

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA

SEKCJA CZWARTA

DECYZJA

Skarga nr 15189/10
Adam CICHÓPEK przeciwko Polsce
oraz 1627 innych skarg
(lista z w załączeniu)

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Seksja Czwarta) zasiadając w dniu 14 maja 2013 r. jako Izba składająca się z następujących sędziów:

Ineta Ziemele, *Przewodnicząca*,

Päivi Hirvelä,

George Nicolaou,

Ledi Bianku,

Zdravka Kalaydjieva,

Krzysztof Wojtyczek,

Faris Vehabović, *sędziowie*,

i Françoise Elens-Passos, *Kanclerz Sekcji*,

w związku ze złożonymi skargami, których lista przedstawiona jest w załączniku, po odbyciu narady wydaje następującą decyzję:

FAKTY

1. Lista wszystkich skarżących przedstawiona jest w załączniku.

A. Kontekst

2. Tzw. „aparatus bezpieczeństwa publicznego” lub „organy bezpieczeństwa publicznego”, tj. polski komunistyczny aparat tajnej policji, działał w latach 1944-1990.

Aparat ten, który kilkakrotnie był przekształcany, składał się z różnych służb i instytucji, obejmujących policję polityczną i specjalne siły zbrojne. Był on wzorowany na NKWD (*Народный комиссариат внутренних дел/Narodnyj komissariat wnutriennich dieł* tj. Ludowy Komisariat Spraw Wewnętrznych ZSRR) i KGB (*Комитет государственной безопасности/Komitiet gosudarstwiennoj biezopasnosti*, tj. Komitet Bezpieczeństwa Państwowego) i został ustanowiony w 1944 r. (pod nadzorem NKWD) w celu zapewnienia rządów komunistycznych oraz zwalczania, tłumienia i eliminowania grup opozycji politycznej, w tym działającego po wojnie podziemnego ruchu oporu wobec komunizmu oraz polskiego Kościoła. W latach 50. XX w. w gestii tych organów znajdowały się więzienia i obozy pracy; w tym czasie posiadały one również kompetencje do prowadzenia śledztw w trybie postępowania karnego (patrz *Domalewski przeciwko Polsce* (dec.) nr 4610/97, ECHR 1999-V).

Od roku 1956, kiedy zmienił się poziom i charakter represji, ich zadania związane z ochroną ustroju komunistycznego obejmowały m. in. kontrolę i infiltrację społeczeństwa polskiego zapewnianą przez należące do niego osoby za pośrednictwem systemu działających odpłatnie lub nieodpłatnie informatorów i tajnych współpracowników, poprzez donosy, prowadzenie obserwacji osób działających w opozycji lub współpracujących z nią, przeciwników politycznych, księży oraz innych osób podejrzewanych o jakiegokolwiek powiązania z ideami antykomunistycznymi lub krytycznych wobec programu partii komunistycznej, jej roli i członków.

3. Ogólne informacje dotyczące organów bezpieczeństwa publicznego opublikowane na oficjalnej stronie internetowej Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu („IPN”)¹ w części mającej tu zastosowanie brzmią następująco:

„Od 1944 do 1990 roku funkcjonariusze organów bezpieczeństwa byli „zbrojnym ramieniem partii komunistycznej”. Zasadniczym celem tych organów była ochrona komunistów przed społeczeństwem i eliminowanie opozycji.

[...]

Najpierw organy bezpieczeństwa działały w strukturach Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego, które zostało utworzone latem 1944 r. Kadra kierownicza Ministerstwa kształcona była w szkole NKWD w Kujbyszewie (ZSRR). Oprócz centrali „radzieccy doradcy” wysyłani byli do wszystkich nowo tworzonych terenowych Urzędów Bezpieczeństwa Publicznego w całej Polsce.

¹ www.ipn.gov.pl; Misja IPN-u na jego stronie internetowej przedstawiona jest następująco: „Instytut Pamięci Narodowej został powołany w celu zajmowania się kwestiami uważanymi za istotne dla władzy ustawodawczej w Polsce, w szczególności dla zachowania pamięci o: stratach poniesionych przez Naród Polski w latach II wojny światowej i po jej zakończeniu; patriotycznych tradycjach zmagania z okupantami, nazizmem i komunizmem; czynach obywateli dokonywanych na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, w obronie wolności oraz godności ludzkiej; a także w celu realizowania: obowiązku ścigania zbrodni przeciwko pokojowi, ludzkości i zbrodni wojennych; powinności zadośćuczynienia pokrzywdzonym przez państwo łamiące prawa człowieka”

DECYZJA W SPRAWIE CICHÓPEK I INNI PRZECIWKO POLSCE

Oficjalna działalność Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego rozpoczęła się w dniu 1 stycznia 1945 r., a jego szeroki zakres władzy nie był ograniczony prawem. Ministerstwo koncentrowało się na realizowaniu celów wyznaczonych przez Polską Partię Robotniczą (PPR), a później przez Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą (PZPR). W szczytowym momencie jego rozwoju w 1953 r. w strukturach ministerstwa pracowało 33 tys. funkcjonariuszy. Ponadto (w połowie lat 50. XX w.) z ministerstwem współpracowała sieć 73 tys. informatorów. Informatorzy rekrutowani byli metodami polegającymi na brutalnym zastraszaniu lub obietnicach korzyści materialnych. Jednakże niektórzy spośród informatorów – szczególnie członkowie partii komunistycznej – zgłaszali się do tej pracy na ochotnika.

Urzędy Bezpieczeństwa Publicznego i ich informatorzy inwigilowali partie polityczne, administrację publiczną na szczeblu krajowym i lokalnym, organizacje społeczne i religijne, pracowników fabryk i ogólnie postawy społeczne. W rejestrach ministerstwa figurowała jedna trzecia dorosłych Polaków, ponieważ stanowili oni „element podejrzany”.

W 1954 r. w miejsce Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego powołano Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) i Komitet ds. Bezpieczeństwa Publicznego. W 1956 r. Komitet ten został rozwiązany, a jego kompetencje i personel przejęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych [...]

Służba Bezpieczeństwa (SB) działała w Polsce w latach 1956-1990. Upadek ustroju komunistycznego w Polsce w 1989 r. położył kres istnieniu tej policji politycznej i organu terroru, który przez cały czas swojego istnienia był wrogi wobec społeczeństwa polskiego. [...]

4. Służba Bezpieczeństwa działała za pośrednictwem następujących głównych struktur: Pionu I (wywiadu), Pionu II (kontrwywiadu); Pionu III (ds. walki z działalnością antypaństwową w kraju w sferze ideologii, kultury i edukacji; zadania obejmowały m. in. infiltrację środowisk artystycznych, intelektualnych, akademickich, dziennikarskich i podobnych środowisk, werbowanie tajnych współpracowników w ramach tych grup, a także prowadzenie obserwacji wybranych osób), Pionu IV (kościół i związki wyznaniowe; zadania obejmowały infiltrację wskazanych grup, prowadzenie obserwacji itp.), Pionu V (ds. ochrony przemysłu i walki z działalnością antypaństwową w przemyśle oraz w ramach związków i środowisk robotniczych), Biura Paszportów, tzw. Biura „A” (szyfry), Biura „B” (obserwacja) i Biura „W” (kontrola korespondencji), Biura „T” (technika operacyjna). Podległe jednostki na szczeblu lokalnym posiadały wydziały zorganizowane w taki sam sposób. W latach 1983-1990 były one zorganizowane w formie wojewódzkich i rejonowych urzędów spraw wewnętrznych.

5. Po upadku komunizmu w Polsce Służba Bezpieczeństwa została rozwiązana na mocy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa („Ustawa z 1990 r.”), nowego organu odpowiedzialnego za wywiad i kontrwywiad. W tym czasie Służba Bezpieczeństwa składała się z około 30 tys. osób, w tym około 24 tys. funkcjonariuszy. Mogli oni zostać ponownie zatrudnieni przez Urząd Ochrony Państwa pod warunkiem uzyskania pozytywnego wyniku w postępowaniu kwalifikacyjnym, któremu zostało poddanych około 14 tys. oficerów. Ostatecznie stwierdzono, że 10439 osób może uzyskać ponowne zatrudnienie, a 3595 zostało

zweryfikowanych negatywnie i nie otrzymało ponownego angażu (patrz również ust. 57-62 poniżej).

6. W dniu 23 stycznia 2009 r. parlament przyjął ustawę o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin („Ustawa z 2009 r.”). Ustawa z 2009 r., która weszła w życie w dniu 16 marca 2009 r., wprowadziła nowe zasady obliczania emerytur byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin („Ustawa z 1994 r.”). W szczególności jeden ze współczynników mających istotne znaczenie przy obliczaniu emerytur byłych funkcjonariuszy został obniżony z 2,6% do 0,70% za każdy rok służby w byłych komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 (patrz również ust. 68-72 poniżej).

Dla celów Ustawy z 2009 r. organy bezpieczeństwa państwa to organy wymienione w ustawie z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów („Ustawa z 2006 r.”) (patrz również ust. 66-67 poniżej).

B. Okoliczności spraw

7. Stan faktyczny, zgodnie z tym, co przedstawili skarżący, można streścić następująco.

1. Cichopek przeciwko Polsce (nr 15189/10)

8. Skarżący, pan Adam Cichopek, jest obywatelem polskim urodzonym w 1943 r. Mieszka w Chrzanowie.

9. W latach 1969-1990 skarżący pełnił służbę w Służbie Bezpieczeństwa, zajmując różne stanowiska. Zaczynając jako inspektor operacyjny w 1969 r., awansował na stanowisko Zastępcy Komendanta Rejonowego Urzędu Spraw Wewnętrznych odpowiedzialnego za Służbę Bezpieczeństwa. W 1990 r. w chwili zwolnienia ze służby posiadał stopień majora.

10. W dniu 4 listopada 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając na podstawie art. 15b w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 1994 r. oraz na podstawie informacji

uzyskanych z IPN (patrz również ust. 70-72 poniżej), wydał decyzję o ponownym ustaleniu wymiaru emerytury skarżącego, w wyniku której jego świadczenie zostało obniżone z 3038,38 zł do 1652,60 zł miesięcznie. Według skarżącego po odjęciu podatku kwota netto jego bieżącej emerytury wyniosła 1380,87 zł.

11. Skarżący złożył odwołanie od tej decyzji w Sądzie Okręgowym w Warszawie – Wydział Ubezpieczeń Społecznych. Ubiegał się o przywrócenie jego poprzedniej emerytury twierdząc, że kwestionowana decyzja została wydana w oparciu o przepisy prawa, które są niezgodne z art. 2, 10, 31 ust. 3 oraz 31 Konstytucji (patrz również ust. 77-84 poniżej) oraz że jest ona sprzeczna z prawem międzynarodowym.

12. W dniu 23 kwietnia 2012 r. Sąd Okręgowy odrzucił jego odwołanie jako bezpodstawne. Opierając się na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., dzięki któremu wniosek kwestionujący konstytucyjność Ustawy z 2009 r. został tymczasem rozpatrzony i odrzucony (patrz również ust. 85-106 poniżej), sąd uznał, że w przypadku skarżącego właściwe przepisy Ustawy z 2009 r. zostały zastosowane prawidłowo.

13. Skarżący złożył odwołanie w dniu 1 czerwca 2012 r. Według najnowszych informacji dostarczonych przez skarżącego w dniu 31 grudnia 2012 r. postępowanie przed Sądem Apelacyjnym w Warszawie nadal trwało i nie została jeszcze wyznaczona data rozprawy.

2. Romański i inni przeciwko Polsce (nr 24434/10)

14. Skargę złożyło jedenastu obywateli polskich: pan Janusz Romański („pierwszy skarżący”) urodzony w 1937 r., pan Andrzej Gomuliński („drugi skarżący”) urodzony w 1943 r., pani Barbara Gomulińska („trzecia skarżąca”) urodzona w 1944 r., pani Janina Męcik („czwarta skarżąca”) urodzona w 1942 r., pani Danuta Makuch („piąta skarżąca”) urodzona w 1945 r., pan Lech Męcik („szósty skarżący”) urodzony w 1938 r., pani Wanda Waclawik („siódma skarżąca”) urodzona w 1942 r., pani Stanisława Fortuna („ósma skarżąca”) urodzona w 1931 r., pani Elżbieta Duda („dziewiąta skarżąca”) urodzona w 1941 r., pani Wiesława Giera („dziesiąta skarżąca”) urodzona w 1936 r. oraz pani Wiesława Przewrocka („jedenasta skarżąca”) urodzona w 1946 r. Skarżący, za wyjątkiem czwartej skarżącej, która mieszka w Mysiadle, mieszkają w Warszawie. W postępowaniu przed Trybunałem reprezentowała ich pani M. Gąsiorowska, adwokat prowadzący praktykę w Warszawie.

15. Z wyjątkiem pierwszego skarżącego, który w 1990 r. został pozytywnie zweryfikowany, pozostali skarżący nie przeszli postępowania kwalifikacyjnego (patrz również ust. 5 powyżej oraz ust. 57-62 poniżej).

16. W dniu 16 listopada 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając na podstawie art. 15b w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 1994 r. oraz na podstawie informacji uzyskanych z IPN, wydał decyzję o ponownym ustaleniu wymiaru emerytury

pierwszego skarżącego, w wyniku której jego świadczenie zostało obniżone z 2365,95 zł (brutto) do 1676,76 zł miesięcznie. Po odjęciu podatku kwota netto jego bieżącej emerytury wyniosła 1399,85 zł.

17. Podobne decyzje o obniżeniu emerytury zostały wydane w odniesieniu do pozostałych skarżących:

- w dniu 22 października 2009 r. świadczenie drugiego skarżącego zostało obniżone z 3273,85 zł (brutto) do 1411,68 zł (brutto). Po odjęciu podatku kwota netto jego bieżącej emerytury wyniosła 1186,63 zł;

- w dniu 29 października 2009 r. emerytura trzeciej skarżącej została obniżona do kwoty 1370,97 zł (brutto)/1308,97 zł (netto); skarżąca nie podała poprzedniej kwoty. Jednakże w tym samym czasie wypłata tego świadczenia została wstrzymana, ponieważ miała ona również prawo do otrzymywania renty inwalidzkiej, która była bardziej korzystna. Jej bieżąca renta inwalidzka wynosiła 1563,70 zł;

- w dniu 9 listopada 2009 r. emerytura czwartej skarżącej została obniżona do kwoty 1500,88 zł (brutto); skarżąca nie podała poprzedniej kwoty. Jednakże w tym samym czasie wypłata tego świadczenia została wstrzymana, ponieważ miała ona również prawo do otrzymywania renty inwalidzkiej, która była bardziej korzystna. Jej bieżąca renta inwalidzka wynosiła 1512,99 zł (brutto);

- w dniu 16 listopada 2009 r. świadczenie piątej skarżącej zostało obniżone do kwoty 1063,69 zł (brutto)/904,93 zł (netto); skarżąca nie podała poprzedniej kwoty;

- w dniu 9 listopada 2009 r. świadczenie szóstego skarżącego zostało obniżone z 3895,61 zł (brutto) do 2892,73 zł (brutto);

- w dniu 3 listopada 2009 r. świadczenie siódmej skarżącej zostało obniżone z 2478,47 zł (netto) do 1766,51 zł (brutto)/1472,52 zł (netto);

- w dniu 13 października 2009 r. świadczenie ósmej skarżącej zostało obniżone do kwoty 1429,74 zł (brutto); skarżąca nie podała poprzedniej kwoty;

- w dniu 27 października 2009 r. emerytura dziewiątej skarżącej została obniżona z 2689,44 zł do 1243,87 zł, ale jednocześnie wypłata tego świadczenia została wstrzymana, ponieważ miała ona również prawo do otrzymywania renty inwalidzkiej, która była bardziej korzystna. Jej bieżąca renta inwalidzka wynosiła 1344,72 zł;

- w dniu 19 października 2009 r. emerytura dziesiątej skarżącej została obniżona z 2407,22 zł do 1687,11 zł;

- w dniu 2 grudnia 2009 r. emerytura jedenastej skarżącej została obniżona z 1671,45 zł do 1002,79 zł.

18. Skarżący w różnych terminach złożyli odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział Ubezpieczeń Społecznych zasadniczo twierdząc, że organ ds. ubezpieczeń społecznych źle zinterpretował przepisy Ustawy z 2009 r. oraz że kwestionowane decyzje są bezprawne i sprzeczne z Konstytucją i traktatami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez Polskę. W szczególności opierali się oni

na art. 2, 8, 10, 30 i 32 Konstytucji utrzymując, że władza ustawodawcza przekroczyła swoje kompetencje, ponieważ nałożyła na nich zbiorową karę, że nie respektowała zasady ochrony praw nabytych oraz że są oni dyskryminowani z racji służby w organach bezpieczeństwa państwa. Powoływali się oni również na art. 6, 7, 13 i 14 Konwencji oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji.

19. Skarżący nie poinformowali Trybunału o wyniku postępowania odwoławczego, z wyjątkiem drugiego skarżącego, który przedstawił kopię orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2012 r. o odmowie przyjęcia do rozpoznania jego skargi kasacyjnej na wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Z orzeczenia tego wynika, że w dniu 16 maja 2011 r. Sąd Okręgowy w Warszawie odrzucił jego odwołanie od decyzji w sprawie emerytury oraz że jego odwołanie od tego wyroku zostało odrzucone przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w dniu 12 stycznia 2012 r.

3. Giętkowska przeciwko Polsce (nr 34213/12)

20. Skarżąca, pani Ewa Giętkowska, jest obywatelką polską urodzoną w 1954 r. i zamieszkałą w Serocku. W postępowaniu przed Trybunałem reprezentował ją pan S. Pikulski, adwokat prowadzący praktykę w Warszawie.

21. W okresie od 16 lipca 1984 r. do 1 października 1989 r. skarżąca była zatrudniona w Biurze Paszportów Komendy dzielnicowej Milicji Obywatelskiej w Warszawie. W okresie od 2 października 1989 r. do 15 lipca 2003 r. pracowała jako policjantka w Komendzie Rejonowej Policji Warszawa-Ochota, a następnie w Komendzie Rejonowej Policji Warszawa-Śródmieście. Pracowała w Wydziale Dochodzeniowo-Śledczym i Wydziale Zabójstw. Skarżąca odeszła na emeryturę w dniu 15 lipca 2003 r.

22. W dniu 19 października 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając na podstawie art. 15b w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 1994 r. oraz na podstawie informacji uzyskanych z IPN, wydał decyzję o ponownym ustaleniu wymiaru emerytury skarżącej, w wyniku której jej świadczenie zostało obniżone z 3010 zł do 2462,95 zł miesięcznie. Oznaczało to, że zamiast otrzymywać – jak poprzednio – 78,84% podstawy wymiaru przysługującej jej emerytury otrzymała ona 52,80% tej kwoty.

23. W dniu 12 listopada 2009 r. skarżąca złożyła odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział Ubezpieczeń Społecznych. W dniu 7 stycznia 2011 r. sąd odrzucił jej odwołanie. Skarżąca złożyła odwołanie od tego wyroku. Sąd Apelacyjny w Warszawie odrzucił je w dniu 7 lipca 2011 r.

24. W dniu 10 października 2011 r. skarżąca złożyła skargę kasacyjną. Sąd Apelacyjny odrzucił ją jako niedopuszczalną w dniu 17 października 2011 r. Złożone następnie przez skarżącą zażalenie na tę decyzję zostało odrzucone przez Sąd Najwyższy w dniu 3 lutego 2012 r.

4. *Poniecki przeciwko Polsce (nr 57285/12)*

25. Skarżący jest obywatelem polskim, urodzonym w 1954 r. i zamieszkałym w Łodzi. W postępowaniu przed Trybunałem reprezentował go pan T. Srogosz, adwokat prowadzący praktykę w Częstochowie.

