

*Obniżenie niektórych świadczeń emerytalnych w sektorze publicznym ze względu na kryzys finansowy*

**Da Conceição Mateus przeciwko Portugalii i Santos Januário przeciwko Portugalii (decyzja o odrzuceniu skarg – 8 października 2013r., Izba (Sekcja II), skargi nr 62235/12 57725/12)**

*Antonio Augusto Da Conceição Mateus i Lino Jesus Santos Januário otrzymują emeryturę państwową od rządu portugalskiego, która obejmuje m.in. dodatki wakacyjne i bożonarodzeniowe wypłacane corocznie w lipcu i listopadzie. W okresie 2012 r. były one równoważną 13 i 14 pełnej miesięcznej emerytury. W maju 2011 r. Portugalia negocjowała Program Dostosowań Ekonomicznych z Unią Europejską, państwami strefy euro i Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Obejmowały one przekazanie rządowi portugalskiemu 78 miliardów euro i podpisanie przez Portugalię porozumienia stwierdzającego, że kraj ten wprowadzi rozmaite cięcia w wydatkach budżetowych. Wśród nich wymieniona była obniżka wysokości świadczeń emerytalnych. W grudniu 2011 r. została opublikowana ustawa budżetowa na rok 2012 r. obejmująca przepisy ograniczające wysokość rozmaitych emerytur w sektorze publicznym przez obniżenie kwot na wypłaty wakacyjne i bożonarodzeniowe w latach 2012-2014. W rezultacie w 2012 r. wypłaty te w przypadku Da Conceição Mateusa, która normalnie wynosiła 722.87 euro zostały obniżone do 551,20 euro, a w przypadku Santosa Januário - wynoszące normalnie 910.92 euro - do 684.02 euro. W styczniu 2012 r. grupa posłów zaskarżyła te cięcia do Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, iż w sytuacji, gdy podobne środki nie zostały podjęte w emeryturach sektora prywatnego, cięcia były niekonstytucyjne. Postanowił jednak zawiesić skutki swojego wyroku ze względu na to, że budżet na 2012 r. był już w zaawansowanej fazie realizacji, tak więc nie byłoby możliwe przyjęcie przez Portugalię alternatywnych środków pozwalających spełnić cele budżetowe oraz zapewnić pomoc finansową pożyczkodawców, co oznaczało, że wchodził w grę "wyjątkowo ważny interes publiczny".*

W skardze do Trybunału skarżący zarzucili, że obniżenie im dodatków świątecznych i z okazji Bożego Narodzenia za rok 2012, powodujące dla każdego z nich stratę w wysokości ponad 1 tys. euro, miało negatywny wpływ na ich sytuację finansową i warunki życiowe (art.1 Protokołu nr 1).

Wszystkie zasady, które generalnie mają zastosowanie do spraw dotyczących art. 1 Protokołu nr 1, są ważne w równym stopniu także w przypadku emerytur. Przepis ten nie gwarantuje prawa do zostania właścicielem mienia. Z tego samego względu nie można go interpretować jako zapewniającego prawo do emerytury w określonej wysokości. Art.1 Protokołu nr 1 nie ogranicza swobody państw decydowania utworzeniu w jakiegokolwiek formie systemu ubezpieczeń społecznych albo o wybraniu określonego typu lub wysokości przewidzianych świadczeń. Jeśli w państwie istnieją przepisy zapewniające takie wypłaty jako wynikające z prawa do emerytury – niezależnie od tego, czy są uzależnione od wcześniejszego uiszczania składek – należy je uważać za rodzące u osób spełniających ich wymagania interes majątkowy objęty art. 1 Protokołu nr 1. Obniżenie albo zaprzestanie wypłaty emerytury może więc stanowić ingerencję w mienie wymagającą usprawiedliwienia.

W tym przypadku obaj skarżący byli uprawnieni do otrzymywania dodatków wakacyjnych i bożonarodzeniowych w 2012r., które wypłacono im jak zwykle w lipcu i w listopadzie ale tym razem z obniżką w wysokości 10,8 proc. całkowitych rocznych świadczeń emerytalnych w

**2 | DA CONCEIÇÃO MATEUS PRZECIWKO PORTUGALII I SANTOS JANUÁRIO PRZECIWKO PORTUGALII (DECYZJA O ODRZUCENIU SKARG – 8 PAŹDZIERNIKA 2013R., IZBA (SEKCJA II), SKARGI NR 62235/12 57725/12)**

przypadku pierwszego z nich oraz 10,7 proc. - drugiego. Obaj skarżący mieli więc interes majątkowy mieszczący się w zakresie art.1 Protokołu nr 1.

Art.1 Protokołu nr 1 wymaga, aby każda ingerencja władz publicznych w spokojne korzystanie z mienia była zgodna z prawem: zdanie drugie pierwszego akapitu tego artykułu zezwala na pozbawienie mienia "na warunkach przewidzianych przez ustawę". Ponadto, rządy prawa, jedna z fundamentalnych zasad społeczeństwa demokratycznego, jest pojęciem wpisanym we wszystkie artykuły Konwencji.

W sprawie skarżących Trybunał odnotował, że chociaż wchodzące w grę krajowe przepisy ustawowe zostały uznane za niekonstytucyjne, bo równoważne wysiłki nie były wymagane od obywateli zatrudnionych w sektorze prywatnym, zgoda na cięcia w 2012r. została jednak przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 282 § 4 konstytucji portugalskiej zezwalającego na ograniczenie w wyjątkowych okolicznościach skutków stwierdzenia niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny zgodził się z tymi cięciami zgodnie z prawem krajowym w rozumieniu art.1 Protokołu nr 1.

