

Obniżenie wynagrodzeń i innych świadczeń dla funkcjonariuszy publicznych w związku z kryzysem

Z art. 1 Protokołu nr 1 nie można wywodzić prawa do emerytury w określonej wysokości ani prawa do określonego wynagrodzenia.

Koufaki i AEDY przeciwko Grecji (decyzja o odrzuceniu skargi – 7 maja 2013 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 57665/12 i 57657/12)

Skarżącymi w tej sprawie była Ioanna Koufaki z Aten, adwokat i członek personelu naukowego w biurze rzecznika praw obywatelskich oraz Konfederacja Związków Zawodowych Funkcjonariuszy Publicznych (AEDY).

W 2010 r. rząd grecki podjął serię działań oszczędnościowych, m.in. postanowił obniżyć wynagrodzenia, premie i inne świadczenia dla funkcjonariuszy, aby w ten sposób ograniczyć wydatki publiczne w reakcji na kryzys ekonomiczny i finansowy, który dotknął ten kraj. W lipcu 2010 r. skarżący wystąpili z odwołaniami do Rady Stanu, która 20 lutego 2012 r. je odrzuciła.

W skardze do Trybunału skarżący zarzucili naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji przez obniżenie wynagrodzeń i emerytur. AEDY zarzuciła ponadto naruszenia art. 6 ust. 1, 8, 13, 14 i 17.

Trybunał przypomniał, że państwa korzystają z dość szerokiej swobody decyzji w sferze polityki społecznej. Przepisy mające zapewnić zachowanie równowagi między wydatkami i przychodami państwa wiążą się zwykle z badaniem kwestii politycznych, gospodarczych i społecznych. Władze krajowe są co do zasady lepiej przygotowane niż sąd międzynarodowy do wyboru najodpowiedniejszych środków osiągnięcia tego celu i Trybunał szanuje ich wybór, chyba że jest on oczywiście pozbawiony racjonalnych podstaw. Swoboda ta jest tym szersza, im bardziej kwestie sporne wymagają ustalenia priorytetów z uwagi na ograniczone zasoby finansowe państwa.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału, zasady mające generalnie zastosowanie do spraw dotyczących art. 1 Protokołu nr 1 zachowują w pełni swoje znaczenie w sferze wynagrodzeń lub świadczeń socjalnych. Art. 1 Protokołu nr 1 wymaga przede wszystkim, aby ingerencja władz publicznych w korzystanie z prawa do poszanowania własności była zgodna z prawem i realizowała uprawniony cel w interesie publicznym. Powinna ona być również proporcjonalna do realizowanego uprawnionego celu, a więc zachowywać właściwą równowagę między wymaganiami interesu ogólnego społeczności i ochroną podstawowych praw jednostki. Nie ma jej, jeśli dana osoba jest indywidualnie nadmiernie obciążona.

Z art. 1 Protokołu nr 1 nie można wywodzić prawa do emerytury w określonej wysokości ani prawa do określonego wynagrodzenia.

Zdaniem Trybunału ograniczenia wprowadzone przez sporne ustawy nie mogły być uważane za pozbawienie własności, jak twierdzili skarżący, były one raczej ingerencją w korzystanie z

prawa do poszanowania własności w sensie zdania pierwszego akapitu pierwszego tego artykułu.

Ingerencja wynikała z dwóch ustaw: nr 3833/2010 i 3845/2010. Przy ocenie, czy sporne działania realizowały interes publiczny szczególne znaczenie miał raport wprowadzający ustawę nr 3833/2010 oraz uzasadnienie wyroku nr 668/2012 Rady Stanu.

Trybunał zauważył w pierwszej kolejności, że przyjęcie spornych środków było usprawiedliwione wyjątkowym i bezprecedensowym w najnowszej historii Grecji kryzysem. Jak podkreślił raport wprowadzający ustawę nr 3833/2010, chodziło o « największy kryzys finansów publicznych w ostatnich dziesięcioleciach, który naraził na szwank wiarygodność kraju, utrudnił wysiłki na rzecz zaspokojenia jego potrzeb kredytowych i poważnie zagroził gospodarce narodowej». Raport potwierdził, że wyjście z niego stanowi « historyczną odpowiedzialność i narodowy obowiązek » i że Grecja zobowiązała się osiągnąć zdrowszy budżet stawiając sobie precyzyjne cele zgodnie z przewidzianym kalendarzem.

Rada Stanu wskazała, że obniżenie wynagrodzeń, premii i emerytur funkcjonariuszy publicznych wynikająca z przyjętych ustaw była częścią szerszego programu reformy finansów publicznych i realizacji reform strukturalnych gospodarki greckiej, które – jak całość – miały zaspokoić pilne potrzeby finansowe kraju i zapewnić poprawę jego przyszłej sytuacji gospodarczej i finansowej. Były one realizowane w interesie ogólnym i łączyły się z wysiłkami państw członkowskich strefy euro ze względu na obowiązek dyscypliny budżetowej i zachowania stabilności strefy euro wprowadzony przez prawo Unii Europejskiej. Ze względu na swoją naturę działania te przyczyniły się do natychmiastowej redukcji wydatków publicznych.

