

Dr Marcin Dąbrowski

WPiA UWM Olsztyn

Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie *Adam Cichopek i inni przeciwko Polsce* – analiza krytyczna

I. Wprowadzenie

W dniu 1 stycznia 2010 r. weszła w życie nowelizacja ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. 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. W dużym skrócie istota wprowadzonych zmian sprowadziła się do znacznego obniżenia wysokości świadczeń emerytalnych przysługujących byłym funkcjonariuszom za okres służby w organach bezpieczeństwa w latach 1944–1990.

W społeczeństwie i w literaturze prawniczej wykształciły się zasadniczo dwa skrajne stanowiska dotyczące oceny ustawy nowelizującej i zmian w systemie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa. Jedna opcja wskazuje, iż dokonane zmiany były niezbędne i uzasadnione; druga argumentuje, iż nowelizacja stanowiła represję, zbiorową karę, niezgodną jest ze standardami nowoczesnego państwa prawnego i jako taka nie powinna mieć miejsca (a przynajmniej nie w takiej formie). W praktyce rzadko można spotkać stanowisko pośrednie, próbujące wypracować kompromis. Protagoniści legalności i dopuszczalności zmian swoje argumenty rekonstruuja przede wszystkim z systemu wartości (aksjologii), w szczególności z potrzeby rozliczenia się z systemem totalitarnym oraz z zasady sprawiedliwości społecznej. W mniejszym stopniu odwołują się natomiast do argumentów jurydycznych (prawnych). Natomiast przeciwnicy ustanowionych zmian odwołują się w głównej mierze do argumentów natury prawniczej, rekonstruowanych przede wszystkim z treści przepisów ustawy zasadniczej i wiążących Rzeczpospolitą umów międzynarodowych i w mniejszym stopniu odwołują się do argumentów natury aksjologicznej.

W praktyce judykacyjnej sądy i trybunały wydają się przychylić do stanowiska optującego za legalnością i poprawnością ustawy zmieniającej i wprowadzonych przez nią zmian. Ustawa zmieniająca oraz ustawa o zaopatrzeniu były przedmiotem dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. (K6/09) i z dnia 11 stycznia 2012 r. (K 36/09). W orzeczeniach tych sąd konstytucyjny stwierdził konstytucyjność ustaw z wyjątkiem art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych w zakresie, w jakim przewiduje, że emerytura osoby, która była członkiem Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego wynosi 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r. do dnia 11 grudnia 1981 r., który okazał się sprzeczny z art. 32 Konstytucji RP z 1997 r. Podobne stanowisko prezentują organy rentowe, sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy.

W dniu 14 maja 2013 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał decyzję w trybie kontroli wstępnej (art. 35 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności),

w której odmówił rozpatrzenia skarg Adama Cichopka (nr 15189/10) oraz 1627 innych osób (byłych funkcjonariuszy) wniesionych przeciwko Polsce. Skarżący wnosili o stwierdzenie naruszenia przez Rzeczypospolitą Polską szeregu przepisów Konwencji, w tym przede wszystkim art. 1 Protokołu nr 1.

W niniejszym opracowaniu przedstawię krytyczną analizę w/w orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Natomiast poza przedmiotem badań pozostawiam problematykę związaną z treścią ustaw emerytalnych i innych orzeczeń wydanych na jej podstawie. Zagadnienia te stanowiły i stanowią przedmiot wielu analiz i publikacji. Poza przedmiotem naszych zainteresowań pozostawiam również zagadnienie celu i zasad przeprowadzenia dekomunizacji.

II. Decyzja ETPCz z dnia 14 maja 2013 r.

W okresie od wejścia w życie ustawy do wydania orzeczenia do Trybunału wpłynęło 1628 skarg funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, którzy byli adresatami ustaw zmieniającej, znowelizowanej na jej podstawie ustawy o zaopatrzeniu oraz aktów stosowania prawa wydanych na ich podstawie. Akty te obniżały wysokość przysługujących im świadczeń emerytalnych. Skarżący wnosili o stwierdzenie, iż państwo polskie poprzez wprowadzenie nowych zasad przeliczania wysokości świadczeń emerytalnych naruszyło w szczególności art. 6 ust. 1 i 2, art. 7, art. 8 art. 8 w zw. z art. 14 Konwencji oraz przede wszystkim art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji.

Europejski Trybunał Praw Człowieka na podstawie art. 35 ust. 3 i 4 Konwencji uznał, iż wszystkie skargi są niedopuszczalne i je *en block* odrzucił.

