

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
STWIERDZAM

Data 29.06.....Podpis 
10/11

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA
Conseil de l'Europe - Council of Europe - Rada Europy
Strasbourg, France
Strasburg, Francja

REQUÊTE
APPLICATION
SKARGA

présentée en application de l'article 34 de la Convention européenne de Droits de
L'Homme,
ainsi que des articles 45 et 47 du Règlement de la Cour

under Article 34 of the European Convention on Human Rights
and Rules 45 and 47 of the Rules of Court
na podstawie Artykułu 34 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka
oraz Artykuł 45 i 47 Regulaminu Trybunału

IMPORTANT: La présente requête est un document juridique et peut affecter vos droits
et obligations.

This application is a formal legal document and may affect your rights and obligations.
Formularz niniejszy jest oficjalnym dokumentem prawnym i może mieć wpływ na
Państwa prawa i obowiązki.

I - LES PARTIES

THE PARTIES

STRONY

A. LE REQUÊRANT/LA REQUÊRANTE

THE APPLICANT

SKARŻĄCY

(Renseignements à fournir concernant le requêrant/la requêrante et son/sa représentant(e) éventuel(le))

(Fill in the following details of the applicant and the representative, if any)

Należy przedstawić informacje dotyczące skarżącego/skarżącej i ewentualnie jego/jej reprezentanta/reprezentantki)

STOWARZYSZENIE EMERYTÓW I RENCISTÓW POLICYJNYCH (organizacja pozarządowa) z siedzibą w Warszawie, ul Domaniewska 36/38, 02-514 Warszawa, reprezentowana przez Prezesa Zarządu Głównego Pana Zdzisława Czarneckiego

Nom et prénom du/de la représentant(e)*

Name of representative*

Imię i nazwisko reprezentanta/ reprezentantki*

Monika Gąsiorowska

Profession du/de la représentant(e)

Occupation of representative

Zawód reprezentanta/reprezentantki

Adwokat

Adress du/de la représentant(e)

Address of representative

Adres reprezentanta/ reprezentantki

KANCELARIA ADWOKACKA,

ul. ELEKTORALNA 4/6 Lok. 13, WARSZAWA 00-139

Tel. N° Fax N° **+48 22 8900343**

Nom et prénom du/ de la représentant(e)*

Name of representative*

Imię i nazwisko reprezentanta/ reprezentantki*

Tomasz Tadeusz Koncewicz

Profession du/ de la représentant/ e)

Occupation of representative

Zawód reprezentanta/reprezentantki

Adwokat

Adress du/ de la représentant/ e)

Address of representative

Adres reprezentanta/ reprezentantki

KANCELARIA ADWOKACKA

dr adwokat Tomasz Tadeusz Koncewicz

ul. Staniszewskiego 6 B/9

81 - 603 Gdynia

www.tomasz-koncewicz.eu

Tel. N° **+48 58 713 52 74**

Fax N° -----

B. LA HAUTE PARTIE CONTRACTANTE

THE HIGH CONTRACTING PARTY

WYSOKA UKŁADAJĄCA SIĘ STRONA

(Indiquer ci-après le nom de l'Etat/ des Etats contre le(s)quel(s) la requête est dirigée)

(Fill in the name of the State(s) against which the application is directed)

(Należy podać nazwę państwa/państw, przeciwko któremu/którym skierowana jest skarga)

POLSKA

II - EXPOSÉ DES FAITS

STATEMENT OF THE FACTS

OŚWIADCZENIE DOTYCZĄCE STANU FAKTYCZNEGO

Informacja na temat skarżącego

Stowarzyszenie Emerytów i Rencistów Policyjnych (dalej jako „Stowarzyszenie”) jest organizacją pozarządową. Zrzesza emerytów i rencistów policyjnych ze służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stowarzyszenie powstało w listopadzie 1990 r. Zostało zarejestrowane w dniu 16 lipca 1990 r. przez Sąd Wojewódzki w Szczecinie Wydział I Cywilny w Krajowym Rejestrze Sądowym pod numerem 0000043188. Początkowo miało siedzibę w Szczecinie. Siedzibą Zarządu Głównego jest Warszawa. Prezesem Zarządu Głównego jest Zdzisław Czarnecki - pracował w Komendzie Głównej Policji do 2002 r. Oprócz prezesa jest jeszcze 5 wiceprezesów, w tym 3 pochodzi spoza Warszawy. Prezydium Zarządu Głównego liczy 15 członków.

