

### ***Maksymalny pułap wysokości wypłacanych emerytur***

**Valkov i inni przeciwko Bułgarii (orzeczenie – 25 października 2011r., Izba (Sekcja IV), skargi nr 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 i 2041/05)**

*Skarżącymi było dziewięciu obywateli bułgarskich, którzy przeszli na emeryturę w różnych okresach w latach 1979 - 2002. Ośmiu z nich przed emeryturą było pilotami wojskowymi albo saperami w policji granicznej. Jeden nich wykonywał ciężkie prace fizyczne.*

*Zgodnie z obowiązującym prawem kwota miesięcznej emerytury nie mogła przekroczyć określonego ustawowego maksimum. Do końca 1999 r. kwestie te były uregulowane ustawą z 1957 r., a od 2000 r. kodeksem ubezpieczeń społecznych.*

*W praktyce system ograniczeń maksymalnej wysokości emerytur działał w ten sposób, że w decyzjach dotyczących każdego ze skarżących Narodowy Instytut Ubezpieczeń Społecznych najpierw ustalał wysokość miesięcznej emerytury przysługującej na podstawie ogólnych przepisów a następnie odpowiednio ją ograniczał. Proces ten był powtarzany w każdym przypadku przeliczania emerytury na nowo albo jej waloryzacji. W rezultacie w latach 1999 – 2009 skarżący otrzymywali emerytury, które po ograniczeniu wynosiły między 160 a 700 lewa.*

*W grudniu 1997r. prokurator generalny zakwestionował wchodzący tu w grę przepis ustawy z 1957r. przed Trybunałem Konstytucyjnym, który jednak nie zgodził się z wnioskiem o jego sprzeczności z konstytucją. W lutym 2010r. zajął on podobne stanowisko w związku z kwestią konstytucyjności odpowiedniego przepisu kodeksu ubezpieczeń społecznych.*

W skardze do Trybunału, powołując się na art.1 Protokołu nr 1 do Konwencji oraz art. 14, skarżący zarzucili, że ograniczenie wysokości ich emerytur oznaczało naruszenie ich praw do ochrony własności oraz ochrony przed dyskryminacją.

Trybunał przypomniał, że zasady, które mają generalnie zastosowanie w sprawach na tle art.1 Protokołu nr 1 obowiązują również w przypadku emerytur. Przepis ten nie gwarantuje prawa do nabycia własności ani - jako takiego - żadnego prawa do emerytury w określonej wysokości. Jeśli jednak państwo przyjęło przepisy przewidujące uprawnienie do wypłaty świadczeń wynikające z prawa do emerytury – niezależnie od tego, czy było uzależnione od wcześniejszego uiszczenia składek – należy je uważać za rodzące u osób spełniających ich wymagania interes majątkowy objęty art. 1 Protokołu nr 1. Obniżenie wysokości albo zaprzestanie wypłaty emerytury może więc stanowić ingerencję w mienie wymagającą uzasadnienia.

W tym przypadku emerytury zostały najpierw obliczone zgodnie z ogólnymi przepisami ustawy emerytalnej z 1957r. a następnie kodeksu ubezpieczeń społecznych z 1999r. (w przypadku osób, które przeszły na emeryturę po 1 stycznia 2000r., wyłącznie tego drugiego). Ze względu na to, że kwoty ustalone w rezultacie tych obliczeń w przypadku każdego ze skarżących przewyższały ustawowy maksymalny pułap, ich emerytury zostały obniżone do poziomu tego pułapu. Można więc było uznać to za ingerencję w mienie skarżących albo za część ogólnych warunków ustawowych regulujących sposób obliczania wysokości emerytury oznaczającą w rezultacie, że skarżący nie posiadali żadnego „mienia” w odniesieniu do kwoty przewyższającej pułap ustawowy.

Należało poza tym odnotować, że kodeks ubezpieczeń społecznych wprowadził to ograniczenie na czas określony – do 31 grudnia 2003r. Potem jednak, w rezultacie nowelizacji z grudnia 2003r. zostało ono wprowadzone na stałe do wszystkich emerytur przyznanych przed określoną datą: początkowo 31 grudnia 2009r. a w rezultacie dalszych nowelizacji 31 grudnia 2011 i 31 grudnia 2013r. Z tego punktu widzenia można twierdzić, że niezależnie od ich sytuacji przed lub potem, między 1 stycznia 2000r. a 23 grudnia 2003r. skarżący mogli być uważani za posiadających uprawnione oczekiwanie, że utrzymywanie maksymalnego pułapu emerytury zakończy się 31 grudnia 2003r. oraz że zmiana ustawowa, która doprowadziła do tego, że to oczekiwanie stało się bezprzedmiotowe, oznaczała w ten sposób ingerencję w ich “mienie”.

