


ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
STWIERDZAM

Data 29.06.....Podpis 
10/

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 uroczystości 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 kontynuowali 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.

znaczącej szkodzi jako warunku dopuszczalności skargi. W przekonaniu skarżącego, poniósł on znaczną szkodę w swoim majątku.

Stowarzyszenie otrzymuje sygnały, że będący członkami stowarzyszenia emeryci i renciści, którym obniżono emerytury i renty, wyprzedają swój dorobek (mieszkania, samochody, działki) w celu zabezpieczenia podstawowych potrzeb życiowych (żywność, leki etc). Na skutek ustawy nowelizującej istotnej zmianie uległa dystrybucja z Funduszu Socjalnego¹¹ utworzonego z corocznego odpisu w wysokości 0,5 % rocznych środków planowanych na całość środków przeznaczonych na emerytury i renty „policyjne” (emerytury i renty z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i ich rodzin). Ustawa spowodowała bowiem, że dotychczasowy podział Funduszu Socjalnego (pomoc finansowa, odpoczynek, działalność kulturalnooświatowa i inne) zostały zachwiane, gdyż większość środków zostaje rozdysponowana na zapomogi pieniężne zdecydowanej większości dla osób, którym obniżono emerytury. Według danych podanych pismem ZER-AM-602/1450/10 przez Dyrektora Zakładu Emerytalno Rentowego MSWiA wysokość 0,5 % odpisu z środków na emerytury i renty „policyjne”, które zasilą w 2010 roku Fundusz Socjalny wynosić będzie 28.824..400 PLN) i ma być przekazany w 2 transzach: 1 transza w wysokości 75 % do 25 maja 2010 r., 2 transza w wysokości 25 % we wrześniu 2010 r.

Jednocześnie wysokość wydatków na emerytury i renty policyjne realizowanych przez Dyrektora Zakładu Emerytalno Rentowego (dalej jako „Dyrektor ZER”) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zmniejszyła się o około 18 mln PLN w stosunku do grudnia 2009 r. wynosząc w styczniu 2010 około 474 mln PLN¹².

O finalnym sposobie dystrybucji środków zgromadzonych w Funduszu decydują tzw. komisje socjalne. Komisje są powoływane przez dysponentów Funduszu (Komendantów Wojewódzkich Policji oraz Komendant Stołeczny Policji). W skład komisji socjalnych wchodzi emeryci i renciści policyjni - członkowie Stowarzyszenie Emerytów i

¹¹ FUNDUSZ SOCJALNY został utworzony na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

¹² Podane liczby opierają się na danych zawartych na stronie internetowej Zakładu Emerytalno Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (liczba pobieranych emerytur i rent oraz średnia wysokość emerytury i renty) oraz pisma Dyrektora ZER MSW z dnia 20 maja 2010 r. Nr ZER-AM-602/1450/10 (dane o emeryturach i rentach w I Kwartale 2010 r.

Rencistów Policyjnych jako jedyne oficjalnego przedstawiciela emerytów i rencistów policyjnych. Zgodnie z rozporządzeniem MSWiA z dnia 09 września 2004 w sprawie funduszu socjalnego emerytów i rencistów Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej) środki funduszu socjalnego mogą być wykorzystane tylko przez emerytów i rencistów „policyjnych” na następujące świadczenia: zapomogi pieniężne, dopłaty do kosztów leczenia oraz zwrot części kosztów opieki paliatywno-hospicyjnej, zwrot części kosztów pogrzebu uprawnionego, dopłaty do kosztów zakwaterowania, wyżywienia i leczenia w sanatoriach lub uzdrowiskach, kosztów wypoczynku indywidualnego i zbiorowego, a także do innych form rekreacji, kosztów zorganizowanego wypoczynku dzieci i młodzieży w postaci obozów i kolonii oraz innych form działalności socjalnej, korzystania z różnych form działalności kulturalno-oświatowej.

Mając na uwadze powyżej zarysowane ramy systemowe, realizacja ustawy zmieniającej ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i ich rodzin przez Dyrektora ZER MSWiA spowodowała, że ponad 42. 000 z ogólnej liczby 180. 000 świadczeniobiorców otrzymuje od 1 stycznia 2010 r. pomniejszoną emeryturę lub rentę. W zdecydowanej większości dla osób nie posiadających „grupy inwalidzkiej” obniżenie wyniosło ponad 50 %, a wydatki Skarbu Państwa na emerytury i renty Policyjne zmniejszyły się w styczniu 2010 wobec grudnia 2009 o 18.000.000 PLN. Z uwagi na fakt, że dotyczyło to 42.000 osób – średnie obniżenie wyniosło około 440 PLN.