Zgodnie ze statutem, stowarzyszenie jest organizacją apolityczną (**statut Stowarzyszenia został załączony do skargi**). Zgodnie ze Statutem, celem Stowarzyszenia jest:

1. Zrzeszanie emerytów i rencistów, byłych funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników cywilnych resortu spraw wewnętrznych oraz wdów (wdowców) po nich, dla poprawy warunków socjalno- bytowych oraz organizowania ich uczestnictwa w życiu społecznym i publicznym swego środowiska i kraju.
2. Organizowanie życia kulturalnego, wypoczynku i rekreacji dla swych członków.
3. Aktywne oddziaływanie w kierunku kształtowania patriotyzmu, wierności Ojczyźnie i Narodowi oraz właściwej postawy obywatelskiej i etyczno-moralnej, a także pielęgnowanie

pozytywnych doświadczeń historii i tradycji zawodowych w środowisku byłych funkcjonariuszy, żołnierzy resortu spraw wewnętrznych i ich rodzin.

4. Ochrona interesów członków Stowarzyszenia w zakresie przysługujących im z tytułu poprzedniej służby lub pracy uprawnień socjalno-bytowych, zdrowotnych i kulturalnych oraz sprawowania w tym zakresie kontroli społecznej.

5. Reprezentowanie interesów emerytów i rencistów wobec organów władzy i administracji państwowej, w tym także wobec Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i kierownictwa nadzorowanych przez niego jednostek administracyjnych, jak również wobec samorządów terytorialnych i innych organizacji.

Członkowie stowarzyszenia dzielą się na zwyczajnych, wspierających, honorowych i seniorów. Ogólny stan członków Stowarzyszenia wynosi 18. 860 osób. Organizacja składa się z 17 Zarządów Wojewódzkich, 5 Zarządów Okręgowych z tymi samymi uprawnieniami oraz 314 Kół. Organizacja utrzymuje się z miesięcznych składek swoich członków. Członkowie, po ukończeniu 75 lat są zwolnieni z opłat. Wielu jednak nadal opłaca składki.

Zarząd Główny ma swoją siedzibę w obiekcie Komendy Głównej Policji, pozostałe ogniwa działają również w obiektach należących do Komend Wojewódzkich lub Powiatowych Policji. Zajmowane pomieszczenia, zgodnie z decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji są zwolnione z wszelkich opłat. Stowarzyszenie korzysta również nieodpłatnie z telefonów miejskich i wewnętrznych oraz z poczty policyjnej. Zarząd Główny ma własny sztandar, (niektóre jednostki organizacyjne Stowarzyszenia - również), który został mu wręczony we wrześniu 1994 r. przez ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Andrzeja Milczanowskiego.

Zarząd Główny Stowarzyszenia wydaje kwartalny Biuletyn Informacyjny. Zarówno na szczeblu centralnym, jak i w terenie, prowadzona jest aktywna współpraca z innymi organizacjami. Szczególne znaczenie przywiązuje stowarzyszenie do współpracy z Niezależnym Samorządnym Związkiem Zawodowym Policjantów. W 1996 r.

obie organizacje podpisały porozumienie o współpracy, którego zakres został poszerzony w 2007 r.

W 1998 r. powołane zostało Porozumienie Służb Mundurowych. W skład tego Porozumienia wchodzi, oprócz Stowarzyszenia, organizacje emerytalne (Więziennictwa i Ministerstwa Sprawiedliwości) oraz emerytalne organizacje wojskowe. We wszystkich organizacjach obchodzono uroczyste 10-lecie powstania Stowarzyszenia. W uroczystościach brali udział kierownicy jednostek policyjnych oraz lokalni przedstawiciele różnych współpracujących organizacji emerytalnych. Przy tej okazji spopularyzowano Stowarzyszenie i zwiększył się jego autorytet.

Stowarzyszenie ma wpływ na rozdział funduszu socjalnego pochodzącego z odpisu 0,5% funduszu emerytalnego, który przeznaczony jest wyłącznie dla emerytów. Na szczeblu centralnym, a w województwach przy jednostkach policyjnych, działają komisje zajmujące się rozdziałem środków z funduszu socjalnego. Komisje rozpatrują wnioski w sprawie częściowych refundacji kosztów pobytu w sanatoriach, wczasów, organizacji wycieczek krajowych i zagranicznych. Stosowana jest szeroko pomoc socjalna dla emerytów posiadających niskie emerytury i renty. W składzie komisji Stowarzyszenie posiada swoich przedstawicieli, którzy w niektórych komisjach pełnią funkcję przewodniczących.

