

ul. Elektoralna 4/6 lok. 13
00-139 Warszawa

Warszawa, 25 lutego 2017 roku

Opinia prawna na zlecenie **Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych z siedzibą w Warszawie w zakresie** możliwości zaskarżenia przez osoby dotknięte skutkami wprowadzenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie 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 (Dz. U. 2016 poz. 2270) przed międzynarodowymi organami.

Podstawy prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Ustawa z dnia 18 lutego 1994 roku 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 (Dz.U. z 2016 poz. 708 t.j.)

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie 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 (Dz.U. Nr 24, poz.145 ze zm.)

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie 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 (Dz. U. z 2016 poz. 2270)

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Cichopek i inni z dnia 13 maja 2013 roku, nr 15189/10 i inne

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 nr 38 poz. 167)

1. Wstęp
2. Poziom krajowy
3. Poziom międzynarodowy
 - a. Skargi indywidualne
 - b. Skargi grupowe
 - c. Skargi Stowarzyszenia i Federacji
4. Podsumowanie

Wstęp

W omawianej sytuacji, ponownego obniżania świadczeń osobom podlegającym ustawie z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) istotne znaczenie ma istnienie i ocena wcześniejszej ustawy z dnia z dnia 23 stycznia 2009 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...). Wcześniejsza ustawa, wprowadzona w 2009 roku została oceniona przez Trybunał Konstytucyjny poprzez wyrok z dnia 24 lutego 2010 roku K 6/09 oraz poprzez uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 roku II UZP 2/11 oraz decyzję o niedopuszczalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Cichopek i inni z 13 maja 2013 roku.

Z racji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2010 roku wszystkie sądy, łącznie z Sądem Najwyższym, poczuły się zwolnione z dokonywania samodzielnej oceny ustawy z 2009 i sytuacji odwołujących się emerytów. Sądy rozpoznając odwołania, masowo, pisząc takie same uzasadnienia, odwoływały się do legalności ustawy z uwagi na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Jednak ani treść orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 2010 ani uchwała Sądu Najwyższego z 2011 roku czy decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z

2013 roku nie przesądza o tym, iż obecnie nie doszło do naruszenia Konstytucji oraz praw człowieka gwarantowanych międzynarodowymi umowami.

Po pierwsze zdania, odrębne sędziów Trybunału Konstytucyjnego do wyroku z 2010 roku wskazywały szereg naruszeń Konstytucji.

Ponadto obecnie Sąd Najwyższy, odwołując się także do zdań odrębnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, zaprezentował inne stanowisko niż wcześniej (uchwała z dnia 3 marca 2011 roku, II UZP 2/11. OSNP 2011 nr 15-16 poz.210) w stosunku do zmiany ustawy z 2009 roku. Obecnie Sąd Najwyższy w uwagach z dnia 9 grudnia 2016 roku (uwagi dostępne na stronie www.sn.pl) wskazał, iż „system emerytalny (rentowy) oraz kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne (rentowe) nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo. Oznacza to, że służba w określonej instytucji czy formacji nie może być uznana za samodzielne i wyłączne kryterium różnicowania wysokości emerytalnych (rentowych) uprawnień. Tym bardziej nie może być rodzajem kary, a zarazem formą odpowiedzialności zbiorowej”.

Ponadto Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że „nawet obecnie nie uznaje się pracy w dawnych służbach mundurowych za nielegalną i zalicza się ją do emerytalnego stażu pracy. Dotyczy to również tzw. pracowników cywilnych instytucji i formacji wymienionych w art. 13b projektu (teraz art. 13 b ustawy). Tymczasem kontrolowana ustawa nie wprowadza przeniesienia z reżimu mundurowego do reżimu powszechnego. Ustanawia bowiem reżim specjalny, bardziej rygorystyczny. Okres indywidualnej pracy (w obojętnym charakterze i na obojętnych stanowisku) w latach 1944-1990 w ustawowo wskazanych instytucjach traktuje się bowiem gorzej od okresu nieskładkowego w systemie FUS”.