Trybunał podkreślił, że wszelka ingerencja w korzystanie z prawa własności musi również realizować uprawniony cel w interesie publicznym. W związku z tym, w przypadku stosowania środków ogólnych wynikających z ich polityki gospodarczej lub społecznej, państwa korzystają zwykle na podstawie Konwencji z szerokiej swobody. Ze względu na bezpośrednią znajomość swoich społeczeństw władze krajowe mają lepszą niż sędzia międzynarodowy możliwość oceny tego, co leży w interesie publicznym ze względów gospodarczych lub społecznych. Trybunał generalnie szanuje wybór polityczny ustawodawcy chyba, że jest on "oczywiście pozbawiony rozsądnych podstaw". Swoboda jest nawet szersza, kiedy problemy wiążą się z oceną priorytetów dotyczących przeznaczenia ograniczonych środków państwowych.

Swoboda, z jakiej korzystają państwa w tych konkretnych dziedzinach nie jest jednak nieograniczona. Trybunał musi być przekonany, że została zachowana właściwa równowaga między wymaganiami interesu ogólnego społeczeństwa i ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności Trybunał musi ocenić, czy ingerencja państwa nie obciążała danej osoby w stopniu nieproporcjonalnym i nadmiernym.

Przy ocenie proporcjonalności środków podejmowanych przez państwo w sferze praw emerytalnych, ważne jest ustalenie, czy prawo do świadczeń z danego systemu ubezpieczeń społecznych zostało naruszone w sposób dotykający samej jego istoty. Może również być brana pod uwagę natura odebranych korzyści, w szczególności, gdy wynikały one ze specjalnego korzystniejszego systemu emerytalnego dostępnego jedynie niektórym grupom osób. Ocena będzie różna w zależności od szczególnych okoliczności sprawy i osobistej sytuacji skarżącego, chociaż całkowite odebranie uprawnień powodujące utratę środków utrzymania będzie - co do zasady - oznaczać naruszenie prawa własności, podczas gdy nie będzie nim zastosowanie rozsądnej i współmiernej obniżki. We wszystkich podobnych wcześniej rozstrzygniętych sprawach obniżki były środkami o charakterze ogólnym mającymi cofnąć specjalne przywileje lub zlikwidować specjalne systemy emerytalne na rzecz systemu ogólnego.

W tej sprawie cięcia dodatków wakacyjnych i bożonarodzeniowych przewidziane w ustawie budżetowej na rok 2012 miały obniżyć wydatki publiczne i były częścią szerszego programu

opracowanego przez władze krajowe oraz ich partnerów z UE i MFW, aby umożliwić Portugalii konieczne krótkoterminowe wpływy do budżetu państwa w celu osiągnięcia średniokresowego ożywienia gospodarczego. Sam fakt, że musiał być przyjęty program o takiej skali, wskazywał, że kryzys ekonomiczny, który dusił portugalską gospodarkę w owym czasie i jego skutki dla równowagi budżetowej miały charakter wyjątkowy, co przyznał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 5 lipca 2012r.

Podobnie, jak ostatnio w podobnych okolicznościach dotyczących działań oszczędnościowych w Grecji Trybunał uważał, że za cięciami w świadczeniach z ubezpieczeń społecznych przewidzianymi w ustawie budżetowej na rok 2012 przemawiał wyraźnie interes publiczny w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1. Tak, jak w Grecji, środki te zostały przyjęte w wyjątkowo złej sytuacji gospodarczej, ale w odróżnieniu od Grecji, miały charakter przejściowy.

Trybunał musiał ocenić, czy została zachowana właściwa równowaga między wymaganiami ogólnego interesu społeczności i ochrony indywidualnych podstawowych praw skarżącego. W związku z tym, odnotował, że chociaż obniżyła skarżącym dodatki na 13 i 14 miesiąc o ponad 1 tys. euro. (10,8 proc. i 10,7 proc. ich wcześniejszych praw emerytalnych), ustawa budżetowa pozostawiła na niezmiennym poziomie wysokość ich emerytury podstawowej przez całe 12 miesięcy 2012r. Poza tym, cięcia te miały być stosowane wyłącznie przez 3 lata (2012-14). Ingerencja ustawy budżetowej w prawo skarżących do spokojnego korzystania z mienia była więc ograniczona w czasie i ze względu na wysokość (mniej niż 11 proc. całkowitych świadczeń z ubezpieczeń społecznych). W tych okolicznościach nie było nieproporcjonalne obniżenie deficytu budżetu państwa po stronie wydatków, przez cięcie płac oraz emerytur wypłacanych w sektorze publicznym nawet, jeśli nie było ekwiwalentnych cięć w sektorze prywatnym. Poza tym w sytuacji, gdy ustawodawca utrzymał się w granicach swojej swobody, a wcześniejsze środki wiążące się z "redukcją wynagrodzeń" zawarte w ustawie budżetowej na rok 2011 okazały się niewystarczające, Trybunał nie mógł rozstrzygać, czy można było przewidzieć lepsze działania alternatywne mające doprowadzić do redukcji deficytu budżetowego.

Ze względu na wyjątkowy kryzys ekonomiczny i finansowy, który dotknął Portugalię w owym czasie oraz z powodu ograniczonego zakresu i tymczasowych skutków obniżenia dodatku wakacyjnego i bożonarodzeniowego, Trybunał uważał, że na skarżących nie został nałożony nieproporcjonalny i nadmierny ciężar. W rezultacie skarga była oczywiście bezzasadna i musiała być odrzucona (jednogłośnie).

**Uwagi:**

Kolejna sprawa pokazująca problemy na tle Konwencji związane z kryzysem ekonomicznym w Europie, w szczególności na tle prawa do ochrony własności.