Trybunał uznał, że nie ma potrzeby zajmować wyraźnego stanowiska w tych kwestiach, bo uważał, że w tym przypadku nie doszło do naruszenia art.1 Protokołu nr 1 z niżej przedstawionych powodów. Założył więc, że artykuł ten miał w tym przypadku zastosowanie i można było uznać, że doszło do ingerencji w prawa skarżących.

Przy ocenie, czy był przestrzegany, Trybunał stwierdził, iż nie uważał, aby określenie górnej granicy emerytury oznaczało “pozbawienie własności” w rozumieniu zdania drugiego pierwszego akapitu art. 1 Protokołu nr 1. Raczej należało uważać je za ingerencję w prawo skarżących do spokojnego korzystania z mienia w rozumieniu zdania pierwszego akapitu pierwszego.

Ingerencja była bezspornie zgodna z prawem zarówno z punktu widzenia prawa krajowego jak i Konwencji. Przy ocenie, czy służyła ona uprawnionemu interesowi publicznemu i była proporcjonalna do celu, który miał być przy jej pomocy realizowany, Trybunał podkreślił, że zgodnie z orzecznictwem władze krajowe, ze względu na ich bezpośrednią wiedzę o swoim społeczeństwie i jego potrzebach, są co do zasady lepiej przygotowane niż sędzia międzynarodowy do oceny tego, co leży w interesie publicznym.

W systemie Konwencji do nich właśnie należy początkowa ocena istnienia problemu publicznej troski wymagającego podjęcia środków oznaczających ingerencję w spokojne

korzystanie z mienia. Poza tym, pojęcie „interes publiczny” jest z konieczności szerokie. W szczególności, decyzja o przyjęciu ustaw dotyczących emerytur albo świadczeń społecznych wiąże się z koniecznością rozważenia rozmaitych kwestii socjalnych i ekonomicznych. Swoboda ustawodawcy przy wprowadzaniu w życie takich polityk musi być więc szeroka, a jego ocena dotycząca tego, co leży w interesie publicznym, powinna być szanowana, chyba że jest wyraźnie pozbawiona uzasadnionych podstaw.

Każda ingerencja musi również pozostawać w rozsądnej proporcji do realizowanego celu. Innymi słowy, musi być zachowana właściwa równowaga między wymaganiami ogólnego interesu społeczności i ochrony podstawowych praw jednostki. Nie ma jej w przypadku ponoszenia przez daną osobę indywidualnego i nadmiernego ciężaru. W związku z tym ważne jest również ustalenie, czy prawo skarżącego do świadczeń z wchodzącego w grę systemu ubezpieczeń społecznych zostało naruszone w sposób dotyczący samej istoty jego praw emerytalnych. Z drugiej strony nie można było pominąć faktu, że art. 1 Protokołu nr 1 nie ogranicza swobody państwa wyboru typu i wysokości świadczeń dostępnych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych.