Rozstrzygnięcie to składa się z kilku części. W części „A” ETPCz przedstawił kontekst sprawy, w którym opisano tło historyczne funkcjonowania służb bezpieczeństwa w latach 1944–1990 (pkt 1–6 uzasadnienia). W części „B” przedstawiono kilkanaście opisów skarg wniesionych do Trybunału i stanów faktycznych. Stanowiły one w ocenie Trybunału wystarczającą próbę statystyczną do dokonania wszechstronnej oceny wszystkich złożonych skarg (pkt 7–56 uzasadnienia). W trzeciej części Trybunał przedstawił obowiązujące przepisy, które stanowiły podstawę orzeczeń wydawanych w indywidualnych sprawach i zarazem przedmiot zaskarżenia. Przedstawiono m.in. opis regulacji dotyczących przekształcenia organów bezpieczeństwa PRL w Urząd Ochrony Państwa (w tym pokrótce procedurę weryfikacyjną), ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym i ustawę zmieniającą. Następnie wskazano przepisy ustawy zasadniczej, które były podstawą skarg w postępowaniach toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym w Polsce, krótko przedstawiono wyroki i uzasadnienia polskiego sądu konstytucyjnego oraz zawarte w nich zdania odrębne dotyczące ustawy emerytalnej i ustawy nowelizującej. W tej części skrótowo opisano również uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r. W części „D” uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia – Trybunał Praw Człowieka przedstawił dwie rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 27 czerwca 1996 r. nr 1096 w sprawie środków służących likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych oraz z dnia 25 stycznia 2006 r. nr 1481 w sprawie konieczności międzynarodowego potępienia zbrodni totalitarnych reżimów komunistycznych. Następnie Trybunał w skrócie opisał zarzuty podniesione przez skarżących w skargach i wskazał, które przepisy Konwencji w ocenie byłych funkcjonariuszy zostały naruszone przez państwo polskie. Na końcu ETPCz wskazał motywy swojego rozstrzygnięcia. Do decyzji dołączono załącznik, który zawiera wykaz wszystkich skarżących. Decyzja z 14 maja 2013 r. wraz z uzasadnieniem (bez załącznika) składa się z niespełna 58 stron. Uzasadnienie merytoryczne odrzucenia 1628 wniosków zostało zawarte na

12 stronach uzasadnienia.

III. Podstawy prawne Decyzji z dnia 14 maja 2013 r.

Zasadniczo podstawę rozstrzygnięcia stanowiły dwa przepisy Konwencji, mianowicie art. 35 oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji oraz reguła 42 ust. 1 Regulaminu Trybunału, która zawiera upoważnienie dla ETPCz do połączenia kilku skarg do jednego postępowania. Innych przepisów Konwencji Trybunał nie przytoczył i nie poddał analizie, przede wszystkim Trybunał nie odniósł się do innych zarzutów naruszenia innych postanowień Konwencji.

A) Reguła 42 ust. 1 Regulaminu Trybunału

Reguła 42 ust. 1 Regulaminu Trybunału stanowi, że „Izba może, na wniosek stron albo z urzędu, zarządzić połączenie dwóch lub więcej skarg”. Dla analizy przedmiotowej sprawy istotne jest to, że przepis ten nie zawiera żadnych przesłanek, warunków formalnych ani żadnych innych ograniczeń. Oznacza to, iż jego zastosowanie stanowi przejaw pełnej dyspozycyjności Trybunału. Na jego podstawie organ ten może połączyć dowolną liczbę spraw jeżeli uzna, iż przyczyni się do realizacji zasady ekonomiki procesowej. Istotne jest to, że połączenie skarg do wspólnego rozpoznania nie może odbyć się ze szkodą dla ich merytorycznego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie w takim przypadku ma w pełni korespondować ze stanami faktycznymi i odpowiadającym im regulacjom prawnym. Dla potrzeb niniejszego opracowania nie poddaliśmy analizie wszystkich 1628 skarg (podobnie zresztą ja to uczynił ETPCz), jednakże, **z punktu widzenia zasad doświadczenia życiowego, logiki i zwykłego prawdopodobieństwa niemożliwe jest by wszystkie skargi były identyczne i oparte na takim samym stanie faktycznym (już choćby z uwagi na fakt, który zauważa sam Trybunał w uzasadnieniu swojego orzeczenia, iż nie we wszystkich sprawach wyczerpano krajowe środki odwoławcze).** O ile nie wyklucza to możliwości połączenia tych skarg do łącznego rozpoznania, o tyle uniemożliwia to zastosowania tych samych przepisów Konwencji i sporządzenia identycznego uzasadnienia. Podsumowując, w mojej ocenie, z formalnego punktu widzenia ETPCz miał prawo połączenia wszystkich skarg, **jednakże istnieje ogromna szansa, iż uzasadnienie rozstrzygnięcia z 14 maja 2013 r. nie pozostaje w adekwatnym związku merytorycznym ze wszystkimi wniesionymi do Trybunału skargami.**