Zważyć należy, że argumenty wskazywane obecnie przez Sąd Najwyższy były wcześniej podnoszone, przy poprzedniej zmianie ustawy o obniżeniu emerytur, jednak nie były dostrzeżone przez sądy i Sąd Najwyższy.

Z kolei, decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Cichopek i inni oparta była na koncepcji dopuszczalności weryfikacji przez państwo wysokości emerytury, przy założeniu, że weryfikacja ta dotyczyła wcześniej przyznanych przywilejów.

Trybunał stwierdził bowiem, że Skarżący w swoich sprawach nie ponieśli straty w sferze środków utrzymania ani też nie zostali całkowicie pozbawieni świadczeń. Dalej, iż 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”. Trybunał

wyszedł z założenia, iż obniżenie emerytury na zasadach ustawy z 2009 roku mieściło się w marginesie swobodny działania państwa, a nadto, że nie stanowiło dla skarżących nadmiernego ciężaru z racji wcześniej otrzymywanych przywilejów nadanych ich przez komunistyczny reżim, co do zasady sprzeczny z zasadami ochrony praw człowieka.

Poziom krajowy.

Na mocy nowej ustawy wymiar emerytur i rent oraz innych świadczeń zostanie na nowo ustalony w oparciu o nową podstawę wymiaru. Oznacza to, że każdemu na nowo zostanie doręczona decyzja określająca na nowo wysokość emerytury czy innego świadczenia od 1 października 2017 roku.

Istotne jest, aby każdy kto otrzyma decyzję złożył odwołanie do właściwego Sądu Okręgowego, podnosząc zarzuty naruszenia Konstytucji, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i inne.

Z racji stanowiska Sądu Najwyższego negatywnie opiniującego zmniejszenie emerytur poniżej wymiaru 0,7% istnieje możliwość, iż sądy krajowe orzekając wprost na podstawie Konstytucji, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i innych uchylać będą zaskarżone w drodze indywidualnych odwołań decyzje Zakładu Emerytalno Rentowego z 2017 roku.

Do rozważenia jest kwestia związana ze wniesieniem skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Wydaje się, że do argumentacji o nieefektywnym działaniu Trybunału Konstytucyjnego w obecnym kształcie można dołączyć zastrzeżenia Komisji Weneckiej, która jest organem doradczym Rady Europy.

Poziom międzynarodowy

Należy pamiętać, iż zarówno przy skardze do Trybunału Praw Człowieka jak i do Komitetu Praw Człowieka ONZ należy wskazać, czy jednocześnie skarżący wniósł swoją skargę do innego międzynarodowego organu. Wniesienie skarg do kilku organów może spowodować zablokowanie procedury rozpoznawania skargi.

Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Zgodnie z Artykułem 34 Konwencji, skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka może wnieść każda osoba fizyczna, którą czuje się ofiarą naruszenia Konwencji. W perspektywie spraw indywidualnych zarzutem, który należy rozważyć jako podstawę skarg indywidualnych jest oczywiście Artykuł 1 do Protokołu 1.

W sprawach o świadczenia emerytalne Trybunał stwierdzał, że zastosowanie ma Artykuł 1 Protokołu nr 1. Wskazywał, iż artykuł ten zawiera trzy odrębne reguły. Zostały one opisane w sposób następujący: "Pierwsza reguła, określona w pierwszym zdaniu pierwszego akapitu, ma charakter ogólny i wyraża zasadę pokojowego korzystania z własności; druga reguła, zawarta w drugim zdaniu pierwszego akapitu, dotyczy pozbawienia własności, uzależniając je od spełnienia pewnych warunków; trzecia reguła, wyrażona w drugim akapicie, uznaje, że Umawiające się Państwa mają prawo, między innymi, do kontrolowania użytkowania własności zgodnie z interesem powszechnym ... Te trzy reguły nie są jednakże "odrębne" w sensie bycia niepowiązanim. Druga i trzecia reguła dotyczą szczególnych przypadków ingerencji w prawo do pokojowego korzystania ze swojej własności, i dlatego też powinny być interpretowane w świetle ogólnej zasady wyrażonej w regule pierwszej."