W tej sprawie skarżący kwestionowali cel maksymalnego pułapu emerytury twierdząc, że nie wynikał on – jak twierdził rząd – z ograniczeń możliwości finansowych systemu emerytalnego. Był raczej wynikiem przekonania o braku tolerancji przez ogół dla bardzo wysokich emerytur oraz o tym, że ustawa emerytalna z 1957r. umożliwiała przejście na emeryturę na zbyt dogodnych warunkach. Trybunał ze swojej strony uznał, że pułap ten oznacza w sposób oczywisty oszczędności dla systemu emerytalnego. Nie musiał jednak ustalać, czy oszczędności te były rzeczywiście konieczne ze względu na finansowe możliwości funkcjonowania systemu. Zauważył, że Trybunał Konstytucyjny uznając ten pułap za zgodny z konstytucją wyraził pogląd, że przemawiały za nim “wymagania sprawiedliwości społecznej”. Nawet przyjmując, że twierdzenia skarżących co do rzeczywistego celu pułapu były prawidłowe, zdaniem Trybunału bułgarski ustawodawca mógł wziąć pod uwagę względy społeczne a jego ocena nie była oczywiście pozbawiona uzasadnionych podstaw. Systemy emerytalne różnych krajów różnią się pod względem znaczenia przywiązywanego do elementów redystrybucyjnych i ubezpieczających. Studia porównawcze Banku Światowego i OECD pokazują, że chociaż niektóre państwa Konwencji nadają większe znaczenie zapewnieniu tych samych lub bardzo podobnych tzw. stóp zastąpienia dla wszystkich pracowników z silnym powiązaniem wysokości emerytur z zarobkami osiąganymi przez nich przed przejściem na emeryturę, w innych akcent kładzie się na wystarczającą wysokość emerytury pozostającej w niewielkim albo żadnym związku z zarobkami przed emeryturą. Należy to w pierwszej kolejności do decyzji władz krajowych, które mają bezpośrednią legitymację demokratyczną i są lepiej przygotowane niż sąd międzynarodowy do oceny lokalnych potrzeb i warunków. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, w sprawach polityki ogólnej, w związku z którymi opinie w społeczeństwie demokratycznym mogą rozsądnie znacznie się różnić, specjalne znaczenie muszą mieć oceny decydenta krajowego. Trybunał uznał więc, że pułap maksymalnej wysokości emerytur realizował uprawniony cel w interesie publicznym.

Wniosek ten nie był jednak wystarczający, bo należało również ustalić, czy istniała rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i celem, jaki miał być przy ich pomocy realizowany.

W związku z tym Trybunał zauważył, że funkcja redystrybucyjna systemu emerytalnego może być realizowana rozmaicie: przez przyjęcie progresywnej formuły obliczania jej wysokości, nałożenie górnych pułapów świadczeń emerytalnych czy opodatkowanie wysokich emerytur. W Bułgarii ustawodawca postanowił zwolnić z opodatkowania emerytury wypłacane z pierwszego i drugiego filara, ale wyznaczył dla tych pierwszych ich maksymalny pułap. Trybunał nie mógł uznać, że rozwiązanie to, samo w sobie, było nieproporcjonalne. W wielu sprawach zgadzał się z możliwością obniżenia wysokości świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Zaaprobował on maksymalne pułapy emerytur podobne do tego, który wchodził w tym przypadku w grę. Wspomniane studia porównawcze Banku Światowego i OECD wskazują, że ustalenie maksymalnej wysokości emerytur ze środków publicznych nie jest wyjątkowo specyfiką bułgarską.

W tej sprawie istniało wiele czynników, które miały wpływ na ocenę Trybunału. Głównym argumentem skarżących przeciwko maksymalnemu pułapowi emerytury było to, że - w odróżnieniu współczesnych pracowników, których dotyczy górna granica zarobków, od której oblicza się wysokość emerytury, oni musieli płacić składki od całej kwoty ich względnie wysokich wynagrodzeń; byli więc uprawnieni do emerytur odpowiadających tym składkom. Argument ten jednak – zdaniem Trybunału – nie mógł się utrzymać. Po pierwsze, nie można było pominąć faktu, że do 1996r. składki były opłacane wyłącznie przez pracodawców, którzy nie mogli ich odliczać od wynagrodzeń pracowniczych; dotyczy to nadal personelu wojskowego, funkcjonariuszy publicznych oraz niektórych innych kategorii pracowników państwowych.

Ponadto, argument ten niewłaściwie przedstawia relację między składkami na ubezpieczenia społeczne oraz emeryturami z pierwszego filara w Bułgarii. W odróżnieniu od drugiego i trzeciego filara, w których składki są bezpośrednio powiązane z oczekiwanymi w przyszłości świadczeniami, składki do pierwszego filara nie miały i nadal nie mają bezpośredniego powiązania z wysokością emerytur. Charakter pierwszego filara bułgarskiego systemu emerytalnego, zarówno na podstawie ustawy z 1957 r. jak i kodeksu ubezpieczeń społecznych z 1999r., oznaczał, że wyższych składek na ubezpieczenie społeczne nie można było uważać za wystarczającą podstawę uprawnienia do odpowiadających im świadczeń emerytalnych. W istocie, w przypadku niektórych ze skarżących – oraz innych osób w podobnej sytuacji – składki te były płacone głównie pod rządami odmiennego reżimu ekonomicznego, w którym fundusz emerytalny był nieodłączną częścią ogólnego budżetu państwa a realna wartość bułgarskiego lewa a także ogólny kształt gospodarki bułgarskiej były całkowicie odmienne niż dziś.