B) Art. 35 Konwencji

Artykuł 35 ust. 1 i 2 Konwencji określa podstawowe wymogi, jakie powinna spełnić skarga by została przyjęta do rozpoznania. Warunki te muszą zostać spełnione zarówno w skargach indywidualnych, jak i międzypaństwowych. Wynika z niego m.in., że skarga nie może być anonimowa, może zostać wniesiona po wyczerpaniu wszystkich środków krajowych w terminie sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji. Ponadto skarga nie może być identyczna do sprawy już wcześniej rozstrzygniętej (ust. 1 i 2). Art. 35 ust. 3 dotyczy już tylko skarg indywidualnych. Stanowi on, że Trybunał odrzuca skargi indywidualne, jeżeli uzna iż skargi nie daje się pogodzić z postanowieniami Konwencji bądź jej protokołów, skarga jest oczywiście bezzasadna, stanowi nadużycie prawa lub jeżeli skarżący nie doznał żadnego uszczerbku w skutek naruszenia przepisów Konwencji.

Trybunał ma obowiązek dokonania analizy wszystkich wniesionych skarg przez pryzmat tego przepisu. W praktyce judykacyjnej funkcjonowania ETPCz przekłada się to na fakt, że np. w przypadku Polski omal 90% wnoszonych skarg jest odrzucanych na podstawie art. 35

Konwencji.

W trybie tego przepisu Trybunał również zbadał połączone skargi byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa. Organ ten uznał, iż wszystkie wniesione skargi są niedopuszczalne z powodu ich oczywistej bezzasadności i w konsekwencji wydał decyzję o ich łącznym odrzuceniu.

Przesłanka oczywistej bezzasadności nie stanowi klasycznego wymogu formalnego skargi, albowiem Trybunał chcąc odrzucić skargę na takiej podstawie musi dokonać jej wstępnej merytorycznej kontroli (w przypadku skargi *A. Cichopek i inni przeciwko Polsce* ponad półtora tysiąca skarg). Z oczywistą bezzasadnością mamy do czynienia w sytuacji, gdy żądanie bez głębszej analizy i badania nie jest uzasadnione. Niejako „na pierwszy rzut oka” widać, iż skarga nie może zostać uwzględniona. Posłużenie się przez prawodawcę kwantyfikatorem „oczywisty” przesądza o tym, iż żądania i sama skarga muszą być w sposób niebudzący wątpliwości, bezsporny i pewny pozbawione podstaw prawnych i faktycznych. Przesłanka oczywistej bezzasadności” należy do tzw. pojęć nieostrych, których granice wyznacza judykatura, w tym przypadku ETPCz. Jednakże zastosowany kwantyfikator w istotny sposób ogranicza swobodę sędziów. W konsekwencji oczywista bezzasadność nie może budzić żadnych wątpliwości oraz musi być niewątpliwa dla wszystkich sędziów orzekających. Należy zwrócić uwagę, iż sędziowie ETPCz nie mieli żadnej wątpliwości co do zgodności z Konwencją treści ustawy zmieniającej, **gdy równocześnie skład polskiego Trybunału Konstytucyjnego istotnie się podzielił i do wyroku stwierdzającego zgodność z ustawą zasadniczą ustawy zmieniającej zgłoszono aż sześć zdań odrębnych w tym pięć dotyczyło sentencji orzeczenia.**

Pojawienie się wątpliwości co do oczywistego braku zasadności skargi, tj. uznania, iż istnieje szansa, że w jakimkolwiek zakresie może być ona uzasadniona, wyklucza możliwość uznania przez Trybunał Praw Człowieka, iż skarga jest oczywiście bezzasadna. Skutkuje to wyłączeniem możliwości zastosowania art. 35 Konwencji i odrzucenia skargi (skarg) oraz obliguje ETPCz do rozstrzygnięcia sprawy w trybie przewidzianym przepisami procesowymi.