Stowarzyszenie prowadzi wielokierunkową działalność statutową. Do ważniejszych zadań należą: troska o byt członków i obrona praw nabytych zarówno funkcjonariuszy z czynnej, służby, jak emerytów i rencistów, polepszenia opieki zdrowotnej, szeroko pojęta pomoc prawna, opiekuńcza oraz informacyjna dla członków, działalność kulturalna i turystyczna dla członków Stowarzyszenia, podejmowanie, razem ze swoimi partnerami wśród innych służb mundurowych, różnych działań zmierzających do sprawiedliwszego systemu waloryzacji emerytur, który będzie lepiej niwelował wskaźniki inflacji. Stowarzyszenie w sposób aktywny monitoruje prace legislacyjne w sprawach emerytalnych w Komisji Sejmowej, w Ministerstwie Pracy i Opieki Socjalnej oraz Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej. Gdy zachodzi taka potrzeba przedstawia swoje stanowisko, które jest wyrazem interesów osób wchodzących w skład stowarzyszenia.

Stan prawny i podstawy dla skarżącego do wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Uchwalona przez Sejm ustawa z 23 stycznia 2009 r. (dalej jako „ustawa nowelizująca” lub „zmieniająca”) zmieniła ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, ze zm.) oraz ustawę 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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.).

Nowelizacja obu ustaw polegała na obniżeniu świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, ze zm.), tj. funkcjonariuszy zatrudnionych w następujących służbach i organach:

- Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego;
- Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego;
- Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego;
- 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.;
- 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;
- Akademia Spraw Wewnętrznych;
- Zwiad Wojsk Ochrony Pogranicza;
- Zarząd Główny Służby Wewnętrznej jednostek wojskowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe mu komórki;
- Informacja Wojskowa;
- Wojskowa Służba Wewnętrzna;

- Zarząd II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego;
- inne służby Sił Zbrojnych prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze lub dochodzeniowo-śledcze, w tym w rodzajach broni oraz w okręgach wojskowych.

Ustawa nowelizująca wprowadziła różnice pomiędzy sposobem obliczania wysokości emerytury za okresy służby w organach bezpieczeństwa a pozostałymi okresami służby. Różnice polegają przede wszystkim na obniżeniu podstawy wymiaru emerytury z 40% za przepracowanie 15 lat w służbach bezpieczeństwa państwa do 0,7% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa w latach 1944-1990. Zmiany ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy odnoszą się wyłącznie do Członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego. Polegają one na wyłączeniu ogólnych zasad obliczania wysokości emerytury wojskowej określonych w art. 12-15 i wprowadzeniu oddzielnego mechanizmu, o którym mowa w art. 15b znowelizowanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy. Wysokość emerytury byłego członka WRON ustalana będzie przez pomnożenie ilości lat odbytej służby wojskowej po dniu 8 maja 1945 r. przez 0,7% podstawy wymiaru emerytury. Innymi słowy po wysłużeniu 15 lat osobie takiej będzie przysługiwała emerytura w wysokości 10,5% podstawy wymiaru emerytury i za każdy następny rok będzie zwiększana o 0,7% podstawy wymiaru emerytury. Były funkcjonariusz organów bezpieczeństwa państwa może żądać doliczenia okresów przepracowanych w latach 1944 – 1990 w ustawowo wskazanych służbach w pełnym wymiarze (tj. z zastosowaniem stawki 2,6%), jeżeli udowodni że przed 1990 r., bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15b ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Za dowody mogą służyć w tym wypadku informacje z IPN, wyroki skazujące, choćby nieprawomocne, za działalność polegającą na podjęciu, bez wiedzy przełożonych, czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego i inne środki dowodowe przewidziane prawem (art. 15b ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy zmieniającej, zmiana sposobu wyliczania wysokości emerytury nastąpiła z dniem 1 stycznia 2010 r.

Na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy zmieniającej, zmiana sposobu wyliczania wysokości emerytury nastąpiła z dniem 1 stycznia 2010 r. Organy właściwe do ustalania prawa do emerytury zobowiązane są do wydawania z urzędu decyzji ustalających prawo

oraz wysokość świadczenia na nowych zasadach. Złożenie odwołania od decyzji do sądu nie wstrzymuje jej wykonania (art. 3 ust. 1 *in fine* oraz ust. 2 *in fine*). Ponadto w przypadkach, gdy organy emerytalno-rentowe dokonają obniżenia świadczeń emerytalnych po dniu 1 stycznia 2010 r. zobowiązane są czynić to z mocą wsteczną (wraz z odpowiednią korektą świadczeń wypłaconych po 1 stycznia 2010 r. z obowiązkiem zwrotu nadpłaty), albowiem zmiany wywołane ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. nastąpią *ex lege*, a decyzje ustalające mają charakter deklaratoryjny, tj. potwierdzają istniejący stan prawny, który powstał na mocy ustawy zmieniającej.

Przedmiotowa ustawa nowelizująca została zaskarżona jako niezgodna z Konstytucją do Trybunału Konstytucyjnego. Zarzuty stawiane przedmiotowej ustawie były min. następujące:

- A. naruszenie zasady ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa
- B. naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej
- C. wymierzenia kary zbiorowej.