Po drugie, Trybunał nie mógł pominąć faktu, że maksymalny pułap wysokości emerytur został przyjęty i - co ważniejsze - utrzymywany w okresie, w którym bułgarski system emerytalny przechodził całkowitą reformę w ramach procesu przekształcania państwa z gospodarką całkowicie państwową i opartą na centralnym planowaniu na państwo z własnością prywatną i gospodarką rynkową. Nowy system emerytalny w Bułgarii przewiduje – jak się wydaje - zapewnienie wyższych świadczeń emerytalnych poprzez system drugiego i trzeciego filara, które – w odróżnieniu od pierwszego - są finansowane z systemów definiowanych składką. W tym kontekście kwestionowane rozwiązanie, jak również przedłużanie jego obowiązywania do końca 2009r. a następnie do końca 2011 i 2013r., można było uważać za środek przejściowy towarzyszący ogólnej transformacji systemu emerytalnego. Trybunał uznał w przeszłości, że państwa mają szeroką swobodę uchwalania ustaw związanych ze zmianami systemu politycznego i gospodarczego. To prawda, że skarżący - wszyscy z nich urodzeni przed 1 stycznia 1960r. - nie byli uprawnieni do korzystania z drugiego filara i nie mogli więc podwyższyć w ten sposób swojej emerytury. Trybunał nie mógł jednak nadać temu rozstrzygającego znaczenia, bo filar ten jest finansowany z systemu definiowanego składką wpłacaną na konta indywidualne; wysokość świadczeń jest w nim bezpośrednio uzależniona od wysokości i okresu płacenia składek przez osoby do niego należące. Można zrozumieć, że system taki może być otwarty tylko dla osób, które mają możliwości gromadzenia środków pozwalających na sfinansowanie swoich emerytur.

Po trzecie, na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że skarżący byli zobowiązani do pogodzenia się z rozsądną i proporcjonalną redukcją a nie całkowitą utratą swoich uprawnień emerytalnych. W istocie nie dotknęło ich rzeczywiste obniżenie otrzymywanych miesięcznych wypłat, a jedynie nie doczekali się deklarowanego zniesienia pułapu maksymalnej emerytury. Wcześniej, od momentu przejścia na emeryturę nigdy nie otrzymywali swoich emerytur bez tego ograniczenia. Ponadto, ograniczenie to, chociaż czasami – ale nie zawsze – oznaczające poważne obniżenie nominalnej wysokości miesięcznych emerytur, nie pozbawiało skarżących zupełnie jedynych środków utrzymania. Skarżący należą w sposób naturalny do osób pobierających najwyższe emerytury wśród ponad dwóch milionów emerytów w Bułgarii. Z trudem więc można uważać ich za takich, którzy muszą ponosić nadmierny albo nieproporcjonalny ciężar albo wobec których została naruszona sama istota ich praw emerytalnych.

Nie można było poza tym pominąć faktu, że publiczne systemy emerytalne oparte są na solidarności między płacącymi składki a korzystającymi ze świadczeń. Podobnie, jak inne systemy ubezpieczeń społecznych są wyrazem solidarności społeczeństwa z jego słabszymi członkami i nie można ich porównywać z prywatnymi systemami ubezpieczeniowymi. W istocie, jak już Trybunał wcześniej podkreślił, systemy emerytalne poszczególnych krajów różnią się nadawaniem względnie większego znaczenia elementom redystrybucyjnym albo elementom ubezpieczeniowym.

Wysokość pułapu oraz sposób jego obliczania zmieniał się z biegiem lat. Początkowo maksymalna emerytura była powiązana z emeryturą socjalną w ten sposób, że nie mogła przekroczyć jej trzykrotnej wysokości. W 2000r. podniesiono jej wysokość do czterokrotnej wysokości. W 2003r. maksymalny pułap został powiązany z maksymalną wysokością dochodów stanowiących podstawę do wyliczenia emerytury oraz przeciętnym oczekiwanym poziomem tzw. stopy zastąpienia. Był on stopniowo podwyższany i w rezultacie problem związany z maksymalnym pułapem dotyka coraz mniejszej liczby emerytów.