Skarżący wskazuje także, że część emerytów, którzy posiadali pełną wystęgę emerytalną posiadała również grupę inwalidzką, co uprawniało ich do przejścia z emerytury na rentę. Art. 22 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. określa, że renta inwalidzka wynosi dla inwalidów zaliczonych do I grupy – 80 %, II Grupy – 70 %, III Grupy – 40 % podstawy wymiaru emerytury). O ile osoby, które przeszły do I - szej grupy inwalidzkiej nie straciły w wyniku nowej regulacji, to już osoby które przeszły na II grupę inwalidzka otrzymują maksymalnie 70 % (a nie jak dotychczas 75 %), a osoby z III grupy inwalidzkiej nie mniej niż 40 %. Wobec osoby, która otrzymuje obecnie decyzje zmniejszającą emeryturę, ale z uwagi, na fakt, że korzystniejsza jest dla niej renta inwalidzka, ZER MSWiA zawieszają wypłatę emerytury, a w to miejsce wypłaca rentę. W konsekwencji decyzje Dyrektora ZE MSWiA spowodowały, że znacznie zwiększyła się liczba rencistów, gdyż

zdecydowana większość posiadających grupy inwalidzkie mając pełną wysługę emerytalną pobierała emeryturę a nie rentę. Wielu byłych funkcjonariuszy po 30 latach pracy w organach bezpieczeństwa państwa zamiast 75% uzyskało 21% podstawy wymiaru emerytury. Stanowi to swego rodzaju „degradację”, gdyż odbierane jest jako uzyskanie świadczeń nie za przepracowane lata, tylko jako świadczenie dla osób.

Powyższa analiza oznacza dla skarżącego stowarzyszenia, że ilość osób pobierających najniższe emerytury (750 PLN) zdecydowanie się zwiększyła (brak dokładnych danych ze strony ZER MSWiA). Ze względu na niższy dochód na osobę w rodzinie poniżej tego przyjętego w Regulaminach Komisji Socjalnych uzyskały one prawo do zapomóg finansowych. Obniżenie wysokości emerytur i rent 25% świadczeniobiorcom (byłym funkcjonariuszom „cywilnych” służb ochrony Państwa) skutkuje zmniejszeniem wysokości odpisu funduszu socjalnego dla emerytów i rencistów o około 90. 000 zł (0,5 % od kwoty 18 mln PLN). W efekcie całość środków na emerytury i renty „policyjne” zmniejszyła się w styczniu 2010 r. o 18 mln złotych w stosunku do grudnia 2009 r. Przewiduje się, że w roku 2010 wydatki na emerytury i renty policyjne zmniejszone będą o kwotę około 220.000.000 PLN. W tej sytuacji Fundusz Socjalny zostanie efektywnie pomniejszony o wartość 1.100.000 PLN do kwoty przed obniżeniem emerytur i rent.

Obniżenie wysokości emerytur i rent nie ma więc wyłącznie charakteru represyjnego i odwetowego wobec indywidualnych członków stowarzyszenia, ale skutkuje także tym, że Komisje Socjalne większość środków funduszu socjalnego przeznaczają obecnie na „zapomogi pieniężne” dla osób, którym obniżono emerytury lub renty do wysokości socjalnej (750 zł). Pomoc ze strony skarżącego Stowarzyszenia jako oficjalnej reprezentacji emerytów i rencistów policyjnych jest w wielu przypadkach niezbędną, gdyż dotyczy ona osób starych, zniedołężniałych, samotnych.

Aby zilustrować trudną sytuację swoich członków skarżący wskazuje na przykład członka Stowarzyszenia z Warszawy w wieku 81 lat. Jest to osoba samotna, która przebywa w Domu Opieki prowadzonym przez zakonnice. Miesięczny koszt pobytu wynosi 2.000 PLN. Jej emerytura została zmniejszona z 2. 400 PLN do kwoty 1. 313 PLN. Co miesiąc zadłuża się więc u sióstr na kwotę 700 PLN. Komisja Socjalna przyznała jej zapomogę jednorazową w kwocie 2. 000 PLN. W efekcie zmniejszenie wysokości emerytur i rent powoduje

zwiększenie ilości osób żyjących na granicy minimum socjalnego, jednocześnie prowadząc do efektywnego zmniejszenia środków finansowych w dyspozycji Funduszu Socjalnego i ograniczenie pomocy finansowej dla najbardziej potrzebujących. Ustawowo zwiększono więc liczbę osób, którzy stali się uzależnieni od pomocy społecznej. Szczególnie dotyczy to tych, którym emeryturę zmniejszono do najniższej wysokości tj. 750 złotych. Zmniejszenie środków na Fundusz Socjalny o 1.100.000 PLN ogranicza możliwości skarżącego Stowarzyszenia do pomocy dla najbardziej potrzebujących. W konsekwencji ustawa nowelizująca w sposób drastyczny wpływa na majątek Stowarzyszenia i środki, którymi dysponuje wykonując zadania i obowiązki wobec swoich członków, skoro o pomoc zwraca się doń coraz większa liczba osób, a Stowarzyszenie może jedynie reagować poprzez swoich członków w komisjach socjalnych dysponujących z kolei radykalnie mniejszym funduszem socjalnym. Koło w końcu się zamyka.

ARTYKUŁ 3 KONWENCJI

Skarżący podnosi także zarzut naruszenia art. 3 Konwencji poprzez poniżające traktowanie wyrażające się w przypisaniu zbiorowej odpowiedzialności za działania polegające na utrwalaniu nieludzkiego systemu władzy, stosowaniu bezprawnych metod, naruszających podstawowe prawa oraz dopuszczaniu się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu spod odpowiedzialności i rygorów prawa (za preambułą).

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

Wobec osób objętych działaniem znowelizowanej ustawy, będących min, członkami skarżącego, osiągnięto minimum dolegliwości. Odpowiedzialność zbiorową i negatywne cechy przypisano osobom mocą ustawy. Traktowanie jest poniżające, gdy powoduje uczucie strachu i upokorzenia prowadzące do upodlenia. W rezultacie może dojść do załamania psychicznego. Przy ocenie, czy traktowanie jest poniżające w rozumieniu art. 3 Konwencji jedynym z ważnych czynników jest motyw poniżenia. Sam tylko brak takiego zamiaru nie może jednak w sposób rozstrzygający wykluczać naruszenia art. 3 Konwencji¹³.