26. W okresie od 16 kwietnia 1976 r. do 30 maja 1999 r. skarżący był funkcjonariuszem Milicji Obywatelskiej, a po pozytywnym zweryfikowaniu w 1990 r. – funkcjonariuszem Policji. Swoją karierę rozpoczął jako referent techniki operacyjnej w Biurze Paszportów i do dnia 31 lipca 1990 r. zajmował różne stanowiska w jednostkach Biura „B” i Biura „T” Służby Bezpieczeństwa (patrz również ust. 4 powyżej). W okresie od czerwca do września 1982 r. skarżący uczestniczył w specjalnym kursie przeznaczonym dla Służby Bezpieczeństwa. W latach 1983-86 odbył studia zaoczne w Wyższej Szkole Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie – uczelni kształcącej oficerów Służby Bezpieczeństwa.

27. W dniu 1 czerwca 1999 r. skarżący przeszedł na emeryturę i uzyskał prawo do otrzymywania emerytury w wysokości odpowiadającej 63,19% podstawy wymiaru.

28. W dniu 16 listopada 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając na podstawie art. 15b w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 1994 r. oraz na podstawie informacji uzyskanych z IPN, wydał decyzję o ponownym ustaleniu wymiaru emerytury skarżącego, w wyniku której jego świadczenie zostało obniżone z 3318,51 zł brutto do 2549,03 zł brutto miesięcznie.

29. W następnej decyzji, wydanej w dniu 17 grudnia 2009 r., emerytura skarżącego została ustalona na kwotę 2549,03 zł brutto i 2104,62 zł netto.

30. Skarżący odwołał się od obu decyzji do Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział Ubezpieczeń Społecznych. Utrzymywał on m. in., że stanowiły one naruszenie konstytucyjnych zasad dotyczących zakazu dyskryminacji, ochrony praw nabytych i domniemania niewinności oraz że były niezgodne z art. 6 i 7 Konwencji i art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji.

Sąd, zwracając uwagę na to, że w okresie od 8 stycznia 1978 r. do 31 lipca 1990 r. skarżący był funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa, co uzasadniało zastosowanie Ustawy z 2009 r., oraz uwzględniając wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. (patrz ust. 91-106 poniżej), odrzucił to odwołanie w dniu 15 lipca 2011 r. Wyrok ten, po ponownym odwołaniu się przez skarżącego, został podtrzymany przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w dniu 5 kwietnia 2012 r. Sąd podkreślił, że kwota otrzymywanego przez skarżącego świadczenia – nawet po jej obniżeniu – jest nadal wyższa od przeciętnej emerytury przyznawanej w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

5. Przybylski przeciwko Polsce (nr 32251/10)

31. Skarżący jest obywatelem polskim, urodzonym w 1948 r. i zamieszkałym w Poznaniu. W postępowaniu przed Trybunałem reprezentował go pan P. Sowisło, adwokat prowadzący praktykę w Poznaniu.

32. Skarżący był funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa w okresie od 16 grudnia 1973 r. do 31 marca 1990 r. W drugim z podanych terminów przeszedł on na emeryturę.

33. W dniu 27 października 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając na podstawie art. 15b w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 1994 r. oraz na podstawie informacji uzyskanych z IPN, wydał decyzję o ponownym ustaleniu wymiaru emerytury skarżącego, w wyniku której jego świadczenie zostało obniżone z 2163,42 zł do 1537,78 zł miesięcznie.

34. Skarżący złożył odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział Ubezpieczeń Społecznych argumentując, że przepisy Ustawy z 2009 r., na podstawie których została wydana kwestionowana decyzja, są niezgodne z Konstytucją. W szczególności twierdził on, że doszło do naruszenia zasad dotyczących ochrony praw nabytych, podziału i równowagi władz, proporcjonalności, równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji.

W dniu 18 kwietnia 2011 r. Sąd Okręgowy, opierając się na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., odrzucił to odwołanie. Skarżący odwołał się.

W dniu 22 lutego 2012 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie rozpoznał to odwołanie i częściowo zmienił wyrok sądu pierwszej instancji orzekając, że w odniesieniu do okresu od dnia 1 października 1975 r. do 1 sierpnia 1978 r., w którym skarżący odbywał studia w Wyższej Szkole Oficerskiej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie, właściwy współczynnik stosowany przy ustalaniu podstawy wymiaru świadczenia emerytalnego powinien wynosić 2,6%, a nie 0,7%.

Skarżący nie przedstawił Trybunałowi informacji na temat tego, ile wynosi jego bieżąca zwiększona emerytura.

6. Weber przeciwko Polsce (nr 12248/11)

35. Skarżąca jest obywatelką polską, urodzoną w 1949 r. i zamieszkałą w Warszawie. W postępowaniu przed Trybunałem skarżącą reprezentował pan D. Sucholewski, adwokat prowadzący praktykę w Warszawie.

36. Skarżąca była funkcjonariuszką Służby Bezpieczeństwa w okresie od 6 grudnia 1976 r. do 31 lipca 1990 r.

W dniu 16 maja 1990 r. Komisja Kwalifikacyjna do Spraw Kadr Centralnych wydała pozytywną opinię o kwalifikowaniu się skarżącej do ponownego zatrudnienia w nowych instytucjach bezpieczeństwa państwa (patrz również ust. 5 powyżej oraz ust. 57-62 poniżej). Kontynuowała ona służbę w Urzędzie Ochrony Państwa do dnia 30 czerwca 1998 r., kiedy to przeszła na emeryturę.

37. W dniu 16 listopada 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając na podstawie art. 15b w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 1994 r. oraz na podstawie informacji uzyskanych z IPN, wydał decyzję o ponownym ustaleniu wymiaru emerytury skarżącej, w wyniku której jej świadczenie zostało obniżone z 2267,72 zł do 1787,64 zł miesięcznie.

38. W dniu 24 listopada 2009 r. skarżąca złożyła odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział Ubezpieczeń Społecznych twierdząc, że przepisy Ustawy z 2009 r., na podstawie których została wydana kwestionowana decyzja, są niezgodne z Konstytucją. W szczególności twierdziła ona, że doszło do naruszenia zasad dotyczących ochrony praw nabytych, podziału i równowagi władz, proporcjonalności, równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji. Nie poinformowała ona Trybunału o wyniku tego postępowania.

7. Czajka przeciwko Polsce (nr 58207/11)

39. Skarżący jest obywatelem polskim, urodzonym w 1934 r. i zamieszkałym w Suwałkach. W postępowaniu przed Trybunałem reprezentowała go pani B. Świątkiewicz, adwokat prowadzący praktykę w Warszawie.

40. Skarżący był funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa w okresie od 1 maja 1960 r. do nieokreślonej daty w 1990 r. Zajmował on różne stanowiska, rozpoczynając swoją karierę zawodową jako inspektor operacyjny. W chwili zakończenia służby posiadał stopień podpułkownika. W dniu 30 kwietnia 1990 r. skarżący uzyskał prawo do pobierania renty inwalidzkiej. Nie przeszedł on postępowania kwalifikacyjnego.

41. W dniu 26 października 2009 r. oraz w dniu 17 grudnia 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając na podstawie art. 15b w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 1994 r. oraz na podstawie informacji uzyskanych z IPN, wydał decyzję o ponownym ustaleniu wymiaru emerytury skarżącego, w wyniku której jego świadczenie zostało obniżone z 4365,30 zł do 2183,96 zł brutto (1982,50 netto) miesięcznie.

42. Skarżący złożył odwołanie od obu decyzji w Sądzie Okręgowym w Warszawie – Wydział Ubezpieczeń Społecznych argumentując, że przepisy Ustawy z 2009 r., na podstawie której została wydana kwestionowana decyzja, są niezgodne z Konstytucją. W szczególności twierdził on, że doszło do naruszenia zasad dotyczących ochrony praw nabytych, podziału i równowagi władz, proporcjonalności, równości wobec prawa, zakazu dyskryminacji i prawa do ubezpieczenia społecznego. Twierdził, że Ustawa z 2009 r. nakłada zbiorową karę na byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i że odmawia się im prawa do rozpatrzenia sprawy i nie mogą oni bronić się przed zarzutami mającymi charakter oskarżenia, stawianymi im w preambule do tej Ustawy. Skarżący powołał się również na art. 6 i 7 Konwencji oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji.

W dniu 20 maja 2011 r. Sąd Okręgowy, opierając się na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. (patrz ust. 91-106 poniżej) odrzucił to odwołanie. Skarżący złożył odwołanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Nie poinformował on Trybunału o wyniku tego postępowania.

8. Kosiorek przeciwko Polsce (nr 44980/12)

43. Skarżąca jest obywatelką polską, urodzoną w 1950 r. i zamieszkałą w Rogoźniku. W postępowaniu przed Trybunałem reprezentowała ją pani A. K. Wojcieszuk-Kwiatkowska, adwokat prowadzący praktykę w Katowicach.

44. Skarżąca była funkcjonariuszką Służby Bezpieczeństwa w okresie od 1 stycznia 1970 r. do 31 maja 1987 r. Zajmowała różne stanowiska, rozpoczynając karierę jako maszynistka w Wydziale Śledczym Służby Bezpieczeństwa w Katowicach. W chwili zakończenia służby zajmowała stanowisko starszego referenta techniki operacyjnej. Odeszła na emeryturę w dniu 23 czerwca 1987 r.

45. W dniu 4 listopada 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając na podstawie art. 15b w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 1994 r. oraz na podstawie informacji uzyskanych z IPN, wydał decyzję o ponownym ustaleniu wymiaru emerytury skarżącej, w wyniku której jej świadczenie zostało obniżone z 52% do 31,15% podstawy wymiaru. Odpowiadało to kwocie 862,70 zł miesięcznie.

46. Skarżąca złożyła odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział Ubezpieczeń Społecznych twierdząc, że przepisy Ustawy z 2009 r., na podstawie których została wydana kwestionowana decyzja, są niezgodne z Konstytucją i stanowią naruszenie Konwencji.

W dniu 25 maja 2011 r. Sąd Okręgowy, opierając się na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. (patrz ust. 91-106 poniżej), odrzucił to odwołanie. Odwołanie skarżącej od tego wyroku zostało rozpoznane i odrzucone przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w dniu 15 marca 2012 r.

9. Aleksyuk przeciwko Polsce (nr 22543/12)

47. Skarżący jest obywatelem polskim, urodzonym w 1946 r. i zamieszkałym w Hajnówce. W postępowaniu przed Trybunałem reprezentowała go pani Z. Daniszewska-Dek, adwokat prowadzący praktykę w Białymstoku.

48. Skarżący był funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa w okresie od 1 listopada 1970 r. do 1 września 1975 r. oraz od 1 sierpnia 1978 r. do 1 stycznia 1990 r.

49. W dniu 27 października 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając na podstawie art. 15b w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 1994 r. oraz na podstawie informacji uzyskanych z IPN, wydał decyzję o ponownym ustaleniu wymiaru emerytury skarżącego, w wyniku której jego świadczenie zostało obniżone z 2728,87 zł do 1509,28 zł miesięcznie.

50. Skarżący złożył odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział Ubezpieczeń Społecznych twierdząc, że przepisy Ustawy z 2009 r., na podstawie których została wydana kwestionowana decyzja, są niezgodne z Konstytucją i że sama Ustawa jest formą represji i zemsty politycznej z zastosowaniem odpowiedzialności zbiorowej oraz że stanowi ona naruszenie Konwencji. Twierdził on w szczególności, że doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad dotyczących ochrony praw nabytych, podziału i równowagi władz, proporcjonalności, równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji oraz powołał się na art. 1 i 14 Konwencji.

W dniu 4 maja 2011 r. Sąd Okręgowy, opierając się na wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. (patrz ust. 91-106 poniżej), odrzucił to odwołanie. Sąd Apelacyjny w Warszawie odrzucił odwołanie skarżącego od wyroku sądu pierwszej instancji w dniu 15 października 2011 r.

10. Wyszomirska i inni przeciwko Polsce (nr 62131/10)

51. Skargę złożyło 15 obywateli polskich: pani Renata Wyszomirska („pierwsza skarżąca”), urodzona w 1946 r.; pani Ewa Linowska („druga skarżąca”), urodzona w 1958 r., pani Grażyna Piasny („trzecia skarżąca”), urodzona w 1957 r.; pani Anna Kończak („czwarta skarżąca”), urodzona w 1947 r., pani Katarzyna Pilarska („piąta skarżąca”), urodzona w 1935 r., pani Ewa Kamińska („szósta skarżąca”), urodzona w 1957 r.; pani Urszula Kaczorowska („siódma skarżąca”), urodzona w 1944 r.; pan Zbigniew Wyszomirski („ósmo skarżący”), urodzony w 1943 r.; pan Mariusz Klauzo („dziewiąty skarżący”), urodzony w 1940 r.; pan Sławomir Kazimierz Tokarski („dziesiąty skarżący”), urodzony w 1943 r.; pan Juliusz Kowalski („jedenasty skarżący”), urodzony w 1950 r.; pan Stanisław Laskowski („dwunasty skarżący”), urodzony w 1946 r.; pani Halina Czapska („trzynasta skarżąca”), urodzona w 1961 r.; pani Ewa Stępniewska („czternasta skarżąca”), urodzona w 1957 r. oraz pani Teresa Pieńkowska („piętnasta skarżąca”), urodzona w 1951 r. Skarżący, za wyjątkiem siódmej skarżącej i dwunastego skarżącego, którzy mieszkają w Legionowie, mieszkają w Warszawie. W postępowaniu przed Trybunałem reprezentowała ich pani M. Gąsiorowska, adwokat prowadzący praktykę w Warszawie.

52. W dniu 9 października 2009 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, działając na podstawie art. 15b w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 1994 r. oraz na podstawie informacji uzyskanych z IPN, wydał decyzję o ponownym ustaleniu wymiaru emerytury pierwszej skarżącej, w wyniku której jej świadczenie zostało obniżone z 2015,53 zł (netto) do 1780,46 zł (brutto)/1484,22 zł (netto) miesięcznie.

53. Podobne decyzje zostały wydane w odniesieniu do pozostałych skarżących:
- w dniu 12 października 2009 r. świadczenie drugiej skarżącej zostało obniżone do kwoty 3072,16 zł (brutto)/2526,67 zł (netto); podstawa wymiaru emerytury została obniżona z 75% do 52,94%. Zgodnie z decyzją o waloryzacji z dnia 12 marca 2010 r. emerytura skarżącej została ustalona na kwotę 2689,41 zł (netto).

Skarżąca nie podała kwoty sprzed obniżenia, ale w decyzji o waloryzacji z dnia 4 maja 2009 r., którą przedstawiła, stwierdzono, że jej emerytura zostaje ustalona na kwotę 3560,62 zł (netto).

- w dniu 26 lutego 2010 r. świadczenie trzeciej skarżącej zostało obniżone do kwoty 3103,40 zł (netto); nie podała ona kwoty sprzed obniżenia. W dniu 16 czerwca 2010 r. jej emerytura została obniżona do kwoty 2455,04 zł (netto) z uwagi na to, że była zatrudniona i pobierała wynagrodzenie, co uzasadniało ustawowe obniżenie jej świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego;

- w dniu 28 października 2009 r. świadczenie czwartej skarżącej zostało obniżone z 1669,85 zł (netto) do 1100,97 zł (brutto)/934,88 zł (netto);

- w dniu 23 października 2009 r. świadczenie piątej skarżącej zostało obniżone do kwoty 944,38 zł (brutto)/809,39 zł (netto). Skarżąca nie podała kwoty sprzed obniżenia;

- w dniu 12 października 2009 r. świadczenie szóstej skarżącej zostało obniżone z 4341,31 zł (brutto) do 3261,77 zł (brutto); podstawa wymiaru emerytury została obniżona z 75% do 56,35%;

- w dniu 24 listopada 2009 r. świadczenie siódmej skarżącej zostało obniżone z 2368,61 zł (brutto) do 1344,31 zł (brutto);

- w dniu 28 października 2009 r. świadczenie ósmego skarżącego zostało obniżone do kwoty 1805,61 zł (brutto); według skarżącego podstawa wymiaru jego emerytury została obniżona z 75% do 43,53%. Nie podał on dokładnej kwoty sprzed obniżenia, ale w decyzji o waloryzacji z dnia 27 lutego 2009 r., którą przedłożył, stwierdzono, że w roku 2009 kwota netto jego emerytury została ustalona w wysokości 2557,98 zł (netto). W jego przypadku organ ds. ubezpieczeń społecznych wydał trzy decyzje: pierwszą z dnia 28 października 2009 r. (opisaną powyżej), drugą z dnia 17 grudnia 2009 r., określającą kwotę brutto (1805,61 zł) i netto (1504,11 zł) jego emerytury, oraz trzecią (decyzję o waloryzacji) z dnia 26 lutego 2010 r., w której jego emerytura została ustalona na kwotę 1699,94 zł (netto);

- w dniu 15 października 2009 r. świadczenie dziewiątego skarżącego zostało obniżone z 2698,19 zł (netto) do 1596,77 zł (brutto)/1.336,06 zł (netto);

- w dniu 8 października 2009 r. świadczenie dziesiątego skarżącego zostało obniżone z 3504,73 zł (brutto) do 2245,65 zł (brutto);

- dniu 4 listopada 2009 r. świadczenie jedenastego skarżącego zostało obniżone do kwoty 1703,78 zł (brutto). Skarżący nie podał dokładnej kwoty sprzed obniżenia, ale w decyzji o waloryzacji z dnia 27 lutego 2009 r., którą przedłożył, podano, że na 2009 rok jego emerytura została zwiększona do kwoty 1952,69 zł (brutto)/1622,95 zł (netto). Następnie, decyzją o waloryzacji z dnia 26 lutego 2010 r. emerytura brutto skarżącego w wysokości 1782,50 zł została pomniejszona o 1336,87 zł z uwagi na to, że był on zatrudniony i pobierał wynagrodzenie, co uzasadniało ustawowe obniżenie jego świadczeń emerytalnych. W konsekwencji emerytura skarżącego na rok 2010 została ustalona na kwotę 1125,55 zł (netto);

- w dniu 23 września 2009 r. świadczenie dwunastego skarżącego zostało obniżone z 2321,01 zł (netto) do 1765,00 zł (brutto)/1471,15 zł (netto);
- w dniu 9 października 2009 r. świadczenie trzynastej skarżącej zostało obniżone do kwoty 1742,45 zł (brutto)/1.453,63 zł [netto]; podstawa wymiaru emerytury została obniżona z 45,75% do 35,46%. Skarżąca nie podała dokładnej kwoty sprzed obniżenia, ale w decyzji o waloryzacji z dnia 27 lutego 2009 r., którą przedłożyła, podano, że jej emerytura na rok 2009 została ustalona na kwotę 2258,40 zł (brutto)/1870,14 zł (netto);
- w dniu 13 października 2009 r. świadczenie czternastej skarżącej zostało obniżone do kwoty 1450,51 zł (brutto)/1217,96 zł (netto); podstawa wymiaru emerytury została obniżona z 55,19% do 42,52%. Skarżąca nie podała dokładnej kwoty sprzed obniżenia;
- w dniu 19 października 2009 r. świadczenie piętnastej skarżącej zostało obniżone z 3418,28 zł (brutto)/2806,63 zł (netto) do 2954,31 zł (brutto)/2432,42 zł (netto).

54. Skarżący w różnych terminach złożyli odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział Ubezpieczeń Społecznych zasadniczo twierdząc, że organ ds. ubezpieczeń społecznych źle zinterpretował przepisy Ustawy z 2009 r. oraz że kwestionowane decyzje są bezprawne i sprzeczne z Konstytucją i traktatami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez Polskę. W szczególności opierali się oni na art. 2, 8, 10, 30 i 32 Konstytucji utrzymując, że władza ustawodawcza przekroczyła swoje kompetencje, ponieważ nałożyła na nich zbiorową karę, że nie respektowała zasady ochrony praw nabytych oraz że są oni dyskryminowani z racji służby w organach bezpieczeństwa państwa. Powoływali się oni również na art. 6, 7, 13 i 14 Konwencji oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji.