Trybunał wielokrotnie wskazywał, że Artykuł 1 Protokołu nr 1 do Konwencji sam w sobie nie gwarantuje jakiegokolwiek prawa do emerytury czy renty w konkretnej wysokości (na orzeczenie na przykład *Kjartan Ásmundsson przeciwko Islandii*, nr 60669/00, § 39, ECHR 2004-IX, oraz *Janković przeciwko Chorwacji* (dec.), nr 43440/98, ECHR 2000-X). W sytuacji jeżeli dana osoba posiada przysługujące jej prawo do emerytury czy renty z ubezpieczenia społecznego, tego rodzaju świadczenie powinno być traktowane jako prawo majątkowe objęte zakresem Artykułu 1 Protokołu nr 1 w odniesieniu do osób spełniających związane z tym wymagania. W przypadku jeżeli kwota świadczenia zostaje zmniejszona lub cofnięta, może to stanowić ingerencję w stan posiadania, która wymaga uzasadnienia (sprawa *Kjartan Ásmundsson*, powołana wyżej).

Dlatego, o ile Konwencja nie gwarantuje prawa do nabycia świadczenia lub otrzymywania świadczenia w określonej gwarancji, to odebranie świadczenia interpretowane jest jako ingerencja w prawo do poszanowania mienia. Ochrona mienia nie ma charakteru absolutnego, wobec czego Trybunał będzie badał na jakich zasadach nastąpiło zmniejszenie świadczenia, na jakich zasadach, w jakim celu i czy z zachowaniem zasady proporcjonalności i balansu pomiędzy interesem ogółu a interesem indywidualnym (orzeczenie *N.K.M przeciwko Węgrom* z dnia 14 maja 2013 roku, skarga nr 66529/11). Najczęściej, jeżeli Trybunał orzekał o naruszeniu prawa do postanowienia mienia, to dlatego, że uznawał, że nie została zachowana proporcjonalność pomiędzy interesem ogółu i działaniem państwa a indywidualnym interesem skarżącego.

Podstawowym warunkiem dla uznania takiej ingerencji za zgodną z Artykułem 1 Protokołu nr 1 jest jej zgodność z prawem. Praworządność, jedna z fundamentalnych zasad społeczeństwa demokratycznego, leży u podstaw wszystkich Artykułów Konwencji. Zgodna z prawem ingerencja ze strony władzy publicznej w korzystanie z mienia może być uzasadniona jedynie wówczas, jeżeli służy ona uzasadnionemu interesowi społecznemu (lub powszechnemu). Władze krajowe, z uwagi na swoją bezpośrednią wiedzę dotyczącą własnego społeczeństwa

oraz jego potrzeb, z natury rzeczy są bardziej kompetentne niż sędzia międzynarodowy do decydowania o tym, co leży w "interesie społecznym". W ramach systemu ochrony ustanowionego przez Konwencję, to zatem władze krajowe dokonują wstępnej oceny w kwestii istnienia interesu publicznego uzasadniającego zastosowanie środków ingerujących w pokojowe korzystanie z własności. Pojęcie "interesu publicznego" ma z konieczności szeroki zakres. W szczególności, decyzja o uchwaleniu przepisów dotyczących świadczeń z ubezpieczenia społecznego zazwyczaj uwzględnia kwestie gospodarcze i społeczne. Trybunał uznaje za naturalne, że margines swobody dostępny ustawodawcy przy wdrażaniu zasad polityki społeczno-gospodarczej powinien być szeroki i będzie uwzględniał ocenę ustawodawcy w kwestii co leży "w interesie publicznym", chyba że ocena taka w sposób oczywisty nie ma uzasadnionych podstaw.