W związku z tym Trybunał przypomniał, że pojęcie „interes publiczny” jest ze swojej natury szerokie. Decyzja o przyjęciu ustaw mających doprowadzić do równowagi wydatków i dochodów budżetowych państwa wymaga zwykle badania kwestii politycznych, gospodarczych i społecznych a ustawodawca dysponuje dużą swobodą w prowadzeniu polityki ekonomicznej i społecznej. Trybunał szanuje więc sposób, w jaki rozumie on wymagania interesu publicznego, chyba, że jego ocena w tym zakresie jest oczywiście pozbawiona racjonalnej podstawy. W sytuacji, gdy wchodzi w grę kwestie polityki ogólnej, w związku z którymi w państwie demokratycznym mogą rozsądnie istnieć głębokie różnice, szczególna rola należy do decydenta krajowego.

Trybunał zauważył, że w tym samym celu, w drodze innych ustaw, zostały przyjęte kolejne środki, aby m.in. przywrócić sprawiedliwość podatkową, zwalczać uchylanie się od podatków, zreformować system ubezpieczeń społecznych i system emerytalny funkcjonariuszy publicznych, zrewidować procedury weryfikacji i kontroli finansów publicznych, otworzyć niektóre zamknięte zawody i uzdrowić przedsiębiorstwa publiczne. Nie było więc wątpliwości, że decyzja o obniżeniu wynagrodzeń i emerytur funkcjonariuszy służyła interesowi publicznemu.

Pozostało ustalić, czy została w tym przypadku zachowana właściwa równowaga między wymaganiami interesu ogólnego społeczności i ochrony podstawowych praw pani Koufali oraz członków ADEDY.

Na podstawie ustawy nr 3833/2010 obniżono o 12 proc. wynagrodzenia i emerytury wszystkich osób pracujących lub wcześniej zatrudnionych jako funkcjonariusze publiczni. Przyjęta dwa miesiące później ustawa nr 3845/2010 obniżyła wynagrodzenia i emerytury o kolejnych 8 proc. i ograniczyła wysokość rozmaitych dotychczasowych dodatkowych świadczeń wprowadzając warunek, że ich całkowita miesięczna kwota nie mogła przekroczyć 3 tys. euro. Ustawodawca uznał środki przewidziane w ustawie nr 3845/2010 za konieczne, bo w sytuacji kryzysu przyjęte wcześniej okazały się niewystarczające.

Trybunał zwrócił szczególną uwagę na motywy Rady Stanu, która oddaliła zarzuty skarżących twierdzących, iż sporne środki były nieproporcjonalne. Rada Stanu uważała za usprawiedliwioną rezygnację z wyłącznie tymczasowego charakteru obniżki wynagrodzeń i emerytur, bo celem ustawodawcy była nie tylko natychmiastowa i bieżąca reakcja na ostry kryzys budżetowy, ale trwałe uzdrowienie finansów publicznych państwa. Powołała się przy tym na orzecznictwo Trybunału odnoszące się do obniżek przez państwo wynagrodzeń i emerytur w sytuacji ogólnego kryzysu ekonomicznego. Zauważyła, że skarżący nie twierdzili, że ich sytuacja materialna stała się tak trudna, że sama ich egzystencja stała się zagrożona.

Skarżąca przedstawiła szczegółowe informacje o swoich zarobkach przed wejściem w życie kwestionowanych ustaw, po ich wejściu w życie oraz po wydaniu w tej materii nowej decyzji administracyjnej na podstawie ustawy nr 4024/2011. Jej wynagrodzenie netto zostało obniżone z ok. 2 435 euro do ok. 1 886 euro.

W ocenie Trybunału obniżka ta nie była na tyle duża, aby narażała ją na ryzyko zagrożenia egzystencji niezgodne z art. 1 Protokołu nr 1. W związku z tym i w szczególnej sytuacji kryzysu, w jakim doszło do zarzuconych działań, nie można było uważać spornej ingerencji za nadmierne obciążenie skarżącej.

W związku z kwestią proporcjonalności spornych środków w sferze dotyczącej wynagrodzeń i emerytur funkcjonariuszy należących do ADEDY Trybunał wskazał, że odebranie 13 i 14 miesięcznej emerytury zostało zrekompensowane osobom otrzymującym mniej niż 2, 5 tys. euro miesięcznie dodatkiem 800 euro rocznie. W celu ochrony części ludności mającej niskie dochody (osoby otrzymujące mniej niż 3 tys. euro miesięcznie) przewidziano również dodatki w związku z likwidacją 13 i 14 miesięcznego wynagrodzenia.

Trybunał podkreślił, że jeśli ustawodawca nie przekroczył granic swojej swobody, nie mógł on wypowiadać się, czy został wybrany najlepszy sposób podejścia do tego problemu, czy też ustawodawca powinien skorzystać ze swojej władzy w inny sposób. W rezultacie Trybunał uznał, że zarzut na tle art. 1 Protokołu nr 1 był oczywiście bezzasadny, podobnie jak pozostałe zarzuty tej skargi.

Uwagi:

Bodaj pierwsza ważna decyzja Trybunału na tle obecnego kryzysu ekonomicznego i to dotycząca kraju najbardziej nim dotkniętego, a więc Grecji