Skarżący nie poinformowali Trybunału o wyniku postępowania odwoławczego.

11. Pozostałe sprawy wyszczególnione w załączniku

55. W pozostałych 1618 sprawach skarżący w różnych terminach w okresie od września do grudnia 2009 r. otrzymali podobne decyzje o obniżeniu ich emerytur ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2010 r., wydane przez Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podobnie jak w przypadkach opisanych powyżej, decyzje te zostały wydane na podstawie art. 15b w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 Ustawy z 1994 r. oraz na podstawie informacji na temat ich zatrudnienia w organach bezpieczeństwa państwa uzyskanych z IPN.

56. Większość skarżących zakwestionowała – bez powodzenia – te decyzje przed Sądem Okręgowym w Warszawie. Sąd, odrzucając ich odwołania, oparł się na tych samych podstawach, co przytaczane powyżej. Następnie zdecydowana większość skarżących złożyła odwołania do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Odwołania te, z wyjątkiem kilku spraw, w przypadku których wprowadzono zmiany w określonych częściach wyroków wydanych przez sąd pierwszej instancji, dotyczących aspektów technicznych, lub skorygowano błędy popełnione w obliczeniach, zostały

odrzucone (patrz również ust. 12, 30, 34, 42, 46 i 50 powyżej). Niektórzy skarżący nie poinformowali Trybunału o wyniku postępowań odwoławczych i, jak wynika z materiału znajdującego się w posiadaniu Trybunału, niektóre sprawy nadal toczą się przed sądami krajowymi.

C. Obowiązujące przepisy krajowe i praktyka

1. Postępowanie kwalifikacyjne dla byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa

(a) Ustawa z 1990 r.

57. Ustawa z 1990 r. weszła w życie w dniu 10 maja 1990 r. Została ona uchylona w dniu 29 czerwca 2002 r. i zastąpiona nową ustawą z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

Art. 129 ust. 1 Ustawy z 1990 r. brzmiał:

„Z chwilą utworzenia Urzędu Ochrony Państwa Służba Bezpieczeństwa zostaje rozwiązana.”

Art. 131 brzmiał:

„1. Z chwilą zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa zostają z mocy prawa zwolnieni ze służby.

2. Przepis ust. 1 stosuje się również do funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, którzy do dnia 31 lipca 1989 r. byli funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa.”

58. Zgodnie z art. 132 ust. 2 Rada Ministrów w terminie dziesięciu dni od wejścia w życie Ustawy z 1990 r. miała ustalić tryb i warunki przyjmowania do służby i ponownego zatrudniania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. W dniu 21 maja 1990 r. Rada Ministrów przyjęła Uchwałę nr 69 w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – „Uchwała z 1990 r.”).

59. Zgodnie z art. 133 Ustawy z 1990 r. funkcjonariusze byłej Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej, którzy zostali przyjęci do służby lub ponownie zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych zachowali ciągłość służby lub zatrudnienia.

(b) Uchwała z 1990 r.

60. Uchwała z 1990 r. (która została uchylona w dniu 30 marca 2001 r.) powoływała Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Kadr Centralnych i wojewódzkie komisje kwalifikacyjne. Zgodnie z art. 5 i 6 wojewódzkie komisje kwalifikacyjne wszczynały postępowanie na podstawie wniosku byłego funkcjonariusza i formułowały opinie w sprawie kandydatów. Komisja Kwalifikacyjna do Spraw Kadr Centralnych odpowiadała za sprawowanie nadzoru nad przebiegiem postępowania, rozpatrywanie odwołań od opinii komisji wojewódzkich i

przedkładanie Radzie Ministrów sprawozdania z przebiegu postępowania kwalifikacyjnego.

61. Zgodnie z art. 7 ust. 1 wojewódzka komisja kwalifikacyjna oceniała przydatność kandydata do służby na podstawie jego wniosku, dokumentów osobowych i dotyczących przebiegu służby oraz innych przedstawionych dokumentów. Mogła ona również – z własnej inicjatywy lub na wniosek kandydata – przeprowadzić z nim rozmowę.

62. Art. 8 ust. 1 Uchwały z 1990 r. brzmiał następująco:

„Wojewódzka komisja kwalifikacyjna wydaje pozytywną opinię o kandydacie w razie stwierdzenia, że odpowiada on wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, określonym w ustawie, oraz powzięcia przekonania, że posiada on kwalifikacje moralne do pełnienia służby, zwłaszcza że:

1) w toku dotychczasowej służby nie dopuścił się naruszenia prawa,

2) wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób,

3) nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych.”

2. Ustawa z 1994 r.

63. Art. 13 Ustawy z 1994 r. w wersji obowiązującej do dnia 15 marca 2009 r., przed wejściem w życie Ustawy z 2009 r. (patrz ust. 6 powyżej) brzmiał następująco:

„1. Jako równorzędne ze służbą w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i w Służbie Więziennej traktuje się:

1) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Policji państwowej, organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2;

2) służbę wojskową uwzględnianą przy ustalaniu prawa do emerytury wojskowej;

3) okresy służby w charakterze funkcjonariusza Służby Ochrony Kolei, jeżeli funkcjonariusz przeszedł bezpośrednio do służby w Milicji Obywatelskiej lub w Służbie Więziennej w terminie do dnia 1 kwietnia 1955 r.;

4) okresy zatrudnienia lub służby w zawodowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej i nauki w szkołach pożarniczych, w charakterze członka Korpusu Technicznego Pożarnictwa, a także funkcjonariusza pożarnictwa w terminie do dnia 31 stycznia 1992 r.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do służby w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub

nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu.”

64. Art. 15 ust. 1 Ustawy z 1994 r. w wersji obowiązującej do dnia 16 marca 2009 r. w części mającej tu zastosowanie brzmiał następująco:

„Emerytura dla funkcjonariusza, który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., wynosi 40% podstawy jej wymiaru² za 15 lat służby i wzrasta o:

- 1) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy dalszy rok tej służby;
- 2) 2,6% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych poprzedzających służbę, nie więcej jednak niż za trzy lata tych okresów;
- 3) 1,3% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów składkowych ponad trzyletni okres składkowy, o którym mowa w pkt 2;
- 4) 0,7% podstawy wymiaru – za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę.”

65. Zgodnie z Ustawą z 1994 r. i wcześniejszymi ustawami dotyczącymi emerytur dla służb mundurowych żołnierzy zawodowy i funkcjonariusz służby mundurowej mieli prawo do otrzymywania emerytury po 15 latach służby. Zatem warunkiem nabycia praw emerytalnych był wymagany okres pełnienia służby, a nie osiągnięcie określonego wieku. Prawo do emerytury w ramach systemu emerytalnego służb mundurowych w formie obowiązującej w przeszłości i obecnie nie było powiązane z wymogiem opłacania składek przez osobę zainteresowaną, ponieważ emerytury te były finansowane ze środków państwowych.

3. Definicja „organów bezpieczeństwa państwa” zgodnie z Ustawą z 2006 r.

66. Preambuła do Ustawy z 2006 r. brzmi następująco:

„Stwierdzamy, że praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom *przez osobowe źródło informacji*, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego.

Mając na względzie powyższe, a także konieczność zapewnienia obsady funkcji, stanowisk i zawodów wymagających zaufania publicznego przez osoby, które swoim dotychczasowym postępowaniem dają i dawały w przeszłości gwarancje uczciwości, szlachetności, poczucia odpowiedzialności za własne słowa i czyny, odwagi cywilnej i prawości, oraz ze względu na konstytucyjne gwarancje zapewniające obywatelom prawo do informacji o osobach pełniących takie funkcje, zajmujących takie stanowiska i wykonujących takie zawody, stanowi się, co następuje...”

67. Stosowne części art. 2 Ustawy z 2006 r. brzmią następująco:

² Podstawa wymiaru emerytury to przychód, w odniesieniu do którego oblicza się składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.

DECYZJA W SPRAWIE CICHÓPEK I INNI PRZECIWKO POLSCE

„1. Organami bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu ustawy, są:

- 1) Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego;
- 2) Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego;
- 3) Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego;
- 4) jednostki organizacyjne podległe organom, o których mowa w pkt 1-3, a w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.;
- 5) instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych;
- 6) Akademia Spraw Wewnętrznych;
- 7) Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza;
- 8) Zarząd Główny Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe mu komórki;
- 9) Informacja Wojskowa;
- 10) Wojskowa Służba Wewnętrzna;
- 11) Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
- 12) inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych

[...]

3. Jednostkami Służby Bezpieczeństwa, w rozumieniu ustawy, są te jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, oraz te jednostki, które były ich poprzedniczkami.”

4. Ustawa z 2009 r.

68. Ustawa z 2009 r. rozpoczyna się preambułą, której stosowne części brzmią następująco:

„Uznając, że system władzy komunistycznej opierał się głównie na rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa człowieka,

stwierdzając, że wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa,

dostrzegając, że funkcjonariusze organów bezpieczeństwa pełnili swoje funkcje bez ponoszenia ryzyka utraty zdrowia lub życia, korzystając przy tym z licznych przywilejów materialnych i prawnych w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy,

[...]

wyróżniając postawę tych funkcjonariuszy i obywateli, którzy ponosząc wielkie ryzyko stanęli

po stronie wolności i krzywdzonych obywateli

kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia,

uchwala się, co następuje...”

69. Art. 2 Ustawy z 2009 r. wprowadził szereg zmian do art. 13 Ustawy z 1994 r. (patrz ust. 63 powyżej).

Punkt 1 ustępu 1 otrzymał następujące nowe brzmienie:

„Okresy służby w charakterze funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa”.

W ust. 1 zostały również dodane nowe punkty 1a i 1b:

„1a. Okresy służby w charakterze funkcjonariusza [Policji państwowej,] Milicji Obywatelskiej, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2.

1b. Okresy służby w charakterze funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 [Ustawy z 2006 r.] na zasadach określonych w art. 15b, z wyjątkiem służby określonej w ust. 2.”

70. W art. 2 dodano nowy art. 13a do Ustawy z 1994 r. Przepis ten w części mającej tu zastosowanie brzmi następująco:

„1. Na wniosek organu emerytalnego właściwego według niniejszej ustawy, [IPN] sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 [ustawy z 2006 r.].

[...]

4. Informacja o przebiegu służby, o której mowa w ust. 1, zawiera:

1) dane osobowe funkcjonariusza [...]

2) wskazanie okresów służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 [Ustawy z 2006 r.],

3) informację, czy z dokumentów zgromadzonych w archiwach [IPN] wynika, że funkcjonariusz w tym okresie, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.”

71. Dodano również nowy art. 15b. Brzmi on następująco:

“1. W przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 [Ustawy z 2006 r.], i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi:

1) 0,7% podstawy wymiaru - za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990;

2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz pkt 2-4.

2. Przepisy art. 14 i 15 stosuje się odpowiednio.

3. Do okresów, o których mowa w art. 13 ust. 1, na żądanie wnioskodawcy, mogą być doliczone w pełnym wymiarze okresy służby w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, jeżeli funkcjonariusz udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

4. W przypadku, o którym mowa w ust. 3, środkiem dowodowym może być zarówno informacja, o której mowa w art. 13a ust. 1, jak i inne dowody, w szczególności wyrok skazujący, choćby nieprawomocny, za działalność polegającą na podjęciu, bez wiedzy przełożonych, czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego w okresie służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990.”

72. Stosowna część art. 3 Ustawy z 2009 r. brzmi następująco:

„2. W przypadku osób, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a [...] wynika, że pełniły służbę w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 [Ustawy z 2006 r.], i które w dniu wejścia w życie ustawy otrzymują świadczenia przyznane na podstawie [Ustawy z 1994 r.], organ emerytalny właściwy według przepisów ustawy ... wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń, przy czym złożenie do sądu odwołania od decyzji organu emerytalnego nie wstrzymuje wykonania decyzji.

3. Wypłata świadczeń ustalonych zgodnie z ust. [...] 2 następuje od dnia 1 stycznia 2010 r.”

5. Emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych

73. Zasady ustalania emerytur w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych określa ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Powszechny system działa w oparciu o dwa systemy, znane jako „stary system” i „nowy system”.

74. W starym systemie, który zasadniczo dotyczy wyłącznie osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.³, prawo do emerytury generalnie uzyskują kobiety, które ukończyły 60 lat i mają co najmniej 20-letni okres składkowy lub nieskładkowy oraz mężczyźni, którzy ukończyli 65 lat i mają co najmniej 25-letni okres składkowy lub nieskładkowy. Emerytura wynosi 24% tzw. kwoty bazowej (tj. 100% przeciętnego wynagrodzenia w kraju⁴ w poprzednim roku kalendarzowym, pomniejszonej o obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne, które odejmowane są od wynagrodzenia) + 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok składkowy + 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok nieskładkowy. Podstawa wymiaru, mówiąc w uproszczeniu, obliczana jest w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia (pomniejszonego o składki na ubezpieczenie społeczne)

³ Prawa emerytalne w starym systemie mogły nabywać również osoby urodzone po tym terminie, ale przed 1 stycznia 1969 r., jeżeli wybierały one stary system i spełniałyby warunki przyznania emerytury do dnia 31 grudnia 2008 r.

⁴ Na przykład, w marcu 2012 r. kwota bazowa wynosiła 2974,69 zł.

otrzymywanego przez osobę zainteresowaną w okresie dziesięciu lat kalendarzowych wybranych z ostatnich dwudziestu lat zatrudnienia lub w okresie dwudziestu lat wybranych przez tę osobę.

75. Nowy system składa się z tzw. „trzech filarów”.

Pierwszy filar zarządzany jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który jest instytucją publiczną, a drugi i trzeci filar zarządzane są przez instytucje prywatne. W ramach trzeciego filaru prowadzone są uzupełniające, prywatne plany emerytalne oparte na dobrowolnie opłacanych składkach i w niniejszych sprawach nie jest on istotny.

W pierwszym i drugim filarze składki na ubezpieczenie społeczne są obowiązkowe i system ten dotyczy osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r.⁵ Prawo do emerytury nabywają osoby, które osiągnęły ustawowy wiek emerytalny (od 60 do 67 lat w przypadku kobiet i od 65 lat i 5 miesięcy do 67 lat w przypadku mężczyzn). Wysokość emerytury stanowi równowartość łącznej sumy składek po dokonaniu waloryzacji, zgromadzonej od dnia 31 grudnia 1998 r., oraz tzw. „kapitału początkowego” (składek zgromadzonych przed 1 stycznia 1999 r.) po dokonaniu waloryzacji, podzielonej przez średnią długość życia wyrażoną w miesiącach dla osoby będącej w wieku stanowiącym wiek emerytalny osoby zainteresowanej.

76. Zgodnie z oficjalnym komunikatem w sprawie kwoty najniższej ustawowej emerytury, wydanym przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w dniu 16 listopada 2011 r. (opublikowanym w Monitorze Polskim z 2011 r. nr 15, poz. 162), w 2012 r. najniższa ustawowa emerytura została ustalona na kwotę 728,18 złotych.

6. Stosowne przepisy Konstytucji

77. Art. 2 Konstytucji stanowi:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”

78. Art. 10 Konstytucji stanowi:

„1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.”

79. Art. 18 Konstytucji stanowi:

„Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej.”

80. Art. 30 Konstytucji stanowi:

⁵ patrz również przyp. 7.

„Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.”

81. Art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi:

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

82. Art. 32 Konstytucji stanowi:

„1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.”

83. Art. 42 Konstytucji stanowi:

„1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

2. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.”

84. Art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi:

„Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.”

7. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r.* (sygn. akt K 6/09)

(a) Argumenty prezentowane przed Trybunałem Konstytucyjnym

(i) Posłowie wnioskodawcy

85. W dniu 23 lutego 2009 r. grupa parlamentarzystów należących w większości do Sojuszu Lewicy Demokratycznej wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że Ustawa z 2009 r. jest w całości niezgodna z art. 2, 10, 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji. Następnie w swoim wystąpieniu z dnia 30 sierpnia 2009 r. oparli się oni również na art. 18, 30, 42, 45 i 67 ust. 1 Konstytucji.

86. Główną myśl zawartą w bardzo obszernych argumentach na poparcie złożonego wniosku, które zostały przedstawione zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej podczas przesłuchania, można streścić następująco:

1) Ustawa z 2009 r., drastycznie obniżająca emerytury byłych funkcjonariuszy, pozbawiła niektórych spośród nich możliwości życia w godności i w związku z tym była sprzeczna z zasadą poszanowania praw człowieka sformułowaną w art. 30 Konstytucji. Jednocześnie naruszała ona samą istotę prawa do zabezpieczenia społecznego przewidzianego w art. 67 ust. 1 Konstytucji.

2) Wszyscy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa, którzy zostali ponownie zatrudnieni po 1990 r., przeszli postępowanie kwalifikacyjne na podstawie Uchwały z 1990 r. i zostali uznani za zdatnych do pełnienia służby w demokratycznej Rzeczypospolitej Polskiej. Uzyskali oni prawa do emerytury zgodnie z prawem na podstawie Ustawy z 1994 r., która została uchwalona w niepodległej, demokratycznej Polsce. Ustawa z 2009 r. arbitralnie i bezpodstawnie zniosła ich prawa nabyte w demokratycznym ustroju, z naruszeniem zasady ochrony praw nabytych sformułowanej w art. 2 Konstytucji.

3) Weryfikacja i ponowne zatrudnianie byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa stanowiły specjalną deklarację złożoną przez organy państwa w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, że będą oni traktowani na równi ze wszystkimi funkcjonariuszami służb utworzonych po 1990 r. Z kolei funkcjonariusze pod przysięgą zobowiązali się służyć wiernie narodowi i strzec porządku prawnego ustanowionego przez Konstytucję oraz bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Wypełnili oni swoje obowiązki. W przeciwnym razie nie przyznano by im emerytur.

Ustawa z 2009 r., uchwalona mniej więcej 20 lat później, stanowiła naruszenie tej szczególnej umowy i w konsekwencji złamała zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionych przez nie przepisów prawa, sformułowaną w art. 2 Konstytucji.

4) Ustawa z 2009 r. oparta była na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej i domniemania winy byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Zastosowano w niej automatyczne ograniczenie praw emerytalnych wszystkich funkcjonariuszy byłych organów bezpieczeństwa państwa niezależnie od ich indywidualnej rzeczywistej postawy i charakteru obowiązków, jakie wykonywali w przeszłości. W wyniku tego Ustawa z 2009 r., drastycznie obniżając współczynnik stosowany przy ustalaniu wysokości ich emerytur, stanowiła formę nieuzasadnionej represji wobec funkcjonariuszy, którzy zostali pozytywnie zweryfikowani i ponownie zatrudnieni.

Było to równoznaczne z uznaniem służby pełnionej przed 1990 r. za okres nieskładkowy. W szczególności, władza ustawodawcza nie potraktowała funkcjonariuszy na równi z innymi osobami otrzymującymi emerytury w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, w którym ma zastosowanie współczynnik 1,3%, co mogło stwarzać pozory „cofnięcia przywilejów”, a postawiło

ich w zdecydowanie bardziej niekorzystnym położeniu. Stanowiło to naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej sformułowanej w art. 2 Konstytucji.

5) Władza ustawodawcza złamała również zasadę podziału i równowagi władz, sformułowaną w art. 10 ust. 1 Konstytucji. Nałożyła ona zbiorową karę na wszystkie osoby, które były funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa przed 1990 r. Decydujące znaczenie miał sam fakt pełnienia służby w tych organach. Nie była dostępna żadna procedura prawna pozwalająca na zbadanie zgodności z prawem, uzasadnienia, adekwatności i proporcjonalności nałożonej sankcji. Dla wszystkich celów praktycznych władza ustawodawcza przejęła rolę sądów. W wyniku tego funkcjonariusze zostali ukarani zbiorowo, niezależnie od tego, czy rzeczywiście ponosili odpowiedzialność za jakiegokolwiek czyny, które były bezprawne, naruszały godność ludzką lub były moralnie naganne.