W mojej ocenie istnieje szereg argumentów, zresztą już wielokrotnie podnoszonych w literaturze, przemawiających za brakiem oczywistej bezzasadności wszystkich odrzuconych przez ETPCz skarg. **Do zasadniczych wątpliwości związanych z doniosłością skargi, które nie zostały przez ETPCz uwzględnione zaliczam w szczególności:**

- pozytywną weryfikację funkcjonariuszy byłych służb i uzyskanie przez nich zaświadczeń o nienagannym przebiegu służby;
- upływ przeszło 20 lat od zmiany systemu ustrojowego w Polsce;
- legalność pracy (pełnienia służby) przed 1990 r.;
- realia systemu, w których przyszło pełnić skarżącym swoje obowiązki służbowe;
- brak poszanowania jednostki i jej godności ludzkiej, prawa do obrony i ochrony swoich interesów w aspekcie ustanowionych zmian;
- działanie ustawy w zasadzie z mocy prawa i bardzo ograniczony wachlarz procesowych możliwości wykazania, iż pełniona służba nie była niegodziwa;
- powiązanie skutków ustawy zmieniającej z faktem służby, a nie z rzeczywistym jej przebiegiem;
- dokonanie rozliczenia w formule odpowiedzialności zbiorowej bez uwzględnienia indywidualnej postawy i przebiegu służby poszczególnych funkcjonariuszy;
- represyjny i odwetowy charakter ustawy zmieniającej, co wynika z jej preambuły;
- stygmatyzacyjny charakter ustawy zmieniającej, w szczególności jej preambuły.

Rozwiązania przyjęte przez polskiego ustawodawcę, daleko odbiegają od standardów dotyczących prawa tranzycyjnego wykształconych zarówno w orzecznictwie ETPCz, jak i w prawodawstwie międzynarodowym. **Już same wyżej wskazane okoliczności, których ETPCz nie wziął pod rozwagę w swoim rozstrzygnięciu, przesadzają o tym, że wniesione skargi nie były oczywiście bezzasadne, a już na pewno budziły wystarczająco wiele wątpliwości by rozpatrzyć je w normalnym trybie.**

C) Art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji

Skarżący w swoich pismach inicjujących postępowania przed ETPCz podnosili wiele zarzutów naruszenia Konwencji. Jak wyżej wskazano, skarżący podnosili m.in., iż ustawa zmieniająca narusza w szczególności art. 6 ust. 1 i 2, art. 7, art. 8 art. 8 w zw. z art. 14 Konwencji oraz przede wszystkim art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Trybunał w swoim rozstrzygnięciu dokonał analizy zgodności jedynie treści art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. Trybunał Praw Człowieka uznał, że pozostałe zarzuty są ewidentnie bezpodstawne, przede wszystkim dlatego, że miały one charakter prawno-karny, a zakwestionowane regulacje ustawowe nie należą do tej dziedziny prawa.

W konsekwencji Trybunał w miarę szczegółowo odniósł się tylko do zarzutu naruszenia art. 1 Protokołu 1 do EKOPCz. Natomiast poza swoimi analizami pozostawił pozostałe zarzuty. **Należy uznać, że argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu analizowanego rozstrzygnięcia budzi wiele wątpliwości.**

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż ani z Konwencji, ani z art. 1 Protokołu nr 1 wprost nie wynikają gwarancje do zabezpieczenia społecznego. Orzecznictwo ETPCz w powyższej materii było i jest niejednolite. Jednakże począwszy od lat 70. Trybunał rozpoczyna rekonstruować z omawianego przepisu prawa socjalne. Punktem wyjścia dla takiej wykładni jest stanowisko, iż w praktyce nie ma możliwości jednoznacznego i bardzo precyzyjnego rozgraniczenia praw majątkowych, o których wprost jest mowa w tej regulacji od praw socjalnych. W praktyce nie ma możliwości ścisłego rozgraniczenia praw społecznych i socjalnych od praw gwarantowanych wprost w Konwencji. W konsekwencji doszło do ukształtowania się w miarę precyzyjnej linii orzecniczej ETPCz, z której wynika, iż art. 1 Protokołu nr 1 stanowi podstawę do ochrony praw socjalnych, w tym również uprawnień emerytalnych i rentowych. Trybunał sam z resztą zwraca uwagę na ten fakt w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia stwierdzając: „Jeżeli jednak (...) Państwo posiada obowiązujące ustawodawstwo, które przewiduje wypłatę emerytury jako prawo (...) 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”. W konsekwencji **obniżenie lub zawieszenie emerytury może stanowić ingerencję we własność** i stanowić naruszenie postanowień Konwencji.