Wyrokiem z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie K 6/09 Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż przedmiotowa ustawa jest zgodna z Konstytucją. Przedmiotem zaskarżenia była także preambuła do przedmiotowej ustawy, jednak Trybunał nie orzekł w tym zakresie umarzając postępowanie. Skarżący zwraca uwagę, że do wyroku zgłoszono niespotykaną w polskiej praktyce konstytucyjnej ilość zdań odrębnych (5). Zdania odrębne zgłosili sędziowie z wieloletnim doświadczeniem konstytucyjnym (Adam Jamróz, Ewa Łętowska, Marek Mazurkiewicz, Mirosław Wyrzykowski oraz Prezes Trybunału Konstytucyjnego Bohdan Zdziennicki]. Wszystkie zdania odrębne zostały oparte na fundamentalnej krytyce ustawy zmieniającej z perspektywy podstaw państwa prawa, poszanowania uzasadnionych oczekiwań, krytyki odwetowego charakteru obniżenia świadczeń emerytalnych, przełamania domniemania niewinności i wprowadzenia odpowiedzialności zbiorowej. Dla skarżącego jest to istotne, ponieważ przedstawione poniżej zarzuty skargi oparte są na tych samych wątpliwościach wyrażonych przez sędziów konstytucyjnych, którzy nie zgodzili się z wyrokiem większości (wyrok Trybunału Konstytucyjnego wraz ze zdaniem odrębnymi

sędziów dostępny jest w całości na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego (WWW.trybunal.gov.pl).

Obecnie członkowie stowarzyszenia składają odwołania do Sądu. Rozprawy w przedmiocie rozpoznania odwołań mają czysto techniczny charakter, trwają około 15 minut, sądy automatycznie niejako oddalają odwołania, bez próby podjęcia jakiegokolwiek analizy obowiązującego w Polsce stanu prawnego z perspektywy Konwencji i Konstytucji. Mimo starań, Stowarzyszenie, nie jest w stanie im pomóc w sposób efektywny.

Sytuacja członków stowarzyszenia

Członkowie Stowarzyszenia znajdowali się w różnej sytuacji faktyczno - prawnej. Jednak, bez względu na okoliczności i bez jakiegokolwiek analizy z perspektywy zasady proporcjonalności zastosowano wobec nich jednakowe sankcje w postaci obniżenia świadczenia emerytalnego. W tym miejscu wskazać należy, iż w 1990 roku w ramach dekomunizacji wprowadzono ustawową procedury weryfikacji funkcjonariuszy zlikwidowanej Służby Bezpieczeństwa. Weryfikacja prowadzona była przez Centralną Komisję Kwalifikacyjną, Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Kadr Centralnych oraz wojewódzkie komisje kwalifikacyjne, wszystkie o składzie społeczno-zawodowym. Pozytywna opinia o kandydacie mogła zostać wydana 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. Podstawę prawną weryfikacji stanowił art. 132 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa. Szczegółowe kwestie regulowała z kolei uchwała Nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. 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 w § 8 wskazywała, że Komisja Kwalifikacyjna wydawała pozytywną opinię o osobie poddającej się weryfikacji w razie stwierdzenia, że odpowiada ona wymogom przewidzianym w ustawie i posiada kwalifikacje moralne do pełnienia służby, a zwłaszcza jeśli:

- 1). w toku dotychczasowej służby nie dopuściła się naruszeń prawa;
- 2). wykonywała swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób;
- 3). nie wykorzystywała swojego stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych.

Członków Stowarzyszenia, w odniesieniu do powyższej procedury można podzielić na następujące grupy:

1. osoby, którzy przeszli pozytywnie weryfikację, i po jej przejściu kontynuowały pracę
2. osoby, które z racji wieku nie podlegały weryfikacji
3. osoby, które z powodu odejścia ze służby przed 1990 roku nie podlegały weryfikacji
4. osoby, które nie podlegały weryfikacji z racji pełnionego stanowiska (np. technicznego)
5. osoby, które nie podlegały weryfikacji, albowiem weryfikacja była grupowa tj. dokonano przekształcenia podmiotu w nowy wraz z pracownikami
6. osoby, które przeszły negatywnie weryfikacje.

Wszystkie powyższe grupy, objęte zostały działaniem ustawy zmniejszającej świadczenie emerytalne i kwalifikującej ich jako Ci, którzy utrwalali niehumanitarny system władzy, pracując w „rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa”.

Okoliczność identycznego potraktowania tak zróżnicowanej wewnętrznej grupy ludzi ma fundamentalne znaczenie dla oceny podniesionych poniżej zarzutów i będzie powracać wielokrotnie przy okazji ich szczegółowego uzasadnienia.