6) Ustawa z 2009 r. naruszyła zasadę proporcjonalności sformułowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ stanowiła niezwykle poważne ograniczenie praw emerytalnych pozytywnie zweryfikowanych i ponownie zatrudnionych funkcjonariuszy i nadmiernie ich obciążała. Ponadto, Ustawa z 2009 r. całkowicie lekceważyła Rezolucję nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych („Rezolucja ZPRE z 1996 r.”) i towarzyszące jej wytyczne, zalecające, aby proces ten zakończyć w ciągu dziesięciu lat od upadku dyktatury komunistycznej (patrz również ust. 115 poniżej).

7) Ustawa z 2009 r., przecząc zasadom równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji sformułowanym w art. 32 Konstytucji, wprowadziła rozróżnienie pomiędzy funkcjonariuszami, którzy zostali pozytywnie zweryfikowani, a następnie ponownie zatrudnieni, a funkcjonariuszami, którzy nie pełnili służby w organach bezpieczeństwa państwa przed 1990 r. Nie było podstaw do takiej różnicy w traktowaniu, ponieważ obie grupy miały te same cechy charakterystyczne.

87. Posłowie podkreślali również, że władza ustawodawcza zignorowała fakt, iż funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa wykonywali różne obowiązki oraz że, w szczególności, wielu z nich stanowiło personel administracyjny, było nauczycielami, sekretarkami lub kierowcami lub zajmowało się przestępstwami pospolitymi lub gospodarczymi i nie uczestniczyło w prowadzeniu inwigilacji ani zwalczaniu opozycji. W ich opinii osoby te nie powinny być objęte Ustawą z 2009 r. Wyjątkowo niesprawiedliwe było to, że funkcjonariusz, który przez całe swoje życie zawodowe pracował w organach bezpieczeństwa państwa na podrzędnym stanowisku jako pracownik merytoryczny lub administracyjny, nie naruszając praw innych, nie zwalczając opozycji i nie działając na rzecz utrwalania reżimu komunistycznego, ma teraz otrzymywać emeryturę w wysokości zaledwie 600 złotych⁶.

⁶ W chwili sporządzania materiału kwota ta była zbliżona do najniższej emerytury wypłacanej w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

(ii) Pozostałe strony

88. Pozostałe strony postępowania, tzn. Sejm, reprezentowany przez Marszałka, oraz Prokurator Generalny, również przedstawiły swoją obszerną argumentację.

89. Marszałek Sejmu wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o odrzucenie tego wniosku, podkreślając w szczególności, że kwestionowanej obniżki nie można uważać za niewspółmierną lub nadmierną, wzięwszy pod uwagę najniższe świadczenia dostępne w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych lub świadczenia otrzymywane przez osoby, które w ustroju totalitarnym były poddawane represjom politycznym.

90. Prokurator Generalny wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o odrzucenie tego wniosku w części kwestionującej obniżenie emerytur oraz o zawieszenie postępowania w odniesieniu do pozostałej części.

(b) Orzeczenie

91. Trybunał Konstytucyjny, zasiadając w składzie czternastu sędziów⁷, rozpoznał ten wniosek w dniach 13-14 stycznia oraz w dniu 24 lutego 2010 r. W ostatniej z tych dat wydał wyrok, orzekając, że kwestionowane zmiany do Ustawy z 1994 r. wprowadzone Ustawą z 2009 r. są zgodne z Konstytucją. Przeciwko temu wyrokowi głosowało pięciu sędziów, którzy przedstawili zdania odrębne (patrz ust. 107-111 poniżej). Jeden z sędziów⁸ przedstawił zgodną opinię.

92. Wyrok zawiera bardzo obszerne wywody, które można streścić w sposób następujący:

93. Jeżeli chodzi o zakres badania zgodności z Konstytucją w przedmiotowej sprawie, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wniosek zostanie ostatecznie rozpatrzony na podstawie art. 2, 10, 30, 32, 42 i 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (patrz również ust. 77-84 powyżej) oraz, stwierdzając, że posłowie nie przedstawili argumentów merytorycznych dotyczących pozostałych domniemych naruszeń, zawiesił postępowanie w tym względzie.

94. W komparycji wyroku Trybunał Konstytucyjny odniósł się szczegółowo do różnych zagadnień ogólnych, takich jak uchwały polskiego parlamentu potępiające były reżim komunistyczny oraz przyjęte przez Polskę ustawy dekomunizacyjne. Zwrócił również uwagę na rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, w szczególności na Rezolucję ZPRE z 1996 r. oraz Rezolucję nr 1481 (2006) w sprawie konieczności międzynarodowego potępienia zbrodni totalitarnych reżimów komunistycznych („Rezolucja ZPRE z 2006 r.”; patrz również ust. 115-116 poniżej), a także na ustawy i podjęte środki dotyczące praw emerytalnych funkcjonariuszy byłych komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa w innych krajach (w szczególności w Niemczech, w Czechach, na Łotwie i w

⁷ B. Zdziennicki, Przewodniczący; Sędziowie S. Biernat, Z. Cieślak, M. Gintowt-Jankowicz, M. Granat, W. Hermeliński, A. Jamróz, M. Kotlinowski, T. Liszcz, E. Łętowska, M. Mazurkiewicz, J. Niemcewicz; A. Rzepliński, Sprawozdawca, oraz M. Wyrzykowski.

⁸ Sędzia T. Liszcz.

Rumunii). Nawiązał do prawa precedensowego Trybunału dotyczącego lustracji i środków dekomunizacji oraz własnej praktyki sądowej w kwestii rozliczania się z komunistyczną przeszłością.

95. Następnie Trybunał Konstytucyjny nawiązał do najważniejszych cech i działalności komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa. Ta część wywodów, w części mającej tu zastosowanie, brzmi następująco⁹:

„6.2. [...] Na straży panowania komunizmu w Polsce w latach 1944-1989, na straży tego, że rzeczywistością nie były w Polsce wolność i demokracja, wolny rynek i nasza przynależność do świata Zachodu, czego bezpośrednim skutkiem była degradacja cywilizacyjna kraju, objawiająca się m.in. głębokim rozkładem gospodarki i finansów – stały organy bezpieczeństwa Polski Ludowej i ich funkcjonariusze.

System ten opierał się na rozbudowanym organizacyjnie oraz liczbowo aparacie tajnych policji politycznych. Głównym celem tego aparatu było utrzymywanie i podtrzymywanie reżimu komunistycznego. Dla realizacji tego celu funkcjonariusze organów bezpieczeństwa Polski Ludowej stosowali w pierwszym okresie terror, a rutynowo poniżanie, inwigilowanie niewinnych osób, fabrykowanie dowodów; łamali podstawowe prawa i wolności człowieka. Metody działania, ich skala i natężenie zmieniały się w czasie, ale ich istota była ta sama – podtrzymanie reżimu prawno- politycznego wrogiego prawom człowieka. W nagrodę, rządząca partia komunistyczna gwarantowała tym funkcjonariuszom praktyczną bezkarność za nadużycia władzy, szybsze niż w innych służbach mundurowych awanse, wysokie uposażenie za służbę, liczne dodatkowe przywileje gospodarcze i socjalne oraz wysokie świadczenia emerytalne.

6.3. Trybunał nie ocenia indywidualnych motywacji dobrowolnego przecież wybierania służby przez dziesiątki tysięcy osób, głównie młodych mężczyzn, w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej. Jest prawdopodobne, że motywacje czysto zawodowe (służba w tajnej policji) nie różnią się od tych, jakie występują obecnie. Istotną różnicę czyni przedmiot wyboru. W żadnym przypadku wybór służby w tajnej policji politycznej państwa komunistycznego nie zasługuje na aprobatę, niezależnie od komórki organizacyjnej i stanowiska służbowego funkcjonariusza ...

U schyłku PRL we wszystkich jej organach bezpieczeństwa służyło w sumie około 30 tys. funkcjonariuszy. Obecnie jest ich w sumie około 10 tys. To nie jest tylko zwykle 3 razy mniej. Organy bezpieczeństwa Polski Ludowej miały służyć ochronie aspiracji politycznych, społecznych i gospodarczych Polaków stanowiły wysoce wyspecjalizowaną sieć instytucji zwalczających te aspiracje. „Produktem, jaki pozostał po tych organach bezpieczeństwa, jest ponad 86 km bieżących akt wytworzonych przez te organy, z których tylko 850 m bieżących, mając znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego współcześnie, znajduje się w zbiorze zastrzeżonym IPN [...]”

96. W odniesieniu do wysuniętego przez posłów argumentu, że funkcjonariusze pokrzywdzeni przez Ustawę z 2009 r. albo zostali pozytywnie zweryfikowani, albo nie przeszli postępowania kwalifikacyjnego, Trybunał Konstytucyjny orzekł m. in., że:

⁹ Wersja angielska tego i następnych fragmentów wyroku została opracowana na podstawie tekstu dostępnego na stronie internetowej www.trybunal.gov.pl. Wprowadzono w niej zmiany redakcyjne. [Zmiany te zostały również uwzględnione w zamieszczonej tu wersji polskiej - przyp. tłum.]

„6.4. [W] wyniku przemian demokratycznych w Polsce Służba Bezpieczeństwa (dalej: SB) uległa [...] rozwiązaniu. Suwerenne [...] państwo polskie potrzebowało nowych służb, które zapewniałyby mu bezpieczeństwo, a jednocześnie działały zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Z dwóch możliwych opcji: 1) budowy takich służb od podstaw, wyłącznie uwzględniając osoby niesłużące w SB, z perspektywą długiego okresu ich przygotowywania do pełnienia zadań albo 2) szybkiego powołania nowej policji ochrony państwa z koniecznym wówczas dominującym liczbowo udziałem byłych funkcjonariuszy rozwiązanej SB, ustawodawca wybrał opcję drugą. Oznaczało to, że byli funkcjonariusze SB mogli być przyjmowani do służby w Urzędzie Ochrony Państwa.

6.4.1. Celem postępowania kwalifikacyjnego nie było wystawianie świadectw moralności funkcjonariuszom poszczególnych departamentów SB ...”

97. Znaczna część wywodów poświęcona była porównaniu emerytur dostępnych w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych i w ramach systemu służb mundurowych.

W odniesieniu do obliczania emerytur na zasadach ogólnych zauważono, że system ten był zorganizowany w taki sposób, iż zwykły pracownik w chwili przejścia na emeryturę otrzymywał 40% swojego wynagrodzenia obliczonego za okres dziesięciu lat kalendarzowych wybrany przez niego spośród ostatnich dwudziestu lat poprzedzających przejście na emeryturę, w tym okresy składkowe i nieskładkowe. Im dłuższy okres zatrudnienia, tym wyższa emerytura. W praktyce, aby otrzymać emeryturę w wysokości zbliżonej do połowy przeciętnego wynagrodzenia za ostatnie dziesięć lat, dana osoba musiała mieć zatrudnienie przez co najmniej trzydzieści lat.

Dla kontrastu, funkcjonariusz służb mundurowych nabywał prawo do emerytury w wysokości 40% swojego przeciętnego wynagrodzenia zaledwie po piętnastu latach służby. Przeciętne wynagrodzenie osób ubezpieczonych w ramach powszechnego systemu stanowiło 50% wynagrodzenia personelu służb mundurowych, a różnica ta była jeszcze bardziej widoczna w zestawieniu ze służbami specjalnymi. Zatem emeryt ubezpieczony w ramach powszechnego systemu otrzymywał 40% swojego przeciętnego wynagrodzenia za ostatnie dziesięć lat za okres zatrudnienia, który był dwa razy dłuższy.

98. Jeżeli chodzi o opóźnione wprowadzenie nowych przepisów i brak zgodności Ustawy z 2009 r. z Rezolucją ZPRE z 1996 r., Trybunał Konstytucyjny zauważył m. in.:

„Upływ czasu od odzyskania suwerenności przez państwo polskie w 1989 r., jakkolwiek nie bez znaczenia, nie może być decydującym kryterium oceny konstytucyjności przyjmowanych przez ustawodawcę regulacji rozliczeniowych. W Konstytucji nie ma przepisu, który ustanawiałby zakaz stanowienia takich regulacji. Konstytucja nie określa granic czasowych dokonania rozliczeń z przeszłością rządów komunistycznych. Nie należy do kompetencji Trybunału zajmowanie stanowiska, czy i jakie oraz w jakim czasie ustawy dotyczące rozliczeń prawodawca wolnej Polski może wprowadzić [...]. To, jak dużo czasu upłynęło od upadku reżimu komunistycznego do przyjęcia konkretnej ustawy, zależy od istnienia w konkretnej kadencji parlamentarnej układu sił zdolnego do jej uchwalenia. Stąd, jak pokazuje przykład

Polski, innych państw naszego regionu Europy czy niektórych państw Ameryki Południowej, może upłynąć wiele lat od przywrócenia lub ustanowienia demokracji, zanim przyjęta zostanie ustawa regulująca określony aspekt odpowiedzialności za systemowe nadużycia władzy [...].

8.4. Odnosząc się do zarzutu powołanego przez wnioskodawcę, że przepisy ustawy z 23 stycznia 2009 r. pozostają w rażącej sprzeczności” z Rezolucją ZPRE z 1996 r. oraz ze związanymi z tym dokumentem wytycznymi [...], Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w aktach tych nie ma zalecenia, by rozliczenia z okresem komunistycznym mogły odbywać się wyłącznie w ciągu 10 lat po obaleniu dyktatury. Rozliczenia te wprowadzane ustawami podejmowane są w różnych obszarach w różnych latach ostatnich dwóch dekad, wliczając w to ostatnie lata [...]. Jak Trybunał zauważył wyżej, zgodnie z pkt 14 Rezolucji ZPRE z 1996 r.: „*W wyjątkowych przypadkach, gdy rządzące elity dawnego reżimu przyznały sobie wyższe emerytury niż pozostałej części społeczeństwa, emerytury te powinny być ograniczone do zwykłego poziomu*”.

99. Jeżeli chodzi o argument, że doszło do nadmiernej ingerencji w prawo funkcjonariuszy do zabezpieczenia społecznego, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w gruncie rzeczy władza ustawodawcza zmniejszyła współczynnik podstawy wymiaru emerytury z 2,6% do 0,7% tylko w odniesieniu do funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, którzy odbywali służbę przed 2 stycznia 1999 r. i którzy byli zatrudnieni przez okres co najmniej piętnastu lat. Pozostałe elementy istotne dla ustalenia wymiaru emerytur pozostały bez zmian, w szczególności prawo do emerytury po piętnastu latach służby, uprzywilejowany w stosunku do powszechnego systemu sposób liczenia podstawy wymiaru emerytury, zasady i terminy waloryzacji, świadczenia z tytułu renty inwalidzkiej i rodzinnej, specjalne dodatki i podwyższenie emerytury np. w związku z pełnieniem służby w czasie wojny, zwalczaniem terroryzmu, pełnieniem służby w warunkach niebezpiecznych lub w kontrwywiadzie.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny przytoczył także różne informacje dostarczone przez organy ds. ubezpieczeń społecznych, dotyczące wysokości emerytur funkcjonariuszy ustalonej zgodnie z Ustawą z 2009 r. w porównaniu ze zwykłymi emerytami. W styczniu 2010 r. przeciętna emerytura tych pierwszych wynosiła 2558,82 zł, podczas gdy przeciętna emerytura otrzymywana w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych wynosiła 1618,70 zł. W czasie opracowywania niniejszego materiału najniższa ustawowa emerytura wynosiła 675,10 zł.

W lutym 2010 r. przeciętna emerytura otrzymywana przez byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa została obniżona o 346 zł i w dalszym ciągu była o 58% wyższa od przeciętnej emerytury otrzymywanej w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Jedynie w przypadku szeregowych funkcjonariuszy przeciętna emerytura (1499,64 zł) była nieco niższa niż w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Młodszy oficerowie otrzymywali średnio 2102,12 zł (poprzednio 2670,93 zł), starsi oficerowie 3479,67 zł (poprzednio 4156,21 zł), a generałowie 8598,43 zł (poprzednio 9578,41 zł).

100. Według informacji uzyskanych od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 5 lutego 2010 r., zakład wydał 38563 decyzje o ponownym ustaleniu wysokości świadczeń byłych funkcjonariuszy. W 7227 przypadkach wysokość emerytur nie uległa zmianie z uwagi na fakt, iż zostały uwzględnione niektóre okresy zatrudnienia, których wcześniej nie wzięto pod uwagę. W 589 przypadkach zastosowanie współczynnika w wysokości 0,7% ustalonego przez Ustawę z 2009 r. spowodowałyby obniżenie emerytur do poziomu niższego niż ustawowe minimum i w związku z tym emerytury te zostały podwyższone do kwoty najniższej emerytury.

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny orzekł, że władza ustawodawcza, kierując się zasadą sprawiedliwości społecznej, zmierzała do osiągnięcia słusznego celu, jakim było dostosowanie emerytur byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa do przeciętnego poziomu emerytur wypłacanych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. W wyniku tego, w styczniu 2010 r. przeciętna emerytura funkcjonariusza w dalszym ciągu była wyższa od zwykłej przeciętnej emerytury. Obniżka ta ograniczyła, ale nie zniosła całkowicie, nadmiernych, niesłuszenie nabytych wysokich świadczeń funkcjonariuszy byłych organów bezpieczeństwa państwa. Świadczy to o tym, że celem ustawodawcy nie było szukanie zemsty, lecz większej sprawiedliwości społecznej.

101. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowane przepisy nie są niezgodne z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Orzekł on m. in.:

„8.9. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca, stanowiąc Ustawę z 2009 r., nie naruszył istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Chociaż obniżenie świadczeń emerytalnych [...] funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej Trybunał uznaje za znaczne, to jednak mieści się ono w ramach swobody ustawodawcy wyznaczonej Konstytucją. Do naruszenia [ich] prawa do zabezpieczenia społecznego doszłoby w szczególności, gdyby ustawodawca odebrał im prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego. Obniżając świadczenia emerytalne [wskazanym grupom], ustawodawca jednocześnie nie tylko zagwarantował, że świadczenie emerytalne nie może być niższe od kwoty najniższej emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych [...], ale zapewnił, że przeciętna wysokość emerytury przysługująca [im] na podstawie nowych przepisów pozostaje w dalszym ciągu istotnie wyższa niż średnia emerytura wypłacana w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.”

102. Odrzucając argumenty dotyczące domniemanej niezgodności art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1b oraz art. 15b Ustawy z 1994 r., wprowadzonych Ustawą z 2009 r., z art. 30 Konstytucji (zasada ochrony godności człowieka), Trybunał Konstytucyjny orzekł:

„9.2. Kwestionowane przepisy nie mają na celu ani pozbawienia minimum socjalnego [...] funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa [...], ani też ich poniżenia. Celem [...] jest natomiast obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych, które [...] pochodzą z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego. Jak to już Trybunał ustalił wyżej [...], po wejściu w życie przepisów Ustawy z 2009 r. przeciętna obniżona emerytura funkcjonariusza organów

bezpieczeństwa [...] jest wciąż wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym oraz wyższa prawie cztery razy od najniższej gwarantowanej emerytury. W tym stanie rzeczy ustawodawca w dalszym ciągu, również pod rządami kwestionowanych przepisów, zapewnia emerytowanym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa [...] odpowiednie, uzasadnione i sprawiedliwe zabezpieczenie społeczne za okres ich służby przed 1990 r. [...]. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 30 Konstytucji.”

103. Trybunał Konstytucyjny odrzucił następnie argumenty dotyczące domniemanej niezgodności art. 13 ust. 1 pkt 1 i 1b oraz art. 15b ust. 1 Ustawy z 1994 r., wprowadzonych Ustawą z 2009 r., z art. 2 Konstytucji (zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada ochrony praw nabytych i zasada sprawiedliwości społecznej). Stosowna część wywodów brzmi następująco:

„10.2. Ustawodawca był upoważniony – mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej – do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa [...] Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika bowiem, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. [...]

Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępstwo od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne [...]. Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego. [...]

Ustanawiając kwestionowane przepisy ustawodawca dał wyraz negatywnej ocenie działalności [...] organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego, o czym świadczy przebieg prac legislacyjnych oraz treść preambuły Ustawy z 2009 r. W preambule tej ustawodawca stanowi, że kierował się „zasadą sprawiedliwości społecznej wykluczającą tolerowanie i nagradzanie bezprawia”. [...] Jak to już stwierdził Trybunał Konstytucyjny wyżej, ustawodawca wolnej Polski nigdy nie wyraził choćby jednej pozytywnej opinii o tajnej policji politycznej lat 1944-1989, a stanowisku temu dawał wyraz wielokrotnie w latach 1989-2009 w ustawach i przyjmowanych uchwałach. Ustawodawca ma prawo wyciągać wnioski z doświadczeń historycznych Polski Ludowej, o ile respektuje zasady i wartości konstytucyjne. [...]

Wnioskodawca zdaje się dopuszczać, że kwestionowane przepisy byłyby zgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej, jeśli przyjęty przelicznik podstawy wymiaru emerytury wynosiłby 1,3% [...] co jego zdaniem zachowywałoby pozory „cofnięcia przywilejów”. Przyjęty zaś [...] przelicznik 0,7% spycha ich adresatów do pozycji zdecydowanie poniżej powszechnego systemu emerytalnego, co jest już, według wnioskodawcy, jawną represją. [...]

Taka argumentacja wnioskodawcy jest błędna [...]

Jak to już wskazał Trybunał [...] wskaźnik 0,7% za każdy rok służby musi być oceniany, biorąc pod uwagę istotnie wyższe niż przeciętne w kraju uposażenia osiągnane w czasie służby przez funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa [...]. Wysokość ustalonego świadczenia emerytalnego nie jest determinowana przez sam wskaźnik podstawy wymiaru (2,6%, 1,3% czy 0,7%), ale jest rezultatem wysokości „kwoty bazowej” oraz innych dodatków, które przesądzają o ostatecznej wysokości tego całego świadczenia [...].

Trybunał już ustalił że, po wejściu w życie Ustawy z 2009 r. przeciętna, obniżona emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa [...] jest wciąż wyższa o 58% od przeciętnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym oraz prawie cztery razy wyższa od najniższej emerytury z FUS. [...]

10.7. Konkludując, uprzywilejowane prawa emerytalne nabyte przez [funkcjonariuszy] zostały nabyte niegodziwie. Nie można bowiem uznać celów i metod działania [...] organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe. Trybunał stwierdza, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów.

Sposobem nagradzania [funkcjonariuszy] [...] za służbę były, wśród wielu innych, przywileje emerytalne. Te przywileje ich beneficjenci zachowali także w wolnej Polsce, co znalazło swój wyraz w Ustawie z 1994 r. Ustawodawca w 2009 r., oceniając jednoznacznie negatywnie organy bezpieczeństwa Polski Ludowej, mógł sięgnąć do zniesienia lub ograniczenia niegodziwie nabytego przywileju emerytalnego. [...] Sposób, w jaki ustawodawca sięgnął do tego środka w 2009 r., obniżenia niegodziwie nabytych przywilejów emerytalnych, Trybunał ocenia za wyważony, wstrzemięźliwy i proporcjonalny.”

104. Argument, że kwestionowane przepisy były niezgodne z art. 32 Konstytucji (zasada równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji), ponieważ wszyscy funkcjonariusze zostali potraktowani w taki sam sposób pomimo, że większość z nich przeszła postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym, również został odrzucony. W tym względzie Trybunał Konstytucyjny ponownie podkreślił, że pozytywny wynik postępowania kwalifikacyjnego nie oznacza aprobaty dla pełnienia służby w byłej komunistycznej tajnej policji politycznej i nie przekreśla faktu, iż zainteresowani funkcjonariusze odbywali służbę w tej instytucji dobrowolnie. Wszyscy funkcjonariusze zostali potraktowani dokładnie tak samo i częściowo pozbawieni świadczeń emerytalnych na tej samej podstawie, iż odbywali służbę w instytucji, która w przedmiotowym okresie była zaangażowana w działania godne potępienia. Ich służba po dacie granicznej, jaką był rok 1990, na rzecz demokratycznej Polski nie była traktowana w sposób dyskryminujący, ponieważ pomimo swojej przeszłości nabyli oni te same prawa emerytalne co inni.

105. Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził naruszenia art. 10 Konstytucji (zasada podziału i równowagi władzy) w odniesieniu do zarzutu, że ustawodawca uchwalił Ustawę z 2009 r., aby wymierzyć zbiorową karę byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa państwa. Zauważył on, że parlament nie przekroczył swoich kompetencji przypisanych im w Konstytucji oraz że przedmiotowe przepisy nie

miały na celu zbiorowego ukarania funkcjonariuszy, lecz obniżenie ich emerytur do poziomu przeciętnej emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych.

106. Jeżeli chodzi wreszcie o argument, iż kwestionowane przepisy Ustawy z 2009 r. były oparte na odpowiedzialności zbiorowej i domniemaniu winy, ponieważ wszyscy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa zostali jednakowo uznani za przestępców, którym nie należą się żadne prawa, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 42 Konstytucji (zasada prawa do obrony, domniemania niewinności, *nulla poena sine lege*) nie ma w tym przypadku zastosowania. Podkreślił on, że przepis ten dotyczy wyłącznie odpowiedzialności karnej i postępowania karnego i że nie można go interpretować szeroko. Kwestionowane przepisy nie zawierają sankcji karnych. Nie przesądzają też winy funkcjonariuszy i nie stanowią formy represji.

(c) Zdania odrębne

107. Zdaniem sędziego Jamroza Ustawa z 2009 r. była w całości niezgodna z art. 2 i art. 10 Konstytucji. W swoim zdaniu odrębnym stwierdził on m. in.:

„Zmiany w systemie emerytalnym są oczywiście dopuszczalne, także prawa słusznie nabyte nie mogą być w pewnych warunkach prawami absolutnymi. Musi się to jednak odbywać z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji. [...]

Ustawa z 2009 r. narusza art. 10 Konstytucji, gdyż ustawodawca wymierzył zbiorową karę wszystkim osobom, które były funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa przed 1990 r. bez indywidualnego rozpoznania działalności poszczególnych funkcjonariuszy. Decyduje o tym sam fakt służby w strukturach bezpieczeństwa PRL. W ten sposób ustawodawca wkroczył w sferę władztwa publicznego konstytucyjnie zastrzeżoną dla organów władzy sądowniczej, bez przeprowadzonego postępowania sprawdzającego i weryfikującego zasadność, adekwatność, legalność, słuszność oraz proporcjonalność wymierzonej sankcji. W konsekwencji ustawodawca, opierając się na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej, wymierzył wszystkim byłym funkcjonariuszom dotkliwą karę, niezależnie od tego, czy są oni odpowiedzialni za popełnienie jakichkolwiek czynów sprzecznych z prawem, naruszających godność człowieka lub nagannych moralnie. [...]

Wyrok [...], idąc w ślad za intencjami ustawodawcy wyrażonymi w preambule, dokonuje politycznej i moralnej oceny funkcjonowania służb bezpieczeństwa w PRL, wyciągając z niej konsekwencje prawne w sferze konstytucyjnej. Nie podzielam natomiast, przyjętej w wyroku metodologii orzekania Trybunału w imię „czystej” sprawiedliwości społecznej, inspirowanej ocenami politycznymi i moralnymi, lecz z pominięciem, utrwalonych w orzecznictwie Trybunału, zasad konstytucyjnych będących odzwierciedleniem współczesnych, dojrzałych standardów demokratycznego państwa prawnego. [...]

108. Sędzia Łętowska uznała, że preambuła do Ustawy z 2009 r. jest niezgodna z art. 2 Konstytucji, że art. 1 i 2 w zw. z art. 3 Ustawy z 2009 r. są niezgodne z art. 2 i 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji i nie zgodziła się z większością co do określonych ogólnych idei przedstawionych w wywodach. Stosowne części wyrażonej przez nią opinii brzmią następująco:

„Nie kwestionuję konstytucyjnej dopuszczalności (i zasadności) redukcji emerytur dla kadr stanowiących rodzaj „gwardii pretoriańskiej” ustroju totalitarnego, zdyskredytowanego w warunkach demokracji. Kwestionuję sposób przeprowadzenia tej operacji. [...]

Preambuła [...] Ustawy po pierwsze – stygmatyzuje negatywnie osoby, do których odnosi się obniżka emerytur, po drugie – określa cele ustawy. W pierwszej kwestii stwierdza ona, że jako funkcjonariusze organów bezpieczeństwa uzyskali oni status emerytalny [...] „w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy”, który „[dopuszczał się zbrodni] przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”. Są to zarzuty o silnym ładunku potępienia emocjonalnego, moralnego i prawnego. Jeżeli zarzut taki czyniony jest w zglobalizowany sposób – uzasadnia zarzut poniżenia.

Sam fakt wskazanej wyżej, negatywnej stygmatyzacji wszystkich osób, do których się odnosi Ustawa z 2009 r., uważam za naruszający zasady rzetelnej legislacji (art. 2 Konstytucji), ponieważ podmiotowy zakres ustawy jest szerszy niż krąg osób, do których odnosi się cel ustawy wskazany w preambule (pozbawienie niesłusznie uzyskanych przywilejów z czasów totalitarnych). [...]

Nie zgadzam się z poglądem wyrażonym w wyroku, że pozytywna weryfikacja kadr milicji i służby bezpieczeństwa przeprowadzona w 1990 r. jest bez znaczenia dla oceny konstytucyjności Ustawy z 2009 r. [...]

Nie można też uznać (tak wyrok), że nikt nie gwarantował poprzez weryfikację perspektywy emerytury mundurowej. Służba mundurowa to nie tylko powinność świadczenia pracy i prawo do wynagrodzenia, ale całość statusu prawnego związanego z taką służbą. Status ten obejmuje także wypracowywanie (jako działanie ciągłe w czasie trwania służby) reżimu emerytalnego, właściwego dla służby mundurowej. I taki właśnie status uzyskali pozytywnie zweryfikowani, poprzez nawiązanie przez nich stosunku służbowego w warunkach demokratycznego państwa [...].”

109. Sędzia Mazurkiewicz stwierdził, że preambuła do Ustawy z 2009 r. jest niezgodna z art. 2 i 10 Konstytucji, że art. 1 i art. 3 ust. 1 i 3 oraz art. 2 i art. 3 ust. 2 i 3 Ustawy z 2009 r. są niezgodne z art. 2, 10, 32 ust. 2 i art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stosowne fragmenty jego zdania odrębnego brzmią następująco:

„Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa a nie sądem nad historią. Respektowanie zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związane z pewnością i bezpieczeństwem prawnym oraz ochroną zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa [...]. Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa, nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, zmian przekreślających wcześniejszy kierunek procesu legislacyjnego, przyjętego [...] [Ustawą z] 1994 r., narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego. [...]

Zasada legalizmu nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania stanowionych ustaw w zgodności z przepisami Konstytucji. [...] Zaskarżone przepisy Ustawy z 2009 r. są przy tym niezgodne z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a zróżnicowanie wysokości emerytur mundurowych: 1) z powodu braku związku między dokonany zróżnicowaniem emerytów mundurowych a zasadniczym celem ustaw emerytalnych, 2) z powodu braku proporcjonalności zastosowanych

rozwiązań legislacyjnych oraz 3) bez uzasadnienia wynikającego z ewentualnej potrzeby ochrony innej, ważniejszej wartości konstytucyjnej – musi być uznane za niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

110. Sędzia Wyrzykowski stwierdził, że preambuła do Ustawy z 2009 r. jest niezgodna z art. 2, 10 i 42 Konstytucji oraz że art. 15b Ustawy z 1994 r. wprowadzony Ustawą z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 31 ust. 3, ponieważ narusza on zasadę ochrony praw nabytych oraz jest niezgodny z art. 10 i 42 Konstytucji.

Zdanie odrębne w mającej tu zastosowanie części brzmi następująco:

„Pierwszy problem, jaki pojawia się w związku z wyrokiem dotyczy znaczenia upływu czasu dla granic działań ustawodawcy. Ustawa z 2009 r. została uchwalona prawie 20 lat po zmianie ustroju politycznego i społecznego państwa. [...]

Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, których dotyczy ustawa zmieniająca, mieli wszelkie podstawy do przyjęcia założenia, że reguły obowiązujące przez ostatnie prawie 20 lat nie zostaną zmienione, o ile nie powstaną nowe okoliczności uzasadniające radykalną zmianę regulacji prawnej. [...]

Nie można uznać za zgodnej z Konstytucją wprowadzonej przez ustawodawcę fikcji prawnej, która polega na tym, że przyjmując mnożnik 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 ustawodawca przyjmuje jakby funkcjonariusze ci nie pracowali w tym okresie. Wskaźnik „0,7%” dotyczy bowiem osób, które nie płaciły składek emerytalnych [...]. Funkcjonariusze zatrudnieni w organach bezpieczeństwa państwa wykonywali pracę (służbę) i przyjmowanie w 2009 r. fikcji na użytek regulacji dotyczącej zmiany zasad obliczania emerytury musi być szczególnie przekonująco uzasadnione. Ustawodawca nie zdelegalizował ani pracy (służby), ani organów służby bezpieczeństwa, a jedynie je napiętnował w treści preambuły do Ustawy z 2009 r. [...] Przyjęcie wskaźnika 0,7% nie ma charakteru likwidacji przywileju, lecz jest rodzajem sankcji indywidualnie adresowanej. [...]

Preambuła do Ustawy z 2009 r. zawiera stwierdzenie, które może być uznane za zasadnicze dla rozumienia istoty wprowadzonych zmian zasad obliczania świadczeń emerytalnych. Jako uzasadnienie ustawy wskazuje się bowiem, że „wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”. [...]

Jest to już nie tylko stygmatyzacja poszczególnych osób, do których były adresowane indywidualne decyzje ustalające nową wysokość emerytury, ale także stosowanie co najmniej retoryki sugerującej, że przyjęte rozwiązania ustawowe dotyczące emerytur są rodzajem odpowiedzialności za nie wykryte zbrodnie wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji oraz że te zbrodnie popełnione zostały przez sprawców wyjętych spod odpowiedzialności i rygorów prawa [...].

Jeżeli zatem przesłanką decyzji ustawodawcy [...] jest założenie, że adresaci popełniali zbrodnie i ich czyny wyjęte zostały spod odpowiedzialności to oznacza, że ustawodawca dokonuje kwalifikacji określonych czynów. Rzecz w tym, że kwalifikacja ta należeć powinna do sądu karnego, a nie do ustawodawcy. Zbrodnia, jeżeli została popełniona, musi być osądzona w

trybie sądowym, a nie ustawodawczym. Naruszenie przez ustawodawcę art. 10 i art. 42 Konstytucji nie budzi wątpliwości. [...]"

111. Sędzia Zdziennicki stwierdził, że Ustawa z 2009 r. jest w całości niezgodna z Konstytucją i ze wszystkimi przepisami podanymi przez posłów. Stosowne części jego zdania odrębnego brzmią następująco:

„Drastyczne obniżenie emerytur w stosunku do ich wysokości należnej według zasad zarówno poprzednio, jak i obecnie obowiązujących w systemie emerytalnym służb mundurowych jest represją ekonomiczną wobec określonych świadczeniobiorców i – co należy podkreślić – ich rodzin. Temu represjonowaniu towarzyszy [...] stygmatyzacja penalna objętych ustawą emerytów poprzez określenie ich całej służby w PRL-u jako tylko stosowanie bezprawia, stałe popełnianie zbrodni naruszających podstawowe prawa człowieka – wszystko tylko po to, aby „utrwalić nieludzki system władzy”.

W rozpatrywanej sprawie chodzi nie o cofnięcie „nienależnego przywileju”, bo [...] emerytury służb mundurowych nie są żadnym przywilejem a ich zasady przyznawania były zawsze takie same dla wszystkich. Pozorne działanie ukrywa prawdziwy cel ustawodawczy – zbiorowe represjonowanie funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL-u [...] przez drastyczne obniżenie im (po 20 latach od upadku PRL) dotychczas pobieranych emerytur. [...]

Poddanie *ex lege* represji (przez drastyczne obniżenie dotychczas pobieranych emerytur) określonych podmiotów oznacza, że władza ustawodawcza postanowiła zastąpić władzę sądowniczą, chociaż obowiązuje konstytucyjny wymóg sądowego ustalania winy i kary. Narusza to zarówno zasadę podziału władz (art. 10 Konstytucji), jak i konstytucyjne prawo do sądu.

Obniżenie określonej grupie obywateli, bez zindywidualizowanego postępowania, *ex lege* wysokości pobieranych dotąd świadczeń emerytalnych wraz z ich moralnym potępieniem jest zastosowaniem reguł odpowiedzialności zbiorowej niedopuszczalnej w demokratycznym państwie prawnym (por. art. 2 i art. 42 Konstytucji). [...]

Wskazane rozwiązanie nie pozostawia więc cienia wątpliwości, że Ustawa z 2009 r. wprowadziła niedopuszczalną, pozasądową zbiorową odpowiedzialność penalną wobec osób uznanych za dawnych przeciwników politycznych aktualnej większości parlamentarnej. [...]"

8. Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r. (sygn. akt II UZP 2/11)

112. W dniu 3 marca 2011 r. Sąd Najwyższy zajmował się zagadnieniem prawnym przekazanym w sprawie E.C. przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, czy przepis art. 15b ust. 2 Ustawy z 1994 r. (zmienionej Ustawą z 2009 r.) stwierdzający, że art. 15 Ustawy z 1994 r. powinien być stosowany odpowiednio oznacza, że osoby, które były funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa zachowały prawo do emerytury w wysokości 40% podstawy wymiaru za pierwsze piętnaście lat służby.

113. Sąd Najwyższy orzekł, że jego odpowiedź na to pytanie będzie następująca:

„Za każdy rok pełnienia służby w latach 1944-1990 w [organach bezpieczeństwa państwa] emerytura wynosi 0,7 % podstawy jej wymiaru (art. 15b ust. 1 pkt 1 Ustawy z 1994 r.), co oznacza, że wysokość emerytury wyliczanej wyłącznie za okresy pełnienia takiej służby może być niższa od 40% podstawy wymiaru tego świadczenia.”

114. Stosowne części argumentacji brzmią następująco:

„Żaden rodzaj ani sposób wykładni zawartego w art. 15b ust. 2 Ustawy z 1994 r. odesłania do art. 15 tej ustawy nie daje osobom, które [...] pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa [...] możliwości prawnych ani argumentów prawnych lub prawniczych do domagania się ustalenia wysokości należnych im emerytur [...] od innej podstawy wymiaru niż 0,7% za każdy rok pełnienia służby [...]. Przeciwnie, poddane analizie przepisy są jednoznacznie czytelne, a przeto jasne i niewymagające szczególnie pogłębionej analizy prawnej ani prawniczej. Pomimo to Sąd Najwyższy uznał, że rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego było niezbędne ze względu na znaczną liczbę adresatów poddanych analizie regulacji prawnych, którym [organy emerytalne] skorygowały (obniżyły) [...] wysokość pobieranych emerytur [...].