Na marginesie należy zauważyć, iż w praktyce skarżący próbowali prawa socjalne (w tym w szczególności emerytalne i rentowe) objąć ochroną wynikającą z treści art. 8 Konwencji. Przepis ten statuuje prawo do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego. Jednakże Trybunał jednoznacznie i konsekwentnie stoi na stanowisku, że wskazany przepis Konwencji nie przyznaje ochrony prawom socjalnym i że z jego postanowień nie można rekonstruować obowiązków państwa do zagwarantowania jednostkom świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego. Podobnie rzecz się miała z art. 6 Konwencji (prawo do rzetelnego procesu) i art. 14 Konwencji (zakaz dyskryminacji). Skarżący w sprawie *A. Cichopek i inni przeciwko Polsce* również bezskutecznie powoływali się na naruszenie tych regulacji.

W konsekwencji tylko art. 1 Protokołu nr 1 obejmuje ochroną roszczenia o charakterze socjalnym. „Jest to jedyny przepis konwencji, który stwarza materialne podstawy do dochodzenia roszczeń z tytułu świadczeń socjalnych z zabezpieczenia społecznego, ponieważ część tych świadczeń mając wymiar materialny traktowane jest jako mienie”. Trybunał uznał, iż prawami majątkowymi (mieniem), o których mowa w art. 1 Protokołu, są wypłacane przez państwo świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego.

Omawiany artykuł nie gwarantuje każdemu prawa do zabezpieczenia społecznego. Stanowi on ochronę praw majątkowych, w tym emerytalnych, które powstały w oparciu o obowiązujące w danym państwie przepisy. Innymi słowy wprowadza on swoiste zabezpieczenie emerytalnych praw nabytych na podstawie obowiązującego w Polsce ustawodawstwa. Przepis ten nie ma charakteru bezwzględnego i objęte jego ochroną prawa majątkowe mogą zostać ograniczone przy równoczesnym spełnieniu następujących przesłanek:

- 1) ograniczenie musi nastąpić w interesie publicznym;
- 2) ograniczenie musi przyjąć formę ustawy;
- 3) ograniczenie musi być zgodne z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego;
- 4) ograniczenie musi być ustanowione przy zachowaniu odpowiednich (adekwatnych) proporcji, środków i celów, które chce prawodawca osiągnąć (zasada proporcjonalności).

Polski prawodawca spełnił tylko przesłankę nr 2, tj. wprowadzone ograniczenia przyjęły formę ustawy. Spełnienie pozostałych warunków budzi bardzo poważne wątpliwości.

1) Zasada proporcjonalności

Trybunał analizując zasadę proporcjonalności stwierdził, że każda ingerencja władzy publicznej w poszanowanie mienia musi być zgodna z prawem i musi służyć słusznemu celowi. Uznaję, iż zasadniczo cel ustawy zmieniającej był słuszny. Zgadzam się bowiem ze stwierdzeniem, że funkcjonariusze, którzy pełnili swoją służbę w sposób opisany w preambule tego aktu nie zasługują na szczególne traktowanie w zakresie zabezpieczenia społecznego. **Równocześnie nie podzielam stanowiska, że środki służące realizacji tego celu były ku temu adekwatne. Ustawa bowiem objęła swoim zakresem podmiotowym wszystkich funkcjonariuszy również tych, których służba nie była niegodziwa, w szczególności tych, którzy zostali pozytywnie zweryfikowani. Polskie rozwiązania stanowią przejaw naruszenia zasady proporcjonalności, czego Trybunał nie dostrzegł.**

2) Interes publiczny

Trybunał uznał bez przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania, iż zmiany ustawodawstwa zostały dokonane w „interesie publicznym” i że zagadnienie to zasadniczo pozostaje poza kwestią oceny ETPCz. Albowiem to władze państwowe mają znacznie lepszą perspektywę do dokonania oceny, co leży w interesie państwa, a co nie. **Ze stanowiskiem tym nie sposób się zgodzić. Interesy polityczne, aksjologiczne większości parlamentarnej, która ma możliwość uchwalania ustaw, mogą być realizowane z naruszeniem interesów i praw mniejszości, w tym w szczególności z naruszeniem wartości wynikających z prawodawstwa państwowego, jak i samej Konwencji. W konsekwencji proste stwierdzenie, iż to prawodawca państwowy decyduje, co leży w**

