

***Utrata przez osoby zatrudnione w organach bezpieczeństwa byłego reżimu komunistycznego uprzywilejowania w sferze praw emerytalnych***

**Cichopek i inni przeciwko Polsce (decyzja o odrzuceniu skargi – 14 maja 2013r., Izba (Sekcja IV), skargi 15189/10 i inne (łącznie 1628)**

*Na podstawie ustawy przyjętej w 2009 r. zostały ograniczone prawa emerytalne byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990, a więc w okresie reżimu komunistycznego. Do Trybunału zostało wniesionych 1 628 skarg osób, które uznały się z tego powodu za pokrzywdzone .*

Skarżący uważali, że został wobec nich naruszony art. 1 Protokołu nr 1, bo ustawa z 2009 r. ich zdaniem arbitralnie obniżyła emerytury do poziomu nie usprawiedliwionego żadnym uprawnionym celem w interesie publicznym.

Trybunał potwierdził, że wszystkie zasady mające generalnie zastosowanie w sprawach na tle art. 1 Protokołu nr 1 mają również znaczenie w przypadku emerytur.

Artykuł ten nie gwarantuje prawa do nabycia własności. Nie może on być również interpretowany jako zapewniający prawo do emerytury w określonej wysokości. Państwo Konwencji może swobodnie decydować o wprowadzeniu jakiejś formy ubezpieczenia społecznego, jego typie i wysokości świadczeń. Jeśli jednak w państwie obowiązują przepisy przewidujące wypłatę emerytury wynikającą z prawa do niej – niezależnie od wcześniejszego uiszczania składek – należy je uważać za rodzące u osób spełniających ich wymagania interes majątkowy objęty ochroną art.1 Protokołu nr 1. Obniżenie wysokości albo zaprzestanie wypłaty emerytury może więc stanowić ingerencję w mienie, która wymaga usprawiedliwienia.

Pierwszym i najważniejszym wymaganiem art.1 Protokołu nr 1 jest to, aby ingerencja władzy publicznej w spokojne korzystanie z mienia była zgodna z prawem. Każda taka ingerencja musi również realizować uprawniony cel.

Ze względu na bezpośrednią wiedzę o swoim społeczeństwie i jego potrzebach władze krajowe są co do zasady lepiej przygotowane niż sędzia międzynarodowy do oceny tego, co leży w interesie publicznym lub powszechnym. W systemie ochrony na tle Konwencji do władz krajowych należy więc początkowa ocena istnienia problemu publicznej troski wymagającego działań wpływających na korzystanie z prawa własności. Podobnie, jak w innych dziedzinach, na które rozciągają się gwarancje Konwencji, również i w tym przypadku władze krajowe korzystają z marginesu swobody.

Ponadto, pojęcie “interes publiczny” jest z konieczności szerokie. Uznając za naturalne, że swoboda ustawodawcy przy implementacji polityk społecznej i gospodarczej powinna być szeroka, Trybunał wielokrotnie deklaruwał, że szanuje ocenę ustawodawcy w zakresie tego, co leży w interesie publicznym, jeśli nie jest ona oczywiście pozbawiona uzasadnionych podstaw.

Zasadniczo subsydiarna rola Konwencji systematycznie prowadziła Trybunał do uznania, że władze krajowe – posiadając bezpośrednią legitymację demokratyczną – są co do zasady lepiej przygotowane niż sąd międzynarodowy do oceny lokalnych potrzeb i warunków. W sprawach

## 2 Cichopek i inni przeciwko Polsce (decyzja o odrzuceniu skargi – 14 maja 2013r., Izba (Sekcja IV), skargi 15189/10 i inne (łącznie 1628))

polityki ogólnej, w których opinie w społeczeństwie demokratycznym mogą znacznie się różnić, specjalne znaczenie powinna mieć rola decydenta krajowego.

W wielu wyrokach wydanych w kontekście zmian politycznych rozpoczętych w Europie Centralnej i Wschodniej w latach 1989-1990 Trybunał podkreślał, że zasady te odnoszą się również - jeśli nie tym bardziej - do działań podejmowanych w procesie fundamentalnych reform systemu politycznego, prawnego i gospodarczego przy przechodzeniu od systemu totalitarnego do demokratycznego państwa. Zjawiska te nieuchronnie wiążą się ze zmianami prawnymi na wielką skalę w sferze gospodarczej i społecznej. Równoważenie praw wchodzących w grę, jak również interesów różnych osób dotkniętych procesem przekształcania państwa, jest wyjątkowo trudnym zadaniem. W takich okolicznościach państwo musi, z naturalnych względów, korzystać z szerokiej swobody.