Przyjęcie minimalnej 40% podstawy wymiaru emerytury za 15 lat służby [...] prowadziłyby do niedopuszczalnego, bo bezpodstawnego podważenia [...] celu [...] [Ustawy z 2009 r.]. W porządku chronologicznym, a zatem co do zasady okresy służby w latach 1944-1990 [...] przypadały bowiem w okresie [...] „pierwszych” (początkowych) lat służby stanowiącej tytuł nabycia uprawnień z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, przeto wykładnia zmierzająca do zachowania co najmniej 40% podstawy wymiaru [...] wykluczałaby, a co najmniej w istotny sposób ograniczałaby [...] zasadę wyliczania wysokości emerytury z zastosowaniem współczynnika 0,7% podstawy wymiaru tego świadczenia za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. [...]

Trzeba stanowczo określić, że celem poddanych analizie przepisów, dodanych [Ustawą z 2009 r.], nie było pozbawienie zaopatrzeniowych praw nabytych z tytułu służby w latach 1944-1990 w totalitarnych organach bezpieczeństwa PRL przez emerytów [...], bo ustawodawca nie odebrał im prawa do korzystania z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych z uwzględnieniem także okresów pełnionych w służbach bezpieczeństwa PRL, ale zgodnie z konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej oraz elementarnej (zwykłej) przyzwoitości dostosował wysokość świadczeń [...] tylko za okresy służby polegającej na sprzeniewierzeniu się wartościom niepodległościowym, wolnościowym i demokratycznym - do poziomu świadczeń nabywanych z powszechnego systemu emerytalnego, bez dalszej (*pro futuro*) możliwości korzystania z przywilejów niesłusznie, niegodnie lub niegodziwie uzyskanych z tytułu i okresów pełnienia w latach 1944-1990 służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego. Zaliczenie tych okresów do tzw. wysługi emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych i przyznanie im po 0,7% podstawy wymiaru emerytury obliczanej od ostatniego, tj. z reguły najwyższego miesięcznego uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym, w żaden sposób nie dyskryminuje tych osób. Przeciwnie nadal jest co najmniej porównywalne, a nawet korzystniejsze niż w systemie nabywania świadczeń emerytalnych lub rentowych z powszechnym systemem ubezpieczeń społecznych, zważywszy że uprawnionym do świadczeń z tego systemu powszechnego ustala się podstawę wymiaru świadczeń nie od najwyższego dochodu osiąganego w jednym (ostatnim) miesiącu podlegania ubezpieczeniom społecznym, ale z wieloletniego okresu ubezpieczenia i od przeciętnej podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe według przepisów prawa polskiego z okresu kolejnych 10 kalendarzowych z ostatnich 20 lat kalendarzowych, albo z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia [...].

W tym kontekście sporna legislacja [...] nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa totalitarnego państwa, które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego.

Warto zwrócić uwagę na nadal mniej korzystne uregulowanie uprawnień emerytalno-rentowych ofiar systemu represji politycznych stosowanych przez organy bezpieczeństwa państwa totalitarnego, którym wprawdzie okresy uwięzienia z przyczyn politycznych uwzględnia się jako składkowe okresy ubezpieczenia, ale z „zerową” podstawą wymiaru świadczeń za konkretne lata (okresy) pozbawienia wolności z przyczyn politycznych wobec niezyskiwania podlegającego obowiązkowi składkowemu dochodu [...], podczas gdy stosującym represje polityczne przysługuje współczynnik 0,7% [...].

Ponadto wskaźnik 0,7% [...] liczony od najwyższego uposażenia służbowego, na ogół nie odbiega na niekorzyść od wskaźnika 1,3% postawy wymiaru emerytury z powszechnego ubezpieczenia społecznego [...], zważywszy że ponadto przy ustalaniu wysokości emerytur mundurowych uwzględnia się wyższe wskaźniki (2,6% podstawy wymiaru) lub co najmniej równe powszechnym (1,3%) wskaźnikom podstawy wymiaru emerytur za okresy poprzedzające lub następujące po zakończeniu służby [...].

Dopuszczenie do [...] służby publicznej w organach bezpieczeństwa demokratycznego państwa prawnego odrodzonego w Polsce po roku 1990 nie rehabilituje z okresów niegodnej służby w strukturach organów bezpieczeństwa państwa totalitarnego według prawnych standardów demokratycznego państwa [...], które nie ma obowiązku ani prawa do utrzymywania przywilejów z tytułu bezprawnego zniewalania przyrodzonych praw i swobód obywatelskich przez służby bezpieczeństwa totalitarnego bezprawia państwowego. [...]

Sąd Najwyższy jednoznacznie krytycznie ocenia i dyskwalifikuje powoływanie się na jakiegokolwiek argumenty zmierzające do utrzymania przywilejów nabytych z tytułu lub w związku z uczestnictwem w systemie zniewolenia i stosowania represji politycznych przez służby niebezpieczeństwa państwa komunistyczno-totalitarnego. [...] Tak uzyskane przywileje nie podlegają ochronie w demokratycznym porządku prawa krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego, ponieważ osoby zwalczające przyrodzone prawa człowieka i narodu oraz podstawowe wolności obywatelskie nie mają prawa podmiotowego ani tytułu moralnego domagania się utrzymania przywilejów zaopatrzeniowych za okresy zniewalania dążeń niepodległościowych, wolnościowych i demokratycznych narodu polskiego [...].”

D. Obowiązujące przepisy krajowe i praktyka

1. Rezolucja ZPRE z 1996 r.

115. W dniu 27 czerwca 1996 r. ZPRE przyjęło rezolucję nr 1096 (1996) w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych. W mającej tu zastosowanie części brzmi ona następująco:

„1. Spuścizna po dawnych totalitarnych systemach komunistycznych nie jest problemem łatwym do rozwiązania. Na poziomie instytucjonalnym obejmuje ona nadmierną centralizację, militaryzację instytucji cywilnych, biurokratyzację, monopolizację i nadmierną liczbę regulacji; na poziomie społecznym sięga od kolektywizmu i konformizmu po ślepe posłuszeństwo i inne totalitarne schematy myślowe. Przywrócenie cywilizowanego, liberalnego państwa opartego na rządach prawa na tej podstawie jest trudne - dlatego stare struktury i schematy myślowe muszą zostać zlikwidowane i przezwyciężone. [...]

4. Tak więc demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi przy likwidowaniu spuścizny po dawnych totalitarnych systemach komunistycznych stosować środki proceduralne właściwe dla państwa prawa. Nie może stosować innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby ono lepsze od reżimu totalitarnego, który ma być zniesiony. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa ma do dyspozycji wystarczające środki, aby służyć sprawiedliwości i ukarać winnych - nie może i nie powinno ono jednak kierować się chęcią zemsty zamiast sprawiedliwością. Musi natomiast respektować prawa człowieka i podstawowe wolności, takie jak prawo do rzetelnego procesu i prawo do wysłuchania oraz stosować je nawet wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy. Państwo oparte na rządach prawa jest również w stanie obronić się samo przed odrodzeniem się komunistycznego, totalitarnego zagrożenia, ponieważ ma do dyspozycji liczne środki, które nie są sprzeczne z prawami człowieka ani praworządnością, a są oparte na stosowaniu zarówno środków wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, jak i środków administracyjnych.

5. Zgromadzenie zaleca, aby państwa członkowskie likwidowały spuściznę po dawnych totalitarnych systemach komunistycznych poprzez restrukturyzację starych systemów prawnych i instytucjonalnych. Proces ten powinien być oparty na zasadzie (zasadach):

- i. demilitaryzacji, aby położyć kres militaryzacji zasadniczo cywilnych instytucji, tj. istnieniu wojskowej administracji więziennej czy oddziałów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, typowych dla totalitarnych systemów komunistycznych;
- ii. decentralizacji, szczególnie na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz w obrębie instytucji państwowych;
- iii. demonopolizacji i prywatyzacji, które mają zasadnicze znaczenie dla budowania gospodarki rynkowej i społeczeństwa pluralistycznego;
- iv. odbiurokratyzowania, które powinno zredukować nadmiar totalitarnych regulacji komunistycznych i spowodować przekazanie władzy przez biurokratów obywatelom.

6. Proces ten musi obejmować zmianę mentalności (serc i umysłów) z nastawieniem głównie na wyeliminowanie strachu przed odpowiedzialnością, a także braku poszanowania różnorodności, skrajnego nacjonalizmu, nietolerancji, rasizmu i ksenofobii, które stanowią element spuścizny starych reżimów. Wszystkie one powinny zostać zastąpione wartościami demokratycznymi takimi jak tolerancja, poszanowanie różnorodności, zasada subsydiarności oraz odpowiedzialność za własne czyny.

7. Zgromadzenie zaleca również, aby przestępstwa popełnione przez jednostki w czasach komunistycznego ustroju totalitarnego zostały rozliczone na drodze sądowej z zastosowaniem kary na gruncie standardowego kodeksu karnego. Jeżeli kodeks karny przewiduje dla niektórych przestępstw ograniczony wymiar kary, można ten wymiar rozszerzyć, ponieważ jest

DECYZJA W SPRAWIE CICHÓPEK I INNI PRZECIWKO POLSCE

to wyłącznie kwestia proceduralna, a nie merytoryczna. Nie jest jednak dozwolone uchwalanie i stosowanie prawa karnego działającego wstecz. Z drugiej strony, dozwolona jest rozprawa sądowa i wymierzenie każdej osobie kary za działanie lub zaniechanie, które w momencie popełnienia takiego czynu nie stanowiło przestępstwa zgodnie z prawem krajowym, ale które według ogólnych zasad prawa uznawanych przez kraje cywilizowane było uważane za przestępstwo. Ponadto, jeżeli dana osoba wyraźnie działała w sposób stanowiący łamanie praw człowieka, stwierdzenie, iż wykonywała ona jedynie polecenia nie wyklucza ani bezprawia, ani winy osobistej. [...]

9. Zgromadzenie popiera otwarcie akt służb specjalnych dla potrzeb ich publicznego zbadania w niektórych krajach byłego totalitarnego reżimu komunistycznego. Zaleca wszystkim zainteresowanym krajom umożliwienie osobom, których to dotyczy, na ich prośbę, zbadanie akt zawierających informacje na ich temat, które były prowadzone przez dawne tajne służby. [...]

11. Jeżeli chodzi o osoby, które nie popełniły przestępstw ściganych sędownie zgodnie z ust. 7, zajmowały jednak wysokie stanowiska w byłym totalitarnym systemie komunistycznym i wspierały go, Zgromadzenie zauważa, iż niektóre państwa uznały za konieczne wprowadzenie środków administracyjnych, takich jak ustawy lustracyjne lub dekomunizacyjne. Celem tych środków jest wyłączenie ze sprawowania władzy państwowej osób, którym nie można zaufać, że będą ją sprawować zgodnie z zasadami demokracji, skoro w przeszłości nie wykazały się one zaangażowaniem i wiarą w nie i nie przejawiają zainteresowania ani motywacji, aby przyjąć je obecnie.

12. Zgromadzenie podkreśla, że ogólnie środki te mogą być zgodne z zasadami demokratycznego państwa opartego na rządach prawa, jeżeli spełnionych zostanie kilka kryteriów. Po pierwsze, wina, mająca charakter indywidualny a nie zbiorowy, w poszczególnych przypadkach musi zostać udowodniona - podkreśla się w ten sposób potrzebę indywidualnego, a nie zbiorowego stosowania ustaw lustracyjnych. Po drugie, musi być zagwarantowane prawo do obrony, domniemanie niewinności do momentu udowodnienia winy oraz możliwość odwołania się do sądu. Celem wspomnianych środków nie może być nigdy zemsta. Nie należy też pozwolić, aby w procesie lustracji dochodziło do nadużyć politycznych lub społecznych. Celem lustracji nie jest ukaranie osób uznanych za winne - to zadanie dla oskarżycieli stosujących prawo karne - lecz ochrona nowo powstałej demokracji.

13. Tak więc Zgromadzenie proponuje zapewnienie zgodności ustaw lustracyjnych i podobnych środków administracyjnych z wymogami państwa opartego na rządach prawa oraz skoncentrowanie się na zagrożeniach dla podstawowych praw człowieka i procesu demokratyzacji.

14. Ponadto, Zgromadzenie zaleca, aby pracownicy zwolnieni ze swojego stanowiska na podstawie ustaw lustracyjnych nie tracili, co do zasady, wcześniej nabytych praw ekonomicznych. W wyjątkowych przypadkach, gdy rządzące elity dawnego reżimu przyznały sobie wyższe emerytury niż pozostałej części społeczeństwa, emerytury te powinny być ograniczone do zwykłego poziomu. [...]"

2. Rezolucja ZPRE z 2006 r.

116. W dniu 25 stycznia 2006 r. ZPRE przyjęło rezolucję nr 1481 (2006) w sprawie konieczności międzynarodowego potępienia zbrodni totalitarnych reżimów

komunistycznych, w której w szczególności nawiązało ono do przyjętej przez siebie, przytoczonej powyżej, Rezolucji nr 1096 (1996) (patrz ust. 15 powyżej). W mającej tu zastosowanie części brzmiała ona następująco:

„2. Totalitarne reżimy komunistyczne, które panowały w Europie Środkowej i Wschodniej w ubiegłym wieku, i które nadal są u władzy w kilku krajach na świecie charakteryzują się, bez wyjątku, masowymi naruszeniami praw człowieka. Naruszenia te różniły się w zależności od kultury, kraju i okresu historycznego, ale łączyły się z indywidualnymi lub zbiorowymi zabójstwami i egzekucjami, śmiercią w obozach koncentracyjnych, głodem, deportacjami, torturami, niewolniczą pracą i innymi formami masowego terroru fizycznego, prześladowaniem na tle etnicznym i religijnym, naruszeniem wolności sumienia, przekonań i wypowiedzi, wolności prasy i brakiem pluralizmu politycznego. [...]

5. W ślad za upadkiem totalitarnych reżimów komunistycznych w Europie Środkowej i Wschodniej nie we wszystkich przypadkach miało miejsce badanie na skalę międzynarodową popełnionych przez nie zbrodni. Co więcej, autorzy tych zbrodni nie zostali doprowadzeni przed sąd przez społeczność międzynarodową, jak miało to miejsce w przypadku straszliwych zbrodni narodowego socjalizmu (nazizmu).

6. W konsekwencji świadomość społeczna dotycząca zbrodni popełnionych przez totalitarne reżimy komunistyczne jest bardzo słaba. W niektórych krajach partie komunistyczne działają legalnie, pomimo że w niektórych przypadkach nie zdystansowały się one od zbrodni popełnionych w przeszłości przez totalitarne reżimy komunistyczne.

7. Zgromadzenie wyraża przekonanie, że znajomość historii jest jednym z warunków wstępnych do uniknięcia podobnych zbrodni w przyszłości. Ponadto moralna ocena i potępienie popełnionych zbrodni odgrywają ważną rolę w kształceniu młodych pokoleń. Wyraźne stanowisko społeczności międzynarodowej w kwestii przeszłości może stanowić punkt odniesienia dla ich przyszłych działań. [...]

13. Ponadto [Zgromadzenie] wzywa wszystkie partie komunistyczne i postkomunistyczne w krajach członkowskich, które nie dokonały jeszcze ponownej oceny historii komunizmu i własnej przeszłości, aby wyraźnie zdystansowały się od zbrodni popełnionych przez totalitarne reżimy komunistyczne i jednoznacznie je potępiły.

14. Zgromadzenie uważa, że takie wyraźne stanowisko przyjęte przez społeczność międzynarodową utoruje drogę dalszemu pojednaniu. Ponadto istnieje nadzieja, że zachęci ono historyków na całym świecie do kontynuowania prowadzonych przez nich badań mających na celu ustalenie i obiektywną weryfikację minionych wydarzeń.”

SKARGI

117. W 1628 sprawach toczących się przed Trybunałem skarżący, formułując niekiedy swoje zarzuty dotyczące naruszenia Konwencji za pomocą różnych terminów, wnieśli następujące skargi.

118. Przede wszystkim twierdzili, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, ponieważ Ustawa z 2009 r. w sposób arbitralny obniżyła ich emerytury

do poziomu, którego nie można uzasadnić dążeniem do jakiegokolwiek słusznego celu leżącego w interesie publicznym. W tym względzie w znacznym stopniu opierali się oni na argumentach przedstawionych przez grupę posłów przed Trybunałem Konstytucyjnym (patrz ust. 85-87 powyżej), zasadniczo powtarzając ich argumentację.

Twierdzili oni, że kwestionowane obniżki są nieproporcjonalne, niesprawiedliwe i nadmiernie ich obciążają. Nagłe i drastyczne obniżenie współczynnika stosowanego przy ustalaniu ich emerytur z 2,6% za każdy rok zatrudnienia uprawniający do emerytury do zaledwie 0,7% z tytułu służby pełnionej w latach 1944-1990 nie może ich zdaniem być uznane za zgodne z tym przepisem.

Ingerencja państwa polskiego w uzyskanie przez nich prawo do emerytury – prawo własności chronione art. 1 Protokołu nr 1 – w rzeczywistości oznaczała zastosowanie zbiorowej kary i represji politycznej za to, że w przeszłości byli oni zatrudnieni w byłych organach bezpieczeństwa państwa, pomimo, że albo pozytywnie zweryfikowani, albo nie przeszli postępowania kwalifikacyjnego w demokratycznej Polsce roku 1990. W ich opinii dopuszczenie do pracy w nowo utworzonych organach bezpieczeństwa państwa lub policji w tamtym czasie oznaczało, że władze uznały, iż posiadają oni cechy moralne wymagane w demokratycznym państwie od funkcjonariusza służb mundurowych i w wyniku tego prawo do korzystania ze statusu związanego z tą służbą, w tym również pełne prawo do świadczeń przyznawanych w ramach specjalnego systemu emerytalnego. Prawa te zostały następnie uznane w Ustawie z 1994 r., na podstawie której byli oni uprawnieni do otrzymywania tych samych emerytur, co funkcjonariusze, którzy nie byli zatrudnieni w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990.

Skarżący przywiązywali również znaczenie do faktu, iż Ustawa z 2009 r. została wprowadzona prawie 20 lat po zmianie ustroju politycznego państwa. Ingerencja w ich prawa własności była zatem nie tylko nadmierna, ale i opóźniona. Państwo było uprawnione do wprowadzenia ustaw mających na celu rozliczenie się z komunistyczną przeszłością i władzami komunistycznymi. Istniał jednak warunek, że tego rodzaju kroki, oprócz tego, że powinny one być proporcjonalne, należy podjąć we właściwym czasie.

Ponadto, co zostało potwierdzone przez Rezolucję ZPRE z 1996 r., ustawy mające na celu rozliczenie się [z przeszłością] nie mogły być motywowane chęcią zemsty lub wymierzenia zbiorowej kary. W przeciwieństwie do tego, jak wynikało z preambuły do Ustawy z 2009 r., państwo przypisało im zbiorowo, bez uwzględnienia indywidualnych czynów i postaw, ogólną odpowiedzialność za represje komunistyczne, naruszanie praw człowieka, a nawet zbrodnie ustroju totalitarnego.

Co więcej, obniżka emerytur miała zastosowanie automatycznie, bez uwzględnienia charakteru faktycznie wykonywanych obowiązków, pełnionej funkcji czy zakresu działalności. Ustawa z 2009 r. działała bez rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów potępianych w jej preambule lub dławili demokratyczną opozycję oraz tymi, którzy jedynie należeli do

personelu administracyjnego lub zostali zatrudnieni na szeregowych stanowiskach merytorycznych bądź administracyjnych.

W argumentacji skarżących świadczyło to o tym, że celem obniżek jest zemsta i ukaranie ich za ich byłe zatrudnienie, a nie – jak deklarowały to władze – postępowanie według zasad sprawiedliwości społecznej.

119. Następnie skarżący na podstawie art. 1 Protokołu nr 1 w zw. z art. 14 Konwencji skarżyli się, że padli ofiarą dyskryminacji na podstawie tego, że w przeszłości byli zatrudnieni w byłych organach bezpieczeństwa państwa.