Formą poniżającego traktowania mogą być także różne postacie dyskryminacji. Osoby objęte działaniem znowelizowanej ustawy zostały postawione w gorszej sytuacji niż inne osoby, które w tym samym czasie pracowały i płaciły składki. Osoby objęte działaniem znowelizowanej ustawy narażone zostały na poniżenie, strach co do własnej przyszłości bytowej a także reakcje ze strony otoczenia i negatywne komentarze. Osoby te czują się bezsilne wobec systemu, ich wiary w państwo prawa została załamana. Dodatkowo postępowania odwoławcze przed sądami okręgowymi trwają ok. 15 minut, co powoduje frustrację po stronie odwołujących się do sądów. Wobec konstrukcji proceduralnych i dowodowych przyjętych w znowelizowanych przepisach (vide uwagi w kontekście wcześniejszych zarzutów) Stowarzyszenie nie jest w stanie w sposób efektywny przyjść z pomocą swoim członkom, a w konsekwencji ponosi także ujemne konsekwencje dokonanej na swoich członkach stygmatyzacji grupowej.

ARTYKUŁ 6 KONWENCJI i ARTYKUŁ 6 pkt 2 KONWENCJI

W drugiej kolejności skarżący podnosi zarzut naruszenia art. 6 Konwencji i art. 6 pkt 2 Konwencji.

Zgodnie z kanonem interpretacji konwencyjnej zobowiązania przyjęte przez państwa i prawa człowieka gwarantowane w Konwencji mają mieć charakter rzeczywisty i efektywny, a nie jedynie iluzoryczny. Konwencja jako konstytucyjny instrument „europejskiego porządku publicznego”¹⁴ zawiera reguły i zasady, które stanowią podstawowe źródło legitymizacji dla państw europejskich. Te dwa postulaty odgrywają szczególne znaczenie w przedmiotowej sprawie i stanowią wskazówkę interpretacyjną dla

¹³ Orzeczenie *Price v. Wielka Brytania* z dnia 10 lipca 2001 r.

¹⁴ Sprawa *Loizidou*, (wyrok w przedmiocie dopuszczalności dostępny na WWW.echr.coe.int).

oceny procedowania w sprawie skarżącego. Prawo do sądu i rzetelnego postępowania zagwarantowane w art. 6 Konwencji stanowi kręgosłup Konwencji. Skarżący podkreśla jednak, że art. 6 nie dotyczy prawa do każdego sądu, ale tylko sądu który spełnia określone warunki i daje pewność przestrzegania fundamentalnych gwarancji natury proceduralnej. Chodzi o zapewnienie, że mamy do czynienia z dobrą sprawiedliwością (*bonne justice*), której wyrazem ma być sąd orzekający o prawach i obowiązkach¹⁵. Art. 6 Konwencji stanowi, że każdy ma prawo do rzetelnego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Zagwarantowane w powyższym przepisie Konwencji prawo – jest niezwykle istotnym elementem demokratycznego państwa prawa, którego ochronę Rada Europy obrała za cel ustanawiając Konwencję (Preambuła Konwencji). Powyższe znajduje wyraz w wyroku Trybunału, w sprawie *Golder v Wielka Brytania*, gdzie stwierdzono, że art. 6 jest odbiciem zasady rządów prawa leżącej u podstaw Konwencji. W Preambule Konwencji, państwa-strony powołują się na tę zasadę, jako na wspólne dziedzictwo. Z zasady tej wynika prawo dostępu do sądu, uzupełnione przez gwarancje zawarte w przepisie art. 6 ust. 1 Konwencji dotyczące organizacji i składu sądu oraz sposobu prowadzenia postępowania. Całość tworzy prawo do rzetelnego procesu sądowego.

Zdaniem skarżącego, nie ma żadnej wątpliwości, że ustawa nowelizująca w sposób rażący narusza zasadę domniemania niewinności. Domniemanie niewinności jest kluczowym elementem państwa, które aspiruje do miana państwa prawa. Podobnie miejsce tej gwarancji w systematyce Konwencji i orzecznictwie Trybunału podkreśla jej fundamentalny gwarancyjny charakter, ponieważ ta zasada zapewnia ochronę jednostki przed traktowaniem jej przez organa i funkcjonariuszy państwa jako winnego przestępstwa przed stwierdzeniem tego przez sąd.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, zamach na domniemanie niewinności może być spowodowany nie tylko przez sędziego lub sąd, ale również przez

¹⁵ Zob. terminologia i systematyka przyjęta S. Guinchard, *Droit processuel*, (Dalloz, Paris, 2007).

inne władze publiczne¹⁶. Obalenie domniemania niewinności może nastąpić wyłącznie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego, po przeprowadzeniu prawem wymaganego postępowania, w którym jednostka korzysta z wszystkich niezbędnych gwarancji proceduralnych. Zasada domniemania niewinności oznacza, że niedopuszczalne jest samodzielne ustalanie przesłanki popełnienia przestępstwa w innych postępowaniach niż właściwe do tego postępowanie karne. W sytuacji, gdy popełnienie przestępstwa stanowi przesłankę pozytywną lub negatywną do wydania przez organ określonego rozstrzygnięcia, to bez prawomocnego wyroku sądu karnego, organ nie może ustalać tego faktu. *A fortiori* więc, jeżeli jednak takiego ustalenia już dokonał, a wyrok sądu karnego czyni w tym zakresie inne ustalenia, obowiązkiem organu jest modyfikacja swojego stanowiska tak aby pozostawało ono w zgodzie z wyrokiem. Tylko taka interpretacja pozwala zachować efektywność domniemania niewinności, skoro przyjęcie innej oznaczałoby w rzeczywistości dopuszczalność władczego decydowania o prawach i obowiązkach przez organy, które nie są sądem karnym, wbrew wiążącym ustaleniom sądów karnych.