Nie jest ona jednak nieograniczona. Trybunał musi być przekonany, że została zachowana rozsądna proporcja między użytymi środkami i celem, jaki miał być w ten sposób osiągnięty. Wyraża to pojęcie „właściwej równowagi”, jaka musi być zachowana między wymaganiami ogólnego interesu społeczności i ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności Trybunał musi upewnić się, czy na skutek ingerencji dana osoba nie została nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążona.

Przy ocenie proporcjonalności środków podejmowanych przez państwo w sferze praw emerytalnych ważne jest ustalenie, czy prawo skarżącego do świadczeń z danego systemu ubezpieczeń społecznych zostało naruszone w sposób dotykający samej istoty tego prawa. Ważna może być również natura odebranego świadczenia, a w szczególności, czy jego źródłem był szczególnie korzystny system emerytalny dostępny jedynie pewnym grupom. Ocena w tym zakresie różni się zależnie od konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego; całkowite pozbawienie uprawnień powodujące utratę środków utrzymania co do zasady oznacza jednak naruszenie prawa własności, ale rozsądna i umiarkowana obniżka już nie.

Trybunał wielokrotnie rozpatrywał specyficzny problem uprzywilejowanej pozycji w sferze praw emerytalnych członków elity komunistycznej, policji politycznej i sił zbrojnych w krajach post – komunistycznych. Potwierdził uprawniony charakter celu realizowanego przez ustawodawcę krajowego, jakim było wyeliminowanie niesprawiedliwych lub nadmiernych świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Jest on uprawniony do likwidacji przywilejów finansowych natury politycznej posiadanych przez byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych. Podjęte środki nie mogą być jednak nieproporcjonalne. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie ma wątpliwości, iż osoby korzystające z takich przywilejów nie mogą w sposób uprawniony oczekiwać, że po zmianach w kierunku demokracji zachowają swoją uprzywilejowaną pozycję.

Rozwiązania przyjęte w ustawie z 2009r. nieodwracalnie pozbawiły skarżących emerytur otrzymywanych przed 1 stycznia 2010r. Stanowiło to ingerencję w ich prawa majątkowe chronione w art.1 Protokołu nr 1. Tak więc sprawa ta wymagała zbadania z punktu widzenia zdania drugiego pierwszego akapitu tego przepisu wprowadzającego wyjątki pozwalające na odebranie „mienia ... w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę”.

Skarżone środki zostały wprowadzone na podstawie ustawy przyjętej przez polski parlament i zbadanej następnie przez Trybunał Konstytucyjny, który uznał ją za zgodną z konstytucją. Tak

więc ingerencja w prawa majątkowe skarżących była zgodna z prawem dla celów art.1 Protokołu nr 1.

Cele realizowane przez państwo w drodze ustawy z 2009r. zostały wyłożone w jej preambule i szeroko wyjaśnione w wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz w uchwale Sądu Najwyższego.

Polski parlament, biorąc pod uwagę zasługującą na moralne potępienie rolę byłej służby bezpieczeństwa – policji politycznej – w utrzymywaniu systemu komunistycznego oraz prześladowaniu organizacji i osób broniących demokracji, oraz fakt, że osoby zatrudnione w tej służbie otrzymywały rozmaite, w tym ekonomiczne, przywileje, zdecydował, że dalsze uprzywilejowanie ich w sferze praw emerytalnych nie da się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny podzielił ten pogląd. Stwierdził, że ustawodawca, idąc za tą zasadą, realizował uprawniony cel dostosowania emerytur byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa do poziomu średnich emerytur przysługujących w ogólnym systemie ubezpieczeń społecznych. Podkreślił również, że kategorycznie negatywna ocena przez parlament służby bezpieczeństwa komunistycznego państwa była uprawniona ze względu na historyczne doświadczenie Polski pod rządami komunistycznymi. Odwołując się do historycznej przeszłości określił istotę działalności tych władz jako m.in. wspieranie reżimu politycznego wrogiego prawom człowieka i odnotował, że w nagrodę rządząca partia komunistyczna zapewniła funkcjonariuszom nadużywającym władzy praktyczną bezkarność, promocje, które były szybsze niż w innych służbach mundurowych, wysokie wynagrodzenia za służbę, wiele innych przywilejów ekonomicznych i socjalnych oraz wysokie emerytury. Po szczegółowej analizie rozmaitych istotnych czynników politycznych, społecznych i ekonomicznych, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przyjęte środki były zgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej. Podobna była ocena Sądu Najwyższego.