W szczególności, za każdy rok zatrudnienia w tych organach w okresie 1944-1990 przyznano im współczynnik 0,7%, który w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych ma zastosowanie wyłącznie do okresów nieskładkowych, natomiast za okresy składkowe przyznawany jest współczynnik 1,3%. Zatrudnienie w tym okresie zostało potraktowane jako nieistniejące, tak jakby nie byli oni w ogóle zatrudnieni. Wynikiem tego była ich dyskryminacja w korzystaniu z praw emerytalnych w stosunku do innych emerytów w Polsce.

120. Skarżący twierdzili również, że doszło do naruszenia ich prawa do sprawiedliwego procesu, gwarantowanego przez art. 6 ust. 1, w szczególności do naruszenia zasady domniemania niewinności, sformułowanej w art. 6 ust. 2 Konwencji.

W tym względzie, cytując zdania odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego (patrz ust. 107-111 powyżej), twierdzili oni, że w preambule do Ustawy z 2009 r. stwierdza się jednoznacznie, iż wszyscy funkcjonariusze byłych organów bezpieczeństwa państwa „popelnili zbrodnie”. W konsekwencji zostali oni oskarżeni, uznani za winnych i zbiorowo skazani na zapłatę kary finansowej bez żadnej możliwości wysłuchania przez sąd i przypisano im odpowiedzialność karną ustalaną indywidualnie.

121. Skarżący twierdzili również, że doszło do naruszenia art. 7 Konwencji, argumentując, że radykalna obniżka ich emerytur z racji ponoszenia zbiorowej odpowiedzialności za to, że – jak stwierdzono w preambule do Ustawy z 2009 r. – „wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji dopuszczano się zbrodni” była równoznaczna z wymierzeniem kary poza prawem, zakazanym przez ten przepis.

122. Powołując się na art. 8 Konwencji, osoby te skarżyły się, że nie zostało poszanowane ich prawo do ochrony reputacji, ponieważ preambuła do Ustawy z 2009 r. w ogólny, ale wyraźny sposób przypisuje im pełną odpowiedzialność za zbrodnie, przestępstwa i krzywdy wyrządzone przez ustrój komunistyczny. W konsekwencji zostali oni naznaczeni jako osoby, które dopuściły się moralnie nagannych czynów, nie dysponując żadnymi prawnymi ani praktycznymi środkami pozwalającymi na oczyszczenie swojego imienia i ochronę prawa do dobrej reputacji.

123. Ponadto skarżący twierdzili, że doszło do naruszenia art. 8 w zw. z art. 14 Konwencji w tym sensie, że stali się oni ofiarami dyskryminacji z racji swojego zatrudnienia w przeszłości, ponieważ w preambule do Ustawy z 2009 r. zbiorowo

przypisano im ujemne cechy charakteru.

124. Opierając się na art. 3 Konwencji, skarżący twierdzili, że zostali poddani poniżającemu traktowaniu i dotkliwie upokorzeni.

Po pierwsze, państwo bez żadnych konkretnych dowodów przypisało im zbiorową odpowiedzialność za czyny określone w preambule do Ustawy z 2009 r., takie jak „stosowanie bezprawnych metod, naruszających podstawowe prawa człowieka” i dopuszczenie się „zbrodni [...] wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji”.

W tym względzie cytowali oni poglądy wyrażone w zdaniach odrębnych do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące upokarzającego charakteru preambuły (patrz ust. 107-111 powyżej) i twierdzili, że stygmatyzuje ich ona jako osoby, które otrzymały swoje emerytury nie dlatego, że pracowały, lecz „w zamian za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy”.

Po drugie, w wyniku nadmiernego obniżenia emerytur na podstawie Ustawy z 2009 r. zostali oni pozbawieni znacznej części środków utrzymania i narażeni na ubóstwo materialne. W rezultacie wielu z nich zostało pozbawionych możliwości dalszego życia w godności.

125. Wreszcie, zgodnie z art. 13 osobno i w zw. z art. 3, art. 6 ust. 1, art. 6 ust. 2 i art. 8 Konwencji oraz art. 1 Protokołu nr 1 osoby te skarżyły się, że nie dysponują skutecznym środkiem pozwalającym na zakwestionowanie odpowiedzialności zbiorowej i moralnie nagannej postawy, jakie przypisano im w preambule do Ustawy z 2009 r. oraz wynikających z tego ograniczeń nałożonych na ich prawa emerytalne.

PRAWO

I. POŁĄCZENIE SKARG

126. Zgodnie z Regułą 42 ust. 1 Regulaminu Trybunału, Trybunał postanawia połączyć niniejsze skargi.

II. DOMNIEMANE NARUSZENIE ART. 1 PROTOKOŁU nr 1 DO KONWENCJI

A. Zagadnienia wstępne

1. Zakres orzeczenia Trybunału

127. Wszystkie 1628 niniejszych spraw zostało założonych w wyniku tego samego ustawodawstwa – Ustawy z 2009 r. – na podstawie którego emerytury funkcjonariuszy byłych komunistycznych organów bezpieczeństwa państwa zostały obniżone na skutek wprowadzenia mniej korzystnego współczynnika stosowanego przy ustalaniu ich emerytur w zakresie, w jakim zostały one uzyskane dzięki zatrudnieniu w tych organach w latach 1944-1990. Jak wskazuje stan faktyczny

dziesięciu opisanych powyżej spraw, w przypadku każdego ze skarżących zastosowanie miał ten sam schemat, tj. te same przepisy prawa materialnego i procedura. Obniżenie emerytur zostało ustalone z góry przez sporne regulacje, które nie pozostawiały miejsca na stosowanie rozróżnień w ich stosowaniu. Wniesione skargi są podobne i skierowane przeciwko przepisom ustawodawczym o charakterze ogólnym (patrz ust. 117-125 powyżej). W opinii Trybunału, dla celów wydania przez niego orzeczenia, opisane powyżej szczegółowo sprawy pokazują w wystarczający sposób, jakie były skutki Ustawy z 2009 r. dla dochodzonych na gruncie Konwencji praw osób objętych kwestionowanym ustawodawstwem. Przedstawione poniżej wnioski dotyczą odpowiednio wszystkich spraw, których lista znajduje się w załączniku (patrz również ust. 126 powyżej).

2. Wyczerpanie środków krajowych

128. Trybunał zauważa, że w niektórych toczących się przed nim sprawach postępowanie, w którym skarżący zakwestionowali decyzje organu emerytalnego dotyczące ponownego ustalenia wymiaru ich emerytur zgodnie z Ustawą z 2009 r., nie zostały jeszcze zakończone. Ponadto, w niektórych przypadkach skarżący nie złożyli odwołań od wyroków sądu pierwszej instancji lub ich odwołanie ze względów proceduralnych zostało odrzucone. Niektórzy spośród skarżących nie poinformowali Trybunału o wyniku postępowania (patrz ust. 8-56 powyżej). Jednakże Trybunał nie widzi konieczności ustalania każdorazowo, czy zasada wyczerpania środków krajowych została zastosowana, ponieważ uważa on, że w każdym przypadku złożone skargi są niedopuszczalne z powodów przedstawionych poniżej.

B. Kwestia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji

129. Skarżący twierdzili, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, utrzymując, że zgodnie z Ustawą z 2009 r. ich emerytury zostały obniżone w sposób niezgodny z tym przepisem (patrz ust. 118 powyżej).

Art. 1 Protokołu nr 1 stanowi:

„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.”¹⁰

¹⁰ Tłumaczenie pochodzi ze strony internetowej www.bip.ms.gov.pl [przyp. tłum.]

1. Zasady wywodzące się z prawa precedensowego Trybunału

130. Wszystkie zasady, które ogólnie mają zastosowanie w sprawach dotyczących art. 1 Protokołu nr 1, są jednakowo istotne, gdy chodzi o emerytury.

Należy zacząć od tego, że artykuł ten nie gwarantuje prawa do stania się właścicielem rzeczy. Zgodnie z tą logiką nie może on być interpretowany jako zapewniający prawo do emerytury w określonej wysokości. Nie nakłada on ograniczenia na swobodę decydowania przez Układające się Państwo w kwestii posiadania takiej czy innej formy systemu ubezpieczeń społecznych czy też wyboru rodzaju lub wysokości świadczeń, jakie mają być zapewniane w ramach tego systemu. Jeżeli jednak Układające się Państwo posiada obowiązujące ustawodawstwo, które przewiduje wypłatę emerytury jako prawo – niezależnie od tego, czy warunkiem jest wcześniejsze opłacanie składek – to należy uznać, że takie ustawodawstwo prowadzi do powstania prawa majątkowego, mieszczącego się w zakresie art. 1 Protokołu nr 1 w przypadku osób, które spełniają jego wymogi (patrz sprawa *Andrejeva przeciwko Łotwie* [GC], nr 55707/00, § 77, z dalszymi odniesieniami, w szczególności do sprawy *Stec przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.), numery 65731/01 i 65900/01, ECHR 2005-X oraz *Kjartan Ásmundsson przeciwko Islandii*, nr 60669/00, § 39, ECHR 2004-IX; oraz *Carson i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [GC], nr 42184/05, § 64, ECHR 2010). Obniżenie lub zawieszenie emerytury może w związku z tym stanowić ingerencję we własność, która musi być uzasadniona (patrz sprawa *Valkov i inni przeciwko Bułgarii*, numery 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 i 2041/05, § 84, 25 października 2011 r. z dalszymi odniesieniami, w szczególności do sprawy *Rasmussen przeciwko Polsce*, nr 38886/05, § 71, 28 kwietnia 2009 r.; oraz *Panfile przeciwko Rumunii* (dec.), nr 13902/11, § 15, 20 marca 2012 r.).

131. Pierwszym i najważniejszym wymogiem art. 1 Protokołu nr 1 jest to, że każda ingerencja władzy publicznej w poszanowanie mienia powinna być zgodna z prawem. Każda ingerencja w poszanowanie prawa własności musi także służyć słusznemu celowi (patrz sprawa *Broniowski przeciwko Polsce* [GC], nr 31443/96, § 147-148, ECHR 2004-V z dalszymi odniesieniami oraz *Hutten-Czapska przeciwko Polsce* [GC], nr 35014/97, §§ 163-164, ECHR 2006-VIII).

132. Ze względu na posiadaną bezpośrednią wiedzę o społeczeństwie i jego potrzebach władze krajowe są w zasadzie lepszym niż sędzia trybunału międzynarodowego źródłem oceny, co stanowi interes „publiczny” lub „powszechny”. Zgodnie z systemem ochrony ustanowionym przez Konwencję to władze krajowe mają dokonywać wstępnej oceny tego, czy istnieje problem o znaczeniu publicznym, uzasadniający kroki, jakie mają zostać podjęte w sferze wykonywania prawa własności. Tutaj, podobnie jak w innych dziedzinach objętych zasięgiem oddziaływania gwarancji Konwencji, władze krajowe mają pozostawiony margines oceny (tamże).

133. Ponadto, pojęcie „interesu publicznego” jest siłą rzeczy obszerne. Uznając za naturalne to, że margines oceny dostępny dla ustawodawcy przy realizowaniu

polityki społeczno-gospodarczej powinien być szeroki, Trybunał przy wielu okazjach deklarował, iż będzie szanował osąd ustawodawcy co do tego, co leży „w interesie publicznym”, o ile osąd ten nie jest wyraźnie pozbawiony rozsądnych podstaw (patrz, wśród wielu innych przykładów, sprawa *James i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 lutego 1986 r., § 46, Seria A nr 98; *Broniowski*, cytowana powyżej, § 149; *Stec i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [GC], numery 65731/01 i 65900/01, § 52, ECHR 2006-VI *Carson*, cytowana powyżej, § 61; i *Andrejeva*, cytowana powyżej, § 83).

134. Opierając się na zasadniczo pomocniczej roli Konwencji, Trybunał konsekwentnie uznał, że władze krajowe, mając bezpośrednią legitymację demokratyczną, są w zasadzie na lepszej niż trybunał międzynarodowy pozycji pozwalającej ocenić lokalne potrzeby i warunki. W sprawach ogólnej polityki, co do której opinie w społeczeństwie demokratycznym mogą dość mocno się różnić, szczególne znaczenie należy przywiązywać do roli krajowego decydenta (patrz np. sprawa *James i inni*, cytowana powyżej, § 46; *Hatton i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [GC], nr 36022/97, § 97 ECHR 2003-VIII; oraz *Valkov i inni*, cytowana powyżej, § 92 *in fine*).

135. W wielu swoich wyrokach wydanych w kontekście zmian politycznych zapoczątkowanych w latach 1989-1990 w Europie Środkowej i Wschodniej Trybunał podkreślał, że zasady te mają zastosowanie jednakowo, jeśli nie *a fortiori*, do środków zaradczych podejmowanych w trakcie zasadniczej reformy ustroju politycznego oraz systemu prawnego i gospodarczego państwa przy zmianie z reżimu totalitarnego na państwo demokratyczne - zjawisk, z którymi w nieunikniony sposób wiąże się wprowadzanie w życie na dużą skalę ustawodawstwa gospodarczego i społecznego. Równoważenie wchodzącego w grę ryzyka, a także interesów różnych osób, których dotyczy proces transformacji państwa, jest wyjątkowo trudnym zadaniem. W takich okolicznościach, z natury rzeczy, państwu powinien być przyznany szeroki margines oceny (patrz, wśród innych przykładów, sprawa *Broniowski*, cytowana powyżej, § 182; *Hutten-Czapska*, cytowana powyżej, § 166, z dalszymi odniesieniami; *Jahn i inni przeciwko Niemcom* [GC], numery 46720/99, 72203/01 i 72552/01, § 113 ECHR 2005-VI; *Valkov i inni*, cytowana powyżej § 96; oraz *Vistiņš i Perepjolkins przeciwko Łotwie* [GC], nr 71234/01, § 113, ECHR 2013-...).

136. Jednakże margines ten nie jest nieograniczony. Trybunał musi być przekonany, że istnieje właściwe zachowanie proporcji pomiędzy użytymi środkami a celem, który ma być osiągnięty środkami stosowanymi przez państwo. Wymóg ten wyrażony jest poprzez pojęcie „sprawiedliwej równowagi”, która musi zostać osiągnięta pomiędzy żądaniami wynikającymi z powszechnego interesu społeczności a wymogami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. W szczególności Trybunał musi ustalić, czy z powodu ingerencji państwa osoba zainteresowana musiała ponieść nieproporcjonalny i nadmierny ciężar (patrz, wśród wielu innych precedensów, sprawa *Hutten-Czapska*, cytowana powyżej, § 167, z dalszymi

odniesieniami).

137. W ocenie proporcjonalności kroków podejmowanych przez państwo w odniesieniu do praw emerytalnych ważne jest to, czy prawo skarżącego do uzyskiwania świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, o którym mowa, zostało naruszone w sposób powodujący ograniczenie istoty jego prawa. Charakter odebranego świadczenia – w szczególności to, czy powstało ono w ramach specjalnego, korzystnego systemu emerytalnego dostępnego tylko dla określonych grup ludzi – również może być wzięty pod uwagę. Ocena byłaby różna w zależności od szczególnych okoliczności sprawy i sytuacji osobistej skarżącego. Całkowite pozbawienie uprawnień, powodujące utratę środków utrzymania, w zasadzie stanowiłoby naruszenie prawa własności, natomiast nie byłoby nim zastosowanie właściwej i współmiernej obniżki (patrz, wśród innych precedensów, sprawa *Domalewski przeciwko Polsce* (dec.), nr 34610/97, ECHR 1999-V; *Janković przeciwko Chorwacji* (dec.), nr 43440/98, ECHR 2000-C; *Schwengel przeciwko Niemcom* (dec.), nr 52442/99, 2 marca 2000; *Apostolakis przeciwko Grecji*, nr 39574/07, §§ 41-42, 22 października 2009 r.; *Kjartan Asmundsson*, cytowana powyżej, § 45; *Valkov i inni*, cytowana powyżej, § 97; *Maggio i inni przeciwko Włochom*, numery 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 i 56001/08, § 63, 31 maja 2011 r.; oraz *Frimu i 4 inne skargi przeciwko Rumunii* (dec.), nr 45312/11, 7 lutego 2012 r., §§ 42-48).

138. Szczególna kwestia uprzywilejowanej pozycji pod względem praw emerytalnych, z jakich korzystają osoby należące do komunistycznej elity, policji politycznej czy sił zbrojnych w postkomunistycznych krajach europejskich, była już badana przez Trybunał przy kilku okazjach (patrz np. sprawa *Goretzky przeciwko Niemcom* (dec.) nr 52447/99, 6 kwietnia 2000 r.; *Lessing i Reichelt przeciwko Niemcom* (dec.) numery 49646/10 i 3365/11, 16 października 2012 r.; oraz *Schwengel* (dec.), *Domalewski* (dec.) i *Janković* (dec.), cytowane powyżej).

W tych przypadkach Trybunał uznał, że cel, jakim było wyeliminowanie lub obniżenie nieuzasadnionych lub wygórowanych świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego, realizowany przez ustawodawców krajowych, jest słuszny. W szczególności, ustawodawca krajowy ma prawo zlikwidować przywileje finansowe o charakterze politycznym, przyznane byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne. Może to uczynić pod warunkiem, że – jak już stwierdzono powyżej (patrz ust. 136-137 powyżej) – podjęte kroki nie są niewspółmierne. Zgodnie z prawem zwyczajowym Trybunału, nie ma wątpliwości co do tego, że osoby korzystające z takich przywilejów nie mają żadnego uzasadnienia, aby oczekiwać, że utrzymają swoją uprzywilejowaną pozycję w tym względzie po zmianie na ustrój demokratyczny (tamże).

2. Zastosowanie powyższych zasad w niniejszych sprawach

(a) Mający zastosowanie przepis art. 1 Protokołu nr 1

139. Środki zastosowane zgodnie z Ustawą z 2009 r. nieodwołalnie spowodowały pozbawienie skarżących części emerytur, które otrzymywali do dnia 1 stycznia 2010 r. (patrz ust. 71-72 powyżej). Stanowiły one ingerencję w prawa własności skarżących, chronione przez art. 1 Protokołu nr 1. Zatem sprawy te kwalifikują się do zbadania zgodnie z drugim zdaniem pierwszego ustępu tego przepisu, w którym określono wyjątki pozwalające na pozbawienie „własności [...] w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę”.

(b) Zasada legalności

140. Kwestionowane środki zostały zastosowane zgodnie z ustawodawstwem przyjętym przez polski parlament. Zostało ono następnie zbadane przez Trybunał Konstytucyjny pod kątem zgodności z Konstytucją i uznane za zgodne z nią. Zatem ingerencja w prawa własności skarżących była zgodna z prawem dla celów art. 1 Protokołu nr 1.

(c) Zasada słusznego celu leżącego w interesie publicznym

141. Cele realizowane przez państwo w związku z wprowadzeniem w życie Ustawy z 2009 r. zostały określone w preambule do niej i wyjaśnione obszernie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Powołał się na nie również Sąd Najwyższy w swojej uchwale (patrz ust. 68, 95, 98, 100, 103-104 i 114 powyżej).

Polski parlament, mając na względzie moralnie naganną rolę, jaką odegrała była służba bezpieczeństwa – policja polityczna – w utrwalaniu ustroju komunistycznego i represjonowaniu organizacji i osób broniących demokracji oraz z uwagi na fakt, że osobom zatrudnionym w tej służbie przyznano różne - w tym również gospodarcze – przywileje, uznał, że dalszego korzystania przez nie z korzystnych praw emerytalnych nie da się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej (patrz ust. 68 powyżej).