Ustawa zmieniająca wprowadziła domniemanie winy, uznając, że wszystkie osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa państwa oraz członkowie WRON nie zasługują na uprawnienia wynikające z emerytur mundurowych. Jest to zatem klasyczny przejaw stosowania odpowiedzialności zbiorowej. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, zamach na domniemanie niewinności może być spowodowany nie tylko przez sędziego lub sąd, ale również przez inne władze publiczne¹⁷. Uchwalone zmiany skutkują powstaniem dotkliwych dolegliwości prawnych i finansowych wobec byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa za służbę lub pracę legalną w czasie jej wykonywania, a częstokroć narzuconą przez władze państwowe. Ustawodawca wprost założył, że wszyscy funkcjonariusze odbywający służbę przed rokiem 1990 byli przestępcami i zasługują na „karę” w postaci istotnego ograniczenia uprawnień emerytalnych. Ustawa nowelizująca faktycznie wprowadza takie domniemanie, ponieważ zgodnie z art. 15b ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy może być ono obalone, gdy funkcjonariusz udowodni, że działał na rzecz niepodległości państwa. Wtedy zarazem funkcjonariusz

¹⁶ Zob. orzeczenie *Allenet de Ribemont v. Francja* z 10 lutego 1995 r., ust. 35-36.

¹⁷ Orzeczenie w sprawie *Allenet de Ribemont v. Francja* z 10 lutego 1995 r.

organów bezpieczeństwa państwa może żądać doliczenia okresów przepracowanych w latach 1944-1990 w SB i innych służbach w pełnym wymiarze (tj. z zastosowaniem stawki 2,6%).

Potraktowanie bez wyjątku wszystkich członków stowarzyszenia jako przestępców zasługujących na obniżenie świadczeń emerytalnych, uderza wprost w stowarzyszenie. Powyższe przepisy prawa polskiego w sposób niezgodny ze standardami demokratycznymi przyjmują domniemanie winy wszystkich funkcjonariuszy pracujących w latach 1944-1990 w strukturach służb bezpieczeństwa państwa komunistycznego oraz przerzuca ciężar udowodnienia niewinności na zainteresowanych funkcjonariuszy. Wprowadzono zatem odwrotną zasadę, funkcjonariusz musiał udowodnić swoją niewinność aby zostać pozytywnie zweryfikowany. Z preambuły jednoznacznie wynika, że chodzi o wymierzenie sprawiedliwości, o wymierzenie dotkliwej sankcji emerytowanym, także zweryfikowanym i ponownie zatrudnionym funkcjonariuszom.

W przedmiotowej sprawie władze państwowe pozbawiły osoby objęte działaniem znowelizowanej ustawy, realnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz złamały zasadę domniemania niewinności, albowiem przyjęte zbiorowo, iż jako funkcjonariusze pracujący w latach 1944-1990 utrwalali nieludzki system władzy, pracując w „rozległej sieci organów bezpieczeństwa państwa, spełniającej w istocie funkcje policji politycznej, stosującej bezprawne metody, naruszające podstawowe prawa” oraz że w tym systemie władzy komunistycznej, który utrwalali, „wobec organizacji i osób broniących niepodległości i demokracji dopuszczano się zbrodni przy jednoczesnym wyjęciu sprawców spod odpowiedzialności i rygorów prawa”.

Istnieje związek przyczynowy i skutkowy pomiędzy służbą w tym okresie a zakwalifikowaniem do grupy osób, która popełnia przestępstwa. Funkcjonariusze organów bezpieczeństwa, pracujący w nich w latach 1944-1990 mogli uwolnić się od obciążającej ich zarzutów poprzez udowodnienie, iż działali na rzecz niepodległego Państwa Polskiego. Zatem ustawodawca odwrócił zasadę dostępu do sądu, czyniąc dostęp do sądu niereczywistym. Ustawa wymaga od nich oczyszczenia się z winy, która dotyczy zbiorowo wszystkich pracujących w tych latach funkcjonariuszy, wynikającej z preambuły i z przepisów części „strukturalnej” ustawy, a mianowicie udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy

przełożonych, wspierali działania opozycji demokratycznej na rzecz „niepodległości Państwa Polskiego.

Trybunał w orzeczeniach *Turek v Słowacja* i *Matyjek v Polska* przyznał, że „na końcu lat dziewięćdziesiątych państwo posiadało swój interes w przeprowadzeniu lustracji osób pełniących najważniejsze funkcje państwowe. Jednakże Trybunał przypomina, że jeżeli państwo podejmuje kroki mające na celu lustrację, to musi zapewnić osobom, których lustracja dotyczy, wszelkie gwarancje procesowe przewidziane w Konwencji i związane z podejmowaniem przez państwo tych kroków”. Mimo braku możliwości weryfikacji, skarżący poprzez sankcję znacznego obniżenia emerytury traktowani jest jak osoby winne popełnienia przestępstw.