Trybunał ponownie przypomniał, że przy wprowadzaniu polityki społecznej i ekonomicznej, zwłaszcza w okresie przejściowym od reżimu totalitarnego do państwa demokratycznego, władze państwowe korzystają z szerokiej swobody oceny tego, co leży w interesie publicznym. Działania takie muszą obejmować przepisy dekomunizacyjne umożliwiające dokonanie rozliczenia z komunistyczną przeszłością i usunięcie jej reliktywów również w takich sferach, jak przywileje specjalne i ekonomiczne wcześniej przyznane byłej elicie, siłom mundurowym, w tym zwłaszcza policji politycznej oraz jej tajnym współpracownikom albo innym osobom odgrywającym istotną rolę w ochronie niedemokratycznego reżimu. W tym kontekście należało podkreślić, że skarżący byli funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa, której racją bytu były zamachy na najbardziej fundamentalne wartości leżące u podstaw Konwencji.

Powszechnie było wiadomo, że transformacja polityczna w krajach postkomunistycznych wiązała się z wieloma skomplikowanymi, daleko idącymi i kontrowersyjnymi reformami, które z konieczności musiały być rozciągnięte w czasie. Usuwanie dziedzictwa komunistycznego było stopniowe, każdy z krajów miał swoją własną, czasami powolną, drogę naprawy niesprawiedliwości z przeszłości i jej rozliczenia. Nawet, jeśli w chwili upadku reżimów totalitarnych kraje te stały przed podobnymi problemami, nie było i nie mogło być wspólnego podejścia do odbudowy ich politycznych, prawnych lub społecznych systemów. Nie został ustalony również żaden konkretny harmonogram ani szybkość, z jaką ten proces wymagał zakończenia.

#### 4 Cichopek i inni przeciwko Polsce (decyzja o odrzuceniu skargi – 14 maja 2013r., Izba (Sekcja IV), skargi 15189/10 i inne (łącznie 1628))

W rzeczywistości ustawodawca krajowy wyposażony w bezpośrednią legitymację demokratyczną jest lepiej przygotowany niż Trybunał do oceny, czy w danym kraju - ze względu na jego wyjątkowe doświadczenie historyczne i polityczne - interes publiczny wymagał przyjęcia określonych środków dekomunizacji, aby zapewnić większą sprawiedliwość społeczną albo stabilność demokracji. Równocześnie, władze krajowe, ze względu na bezpośrednią wiedzę o swoim kraju, były uprawnione do potępienia w wybranym przez siebie czasie i formie, instytucji lub działań z przeszłości, które – zgodnie z historycznym doświadczeniem kraju – odrzucały zasady demokracji, rządów prawa i praw człowieka.

Trybunał nie miał powodu do innego zdania niż parlament polski, Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy, i zgodził się, że państwo było uprawnione do likwidacji przywilejów emerytalnych uważanych za bezzasadne lub niesprawiedliwe i w ten sposób zapewnić większą uczciwość systemu emerytalnego. Zgodził się również z argumentem Trybunału Konstytucyjnego, który odrzucił twierdzenie, iż ustawa z 2009r. służyła zemście i była kolektywną karą.

Obniżenia przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymania władzy – lub korzystały z opresyjnego reżimu, nie można uważać za karę. Emerytury zostały obniżone przez ustawodawcę nie dlatego, że ktoś ze skarżących popełnił przestępstwo albo był osobiście odpowiedzialny za naruszenia praw człowieka, ale dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda za służbę uważaną za szczególnie użyteczną dla komunistycznego państwa. Ze względu na powody ich przyznania i sposób uzyskania, musiały być uważane za oczywiście niesprawiedliwe z punktu widzenia wartości leżących u podstaw Konwencji. W tej sytuacji osobista wina osób, które korzystały z takich niesprawiedliwych przywilejów, nie miała znaczenia przy rozważaniu kwestii zgodności z art.1 Protokołu nr 1.

Pozostało upewnić się, czy władze zachowały właściwą równowagę między zastosowanymi środkami i celem, który starały się przy ich pomocy zrealizować.

System emerytalny służb mundurowych, z których skarżący pobierali świadczenia, miał charakter nieskładkowy, bo był w pełni finansowany z funduszy państwowych, a osoby z niego korzystające nie musiały płacić składek, aby móc otrzymywać emerytury. Nie miało to jednak znaczenia dla kwestii zarzutów skarżących, bo ochrona na podstawie art.1 Protokołu nr 1 rozciąga się nie tylko na składkowe, ale również na nieskładkowe świadczenia z ubezpieczeń społecznych.