Trybunał Konstytucyjny podzielił ten pogląd. Orzekł on, że władza ustawodawcza, kierując się tą zasadą, realizowała słuszny cel, jakim było dostosowanie emerytur byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa do poziomu przeciętnych emerytur uzyskiwanych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Podkreślił on również, że dokonana przez parlament kategorycznie negatywna ocena służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa była uzasadniona doświadczeniami historycznymi Polski z czasów panowania komunizmu. Odnosząc się do przeszłości historycznej, określił on istotę działania tych organów jako m. in. „podtrzymanie reżimu prawno-politycznego wrogiego prawom człowieka” i zauważył, że „[w] nagrodę, rządząca partia komunistyczna gwarantowała tym funkcjonariuszom praktyczną bezkarność za nadużycia władzy, szybsze niż w innych służbach mundurowych awanse, wysokie uposażenie za służbę, liczne dodatkowe przywileje gospodarcze i socjalne oraz wysokie świadczenia emerytalne”. Po przeprowadzeniu gruntownej analizy różnych istotnych czynników politycznych, społecznych i gospodarczych, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że

podjęte kroki są zgodne z wymogami konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (patrz w szczególności ust. 95, 98, 100 i 103-104 powyżej).

Nie odbiegała od tego również ocena dokonana przez Sąd Najwyższy. Położył on duży nacisk na słuszność dokonanych obniżek, stwierdzając, że ustawodawca zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej „dostosował wysokość świadczeń [...] tylko za okresy służby polegającej na sprzeniewierzeniu się wartościom niepodległościowym, wolnościowym i demokratycznym” (patrz ust. 114 powyżej).

142. Trybunał chciałby ponownie przypomnieć, że realizując politykę społeczno-gospodarczą, w szczególności w trakcie przejścia od reżimu totalitarnego do państwa demokratycznego, władze państwowe korzystają z szerokiego marginesu oceny w decydowaniu o tym, co leży „w interesie publicznym” (patrz. ust. 132-135 powyżej).

Obejmuje to siłą rzeczy uchwalanie ustaw dekomunizacyjnych w celu rozliczenia się z komunistyczną przeszłością i usunięcia jej pozostałości również w sferach takich jak przywileje socjalne i gospodarcze przyznane osobom należącym do byłej elity, służb mundurowych, w tym szczególnie do policji politycznej i jej tajnych współpracowników, lub innym osobom, które odegrały istotną rolę w zabezpieczeniu niedemokratycznego reżimu (patrz sprawa *Domalewski* (dec.), cytowana powyżej; *Janković* (dec.), cytowana powyżej; *Schwengel* (dec.), cytowana powyżej; *Goretzky* (dec.), cytowana powyżej; *Lessing i Reichelt* (dec.), cytowana powyżej; *Rasmussen*, cytowana powyżej, §§ 75-76; oraz *Zawisza przeciwko Polsce*, nr 37293/09, § 36, 31 maja 2011 r., z dalszymi odniesieniami; patrz również ust. 115 powyżej).

W tym kontekście należy podkreślić, że skarżący byli funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa państwa, których *raison d'être* było naruszanie podstawowych wartości, na jakich oparta jest Konwencja (patrz ust. 95 powyżej).

143. Powszechnie wiadomo, że z przemianami politycznymi, jakie dokonały się w krajach postkomunistycznych, związany był szereg złożonych, daleko idących i kontrowersyjnych reform, które siłą rzeczy musiały być rozłożone w czasie. Likwidowanie spuścizny komunistycznej odbywa się stopniowo, przy czym każdy z krajów ma własny – czasem powolny – sposób wyrównywania doznanych w przeszłości krzywd i rozliczania się [z nią]. Chociaż w momencie upadku reżimów totalitarnych kraje te borykały się z podobnymi problemami, nie istnieje i nie może istnieć jednakowy schemat restrukturyzacji ich ustroju politycznego oraz systemu prawnego i społecznego. Nie da się również wyznaczyć określonych ram czasowych ani tempa sfinalizowania tego procesu.

Istotnie, przy dokonywaniu oceny, czy w danym kraju, biorąc pod uwagę jego unikalne doświadczenia historyczne i polityczne, „interes publiczny” wymaga podjęcia określonych środków dekomunizacyjnych dla zapewnienia większej sprawiedliwości społecznej lub stabilności demokracji, ustawodawca krajowy, wyposażony w bezpośrednią legitymację demokratyczną, jest na lepszej pozycji niż Trybunał (patrz ust. 132-134 powyżej z odniesieniami do prawa precedensowego Trybunału). Z tego samego powodu, władze krajowe, dysponując bezpośrednią wiedzą o swoim kraju, mają prawo potępić, w wybranej przez siebie formie i czasie,

dawne instytucje lub działalność, które, jak pokazuje doświadczenie historyczne tego kraju, nie respektowały zasad demokracji, praworządności i praw człowieka.

144. Trybunał nie widzi powodu, aby różnić się w ocenie od polskiego parlamentu, Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego i uznaje, że podjęcie przez państwo kroków mających na celu położenie kresu korzyściom emerytalnym uważanym za nieuzasadnione lub uzyskane niesprawiedliwie, dla zapewnienia większej sprawiedliwości systemu emerytalnego, było słuszne (patrz również pkt 12 i 14 Rezolucji ZPRE z 1996 r., cytowanej w ust. 115 powyżej).

Popiera on również argumenty Trybunału Konstytucyjnego odrzucające twierdzenie, że Ustawa z 2009 r. służyła dokonaniu zemsty i nałożeniu zbiorowej kary (patrz ust. 105-106 powyżej).

Obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Emerytury w bieżących przypadkach zostały obniżone przez ustawodawcę krajowego nie dlatego, że którakolwiek z osób skarżących popełniła zbrodnię lub ponosiła osobistą odpowiedzialność za naruszanie praw człowieka, lecz dlatego, że przywileje te zostały przyznane ze względów politycznych jako nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego (patrz ust. 95, 98 i 104-106 powyżej oraz ust. 138 powyżej, z odniesieniami do prawa precedensowego Trybunału). Istotnie, biorąc pod uwagę powód, dla którego zostały one przyznane oraz sposób ich uzyskania, mogą one jedynie zostać uznane za wyraźnie niesprawiedliwe z punktu widzenia wartości leżących u podstaw Konwencji. W tym stanie rzeczy istnienie bądź nieistnienie winy osobistej osób, które korzystały z tych niesprawiedliwych przywilejów, nie jest istotne dla rozważenia kwestii zgodności z art. 1 Protokołu nr 1.

145. Trybunałowi pozostaje stwierdzić, z punktu widzenia zasady proporcjonalności, czy polskie władze zachowały „sprawiedliwą równowagę” pomiędzy użytymi środkami a celem, który miał zostać osiągnięty.

(d) Zasada „sprawiedliwej równowagi”

146. Trybunał zauważa, że system emerytalny dla służb mundurowych, z którego skarżący czerpali korzyści, miał charakter nieskładkowy, ponieważ był on w pełni finansowany ze środków państwowych, a jego beneficjenci nie musieli odprowadzać składek, aby otrzymywać swoje emerytury (patrz ust. 65 powyżej). Jednakże w niniejszych sprawach element ten nie jest istotny dla ustalenia roszczeń wysuwanych przez skarżących na gruncie Konwencji, ponieważ ochrona wynikająca z art. 1 Protokołu nr. 1 dotyczy świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego nie tylko składkowych, lecz także nieskładkowych (patrz ust. 130 powyżej).

147. Skarżący nawiązali do kilku aspektów Ustawy z 2009 r., które, ich zdaniem, świadczyły o tym, że kwestionowane obniżki są niezgodne z art. 1 Protokołu nr 1. Przywiązywali oni również znaczenie do faktu, iż Ustawa z 2009 r. została

wprowadzona z opóźnieniem, prawie 20 lat po zmianie ustroju politycznego państwa (patrz ust. 118 powyżej).

Trybunał orzekł już powyżej, że nie da się wyznaczyć żadnych określonych ram czasowych ani tempa, w jakim dany kraj ma doprowadzić do końca proces dekomunizacji, ponieważ zależy to od okoliczności szczególnych dla jego historycznego i politycznego kontekstu (patrz ust. 143 powyżej). Stwierdza on, że Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku opierał się na podobnych względach, orzekając, że nie było konstytucyjnego zakazu wprowadzania w życie Ustawy z 2009 r. nawet po znacznym upływie czasu (patrz ust. 98 powyżej).

Biorąc pod uwagę znaczenie, jakie przywiązuje się do opinii krajowego decydenta w tym względzie, to do władz krajowych należy decydowanie o tym, kiedy, mając na względzie wymogi związane z interesem publicznym, można zastosować takie środki (patrz ust. 132-135 z odniesieniami do prawa precedensowego Trybunału).

148. Ponadto, Trybunał pragnie tylko zauważyć, że domniemane opóźnienie ze strony państwa polskiego we wdrażaniu spornych środków nie miało żadnych krzywdzących, działających wstecz skutków dla praw finansowych skarżących. Przeciwnie – przez ten okres prawie 20 lat korzystali oni ze swoich uprzywilejowanych praw emerytalnych i nadal bez szwanku czerpali swoje korzyści. W tym zakresie szybsza obniżka stawek emerytalnych nie zmniejszyłaby szkody finansowej, jaką ich zdaniem ponieśli.

149. Skarżący twierdzili, że obniżenie wskaźnika stosowanego przy obliczaniu ich emerytury z 2,6% mającego zastosowanie w przypadku służb mundurowych do 0,7% obowiązującego dla okresów nieskładkowych w powszechnym systemie emerytalnym było drastyczne, niesprawiedliwe i nieproporcjonalne (patrz ust. 118 powyżej).

150. Jednakże Trybunał stwierdza, że – jak potwierdziła to dokonana przez Trybunał Konstytucyjny gruntowna analiza, w której porównano sytuację byłych funkcjonariuszy przed i po obniżkach z sytuacją przeciętnego emeryta - w dacie granicznej, jaką był 1 stycznia 2010 r., przeciętna emerytura funkcjonariusza nadal była o 58% wyższa od przeciętnej zwykłej emerytury. Pierwsza z nich wynosiła około 2558 zł, a druga około 1618 zł. Przeciętnie była ona czterokrotnie wyższa od najniższej ustawowej emerytury (patrz ust. 97 i 99-102 powyżej). Po większej części wynikało to z faktu, iż wynagrodzenia osób ubezpieczonych w systemie powszechnym były o 50% niższe niż w służbach mundurowych oraz z tego, że w czasach reżimu komunistycznego wynagrodzenia w organach bezpieczeństwa państwa były znacznie wyższe niż pensje zwykłych pracowników (patrz ust. 97 i 102 powyżej). Ponadto, współczynnik stosowany przy obliczaniu zwykłych emerytur z tytułu okresów składkowych wynosił i nadal wynosi 1,3%, czyli połowę współczynnika 2,6% stosowanego w przypadku służb mundurowych (patrz ust. 71-74 powyżej).

Te same wnioski przedstawił Sąd Najwyższy w swojej uchwale z dnia 3 marca 2011 r. (patrz ust. 114).

151. Pomimo zakrojonego na dość szeroką skalę zrewidowania emerytur na podstawie Ustawy z 2009 r. – dotyczyło ono ponad 38 tys. osób – tylko w przypadku 589 emerytów zrewidowane świadczenie zostało obniżone do poziomu niższego niż ustawowe minimum, co jednakże zostało skorygowane poprzez zwiększenie tej kwoty do wymaganego poziomu (patrz ust. 100 powyżej).

Inne elementy istotne dla ustalenia praw emerytalnych skarżących pozostały niezmienione. Zachowali oni współczynnik 2,6% za każdy rok służby w demokratycznej Polsce, świadczenia z tytułu renty inwalidzkiej i rodzinnej, a także specjalne podwyższenie emerytury i dodatki z tytułu pełnienia służby w warunkach niebezpiecznych. Te same warunki i zasady waloryzacji emerytur mają zastosowanie do przyszłych podwyżek ich emerytur (patrz ust. 99 powyżej).

Kwestionowany współczynnik należy ująć w szerszym kontekście całego systemu emerytalnego w Polsce. Jak zaobserwował Sąd Najwyższy, współczynnik 0,7% zastosowany dla podstawy wymiaru ich emerytury nadal pozwala na uzyskiwanie korzystniejszego świadczenia niż w ramach powszechnego systemu. Punktem odniesienia dla byłych funkcjonariuszy jest ostatnie - tj. zwykle najwyższe - wynagrodzenie, jakie otrzymywali na ostatnim zajmowanym stanowisku, a nie – jak ma to miejsce w przypadku powszechnego systemu – przeciętne wynagrodzenie, pomniejszone o składki na ubezpieczenie, uzyskiwane przez okres 10 lat wybranych spośród 20 lat zatrudnienia lub przez okres 20 lat wybrany przez daną osobę. W konsekwencji współczynnik 0,7% stosowany w odniesieniu do najwyższego wynagrodzenia byłego funkcjonariusza nie wywoływał skutków, które w istotny sposób różnią się od [skutków] stosowania współczynnika 1,3% w odniesieniu do przeciętnego wynagrodzenia „podlegającego oskładkowaniu”, dostępnego dla zwykłego pracownika (patrz ust. 74-75 i 114 powyżej).

152. Ogólny schemat obniżek opisany szczegółowo w wyroku Trybunału Konstytucyjnego i uchwale Sądu Najwyższego pokazuje, że w większości przypadków obniżki te nie przekroczyły w przybliżeniu 25-30% (patrz ust. 99-102 i 114 powyżej).

Opisany powyżej stan faktyczny wybranych 10 spraw dotyczących 34 skarżących potwierdza ten wniosek (patrz ust. 8-54). Naturalnie im dłuższy okres zatrudnienia w organach bezpieczeństwa państwa, tym proporcjonalnie większa była obniżka mająca odzwierciedlenie w obliczonej na nowo emeryturze. Emerytury większości skarżących zostały obniżone o 20-30%, ale ich wysokość obliczona na nowo także była wyższa – niekiedy znacznie wyższa – niż przeciętna emerytura w Polsce – 1618,70 zł – w czasie opracowywania materiału, bądź bardzo zbliżona do tej sumy. Jedynie kilka osób otrzymało świadczenia nieco niższe od przeciętnej emerytury (patrz ust. 10, 16-17, 22, 28-29, 32-33, 37, 41, 45, 49, 52-53 i 99 powyżej). Zaledwie w kilku przypadkach obniżki oscylowały wokół 40-50%. Jednakże przypadki te dotyczyły osób, które faktycznie miały długi okres służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa i każda z nich po obniżce otrzymała kwotę wyższą – w niektórych przypadkach o wiele wyższą – od najniższej ustawowej emerytury

(patrz ust. 10, 17 i 53 powyżej).

153. W tych okolicznościach nie można uznać, że zaskarżone środki ograniczają samą istotę praw emerytalnych skarżących.

Nie należy przeoczyć faktu, iż – jak podkreślił to Sąd Najwyższy – w przeciwieństwie do funkcjonariuszy byłych organów bezpieczeństwa, którzy pomimo to zachowują współczynnik 0,7% za służbę pełnioną w latach 1944-1990, w przypadku ofiar komunistycznych represji w Polsce okres spędzony w więzieniu z powodów politycznych uwzględniany jest jako okres uprawniający do emerytury, ale z powodu braku dochodów współczynnik z tego tytułu wynosi 0% (patrz ust. 114 powyżej).

154. Ponadto Trybunał nie podziela poglądu skarżących, że raz nabyte przez nich prawa emerytalne są nietykalne i nie mogą zostać zmienione. Jak stwierdzono powyżej, zgodnie z art. 1 Protokołu nr 1 władza ustawodawcza państw obejmuje obniżanie lub zmienianie wysokości świadczeń zapewnianych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. *A fortiori*, może ona – realizując zasadę sprawiedliwości społecznej – likwidować istniejące nierówności pomiędzy uprzywilejowanymi emeryturami przyznanymi określonej grupie i postrzeganymi jako niesprawiedliwe lub wygórowane w stosunku do świadczeń uzyskiwanych w ramach powszechnego systemu i w stosunku do przeciętnych emerytur (patrz ust. 130-138 i 142-143 powyżej).

Podobnie, zgodnie z polską Konstytucją przysługujące prawa podlegają ochronie pod warunkiem, że zostały nabyte sprawiedliwie. Przywileje uzyskane z naruszeniem zasad sprawiedliwości nie pozwalają na uzasadnione oczekiwanie zapewnienia bezwarunkowej ochrony (patrz ust. 103 powyżej).

Skarżący nie mogą więc w uzasadniony sposób oczekiwać, że przywileje przyznane im w czasach komunistycznego reżimu będą w każdych okolicznościach nieodwołalne.

155. Kwestionowane środki zostały zastosowane wobec byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa zdefiniowanych przez polskie ustawodawstwo. Wszystkie te osoby korzystały nie tylko ze specjalnego – [przeznaczonego dla] służb mundurowych – systemu emerytalnego, znacznie korzystniejszego niż powszechny system, lecz także ze znacznie wyższych, uprawniających do emerytury wynagrodzeń, niedostępnych dla zwykłych obywateli, którzy nie byli włączeni w pracę komunistycznego organu bezpieczeństwa państwa (patrz ust. 95, 97 i 114 powyżej). Fakt odbywania służby w wyżej wymienionej instytucji, stworzonej w celu naruszania praw człowieka chronionych zgodnie z Konwencją, należy uważać za właściwą okoliczność dla zdefiniowania i uzasadnienia kategorii osób, których mają dotyczyć kwestionowane obniżki świadczeń emerytalnych. Trybunał jest przekonany, że władze polskie nie rozszerzyły personalnego zakresu tych środków poza to, co było niezbędne do osiągnięcia realizowanego słusznego celu.

156. Trybunał stwierdza, że skarżący w niniejszych sprawach nie ponieśli straty w sferze środków utrzymania ani też nie zostali całkowicie pozbawieni świadczeń.

Należy zauważyć, że wprawdzie kwestionowane podjęte środki spowodowały obniżenie przywilejów emerytalnych stworzonych specjalnie dla osób zatrudnionych w komunistycznych instytucjach państwowych, które służyły niedemokratycznemu reżimowi, ale pomimo to utrzymały one dla tych osób system korzystniejszy od powszechnego. Zatem nie można powiedzieć, że państwo polskie spowodowało, iż ponoszą oni „nieproporcjonalny i nadmierny ciężar” (patrz ust. 136-137 powyżej).

157. Wynika z tego, że skargi te są wyraźnie nieuzasadnione w rozumieniu art. 35 ust. 3 pkt a i powinny zostać odrzucone zgodnie z art. 35 ust. 4 Konwencji.

III. INNE DOMNIEMANE NARUSZENIA KONWENCJI

158. Skarżący stwierdzili również, że doszło do naruszenia kilku innych przepisów Konwencji (patrz ust. 119-125).

Jednakże Trybunał uważa, że kwestie podniesione przez skarżących na podstawie art. 3 i 8 Konwencji, a także domniemana dyskryminacja – sprzeczna z art. 14 – w porównaniu z innymi emerytami w Polsce zostały już odpowiednio omówione powyżej (patrz ust. 140-155 powyżej).

Jeżeli chodzi o skargi wniesione na podstawie art. 6 ust. 1 (aspekt karny), art. 6 ust. 2 i art. 7, to są one ewidentnie niezgodne *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji, ponieważ gwarancje, na które powołują się skarżący, dotyczą wyłącznie postępowania karnego.

Jeżeli chodzi o art. 13, to zgodnie z przyjętym prawem precedensowym Trybunału (patrz np. *Kudła przeciwko Polsce* [GC], nr 30210/96, § 157, ECHR 2000-XI) przepis ten gwarantuje dostępność na poziomie krajowym środka odwoławczego pozwalającego na zajęcie się istotą „roszczenia spornego” na gruncie Konwencji. Wniesione skargi są albo wyraźnie nieuzasadnione albo niezgodne z postanowieniami Konwencji. Art. 13 nie ma więc w niniejszych sprawach zastosowania.

159. Wynika z tego, że pozostałe skargi muszą zostać podobnie odrzucone zgodnie z art. 35 ust. 4 Konwencji.

Z tych przyczyn Trybunał jednogłośnie

Postanawia połączyć skargi,

Uznaje skargi za niedopuszczalne.

/-/

Françoise Elens-Passos

Kanclerz

/-/

Ineta Ziemele

Przewodnicząca