Z tych względów Trybunał uważał, że zarzucony maksymalny pułap wysokości emerytury mieścił się w granicach swobody oceny Bułgarii w regulowaniu swojej polityki w sferze ubezpieczeń społecznych. W rezultacie nie było naruszenia art.1 Protokołu nr 1 (sześć do jednego).

Skarżący zarzucili również na podstawie art.14 Konwencji w połączeniu z art.1 Protokołu nr 1, że byli ofiarami podwójnej dyskryminacji: po pierwsze, w stosunku do emerytów, których emerytury były niższe niż maksymalny pułap a więc w rezultacie nie byli nim dotknięci oraz w stosunku do wysokich urzędników państwowych, których emerytury na podstawie przepisów przejściowych i końcowych kodeksu ubezpieczeń społecznych z 1999r. nie były nim objęte.

Trybunał uważał, że nie musi rozstrzygać, czy fakty tej sprawy mieściły się w granicach ochrony na podstawie tego przepisu. Nawet bowiem w przypadku odpowiedzi pozytywnej a więc uznania, że art.14 miał zastosowanie, nie było jego naruszenia.

W związku z pierwszą częścią zarzutu skarżących - że byli traktowani odmiennie niż emeryci z niższymi zarobkami, których emerytury nie osiągały maksymalnego pułapu - Trybunał uważał, że kwestionowane ustawodawstwo mające na celu obcięcie wysokości emerytur przewyższających określoną kwotę musiało nieuchronnie dotknąć emerytów mieszczących się w tej szczególnej kategorii w odróżnieniu od wszystkich innych. Trybunał uznał cel tych przepisów za uprawniony w interesie publicznym. Zdaniem skarżących nie było to jednak wystarczającym usprawiedliwieniem kwestionowanej różnicy, bo wprowadzenie pułapu maksymalnej emerytury miało nieproporcjonalny i poważny wpływ na ich sytuację. Oznaczało to w istocie ten sam zarzut, chociaż z innej perspektywy, co badany na podstawie art.1 Protokołu nr 1.

Zarzut ten można było również przedstawić jako pośrednią dyskryminację, jednak i w tym wypadku ze względu na posiadaną swobodę ustawodawca bułgarski nie złamał zasady proporcjonalności.

W związku z zarzutem dyskryminacji w stosunku do wysokich urzędników państwowych Trybunał stwierdził, że musiał ocenić, czy skarżący potrafili wykazać, że dla celów związanych z emeryturą znaleźli się w istotnie podobnej sytuacji do emerytów sprawujących wysokie urzędy. Skarżący twierdzili przede wszystkim, że dla tych celów

nie można było rozróżnić charakteru wchodzących w grę rodzajów zatrudnienia. Trybunał nie był gotów do takiej oceny w oparciu o naturę wymagających i ważnych zadań wykonywanych przez skarżących oraz zadań wysokich urzędników państwa: prezydenta lub wiceprezydenta Bułgarii, marszałka Zgromadzenia Narodowego, premiera czy sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Sąd międzynarodowy nie może się na ten temat wypowiadać; wchodzi bowiem w grę oceny dotyczące polityki, które co do zasady są zastrzeżone dla władz krajowych mających bezpośrednią polityczną legitymację i lepiej przygotowanych niż sąd międzynarodowy do oceny lokalnych potrzeb i warunków.

W związku z tym należało odnotować, że Trybunał i była Komisja wielokrotnie mieli okazję aprobować różnice, jakie niektóre państwa Konwencji wprowadziły w kwestiach emerytalnych między funkcjonariuszami publicznymi i pracownikami prywatnymi. Oba te organy przyznały również, chociaż w odmiennych kontekstach, istnienie różnic między innymi zawodami takimi jak prywatnie praktykujący prawnicy i prawnicy sądowi lub quasi- sądowi a także zaprzysiężeni rewidenci księgowi oraz inżynierami i innymi wolnymi zawodami.

Z tych względów Trybunał stwierdził, że nie doszło do naruszenia art.14 Konwencji w połączeniu z art.1 Protokołu nr 1 (jednogłośnie).

### **Uwagi:**

Na tle ciekawej analizy niektórych aspektów bułgarskiego systemu emerytalnego przypomnienie zasad ogólnych obowiązujących w tego typu sprawach. Trybunał jeszcze raz mocno podkreślił, że państwa mają dużą swobodę w kształtowaniu swoich systemów ubezpieczeń społecznych, w tym również w kwestiach emerytalnych.