Domniemanie winy wynika również z brzemienia preambuły zawartej w ustawie zmieniającej oraz uzasadnienia do projektu ustawy. Część twierdzeń tam zawartych przesądza to, co powinno być uprzednio przedmiotem rozpoznania przez sąd w rzetelnym procesie, a nie prawodawca działający pod maską czyniącego dziejową sprawiedliwość za wszelką cenę i przy lekceważeniu aksjologicznych podstaw Konwencji i Rady Europy. Ustawa zmieniająca w rzeczywistości odwraca obowiązującą regułę i sama dokonuje autorytatywnych ustaleń obalających domniemanie niewinności, niejako „na zewnątrz” powszechnego wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez niezawisły i bezstronny sąd.

Rozliczeniowy charakter ustawy zmieniającej wprowadza do regulacji o charakterze administracyjno-prawnym element represyjności charakterystyczny dla prawa karnego. Ten represyjny charakter wynika z przyjęcia założenia o odpowiedzialności funkcjonariusza lub pracownika służb bezpieczeństwa państwa za fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa PRL. Fakt ten stanowi wyraźną (zob. preambuła do ustawy) przesłankę pozbawienia dotychczasowego wymiaru uprawnień emerytalnych. Bez uwzględnienia rozliczeniowego i aksjologiczno-moralnego kontekstu ustawy zmieniającej brak jest bowiem dostatecznego uzasadnienia dla zmiany wysokości emerytury funkcjonariusza. W ten sposób ustawa zmieniająca wprowadza odpowiedzialność za specyficznym określony czyn, którym staje się „pełnienie służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa 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". Przesłankę dla uznania pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa PRL za swoisty czyn przestępny, stanowi zakładany przez ustawę, zbrodniczy charakter działalności organów bezpieczeństwa państwa PRL. Niezależnie bowiem od wskazywanych w preambule celów ustawy zmieniającej, jedyne *ratio legis* artykułu 15b stanowi uznanie „pełnienia służby” we wskazanych organach za tożsame z prowadzeniem działalności zbrodniczej. Konsekwencją popełnienia tego czynu jest odebranie części nabytego już przez funkcjonariusza uprawnienia emerytalnego. Pozbawienie tego uprawnienia stanowi formę dolegliwości karnej podobnie, jak pozbawienie prawa do emerytalnych świadczeń mundurowych orzekane przez sąd karny w wyniku indywidualnej oceny sprawcy czynu wymienionego w art. 10 ustawy emerytalnej. W przeciwieństwie jednak do art. 10 ustawy emerytalnej, o pozbawieniu uprawnień emerytalnych nie decyduje w tym przypadku sąd, ale ustawodawca w akcie normatywnym o charakterze abstrakcyjnym i kierując się logiką odpowiedzialności zbiorowej. W konsekwencji decyzja administracyjna o ponownym ustaleniu wysokości emerytury funkcjonariusza obniża wymiar emerytury z wyraźnym zamiarem ukarania go za fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa PRL i - pozostającą w ścisłym związku z tym faktem oraz zakładaną przez ustawodawcę - działalność zbrodniczą. Karno-represyjny charakter tej sankcji znajduje dodatkowe potwierdzenie w obniżeniu współczynnika wymiaru emerytury funkcjonariusza z dotychczasowego 2,6%/rok do 0,7%/rok. Współczynnik w wymiarze 0,7%/rok jest bowiem tożsamy ze współczynnikiem, który w Ustawie o FUS odnosi się do tzw. „okresów nie składkowych”, czyli okresów, w których emeryt nie świadczył pracy w rozumieniu KP. Ustawa Emerytalna po nowelizacji, nie tylko więc nie uznaje za pełnioną, służby funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa PRL. Fakt pełnienia służby w tych organach uznaje ona jednocześnie za równoznaczny z całkowitym brakiem jakiegokolwiek aktywności zawodowej.

Przesądzenie o odpowiedzialności domniemanych „sprawców” już na etapie legislacji skłania do wniosku, że przyjęte rozwiązanie stoi w sprzeczności z zasadą równowagi władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, wyrażoną przez art. 10 Konstytucji RP. W przypadku ustawy zmieniającej nie ma znaczenia, że zasada domniemania niewinności oraz zasada prawa do obrony dotyczą wyłącznie odpowiedzialności zindywidualizowanej, skoro abstrakcyjno-generalny charakter tej

ustawy wprowadza - niedopuszczalny w państwie prawa - zbiorowy charakter odpowiedzialności funkcjonariuszy za pełnienie służby w organach bezpieczeństwa państwa PRL. Skarżący przypomina, że w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 2/07 z dnia 11 maja 2007 r. dotyczącym ustawy z dnia 18 października 2006 o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdza, że „osoby, które nie popełniły żadnych przestępstw podlegających ściganiu na drodze sądowej, ale piastowały wysokie stanowiska w totalitarnych reżimach komunistycznych i wspierały je”, mogą i powinny być „(...) odsunięte od sprawowania władzy (...)”. Jednakże „takie środki mogą być zgodne z zasadami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, jeśli spełnionych jest kilka kryteriów. To znaczy, że winę – mającą charakter indywidualny, a nie zbiorowy – należy udowodnić w każdym indywidualnym wypadku, co wskazuje wyraźnie na konieczność indywidualnego, a nie kolektywnego stosowania ustaw lustracyjnych. To znaczy także, że należy zagwarantować prawo do obrony, domniemanie niewinności do czasu udowodnienia winy oraz prawo odwołania się do sądu”.