III - EXPOSÉ DE LA OU DES VIOLATION(S) DE LA CONVENTION ET/OU DES PROTOCOLES ALLÉGUÉE(S), QUE DES ARGUMENTS À L'APPUI
STATEMENT OF ALLEGED VIOLATION(S) OF THE CONVENTION AND/OR PROTOCOLS AND OF ARGUMENTS

OŚWIADCZENIE O DOMNIEMANYCH NARUSZENIACH KONWENCJI I/LUB PROTOKOŁÓW WRAZ Z UZASADNIENIEM

Przed przystąpieniem do merytorycznych zarzutów, skarżący zwraca się do Trybunału o dokonanie analizy tych zarzutów z perspektywy strukturalnych i konstytucyjnych zasad, które od początku stanowią fundament systemu Rady Europy. Taka perspektywa systemowa ułatwia następnie dokonanie prawidłowej analizy szczegółowych przepisów Konwencji, które na swój sposób odzwierciedlają te fundamenty. Nabiera to szczególnego znaczenia w przypadku skarżącego, ponieważ jego skarga dotyczy właśnie tych fundamentów.

Po pierwsze, zasada państwa prawa, która stanowi aksjologiczne „centrum grawitacyjne” Konwencji i spełnia funkcję dynamicznego kryterium interpretacji Konwencji w celu zapewnienia, że ten fundamentalny ideał Rady Europy jest w rzeczywistości przestrzegany¹. Zapewnienie rządów prawa może nawet prowadzić do rozszerzającej interpretacji szczegółowych artykułów Konwencji².

Po drugie, efektywność praw zagwarantowanych w Konwencji. Orzecznictwo wielokrotnie potwierdza, że zobowiązania przyjęte przez państwa i prawa człowieka gwarantowane w Konwencji mają mieć charakter rzeczywisty i efektywny, a nie jedynie iluzoryczny.

Po trzecie, wielokrotnie podkreślany w lustracyjnym orzecznictwie Trybunału imperatyw w postaci rzetelności postępowania (*fair trial*). Rzetelność postępowania jest koncepcją nadrzędną. Wynika z niej, że gdy niektóre państwa uznają za konieczne wprowadzenie środków o charakterze administracyjnym (takich jak ustawa lustracyjna lub dekomunizacyjna), środki te mogą być uznane za zgodne ze standardami praworządnego państwa demokratycznego, ale tylko gdy spełniają kilka kryteriów, a to: i). oparcie na odpowiedzialności jednostki, a nie odpowiedzialności zbiorowej - odpowiedzialność ta musi zostać udowodniona w każdej indywidualnej sprawie w toku postępowania przed niezawisłym i bezstronnym sądem; ii). przestrzeganie prawa do obrony, zasad

¹ Zob. szeroko G. Letsas, *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, (Oxford University Press, 2007), s. 65.

² Zob. przełamanie tekstu w celu zapewnienia ideału rządów prawa w sprawie *Matthews v Wielka Brytania*, (wyrok dostępny na WWW.echr.coe.int).

domniemania niewinności i prawo do efektywnego odwołania się; iii) zemsta nigdy nie może być celem środków o charakterze administracyjnym, takich jak ustawa lustracyjna lub dekomunizacyjna”³. Rezolucja nr 1096 (1996) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie środków służących do likwidacji spuścizny po totalitarnych systemach komunistycznych przyjęta w dniu 27 czerwca 2007 roku zaleca by co do zasady pracownicy, którzy utracili swoje stanowiska na podstawie postępowań lustracyjnych nie tracili wcześniej nabytych uprawnień finansowych. Jednak w wyjątkowych sytuacjach, w których rządząca elita nadała sobie uprawnienia emerytalne wyższe niż te przysługujące pozostałej części społeczeństwa uprawnienia te powinny zostać zredukowane do poziomu zwykłego.

Po czwarte w końcu, najnowsze orzecznictwo Trybunału zaczyna się posługiwać terminem „*good governance*” jako kryterium oceny wykonywania władzy publicznej przez państwa – strony Konwencji. Orzecznictwo celowo nie dokonuje definicji tego terminu, ale raczej w oparciu o podejście indywidualne wskazuje okoliczności, w których postępowanie państwa może być skrytykowane z perspektywy nakazu sprawowania władzy zgodnie z „*good governance*”⁴. Zdaniem skarżącego sytuacja, która leży u podstaw niniejszej skargi, jest przykładem złego sprawowania władzy przez państwo polskie, w konsekwencji którego szereg gwarancji konwencyjnych zostaje zanegowane.

Mając więc na uwadze powyższe zasady natury konstytucyjnej i systemowej, skarżący zarzuca naruszenie swoich konwencyjnych praw w postaci:

ART. 1 PROTOKOŁU 1 DO KONWENCJI

Skarżący zarzuca w pierwszym rzędzie naruszenie art. 1 Protokołu 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka (prawo do poszanowania mienia) w zw. z art. 18 Konwencji oraz art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka (prawo do poszanowania życia rodzinnego).