Artykuł 1 Protokołu nr 1 wymaga również, aby każda taka ingerencja była odpowiednio proporcjonalna do zamierzonego celu. Dlatego też każda ingerencja musi prowadzić do osiągnięcia "sprawiedliwej równowagi" pomiędzy wymaganiami ogólnego interesu społeczności a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. Tego rodzaju sprawiedliwa równowaga nie zostanie osiągnięta w sytuacji, jeżeli zainteresowana osoba indywidualnie ponosi nadmierne ciężary.

Zatem w sprawach odwołujących się pokrzywdzonych zmianą ustawy z 2016 roku skarżących Trybunał będzie badał proporcjonalność ingerencji w prawo do poszanowania mienia. Brak proporcjonalności wykazuje także argument, że osoby skazane na nadużycia przy wykonywaniu obowiązków mają wyższą emeryturę niż osoby nie skazane. Ten paradoks jaskrawo pokazuje właśnie brak proporcjonalności.

Orzekając o naruszeniu artykułu 1 do Protokołu 1 Trybunał najczęściej wskazywał na naruszenie właśnie proporcjonalności. Test proporcjonalności w przeciwieństwie do testu legalności jest intensywnie przez Trybunał wykorzystywany. Można wyróżnić dwa „typy” proporcjonalności stosowane przez Trybunał a mianowicie: Trybunał stwierdza proporcjonalność kwestionowanego środka poprzez ustalenie, czy została zachowana rzetelna równowaga (fair balance/just balance) między interesem wspólnoty i wymaganiami ochrony fundamentalnych praw jednostki, po drugie Trybunał stwierdza, że musi istnieć racjonalny stosunek pomiędzy podejmowanymi środkami i oczekiwanym celem, który ma być osiągnięty przez jakikolwiek środek jednostkę jej mienia.

Doskonałym przykładem do wskazania jak Trybunał analizuje proporcjonalność jest sprawa *N.K.M przeciwko Węgrom*, wyrok z dnia 14 maja 2013 roku, którego pełna polska wersja jest dostępna na stronie www.nsa.gov.pl w zakładce Prawo Europejskie.

W orzeczeniu tym Trybunał wskazał, iż nawet jeśli ingerencja w prawo do poszanowania mienia miała miejsce zgodnie z warunkami określonymi przepisami

prawa – co oznacza, że nie została ona dokonana w sposób arbitralny – oraz w interesie publicznym, ingerencja taka musi mimo to spełniać wymóg zachowania „sprawiedliwej równowagi” między potrzebami ogólnego interesu społeczeństwa a wymogami ochrony praw podstawowych jednostki. W szczególności istnieć musi rozsądny stosunek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, którego realizacji służyć miały kwestionowane środki (wyrok *Scordino przeciwko Włochom (nr 1)* [Wielka Izba], skarga nr 36813/97, § 93, ETPC 2006-V). Ustalając, czy wymóg ten został spełniony, Trybunał wskazał, że Państwo dysponuje szerokim marginesem oceny zarówno przy wyborze środków wdrażania, jak i przy ocenie, czy skutki wdrożenia uznać można za uzasadnione interesem ogólnym dla osiągnięcia celu przyświecającego określonym przepisom prawa (wyrok *Chassagnou i Inni przeciwko Francji* [Wielka Izba], skargi nr 25088/94, 28331/95 i 28443/95, § 75, ETPC 1999, III oraz *Herrmann przeciwko Niemcom* [Wielka Izba], skarga nr 9300/07, § 74, 26 czerwca 2012 r.). Mimo to jednak Trybunał nie może zrzec się przysługujących mu kompetencji kontrolnych i musi zatem określić, czy wymagana równowaga została zachowana w sposób zapewniający realizację prawa do poszanowania jej mienia w rozumieniu zdania pierwszego Artykułu 1 Protokołu 1 (orzeczenie *Jahn i Inni przeciwko Niemcom* [Wielka Izba], skargi nr 46720/99, 72203/01 i 72552/01, § 93, ETPC 2005-VI). Oceniając, czy dany środek ma charakter proporcjonalny, Trybunał badał w przeszłości także sytuację osobistą skarżących, wliczając w to kwestię tego, czy działali oni w dobrej wierze. W celu dokonania oceny zgodności działań podejmowanych przez Państwo z wymogami Artykułu 1 do Protokołu nr 1, Trybunał musi przeprowadzić ogólną analizę poszczególnych interesów, mając na względzie fakt, że celem Konwencji jest gwarantowanie praw mających charakter „praktyczny i skuteczny”, a nie teoretyczny i iluzoryczny. Musi on zatem zignorować pozory i dokonać analizy realnej sytuacji, mając na uwadze wszelkie istotne okoliczności, wliczając w to działania stron postępowania, środki zastosowane przez Państwo oraz sposób ich wdrażania. W momencie, gdy sprawa dotyczy kwestii związanej z interesem powszechnym, władze publiczne zobowiązane są działać w odpowiednim czasie oraz w sposób spójny i adekwatny.