interesie jego społeczeństwa, stanowi po prostu sposób na uchylene się od rozstrzygnięcia zagadnienia, które stanowi istotę sporu. Problem ten jest o tyle doniosły, że polski prawodawca wcale nie przedstawił niebudzących wątpliwości, bezspornych i oczywistych argumentów, które wskazywałyby na istnienie owego interesu publicznego uzasadniającego wprowadzenie zmian w stosunku do w s z y s t k i c h funkcjonariuszy, którzy złożyli skargi. Słowo wszystkich nabiera szczególnego znaczenia w świetle połączenia wszystkich wniesionych skarg i odrzucenia ich *en block*. Szeroki margines oceny państwowego prawodawcy nie zwalnia Trybunału z obowiązku zbadania tego interesu publicznego. W ten sposób bowiem Trybunał może odrzucić każdą wniesioną skargę.

3) Cele ustawy zmieniającej

Należy podkreślić, iż przeprowadzenie reformy systemu emerytalnego przeszło po 20 latach od rzeczywistej transformacji ustrojowej pozostaje w całkowitym oderwaniu od zasadniczych celów dekomunizacji. Celem dekomunizacji, która obejmuje m.in. lustrację, rehabilitację osób pokrzywdzonych, zadośćuczynienie krzywd, zwrot bezprawnie zagarniętych majątków, pociągnięcie do odpowiedzialności decydentów komunistycznych, jest przede wszystkim ochrona rodzącej się demokracji. Cel ten w Polsce został już osiągnięty i obecnie ustanawiane przepisy nie pełnią już funkcji tranzycyjnych (przejściowych). W związku z powyższym ustanowione zmiany powinny mieć swoje dodatkowe uzasadnienie, które powinno podlegać ocenie Trybunału.

4) Ocena polskiej judykatury

W swoim rozstrzygnięciu Trybunał Praw Człowieka swoje rozważania oparł na rozstrzygnięciach polskich organów władzy sądowniczej przyjmując argumenty przedstawione w uzasadnieniach tych orzeczeń jako swoje. Równocześnie ETPCz całkowicie pominął (z wyjątkiem części sprawozdawczej swojego rozstrzygnięcia) fakt, iż orzeczenia te nie były jednogłośnie oraz to, że zostały one bardzo krytycznie przyjęte i ocenione. Skutkowało to powieleniem błędów popełnionych w tych orzeczeniach, o czym poniżej.

5) Przyznanie „komunistycznych przywilejów emerytalnych” w 1994 r.

Podzielam stanowisko Trybunału (pkt 142), iż państwo przechodząc reżimu totalitarnego do państwa demokratycznego ma szeroką swobodę w doborze środków służących dekomunizacji. **Z tymże Rzeczypospolita Polska w 2009 r., tj. w trakcie uchwalania ustawy zmieniającej nie była już w okresie przejściowym. Demokracja w Polsce była już utrwalona, a ustanawiane akty nie utrwały już systemu demokratycznego tylko realizowały inne funkcje.** Uznaję, iż dopuszczalne, a może i nawet konieczne jest usunięcie z porządku prawnego i społecznego unormowań, które stanowią relikty komunistyczne i reprezentują swoją treścią aksjologię minionej epoki. **Jednakże, co należy z całą odpowiedzialnością podkreślić, takie działania nie stanowią już o dekonstrukcji komunizmu, bo takowy w Polsce już dawno nie istnieje.** W konsekwencji wszelkie tego typu akcje prawne muszą być podejmowane z dużą ostrożnością, uwagą i ze szczególnym uwzględnieniem aksjologii obecnego systemu. Trybunał Praw Człowieka całkowicie pomija te okoliczności przyjmując, iż Rzeczypospolita znajduje się nadal w okresie transpozycji

ustrojowej.

Trybunał podnosi powtarzając argumentację za polskimi organami władzy sądowniczej, iż świadczenia funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa uzyskane zostały niesprawiedliwie i są nieuzasadnione (pkt 144). Trybunał wskazał m.in., że „[e]merytury 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 j a k o nagroda dla służb uważanych za szczególnie użyteczne dla państwa komunistycznego**” – [podkreślenie – S.P. i M.D]. **Stwierdzenie to jest całkowicie kontrfaktyczne. Ustawa emerytalna została uchwalona w 1994 r., tj. po zmianie reżimu.** Oznaczałoby to, iż w 1994 r. Rzeczypospolita Polska tworząc system emerytalny obejmujący również funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa PRL postanowiła ich nagrodzić za wspieranie systemu totalitarnego. Zasady określające wysokość świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy, które zmieniono ustawą z 2009 r. zostały ustanowione przez demokratycznie wybrany parlament. **W związku z tym należy uznać, iż zagadnienia te były już przedmiotem prawa rozliczeniowego, a ustawodawca w 15 lat później postanowił dokonać zmian w kwestiach już uregulowanych. Nabiera to szczególnego znaczenia w świetle faktu, iż przebieg służby większości funkcjonariuszy został przebadany przez komisje powołane po 1989 r. i część została pozytywnie zweryfikowanych.**

W świetle powyższego należy uznać, iż owe „komunistyczne przywileje emerytalne” zostały przyznane nie przez władze PRL, tylko przez władze demokratyczne w okresie transformacji ustrojowej.