³ Przykładowo zob. sprawa *Matyjek przeciwko Polsce*, (skarga nr 38184/03).

⁴ Sprawa *Moskal przeciwko Polsce*, (skarga nr 10373/05). Kluczowy fragment wyroku Trybunału brzmi: „[...] the principle of *good governance* requires that where an issue in the general interest is at stake it is incumbent on the public authorities to *act in good time, in an appropriate manner and with utmost consistency*”, ust. 51 (wszystkie podkreślenia pochodzą od skarżącego).

Art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 wprowadza zasadę ochrony własności. Zgodnie z tym przepisem, 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. Zasada ta stanowi jeden z podstawowych kanonów demokratycznego państwa prawnego i jest podstawą bezpieczeństwa prawnego obywateli, oparciem dla wiarygodności państwa i jego organów, a ponadto źródłem trwałości ukształtowanych przez normy prawne stosunków społecznych i prawnych. Pojęcie własności użyte w Konwencji ma, zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa i doktryny, znacznie szerszy zakres, niż ten właściwy dla polskiego prawa rzeczowego. Takim prawem majątkowym jest również prawo do świadczeń emerytalnych, które jest konstytucyjnym, wynikającym z prawa do zabezpieczenia społecznego prawem podmiotowym jednostki, w pełni zasługującym na ochronę prawną. Nie ulega wątpliwości, iż w sytuacji, gdy prawo to zostało ustalone na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej – stoi na równi z prawem własności. Mieści się ono zatem w zakresie zastosowania przepisu art. 1 Protokołu, gwarantującym ochronę własności.

Orzecznictwo strasburskie podkreśla, że art. 1 Protokołu nr 1 nie tworzy prawa do nabywania własności. Przepis ten nie ogranicza wolności państw członkowskich do podjęcia decyzji, czy system ubezpieczeń społecznych powinien być w danym kraju wprowadzony lub jakie i w jakiej wysokości świadczenia przyznawać w ramach danego systemu ubezpieczeń społecznych. Jednak, jeżeli państwo członkowskie posiada uregulowania prawne przewidujące wypłatę jako element prawa do świadczenia (czy to uzależnionego lub nie od wcześniejszego wpłacania składek) uznaje się, że takie przepisy generują w stosunku do osób spełniających wymogi przewidziane w prawie wewnętrznym, własność, o której mowa w art. 1 protokołu⁵. Co więcej, jeżeli kwota świadczenia zostanie zmniejszona, może to stanowić naruszenie własności, uzasadnione jedynie interesem ogólnym⁶. Trybunał akceptuje także, że płacenie składek na emerytury może w określonych okolicznościach tworzyć prawo własności i jako takie może być naruszone przez sposób

⁵ Sprawa *Stec i inni v Wielkiej Brytanii*, (wyrok nr 65731/01 oraz 65900/01), ust. 54.

⁶ Sprawa *Kjartan Ásmundsson v Islandii*, (wyrok z dnia 12 października 2004 r.).

dokonywania podziału⁷. Uprawnienie płynące z płacenia składek do systemu składkowego stanowi prawo pieniężne (mienie) w rozumieniu Artykułu 1 do Protokołu No. 1 Konwencji⁸. Nawet przyjmując, iż art. 1 do Protokołu 1 gwarantuje świadczenie dla osoby, która płaciła składki, to nie może to być interpretowane jako uprawnienie dla osoby do uzyskiwania świadczenia w określonej wysokości⁹.

Mając na uwadze powyższe, skarżący zarzuca, że doszło do ingerencji w korzystanie z prawa. Jego sytuacja jest inna niż osób, które skarżyły się do Trybunału na odebranie świadczeń kombatanckich (orzeczenia w sprawach *Skórkiewicz* i *Domalewski*). W sytuacji członków Stowarzyszenia obniżenie świadczenia emerytalnego nie stanowiło o utracie przywileju, ale o sankcji za wykonywanie pracy w służbach. Dla osób objętych działaniem nowelizowanej ustawy stworzony odrębny, bardziej rygorystyczny system, poniżej przeciętnego. Nie zastosowano żadnego testu proporcjonalności, sytuację wszystkich osób objęto jedną sankcją. Najwyraźniej widoczne jest to w sytuacji osób pozytywnie zweryfikowanych. Byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego w okresie PRL, pozytywnie zweryfikowani, a następnie ponownie zatrudnieni w demokratycznej Rzeczypospolitej Polskiej, przechodząc na emeryturę po 1994 r., nabyli prawo do świadczenia emerytalnego w oparciu o przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ustanowione przez władze Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie obniżone jako sankcja wobec tych, którzy byli odpowiedzialni za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy w komunistycznej Polsce. Jak wynika jednoznacznie z preambuły chodziło o wymierzenie sprawiedliwości, o wymierzenie dotkliwej sankcji emerytowanym, także zweryfikowanym i ponownie zatrudnionym funkcjonariuszom. Nadto, odebranie własności dotyczy zdarzeń sprzed co najmniej 20 lat, gdyż dotyczy okresu sprzed 20 lat. W tym czasie nie powstały po stronie osób objętych nowelizowaną ustawą żadne okoliczności uzasadniające obniżenie świadczenia emerytalnego. Dodatkowo, bez znaczenia przy obniżaniu świadczeń ma okoliczność *de facto* zajmowanego stanowiska: tłumacza, bibliotekarza, informatycy, pracownicy służby zdrowia, przedszkolanki itp. Ingerencja w prawo własności nie była usprawiedliwiona interesem ogólnym, albowiem nie