Należy bowiem pamiętać, iż Trybunał rozpoznawał szereg spraw dotyczących zmiany wysokości świadczenia. W uzasadnieniu wyroku *Rasmussen przeciwko Polsce*, 28 kwietnia 2009 roku, skarga nr 38886/05) wskazał, że skargi wniesione na mocy Artykułu 1 do Protokołu 1 zostały uznane przez Trybunał za niedopuszczalne, gdyż dotyczyły one skarżących, którzy zostali pozbawieni świadczeń społecznych na podstawie zarzutów o współpracę z komunistycznymi organami bezpieczeństwa, na mocy ustawy uchwalonej w 1991 r., wiele lat po tym, jak otrzymali już status kombatanta. Odrzucając te skargi, przywołano argument, że Artykuł 1 do Protokołu 1 nie może być interpretowany w taki sposób, że potwierdza prawo do emerytury w konkretnej kwocie i zwrócono uwagę, że choć osoby te zostały pozbawione specjalnych świadczeń emerytalnych, to nadal przysługiwało im prawo do standardowej emerytury, zgodnie z ogólnymi zasadami

systemu ubezpieczeń społecznych. Podnoszono także, że ustawa z 1991 r. miała częściowo na celu potępienie politycznej roli, jaką komunistyczne organy bezpieczeństwa pełniły w represjonowaniu opozycji politycznej oraz że takie względy natury społecznej, nawet jeśli skutkowały pozbawieniem świadczeń społecznych, nie wpływały na prawa własności wynikające z Artykułu 1 do Protokołu 1 (wyrok w sprawie *Styk przeciwko Polsce* nr 28356/95, 16 kwietnia 1998 r.; wyrok w sprawie *Szumilas przeciwko Polsce* nr 35187/97, 1 lipca 1998 r.; wyrok w sprawie *Bieńkowski przeciwko Polsce* nr 33889/97, 9 września 1998 r.). To samo stanowisko wyraził Trybunał w sprawie *Domalewski przeciwko Polsce*, w której Trybunał zauważył, że „majątkowe prawa skarżącego wynikające z zapłaconych składek w ramach systemu ubezpieczeń społecznych pozostały te same” oraz że „prawo skarżącego do czerpania korzyści z systemu ubezpieczeń społecznych [nie] zostało naruszone w sposób sprzeczny z Artykułem 1 do Protokołu 1, a w szczególności utrata „statusu kombatantha” nie wynikała w swojej istocie z naruszenia jego praw do emerytury (wyrok w sprawie *Domalewski przeciwko Polsce* nr 34610/97. W okolicznościach sprawy *Rasmussen przeciwko Polsce* Trybunał uznał, że utrata przez skarżącą statusu sędzi w stanie spoczynku oraz specjalnego uposażenia emerytalnego przypisanego do tego statusu, w wyniku złożenia nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego, nie stanowił naruszenia prawa własności określonego w Artykule 1 do Protokołu 1, gdyż skarżąca nadal pozostała w systemie świadczeń emerytalnych i jakieś świadczenie otrzymywała.

W skargach podkreślono zatem wymaga, że obecnie obniżenie emerytury związane jest ze wskazaniem podstawy wymiaru emerytury (renty) na 0 % za każdy rok pracy.