Mając na uwadze powyższe nie ma żadnej wątpliwości, że wprowadzenie w sposób ogólny i abstrakcyjny odpowiedzialności zbiorowej, której podmioty zostały wyselekcjonowane w sposób arbitralny i przy zastosowaniu nieostrych kryteriów, godzi fundamenty Rady Europy i nie mieści się w ramach zarysowanych przez Trybunał. Polski ustawodawca zastosował wobec skarżącego niedopuszczalny odwet, a nie rozliczenie z tytułu indywidualnych i przypisywalnych zachowań.

Zarzut naruszenia domniemanie niewinności jest w związany wprost z zarzutem dotyczącym konstrukcji ciężaru dowodowego wobec osób, które dotknięte są represyjnym obniżeniem świadczeń emerytalnych. Trybunał wielokrotnie wskazywał, że jednym z elementów rzetelności postępowania jest sposób, w jaki podsądni mogą wykazywać istnienie okoliczności dla siebie korzystne i w jaki sposób sądy krajowe rekonstruuują swoją faktyczną podstawę rozstrzygnięcia. Analiza orzecznictwa Trybunału pozwala postawić tezę, że reguły dowodowe nie mogą uniemożliwiać i niweczyć w praktyce obrony podejmowanej przez osoby, którym stawia się jakieś zarzuty. Broniący się musi korzystać z rzeczywistej, a nie jedynie istniejącej w teorii, możliwości wykazania, że zarzucane mu

czynny nie mają podstaw faktycznych i prawnych. Ciężar dowodu nie może zostać tak skonstruowany, że skarżący nigdy nie jest w stanie wykazać elementów dla siebie korzystnych, ponieważ domniemania prawne, które przyjmują sąd nie dopuszczają dowodu przeciwnego, a przynajmniej jest niezwykle trudno taki dowód przeciwny przedstawić. Gdy ustawodawca opisuje znamiona czynów, z którymi wiąże negatywne konsekwencje (nie tylko kary, ale także odebranie, jak w sprawie niniejszej, przywilejów emerytalnych, co w istocie rzeczą jest sankcją), musi respektować prawa obrony tych którym określone działanie (zaniechanie) zamierza przypisać¹⁸. W sprawie *Radio France*¹⁹ Trybunał wyraził to w sposób ogólny: obowiązkiem państw jest przestrzeganie rozsądnych granic, które są wyznaczone wagą interesów, jakie wchodzi w grę i respektują prawa do obrony²⁰. Z perspektywy okoliczności niniejszej skargi, fundamentalne znaczenie ma uznanie przez Trybunał konieczności przeprowadzenia analizy konkretnej, a nie abstrakcyjnej przepisów krajowych wyznaczających ramy normatywne dla rozkładu ciężaru dowodowego. Trybunał podkreśla więc, że domniemanie prawne może być wprawdzie wzruszalne *in abstracto* (na poziomie zasady), ale w rzeczywistości (na poziomie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem) indywidualny skarżący nie jest w stanie wzruszyć domniemania i musi ponosić jego negatywne skutki.

Ustawa zmieniająca nie przewiduje możliwości uwolnienia się od formułowanych zbiorczo w stosunku do wszystkich funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa państwa PRL zarzutów uczestniczenia w działalności zbrodniczej. Przewidywane przez ustawę środki dowodowe nie obejmują bowiem możliwości dowodzenia faktów wskazujących na niepopelnianie tych przestępstw. Umożliwiają one jedynie przedstawienie dowodów na „aktywne wspieranie” osób lub organizacji niepodległościowych. Zatem, nawet jeśli przedstawienie takich dowodów lub odnalezienie dowodów przez IPN okaże się możliwe, dowodzonym w ten sposób faktem pozostanie wyłącznie „aktywne wspieranie” organizacji niepodległościowych, nie zaś nieprowadzenie działalności zbrodniczej w ramach organów bezpieczeństwa państwa PRL. Również zaskarżenie decyzji administracyjnej wydanej na

¹⁸ Sprawa *Salabiaku v Francja*, (wyrok z 7 października 1988 r. dostępny na WWW.echr.coe.int).

¹⁹ Wyrok z 30 marca 2004 r. dostępny na WWW.echr.coe.int

²⁰ Ust. 24 wyroku (“confine them within reasonable limits which take into account *the importance of what is at stake and maintain the rights of the defence*” – podkreślenie pochodzi od skarżącego).

podstawie ustawy nie pozwala funkcjonariuszowi na zakwestionowanie tych zarzutów. Wprowadzona ustawą zmieniającą odpowiedzialność zbiorowa wyklucza drogę prawnokarną. Przyjęte rozwiązanie nie pozwala zatem na wykazanie, że pomimo pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa funkcjonariusz lub emeryt nie jest odpowiedzialny za żadną ze zbrodni służb bezpieczeństwa państwa PRL, czy to w sposób zamierzony, czy w formie biernej akceptacji. Wobec braku odpowiednich podstaw prawnych do zakwalifikowania całokształtu działalności służb bezpieczeństwa państwa PRL jako działalności przestępczej uznać należy, że ustawa zmieniająca czyni dostęp do sądu jedynie iluzorycznym i jako taka godzi w fundament na jakim opiera się art. 6 Konwencji. O domniemaniu winy świadczy rozwiązanie wprowadzone – przez ustawę zmieniającą – do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w jej art. 15b ust. 3 i ust. 4. Ciężar dowodu wykazania działalności funkcjonariusza na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, ciąży na tym funkcjonariuszu. Ciężar dowodu nałożony został zatem na osobę, która chce skorzystać z dobrodziejstwa tego przepisów i uzyskać wyższą emeryturę policyjną.