⁷ Sprawa *Bellet, Huertas and Vialatte v France*, (postanowienie w przedmiocie dopuszczalności z 27 kwietnia 1999 r.).

⁸ Sprawa *Gaygusuz v Austria*, (wyrok z 16 września 1996 r.), Reports of Judgments and Decisions 1997, ust. 39 - 41.

⁹ Sprawa *Müller v. Austria* (numer skargi 5849/72).

zastosowano podstawowych kryteriów zróżnicowania sytuacji poszczególnych osób, dokonano zmiany po 20 latach od czasów przekształcenia ustrojowego, ponadto podstawa prawna dokonanego naruszenia jest całkowicie arbitralna i niejasna. Takie działanie nie tylko, że narusza zasady państwa prawa, ale przede wszystkim godzi w nakaz działania w sposób przewidywalny i konsekwentny, które zdaniem Trybunału stanowią kluczowe atrybuty konwencyjnej „good governance”.

W nowoczesnym demokratycznym państwie, jednostki w coraz większym stopniu całkowicie są zależne od polityki państwa w zakresie zabezpieczenia społecznego. Chodzi o zapewnienie takim osobom pewności i bezpieczeństwa. Gdy spełnione są odpowiednie warunki uzyskania określonych świadczeń, osoby takie korzystają z prawa podmiotowego, którego ochrona jest obowiązkiem państwa. Gdy jednostka korzysta z prawa podmiotowego do określonego świadczenia, prawo to znajduje się pod ochroną art. 1 Protokołu 1 Konwencji jako element „mienia” (tak sprawa *Stec i inni v United Kingdom*). O ile Konwencja nie gwarantuje prawa do emerytury, to jednak gdy prawo krajowe takie prawo uznaje, w grę wchodzi jej przepisy dotyczące możliwych podstaw ograniczenia prawa przyznanego i tak uznanego.

Skarżące stowarzyszenie podnosi, że prawo do mienia musi odzwierciedlać społeczną funkcję własności. W tym kontekście skarżący zwraca uwagę na wyrok Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Azinas v Cyprus*. W tej sprawie Trybunał podkreślił konieczność szerszej perspektywy dla dokonywania oceny legalności ingerencji w prawo do mienia jako prawo konwencyjne. Uznał, że wycofanie prawa do pensji jako sankcja z tytułu popełnienia przestępstwa, jest nieproporcjonalne w porównaniu z celem, jakim było ukaranie winnego. Byłoby to równoznaczne z pozbawieniem skarżącego środków do życia. Nie chodziło więc jedynie o wysokość emerytury, ale, o jej rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa finansowego skarżącego i jego rodziny. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje sprawa *Azinas*. Na jej podstawie można zbudować argumentację, że skoro pozbawienie prawa do emerytury jest nieproporcjonalną sankcją wobec osób skazanych za przestępstwa, to *a fortiori* tak musi być w sytuacji osób, które żadnych przestępstw nie popełniały, a ich jedyną „winą” jest praca w służbie bezpieczeństwa. Ocena polityczna, która ze swojej istoty ma charakter tymczasowy i efemeryczny, nie jest równoznaczna z oceną,

która jest wynikiem oceny prawnej w oparciu o sformalizowaną procedurę i szereg gwarancji dla stron.