Przy czym należy pamiętać o wypowiedziach Trybunału Praw Człowieka, który porównał współczynnik skarżących do 0% osób nie pracujących z racji przebywania w aresztach w czasach opozycji.

Widać jak delikatna jest to sprawa, zwłaszcza, gdy sam Trybunał nie zakwestionował wprowadzenia zbiorowej odpowiedzialności. Trybunał wskazał, że nie podziela poglądu skarżących, że raz nabyte przez nich prawa emerytalne są nietykalne i nie mogą zostać zmienione. Wskazał, że 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.

Oznacza to, że skarżący muszą także wykazać, że obecne działanie władzy, która zmienia na niższe świadczenia nie jest wyrazem sprawiedliwości społecznej.

Można rozważyć spojrzenie na sprawę osób poszkodowanych obniżeniem emerytury na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku z perspektywy artykułu 8 Konwencji gwarantującego ochronę życia prywatnego i rodzinnego. Należy jednak pamiętać, iż w przeciwieństwie do spraw takich jak : *Sidabras i Dziautas przeciwko Litwie*, wyrok z 27 lipca 2004 roku, *Rainys i Gasparavicius przeciwko Litwie* wyrok z 7 lipca 2005 czy *Zickus przeciwko Litwie* wyrok z 7 kwietnia 2009 roku, gdzie przedmiotem orzekania był zakaz podejmowania zatrudnienia z uwagi na uprzednią pracę w komunistycznych służbach bezpieczeństwa, skutek obniżenia emerytur dotyka najbardziej sferę mienia. Ograniczenie wysokości świadczeń zawsze dotyka sferę życia prywatnego, jednak u źródeł naruszenia stoi zabranie świadczenia pieniężnego. Zatem taki zarzut jest najbardziej właściwy, nie wyklucza to stawiania innych, jednak Trybunał nawet przy kilku zarzutach wybiera jeden, który uznaje za najbardziej właściwy, a pozostałe pomija.

Także artykuł 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka o zakazie dyskryminacji można rozważać łącznie z artykułem 1 do Protokołu 1. Trybunał wydał orzeczenie w sprawie *Pichkur przeciwko Ukrainie*, wyrok z dnia 7 lutego 2014, gdzie stwierdził naruszenie artykułu 14 w związku z Artykułem 1 do Protokołu 1 z uwagi na inne traktowanie skarżącego mieszkającego za granicą. Emerytom mieszkającym za granicą odmawiano wypłaty emerytury, zatem czynnik osobisty miejsca zamieszkania w nierówny sposób dzielił emerytów, i to stanowiło podstawę stwierdzenia naruszenia.

Ciekawym jest natomiast rozważenie, jaki zarzut postawić, z uwagi na ustawowe przypisanie osobom pracy na rzecz totalitarnego państwa. Można rozważyć artykuły 13 lub 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z uwagi na brak drogi sądowej i brak środka odwoławczego kwestionującego takie zaszeregowanie. Jednak wymaga to jednak odrębnej analizy.

Trybunał przy rozpoznawaniu skarg z pewnością odniósł by się do Rezolucji nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w przedmiocie środków likwidacji spuścizny byłych systemów totalitarnych systemów.

Przy wnoszeniu skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niezmiernie ważne jest spełnienie wymogów formalnych, aby skarga mogła zostać rozpoznana przez Trybunał. Część wymogów formalnych wskazanych jest w Artykule 35 Konwencji. Są jednak jeszcze dodatkowe wymogi. Przede wszystkim skargę należy złożyć na aktualnym formularzu znajdującym się na stronie internetowej Trybunału. Formularz musi być poprawnie wypełniony. Wszystkie wymogi opisane są na stronie Trybunału w zakładce Applicants.