6) Dane statystyczne

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia ETPCz przytacza wyliczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego dotyczące rzeczywistych ekonomicznych skutków nowelizacji, które ponieśli jej adresaci (pkt 149). Stanowić to ma argument na okoliczność, iż wbrew twierdzeniom skarżących ich świadczenia emerytalne nie uległy drastycznym obniżeniom. Z przytoczonych danych statystycznych wynika, iż po obniżeniu przeciętna emerytura funkcjonariusza i tak jest wyższa od przeciętnej zwykłej emerytury.

Przytaczając dane statystyczne Trybunał Praw Człowieka popełnił kilka bardzo poważnych błędów. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż powyższe dane zostały zakwestionowane przez skarżących i w rzeczywistości nie odpowiadają one rzeczywistości. W praktyce przeciętna emerytura byłego funkcjonariusza po przeliczeniu jest niższa, niż przeciętna emerytura cywilna.

Drugim istotnym błędem jest okoliczność, iż skarga dotyczyła ustawy zmieniającej wysokość świadczeń za lata 1944–1990. Tymczasem wysokość średnich emerytur funkcjonariuszy służb uwzględnia okresy pracy w organach bezpieczeństwa państwa po 1990 r. Trybunał, z wyjątkiem krótkiej wzmianki, praktycznie nie odnosi się do osób, które zakończyły służbę przed 1990 r. i których zmiany dotknęły w największym stopniu.

W przedmiotowej sprawie szczególnie istotny jest fakt, iż polski prawodawca nie sprowadził zasad wyliczania emerytur byłych funkcjonariuszy do przeciętnego i zasadniczego modelu, w którym przelicznik służący wyliczeniu wysokości świadczenia wynosi 1,3% podstawy wymiaru świadczenia za każdy rok pracy. Tylko obniżył ten wskaźnik do wysokości 0,7% podstawy za każdy rok służby. Wskaźnik ten (0,7 % podstawy) we wszystkich ustawach emerytalnych służy do wyliczania wysokości świadczenia za tzw. okresy nieskładkowe, tj.

okresy, w których praca nie była świadczona.

7) Zasada ochrony praw słusznie nabytych

Trybunał stwierdził, iż zasada sprawiedliwości społecznej może stanowić uzasadnienie obniżenia świadczeń emerytalnych, które stanowią nieuzasadnione przywileje. Ponadto zasada ochrony praw nabytych nie zabezpiecza uprawnień emerytalnych, które zostały nabyte niesłusznie lub niegodziwie (pkt 155). Na pierwszy rzut oka powyższe stwierdzenie wydaje się słuszne i uzasadnione. Jednakże jego szczegółowa analiza prowadzi do wniosku, iż twierdzenie to nie jest takie oczywiste w stosunku do funkcjonariuszy byłych służb.

Stanowisko, iż wszyscy funkcjonariusze, którzy zostali objęci skutkami ustawy zmieniającej, pełnili służbę w sposób opisany w preambule ustawy, faktycznie może stanowić uzasadnienie i usprawiedliwienie wprowadzonych zmian. Jednakże powyższa teza ma charakter aprioryczny, a stanowisko przedstawione w preambule ustawy zmieniającej nie jest historycznym opisem rzeczywistości tylko polityczną oceną określonych formacji oraz ich działalności. **Polityczna ocena określonych faktów nie może w tak znaczący sposób determinować ich oceny prawnej. W szczególności, że część funkcjonariuszy pełniło swoją służbę w sposób niebudzący wątpliwości zarówno moralnych, jak i prawnych.** Ustawowe rozwiązania są o tyle dotkliwe, że ustawa nie dała im możliwości wykazania, iż ich służba była pełniona w inny sposób niż to wynika z treści preambuły i w ten sposób ograniczenia skutków prawnych ustawy zmieniającej. **Rozwiązania polskiego prawa są szczególnie niezrozumiałe w świetle faktu, iż część funkcjonariuszy zostało zweryfikowanych i uzyskało zaświadczenia, iż pełniona przez nich służba nie była niegodziwa, że nie popełniali przestępstw, że nie naruszali praw i wolności innych osób oraz że nie nadużywali oni stanowiska dla celów osobistych. Treści uzyskanych przez tych funkcjonariuszy zaświadczeń nie da się pogodzić ze skutkami ustawy zmieniającej oraz z oceną polityczną ich służby przedstawioną w preambule tego aktu.**