Takie ujęcie sytuacji dowodowej skarżącego jest swoistą „pułapką normatywną”, ponieważ skazuje członków stowarzyszenia na niezwykle dotkliwe konsekwencje domniemań, które formułuje ustawodawca bez możliwości ich obalania. Ponadto, nawet jeżeli zaakceptować sposób rozumowania ustawodawcy w zakresie konstrukcji i rozkładu ciężaru dowodowego, to ustawa zmieniająca daje jedynie w sposób iluzoryczny możliwość podjęcia skutecznej obrony przez osobę dotkniętą decyzją o zmniejszeniu emerytury. Ustawa wprowadza bowiem podział na tych funkcjonariuszy lub emerytów, którzy nabędą prawo do wypłaty emerytur w dotychczasowej wysokości i tych, którzy tego prawa nie nabędą. Kryterium tego podziału jest podjęcie „czynnej współpracy, bez wiedzy przełożonych, z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego”. W tym miejscu skarżący powołuje w tym miejscu na pogląd i argumentację wyrażone w opinii prawnej przygotowanej przez dr hab. M. Chmielińskiego za zamówienie skarżącego Stowarzyszenia, który należy zacytować *in extenso* **[stosowny wyciąg z opinii [s. 18 – 20] stanowi załącznik do skargi]**.

„[...] tak określone kryterium zarzucić należy brak należytej precyzji w zakresie wyodrębnienia grup społecznych, będących przedmiotem regulacji. Mamy tu do czynienia z pojęciami niemożliwymi do zdefiniowania w sposób neutralny i nie arbitralny. Wobec niejawnego charakteru części czynności operacyjnych pojęcie „czynnej współpracy” w stosunku do funkcjonariuszy pracujących w służbach bezpieczeństwa państwa pozostaje niemożliwe do empirycznego zweryfikowania w znacznej części przypadków. Nawet pomimo tego, że ustawodawca dopuszcza tu „inne dowody” (art. 15b ust. 4), niejawny charakter samej praktyki polegającej na nielegalnej i karnie zagrożonej współpracy z osobami lub organizacjami niepodległościowymi niezwykle utrudnia, a być może nawet uniemożliwia skuteczną obronę. Pojęcie „osób lub organizacji działających na rzecz niepodległości Państwa Polskiego” również jest niemożliwe do niearbitralnego zdefiniowania. Po pierwsze, ze względu na brak sformalizowania i konspiracyjny charakter takich organizacji; po drugie ze względu na niemożliwość od ostatecznego sprecyzowania w odniesieniu do tych przypadków zakres pojęcia „działania na rzecz niepodległości”. Konspiracyjny charakter takich organizacji uniemożliwia dziś jednoznaczną odpowiedź na pytanie o to, czy charakter ten był relewantny wobec celu wskazanego w ustawie. Organizacje te przecież nie musiały mieć charakteru masowego i powszechnie – tj. w perspektywie całego kraju – znanego; nie musiały też być organizacyjnie sformalizowane. Brakuje także jakiegokolwiek miarodajnego i wyczerpującego wykazu takich organizacji. Uniemożliwia to odpowiedź na pytanie o to, czy przedstawione przez funkcjonariusza dowody na współpracę z taką organizacją spełniają przesłanki ustawowe, z drugiej natomiast strony - brak możliwości przedstawienia takich dowodów - nie wyklucza jego aktywności spełniającej te przesłanki. Wymienione pojęcia są zatem niejasne, a ich desygnaty mają nieokreślony, jednoznacznie ideologiczny charakter. Sprawia to, że rozstrzygnięcie tego, jaka organizacja była, a jaka nie była organizacją niepodległościową, a tym samym rozstrzygnięcie problemu, jakie działanie było, a jakie nie było działaniem na rzecz organizacji niepodległościowej, graniczy z niemożliwością”.