Skarga grupowa do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Skargi to Trybunału można składać także grupowo, niemniej należy pamiętać o szczególnych wymogach związanych ze skargami grupowymi. Należy zwrócić uwagę, iż sam formularz skargi nie jest przystosowany do skarg grupowych. Dlatego należy zapoznać się ze szczegółowymi informacjami dotyczącymi wnoszenia skarg grupowych, które zamieszczone są na stronie Trybunału www.echr.coe.int w zakładce Applicants.

Skarga Stowarzyszenia i Federacji do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Zgodnie z Artykułem 34 Konwencji nie tylko osoby fizyczne mogą wnieść skargę do Trybunału Praw Człowieka ale także organizacje pozarządowe. Tak jak przy skardze indywidualnej podmiot musi wykazać, iż jest ofiarą naruszenia Konwencji oraz spełnić inne wymogi złożenia skargi.

W przypadku Stowarzyszenia jak i Federacji istotne jest rozważenie statusu ofiary naruszenia Konwencji. Stowarzyszenie podnosi, iż na skutek obniżenia świadczeń emerytalnych i rentowych, zmniejszą się wpływy ze składek na rzecz Stowarzyszenia, z tej racji iż składka stanowi określony procent świadczenia.

Stowarzyszenie może wnieść skargę zarzucając, że jest ofiarą naruszenia, jeżeli wykaże, że domniemane naruszenie dotyka sfery praw organizacji jako takiej np. w zakresie wolności stowarzyszeń, wolności zgromadzeń czy wolności słowa. Co do zasady stowarzyszenie nie może występować ze skargą zarzucając naruszenie praw swoich członków (decyzja o niedopuszczalności w sprawie *L'association des Amis de Saint Rafael et de Frejus*, skarga nr 45053/98).

Konwencja nie dopuszcza możliwości *actio popularis*, a więc składania skarg, gdzie nie występuje bezpośredni związek między domniemanym naruszeniem a interesem osoby poszkodowanej.

Zatem, inaczej niż na przykład w sprawie *Open Door et Dublin Well Woman przeciwko Irlandii*, wyrok 29 października 1992 roku, gdzie stowarzyszenie bezpośrednio było stroną w postępowaniach krajowych, Stowarzyszenie musiało by wykazać, że jest ofiarą naruszenia, praw bezpośrednio związanych ze Stowarzyszeniem.

Ważnym elementem systemu strasburskiego jest zasada subsydiarności. Oznacza ona, iż przed wniesieniem skargi do Trybunału należy wykorzystać dostępne środki naprawy w kraju. W przypadku osób fizycznych oczywistym wykorzystaniem środków krajowych jest wniesienie apelacji czy skargi kasacyjnej. Pozostaje zatem pytanie w jaki sposób Stowarzyszenie mogłoby argumentować, że wykorzystało

dostępne środki. To pokazuje, że skarga Stowarzyszenia do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie jest oczywista.

Zawiadomienie (skarga) do Komitetu Praw Człowieka

Zawiadomienie (skargę) do Komitetu Praw Człowieka mogą wносить wyłącznie osoby fizyczne, które twierdzą, iż stały się ofiarami naruszenia któregoś z praw zawartych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych. Możliwość składania skarg we własnym imieniu nie mają osoby prawne, np. spółki, partie polityczne, stowarzyszenia. Dopuszczalna jest również skarga zbiorowa, złożona od kilku występujących wspólnie osób fizycznych, które stały się ofiarami podobnych naruszeń. Ofiarą jest osoba, której w sposób rzeczywisty i osobisty lub potencjalny dotyczy naruszenie praw gwarantowanych w Pakcie. Musi ona wykazać, iż działanie lub brak działania ze strony danego państwa już negatywnie wpłynęło na korzystanie przez niego z określonego prawa, albo że taki skutek bezpośrednio mu zagraża, np. w świetle obowiązującego prawa bądź praktyki sądowej lub administracyjnej.

W zakresie czy można by skorzystać z mechanizmu skargi do Komitetu należałoby się skonsultować ze specjalistami z zakresu ochrony praw człowieka na podstawie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Zasadą jest, iż międzynarodowe systemy ochronne praw człowieka mają charakter subsydiarny w stosunku do krajowych. Nie zostały stworzone aby zastępować krajowe systemy ale aby je wspomagać. Z tego powodu przed wniesieniem skargi do Komitetu wymagane jest, skarżący wykorzystał wszelkie dostępne krajowe środki naprawy.

Pojęcie „wszelkich dostępnych krajowych środków zaradczych” oznacza, podobnie jak w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, te środki, które są dla ofiary naruszeń rzeczywiście, a nie tylko teoretycznie, dostępne w konkretnej sytuacji.

Informacje jak złożyć skargę można uzyskać na
http://www.unic.un.org.pl/mechanizmy_ochrony/kpc.php

Inne możliwości

Komisja Europejska ma możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu w przypadku naruszenia prawa Unii Europejskiej. Impulsem dla Komisji może być skarga obywatela, możliwość zawiadomienia i skargi do Komisji Europejskiej jest obszernie wyjaśniona na

stronach samej Komisji, strona w języku polskim. Jednak należało by rozważyć jaki byłby zakres skargi i podstawa czyli jakie prawo Unii Europejskiej zostało naruszone. Jaki element prawa europejskiego został naruszony. Należy w tym zakresie porównać ze sprawą Fredrich Kremzov przeciwko Austrii (C 299/95), gdzie Trybunał wskazał, że „jeżeli prawo krajowe dotyczy sytuacji, które nie wchodzą w zakres zastosowania prawa wspólnotowego, Trybunał nie może, rozstrzygając kwestie prejudycjalne, dawać wskazówek interpretacyjnych dla sądu krajowego do stwierdzenia, czy prawo krajowe zgodne jest z prawami fundamentalnymi, których przestrzeganie Trybunał zapewnia” (...) a „czysto hipotetyczna możliwość korzystania z prawa [swobodnego przepływu] nie tworzy wystarczającego łącznika z prawem wspólnotowym, który usprawiedliwałby stosowanie postanowień wspólnotowych”.

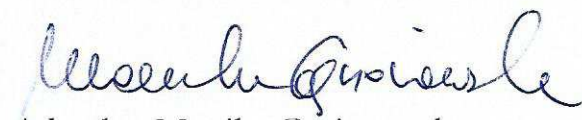
Kierując się zatem w stronę Unii Europejskiej koniecznym było by wskazanie elementu naruszenia prawa Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę obecne stanowisko Sądu Najwyższego wydaje się, że możliwe jest, iż Sąd Najwyższy orzekać będzie bezpośrednio na podstawie Konstytucji i innych międzynarodowych aktów będzie zmieniać zaskarżone decyzje. Oczywiście będzie to możliwe jedynie w drodze indywidualnych odwołań. Może się także zdarzyć, iż same sądy powszechne czyli Sąd I instancji Sądy Okręgowe i Sądy II instancji orzekając bezpośrednio na podstawie Konstytucji i międzynarodowych aktów będą zmieniać decyzje. Bez wątplenia konieczne jest, aby wszyscy poszkodowani decyzjami o obniżeniu emerytury złożyli skuteczne odwołania. Brak bowiem zaskarżenia decyzji na poziomie krajowym powodować będzie zamknięcie sobie drogi do zmiany decyzji na poziomie krajowym a nadto niemożność zaskarżenia decyzji na poziomie międzynarodowym. Z kolei odnośnie Stowarzyszenia i Federacji, w mojej ocenie, na podstawie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka, brak jest możliwości obecnie złożenia skutecznej skargi do Trybunału.

Na poziomie z kolei międzynarodowym, skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nadal wydaje się najwłaściwszym środkiem.

Należy także pamiętać o nieprawidłowościach związanych ze sposobem uchwalenia przez Sejm zmienionej ustawy.



Adwokat Monika Gąsiorowska

UWAGA

Ten dokument może być wykorzystany w całości lub w części wyłącznie przez członków FSSM w celach odwoławczych przed sądami polskimi oraz organami międzynarodowymi wyłącznie z notą o prawach autorskich oraz ze wskazaniem źródła informacji.