Skarżący wskazywali różne aspekty ustawy z 2009r., które w ich mniemaniu były niezgodne z art.1 Protokołu nr 1. Podkreślali również, że ustawa z 2009r. została przyjęta za późno, blisko 20 lat po zmianie systemu politycznego w państwie.

Trybunał już wcześniej stwierdził, że nie można wyznaczać państwu żadnego harmonogramu ani wymaganej szybkości, z jaką powinno zamknąć proces dekomunizacji, uzależniony od okoliczności związanych z jego sytuacją historyczną i polityczną. Podobnego zdania był Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że nie istniał konstytucyjny zakaz przyjęcia ustawy z 2009r. nawet po znacznym upływie czasu. Ze względu na wagę opinii decydenta krajowego w tym zakresie do władz należała decyzja o tym, kiedy – biorąc pod uwagę wymagania interesu publicznego – takie środki powinny być stosowane.

Ponadto, Trybunał zwrócił uwagę, że zarzucona polskiemu państwu zwłoka w wprowadzeniu kwestionowanych środków nie miała żadnych szkodliwych, wstecznych skutków dla praw majątkowych skarżących. Przeciwnie, przez blisko 20 lat korzystali oni z uprzywilejowanych praw emerytalnych i pobierali nieuszczerplone świadczenia. W tym stopniu szybsza redukcja wysokości emerytur nie złagodziłaby szkód finansowych, jakich rzekomo doznali.

Skarżący twierdzili, że obniżenie współczynnika używanego do obliczania wysokości emerytur z 2,6 % stosowanego w służbach mundurowych do 0,7% stosowanego do okresów nieskładkowych w ogólnym systemie emerytalnym było drastyczne, nieuczciwe i nieproporcjonalne.

Trybunał stwierdził jednak - co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w swojej szczegółowej analizie porównującej sytuację funkcjonariuszy przed i po obniżce z sytuacją zwykłych emerytów – że krytycznego dnia 1 stycznia 2010r. przeciętna emerytura funkcjonariusza była nadal wyższa o 58 proc. od przeciętnej zwykłej emerytury. Ta pierwsza wynosiła ok. 2 558 zł, podczas gdy druga 1 618 zł. Przeciętna ta była cztery razy wyższa niż ustawowa minimalna emerytura. Sytuacja taka wynikała głównie z faktu, że wynagrodzenia osób ubezpieczonych w systemie ogólnym były o połowę niższe niż w służbach mundurowych i że w reżimie komunistycznym wynagrodzenia w organach bezpieczeństwa państwa były znacznie wyższe niż zwykłych pracowników. Ponadto, współczynnik używany przy obliczaniu zwykłych emerytur w odniesieniu do okresów składkowych wynosił i nadal wynosi 1, 3 proc., a więc połowę 2,6 proc. stosowanego w służbach mundurowych. Sąd Najwyższy w uchwale z 3 marca 2011r. doszedł do tych samych wniosków.

Mimo dosyć szerokiej skali rewizji emerytur na podstawie ustawy z 2009r. – objęła ona ponad 38 tys. osób – tylko w przypadku 589 z nich zmienione świadczenie zostało obniżone poniżej minimum ustawowego, co zostało jednak skorygowane przez podniesienie wysokości świadczenia do wymaganego minimalnego poziomu.

Inne elementy istotne przy ustalaniu praw emerytalnych skarżących pozostały niezmienione. Został zachowany 2.6 proc. za każdy rok służby w demokratycznej Polsce, świadczenia rentowe związane z inwalidztwem i wdowie, podobnie jak specjalne dodatki i świadczenia ze względu na służbę w niebezpiecznych warunkach. Te same warunki i regulacje dotyczące indeksacji emerytur mają zastosowanie do przyszłych podwyżek.

Kwestionowany współczynnik wymagał oceny w szerszym kontekście systemu emerytalnego w Polsce. Jak zauważył Sąd Najwyższy, współczynnik 0,7 proc. nadal prowadzi do bardziej korzystnego świadczenia niż w systemie ogólnym. Punktem wyjścia dla byłych funkcjonariuszy jest bowiem ostatnie, a więc zwykle najwyższe wynagrodzenie na ostatnio zajmowanym stanowisku a nie, jak w przypadku systemu ogólnego, przeciętne wynagrodzenie zmniejszone o składki na ubezpieczenie społeczne, otrzymane w wybranych 10 z ostatnich 20 lat zatrudnienia albo z 20 lat wybranych przez daną osobę. W rezultacie, współczynnik 0,7 proc. mający zastosowanie do najwyższego wynagrodzenia byłego funkcjonariusza nie przynosił skutku materialnie odmiennego niż zastosowanie współczynnika 1,3 proc. w przypadku przeciętnego zaliczanego do emerytury wynagrodzenia zwykłego pracownika.