Skarżący podkreśla, że ingerencja w tak rozumiane prawo do mienia musi być oceniana z perspektywy szerszej - społecznej funkcji własności. Konsekwencje pozbawienia prawa do emerytury muszą być oceniane nie tylko z perspektywy samego zainteresowanego (beneficjenta), ale także jego rodziny, zwłaszcza, gdy oznaczałoby to pozbawienie skarżącego i jego rodzinę „jakichkolwiek środków do egzystencji”. Nowy system naliczania emerytury przy zachowaniu rocznego współczynnika jej przyrostu wynoszącego 0,7% powoduje pauperyzację całej rodziny funkcjonariusza. Wraz z przepisami utrudniającymi mu podejmowanie dodatkowego zatrudnienia - w przypadkach ograniczenia pełnych świadczeń emerytalnych wynoszących 75% - takie rozwiązanie rozciąga zakres oddziaływania dolegliwości spowodowanej ustawą na osoby trzecie, tj. nie będące członkami pejoratywnie ocenianej grupy społecznej, jaką są byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa państwa PRL. Trybunał powinien więc na problem spojrzeć z perspektywy szerszej, konsekwencji radykalnego obniżenia wymiaru prawa do emerytury.

Zgodnie z konwencyjną teorią „zobowiązań pozytywnych” (*positive obligations*) państw na ustawodawcy ciąży powinność zagwarantowania regulacji i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, a jednocześnie obowiązek powstrzymywania się od regulacji mających wpływ na pozbawienie ochrony prawnej lub mogących tę ochronę ograniczyć. W przedmiotowej sytuacji, na podstawie art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, funkcjonariusze służb bezpieczeństwa państwa zostali w części pozbawieni nabytego prawa do świadczeń emerytalnych. Jednocześnie nie sposób uznać, że pozbawienie tych praw nastąpiło w interesie publicznym. Trybunał rozpoznawał szereg spraw, które dotyczyły skarżących, którzy zostali pozbawieni świadczeń społecznych na podstawie zarzutów o współpracę z komunistycznymi organami bezpieczeństwa. Wskazano w nich, że chociaż osoby te zostały pozbawione specjalnych świadczeń emerytalnych, to nadal przysługiwało im prawo do standardowej emerytury, zgodnie z ogólnymi zasadami systemu ubezpieczeń społecznych i z tego powodu skargi zostały odrzucone. W przedmiotowej sprawie, należy wskazać na fakt, iż funkcjonariusze służb bezpieczeństwa państwa zostali pozbawieni prawa do

emerytury w zakresie przekraczającym nawet próg wynikający z zasad polskiego powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (wskaźnik – 1,3% podstawy wymiaru emerytury). Tym samym nie został spełniony minimalny warunek Trybunału dopuszczalności ingerencji w wysokość emerytury, jaki sformułowało orzecznictwo, a więc jej zmniejszenie do poziomu ogólnego (zwykłego)¹⁰. *In casu* redukcja ta osiągnęła poziom daleko niższy, niż prawo do świadczeń emerytalnych wynikających z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie należy podkreślić, iż wskazana Rezolucja zaleca zakończenie rozliczeń z okresem komunistycznym w ciągu 10 lat, który to termin upłynął 10 lat temu.

W przedmiotowej sprawie, członkowie stowarzyszenia zostali arbitralnie i niezasadnie pozbawieni prawa do świadczeń emerytalnych, które nabyli w sposób przewidziany przepisami prawa, a tym samym naruszony został art. 1 Protokołu nr 1. Co więcej, polski Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, iż ochrona praw do świadczeń emerytalno-rentowych ma szczególne znaczenie ze względu na ich charakter, albowiem dotyczy osób, które z racji wieku nie są w stanie samodzielnie się utrzymać i tego typu świadczenia stanowią podstawę zabezpieczenia ich egzystencji. Utworzenie dla funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa odrębnego systemu emerytalnego podyktowane było faktem, że zostali oni zaliczeni do grup zawodowych związanych z dużym ryzykiem. Pod rządami znowelizowanych ustaw, wskutek pozbawienia ich istotnej części prawa do świadczenia emerytalnego, funkcjonariusze ci nie mają zapewnionego godnego bytu, jakiego można by oczekiwać z zagwarantowanego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Naruszenie art. 1 protokołu 1 do Konwencji jest potwierdzone także w świetle negatywnych konsekwencji finansowych, jakie płyną dla Stowarzyszenia z faktu wejścia w życie ustawy nowelizującej. Skarżący zwraca w tym miejscu uwagę na nowe brzmienie art. 35 ust. 3 punkt b Konwencji, który wśród warunków dopuszczalności skargi mówi o

¹⁰ W podobnym tonie Rezolucja 1096 Rady Europy, która zaleca się aby osoby, które utraciły swoje stanowiska na podstawie ustaw o charakterze lustracyjnym, nie traciły nabytych uprawnień finansowych. Jeżeli jednak, w wyjątkowych sytuacjach istnieje konieczność redukcji niesłusznie przyznanych „sobie” przez „rządzące elity minionego reżimu” wyższych uprawnień emerytalnych, obniżenie to powinno nastąpić do zwykłego poziomu, tj. poziomu emerytur przysługujących zwykłym obywatelom.