W konsekwencji tych rozważań prawo do obrony gwarantowane w art. 6 Konwencji jako jeden z wyznaczników rzetelnego postępowania, staje się prawem zupełnie fasadowym zważywszy na sposób, w jaki ustawodawca konstruuje te okoliczności. Pozbawienie możliwości obrony i postawienie członków skarżącego stowarzyszenia od

razu w pozycji winnego w postępowaniu sądowym, oznaczałoby, że skarżący muszą przełamywać niekorzystne dla siebie domniemania, a nie na odwrót. W tych okolicznościach podjęcie obrony przez skarżącego oznaczałoby przyjęcie „logiki” ustawodawcy i akceptację tak zmodyfikowanego rozkładu ciężaru dowodowego, gdy tymczasem nie wiadomo przed czym miałyby się bronić skarżący (skoro nie ma przestępstwa!). Równie trudno sobie wyobrazić, w jakim postępowaniu prawnym skarżący miałyby dowodzić swojej niewinności. Skoro nigdy nie popełnił żadnego przestępstwa, a oskarżyciel publiczny nie ma podstaw występowania przeciwko niemu z aktem oskarżenia i nie toczy się z udziałem skarżącego żadne postępowanie karne, jedyną opcją byłoby naruszenie prawa przez samego skarżącego i wówczas wykazywanie swojej niewinności. Takie rozumowanie jest jednak absurdalne i niedopuszczalne w państwie prawa, ponieważ z ludzi niewinnych robi na siłę podejrzanych i oskarżonych. Ukazuje ono jednak beznadziejną sytuację, w jakiej ustawodawca umieszcza skarżącego. Prawo polskie nie tylko wprost tworzy domniemanie winy i odpowiedzialność zbiorową, ale dodatkowo stawia jednostki potencjalnie dotknięte taką regulacją w sytuacji faktycznej niemożności obrony w sposób efektywny przed wielce dotkliwymi konsekwencjami logiki odwetu za pomocą powszechnie obowiązujących przepisów zastępujących wyrok niezależnych i bezstronnych sądów.

Wskazana sytuacja ma wprost negatywne przełożenie na Stowarzyszenie, ponieważ zaklasyfikowanie jego członków jako przestępców, bez faktycznej możliwości uwolnienia się od takiego zaszeregowania, ujemnie wpływa na skarżące stowarzyszenie.

ARTYKUŁ 7 KONWENCJI

Skarżąca organizacja stawia także zarzut z artykułu 7 Konwencji. Radykalne obniżenie emerytury w połączeniu z celem, w jakim dostało to dokonane stanowi wymierzenie kary bez podstawy prawnej. Obniżenie emerytury nie stanowiło o utracie przywileju, stanowiło ustanowienie sankcji, za „umacnianie systemu komunistycznego”. W ten sposób powołano nową karę jaką jest sankcja obniżenia świadczenia emerytalnego. Przestępstwa i wiążące się z nim kary muszą być zdefiniowane przez prawo²¹. System prawa karnego w Polsce nie zna kary „obniżenia świadczenia emerytalnego”, tym samym

²¹ Sprawa *Kokkinakis v. Grecja* (wyrok z dnia 25 maja 1993 r.).

osobom objętym ustawą wymierzono karę nieznaną w prawie. Art. 7 Konwencji wyznacza minimalne elementy definiujące rządy prawa. W literaturze podkreśla się, że żaden z artykułów Konwencji nie eksponuje tak mocno zasady prymatu prawa²².

Jeżeli spojrzeć na założenia ustawy zmieniającej to jasne staje się jej odwetowy charakter, który nie ma nic wspólnego z dopuszczalnym odebraniem przywilejów niesłusznie nabytych a staje się niedopuszczalną represją i pozasądową sankcją o charakterze karnym. Analiza preambuła ustawy jasno wskazuje jej odwetowy charakter. Skarżący podkreśla, że jego członkowie nigdy nie popełniali żadnego przestępstwa, nigdy nie toczyło się wobec nich jakiegokolwiek postępowanie karne którego przedmiotem byłyby czyny których dopuszczali się w czasie służby. Ustawa zmieniająca z mocą wsteczną dokonuje faktycznej penalizacji działań, które nigdy nie wypełniały znamion przestępstwa, co więcej w przeszłości były sankcjonowane przez państwo i oczekiwane od funkcjonariuszy. W konsekwencji mamy faktycznie do czynienia ze stworzeniem nowego typu przestępstwa w postaci służenia w, którego znamiona spełniają w sposób automatyczny i abstrakcyjny wszyscy bez wyjątku, którzy „służyli”. Takie określenie czynności wykonawczej jest niedopuszczalne i obce cywilizowanym państwom wyznającym zasadę rządów prawa, skoro oznacza, że prawo działa wstecz i rozciąga odpowiedzialność na osoby, które nie dopuściły się jakichkolwiek przestępstw oraz formułuje znamiona zachowania w sposób nieprecyzyjny, nieostry, z lekceważeniem wszelkich zasad poprawności legislacyjnej.

Późniejsza ocena negatywna ustawodawcy w zmienionych warunkach ustrojowych nie może mieć znaczenia dla ustalania odpowiedzialności karnej, ponieważ byłoby to równoznaczne z podważeniem wszelkich gwarancji proceduralnych składających się na rzetelność postępowania, które tak mocno Trybunał eksponuje w swoim orzecznictwie lustracyjnym cytowanym powyżej i które leżą u podstaw systemu Rady Europy. Pomiedzy dezaprobatą polityczną, która ma charakter chwilowy i przemijający, a odpowiedzialnością karną według sformalizowanych reguł zachodzi fundamentalna różnica. W pierwszym przypadku ustawodawca polityczny kieruje się uproszczonymi ocenami, ulega emocjom chwili, aby zdobyć popularność i akceptację wśród wyborców, podczas gdy sąd nie może

²² W doktrynie francuskiej mówi się o „*prééminence du droit*”. Zob. F. Sudre, *La Convention européenne des droits de l'homme*, (PUF, Paris, 2002), s. 94. Ten termin dobitniej ukazuje konwencyjne znaczenie i status praworządności.