Generalnie, w większości przypadków obniżki nie przekroczyły w przybliżeniu 25–30 proc. Naturalnie, im dłuższy okres zatrudnienia w organach bezpieczeństwa państwa, tym

## 6 Cichopek i inni przeciwko Polsce (decyzja o odrzuceniu skargi – 14 maja 2013r., Izba (Sekcja IV), skargi 15189/10 i inne (łącznie 1628))

proporcjonalnie większa była obniżka. Większości skarżących emerytura została obniżona o 20–30 proc., ale ponownie obliczone kwoty były i tak albo wyższe, czasami znacznie, niż przeciętna emerytura w Polsce – 1 618,70 zł w owym czasie, albo były bardzo bliskie tej kwoty. Jedynie kilka osób otrzymało świadczenia nieco niższe niż przeciętna emerytura. W kilku zaledwie przypadkach obniżki oscylowały ok. 40–50 proc.; sprawy te dotyczyły jednak osób, które – jak się wydaje – długo pracowały w organach bezpieczeństwa komunistycznego państwa. Każda z nich otrzymała kwotę wyższą – czasami znacznie – niż minimalna emerytura ustawowa.

W tych okolicznościach nie można było uznać kwestionowanych środków za dotyczące samej istoty praw emerytalnych skarżących.

Nie można było również pominąć faktu, że – jak podkreślił Sąd Najwyższy – w przeciwieństwie do byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, którzy jednak zachowali współczynnik 0,7 %–za służbę w latach 1944–1990, ofiary represji komunistycznych w Polsce mają okres pobytu w więzieniu ze względów politycznych zaliczony do emerytury, ale przy współczynniku 0 % ze względu na brak zarobków.

Trybunał nie podzielił również poglądu skarżących, że ich prawa emerytalne po ich nabyciu stały się niepodważalne i nigdy nie mogły być odebrane. Art. 1 Protokołu nr 1 zezwala władzy ustawodawczej na obniżanie albo zmianę wysokości świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych. Tym bardziej mogą one usuwać, realizując zasadę sprawiedliwości społecznej, nierówności między uprzywilejowanymi emeryturami przyznanymi określonej grupie i uznanymi za niesprawiedliwe lub nadmiernie wysokie oraz świadczeniami w systemie ogólnym i zwykłymi emeryturami.

Zgodnie z polską konstytucją prawa nabyte są chronione pod warunkiem, że zostały sprawiedliwie uzyskane. Przywileje nabyte z naruszeniem zasad sprawiedliwości nie rodzą uprawnionego oczekiwania bezwarunkowej ochrony.

Skarżący nie mogli więc w sposób uprawniony oczekiwać, że przywileje przyznane im przez reżim komunistyczny będą nieodwołalne.

Sporne środki odnosiły się do byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, którzy korzystali nie tylko ze specjalnego systemu emerytalnego służb mundurowych – znacznie korzystniejszego niż ogólny, ale również ze znacznie wyższych wynagrodzeń będących podstawą obliczania wysokości emerytury, niedostępnych dla zwykłych obywateli nie zaangażowanych w taką działalność. Fakt służby w tej instytucji, stworzonej w celu łamania praw człowieka chronionych w Konwencji, musiał być uznany za istotną okoliczność przy definiowaniu i uzasadnianiu kategorii osób, które miały być objęte ograniczeniami świadczeń emerytalnych. W ocenie Trybunału władze nie rozciągnęły zakresu tych środków poza granice konieczności dla osiągnięcia realizowanego uprawnionego celu.

Trybunał stwierdził, że skarżący nie utracili środków utrzymania ani nie zostali całkowicie pozbawieni świadczeń. Kwestionowane środki ograniczyły przywileje emerytalne specjalnie stworzone dla osób zatrudnionych w instytucjach komunistycznego państwa, którzy służyli niedemokratycznemu reżimowi, nadal jednak korzystali z systemu korzystniejszego niż ogólny. Nie można więc było uznać, że państwo nałożyło na nich “nieproporcjonalny i nadmierny ciężar”. Z tego wynikało, że skargi były oczywiście bezzasadne i musiały być odrzucone.

**Uwagi:**

Zgodnie z oczekiwaniami Trybunał w pełni podzielił w tych sprawach poglądy Trybunału Konstytucyjnego potwierdzając uprawnienie państwa do rozliczeń z komunizmem. Oczywiście pod warunkiem, że nie naruszają Konwencji.