W stosunku do tych grup funkcjonariuszy stwierdzenie, iż nabyli oni świadczenia emerytalne w latach 1944–1990 w sposób niegodny i nieusprawiedliwiony jest nieprawdziwe, a na pewno sprzeczne z posiadanymi przez nich dokumentami, które zostały wydane przez demokratyczne władze państwa polskiego w przepisanych prawem procedurach. Już tylko na marginesie zwracam uwagę na fakt, iż dokumenty te (zaświadczenia) korzystają z prawnego domniemania zgodności z prawdą, które wynika z przepisów prawa procesowego.

Podsumowanie

W rzeczywistości ocena decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest bardzo trudna, albowiem przedstawione uzasadnienie jest bardzo lakoniczne i nie zawiera argumentów, które byłyby przekonujące. Ponadto ETPCz w ramach swojej argumentacji w bardzo dużym zakresie odwołuje się do orzecznictwa polskich organów władzy sądowniczej, w szczególności TK. W konsekwencji wymusza to na glosatorach podjęcie polemiki z rozstrzygnięciami polskiego sądu konstytucyjnego, który *de facto* nie orzekał w sprawie zgodności przepisów ustawy o świadczeniach i ustawy zmieniającej z przepisami umów międzynarodowych, w szczególności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Bardzo utrudnia to, a w niektórych momentach wręcz uniemożliwia, polemikę z tak przedstawionymi argumentami. **Paradoks skarżących polega na tym, iż poszukiwali oni**

ochrony w ETPCz albowiem takiej ochrony nie udzielił im polski sąd konstytucyjny. Skarżący pragnęli podjąć polemikę ze stanowiskiem TK i polskich sądów. Tymczasem Europejski Trybunał Praw Człowieka kierując się stanowiskiem i argumentami TK odmówił merytorycznego rozpatrzenia wszystkich skarg uznając, iż są one oczywiście bezzasadne.

Podsumowując należy uznać, że Trybunał bezpodstawnie odrzucił wszystkie skargi, co ostatecznie skutkowało brakiem rozstrzygnięcia istoty sprawy.

Summary

In the decision of Court of Human Rights in the Case of *Adam Cichopek vs. Poland* the Court found that the general and statutory reduction of pensions of functionaries of former (communistic) Security Services did not violate provisions of the European Convention. According to this fact the Court decided to reject all applications because of their obvious lack of legal grounds.

The author of the article criticizes the mentioned above decision. Provisions of the Convention allow to the Court to combine all applications to deliver common verdict. But it was not possible that all connected cases were the same and based on the same grounds. Judges declared inadmissibility of all applications because they were manifestly illfounded. The author claims that the statutory provisions that changed pensions of functionaries were incorrect. The Court didn't notice a fact that there were a lot of doubts connected to the legality of this statute. The Court didn't analyze and consider doubts and decided that all the applications were manifestly illfounded. The statute violated the first article of the Protocol to the Convention (protection of property). The Court didn't study carefully all of legal elements that this provision consists of. Judges didn't noticed another important fact. They found that pensions of functionaries of Secret Services were communistic privileges. But the statute that originally determined the amount of pensions was established in 1994, four years after breakdown of communistic system in Poland.

Referat wygłoszony w dniu 18 kwietnia 2016 r. w trakcie panelu „Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy” w ramach VIII Międzynarodowej Konferencji Naukowej: "Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia - instytucje – nowe wyzwania - praktyka", zorganizowanej w Sejmie RP w kwietniu 2016 r. przez Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach i Stowarzyszenie Parlamentarzystów Polskich z okazji 50 rocznicy podpisania Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka oraz 35 rocznicy podpisania Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów. Zamieszczony w książce pokonferencyjnej „Ochrona Praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania - praktyka” , pod redakcją naukową prof. Jerzego Jaskierni i Kamila Spryszaka(Wydawnictwo Adam Marszałek., Toruń 2017).

Jego upowszechnienie następuje za zgodą autora referatu oraz redaktora naukowego książki.

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia