzialności międzynarodowej państwa członkowskiego z powodu ignorowania międzynarodowego porządku prawnego¹¹⁹. Temu celowi

¹¹⁷ A.M. Slaughter, *Judicial Globalization*, “Virginia Journal of International Law” 2000, vol. 40, s. 1103 i nast.; K. Knop, *Here and There: International Law in Domestic Courts*, “New York University Journal of International Law and Policy” 2000, vol. 32, s. 501 i nast.

¹¹⁸ Vienna Declaration on the Role of Judges In the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, http://www.bmaa.gv.at/view.php3?f_id=3300&LNG=en.

¹¹⁹ Zob. J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility. Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge 2002, s. 191 i nast.

ma służyć jednolicie pojmowana zasada „pełnego” obywatelstwa Unii, gwarantująca pełną ochronę praw obywatelskich, politycznych, ekonomicznych i społecznych. Obywatele Unii Europejskiej powinni mieć zagwarantowany jednakowy status prawny bez względu na miejsce pobytu. W sferze ochrony praw społecznych, ekonomicznych i politycznych traktaty i konwencje Rady Europy stwarzają szansę ustanowienia jednolitej unijnej koncepcji obywatelstwa.

Bibliografia

- Beenen N., *Citizenship, Nationality and Access to Public Service Employment. The Impact of European Community Law*, Groningen 2001.
- Búrca G. de, Witte B. de, przy współpracy L. Ogertsching, *Social rights in Europe*, Oxford 2005.
- Crawford J., *The International Law Commission's Articles on State Responsibility. Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge 2002.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.
- Everson M., *The Legacy of the Market Citizen*, [w:] J. Shaw, G. More, *New Legal Dynamics of the European Union*, Oxford 1995.
- Gori G., *Domestic enforcement of the European Social Charter: The way forward*, [w:] *Social rights in Europe*, red. G. de Búrca, B. de Witte przy współpracy L. Gertsching, Oxford 2005.
- Knop K., *Here and There: International Law in Domestic Courts*, „New York University Journal of International Law and Policy” 2000, vol. 32.
- Kovar R., Simon D., *La citoyenneté européenne*, Cahiers de droit européen 1993, No. 3-4.
- Lambert H., *The position of aliens in relation to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 2006.
- Maciejewska J., *Kontrola wykonywania przez państwa międzynarodowych zobowiązań w sferze praw człowieka – doświadczenia Europejskiej Karty Społecznej*, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej, red. A. Świątkowski, Kraków 2006.
- Mitrus L., *Tytuł IV. Solidarność*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013.
- O’Leary S., *The Evolving Concept of Community Citizenship: From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, The Hague, London, Boston 1996.
- A.M. Slaughter, *Judicial Globalization*, „Virginia Journal of International Law” 2000, vol. 40.
- Shaw J., *The Transformation of Citizenship In European Union. Electoral Rights and the Restructuring of Political Space*, Cambridge 2007.
- Świątkowski A.M., *Obywatelstwo Unii Europejskiej a prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego*, Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej, Kraków 2008.
- Świątkowski A., *Funciones causijurisdiccionales del Comité de Derechos Sociales del Consejo Europeo*, „Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social”, No. 7, Abril 2005, Buenos Aires.
- Świątkowski A., *Quasi judykacyjna funkcja Komitetu Praw Społecznych Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9.
- Świątkowski A.M., *The European Committee of Social Rights*, [w:] *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*, ed. G.P. Politakis, Geneva 2007.
- Świątkowski A.M., *Stosowanie konwencji MOP i traktatów Rady Europy przez krajowe sądy pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2008, nr 6.

Tomas C., Pelz M., Beadonnet X., *The use of international Labour law In domestic courts: Theory, recent jurisprudence and practical implications*, [in:] *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Direction J.C. Javillier, B. Gerigon, coordinateur G.P. Politakis, Genève 2004.

Streszczenie: Artykuł analizuje możliwość potraktowania postanowień Karty Praw Społecznych Rady Europy jako standardu określającego minimalny poziom ochrony uprawnień społecznych w skali kontynentu europejskiego. Uprawnienia te są analizowane jako element obywatelstwa europejskiego. Brak jednolitej koncepcji obywatelstwa UE sprawia, że poszczególne państwa członkowskie EU nie realizują wspólnego modelu przestrzegania praw społecznych. Taka sytuacja sprzyja interwencji unijnych i krajowych organów wymiaru sprawiedliwości, albowiem stosowanie w praktyce trzech różnych standardów ochrony praw społecznych *a limine* uzasadnia wątpliwość równego traktowania i nasuwa podejrzenie o naruszeniu przepisu o zakazie dyskryminacji obywateli Unii Europejskiej ze względu na przynależność państwową. W artykule przeanalizowano następujące prawa regulowane postanowieniami Europejskiej karty społecznej: prawo do ochrony zdrowia, pomocy społecznej, mieszkania i edukacji.

Słowa kluczowe: obywatelstwo europejskie, Europejska karta społeczna, prawo do mieszkania, prawo do ochrony zdrowia, prawo do pomocy społecznej, prawo do edukacji

EUROPEAN CITIZENSHIP, EUROPEAN SOCIAL CHARTER, THE RIGHT TO HOUSING, RIGHT TO HEALTH, THE RIGHT TO SOCIAL ASSISTANCE, THE RIGHT TO EDUCATION

Summary: The article analyzes the possibility of treatment of the Charter of Social Rights of the Council of Europe as a standard specifying the minimum level of protection of social rights in the scale of the European continent. These rights are analyzed as part of European citizenship. Because of the absence of a uniform concept of the Union citizenship, the individual Member States of the European Union do not apply the common model of compliance with the social rights. The effect of this is the intervention of the Union and domestic judicial authorities, since the practical application of the three standards of protection of social rights *a limine* puts in doubt the equal treatment and gives rise to the suspicion that the provision prohibiting discrimination of the Union citizens on grounds of nationality is violated (article 18(1) TFEU). Claims for social benefits regulated by the European laws are no longer treated by the EU judiciary as privileges which may be satisfied at the sole discretion of the competent public authorities. The article analyzes the following rights regulated in the provisions of the European Social Charter: the right to health care, social assistance, housing and education.

Keywords: The Union citizenship, European Social Charter, the right to health care, the right to social assistance, the right to housing, the right to education.