© Copyright for the Polish translation by Naczelny Sąd Administracyjny,

Warszawa 2014

PIERWSZA SEKCJA

DECYZJA

[wyciąg[[1]](#footnote-1)]

Skargi nr 57665/12 i 57657/12  
Ioanna KOUFAKI przeciwko Grecji   
oraz ADEDY przeciwko Grecji

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Pierwsza Sekcja), zasiadając w dniu 7 maja 2013 r. jako Izba w składzie:

Pani Isabelle Berro-Lefèvre, *Przewodnicząca,*  
              Pani Mirjana Lazarova Trajkovska,  
              Pani Julia Laffranque,  
              Pan Linos-Alexandre Sicilianos,  
              Pan Erik Møse,  
              Pani Ksenija Turković,  
              Pan Dmitry Dedov, *sędziowie,*

oraz Pan André Wampach, *Zastępca Kanclerza Sekcji*,

W oparciu o wspomniane wyżej skargi, wniesione do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w dniu 31 sierpnia 2012 r.,

Po naradzie, wydaje następującą decyzję

FAKTY

1.  Pierwsza skarżąca, pani Ioanna Koufaki, jest obywatelką Grecji, urodziła się w roku 1967 i mieszka w Atenach. Przed Trybunałem skarżącą reprezentowali pan I. Adamopoulos, pan V. Chirdaris i pan A. Argyros, prawnicy praktykujący w Atenach. Drugą skarżącą jest Konfederacja Związków Zawodowych Sektora Publicznego (ADEDY). Przed Trybunałem reprezentowali ją pani M.‑M. Tsipra i pan M. Miliarakis, prawnicy praktykujący w Atenach.

A.  Okoliczności sprawy

2.  Okoliczności sprawy przedstawione przez skarżące można podsumować w następujący sposób.

3.  Pierwsza skarżąca jest członkiem Ateńskiej Izby Adwokackiej, a od 2 marca 2001 roku należy do personelu naukowego Biura Rzecznika Praw Obywatelskich Grecji. W dniu tym rozpoczęła zatrudnienie na mocy umowy na podstawie prawa prywatnego zawartej początkowo na okres pięciu lat, a następnie na czas nieokreślony. Jej płacę regulowały Ustawy nr 2477/1997 oraz 3205/2003 w sprawie zasad wynagradzania za pracę członków służby publicznej i pracowników sektora publicznego. W dniu 10 kwietnia 2012 roku skarżąca została oddelegowana do wydziału centralnego Greckiej Izby Technicznej (*Techniko Epimelitirio Ellados*), podmiotu posiadającego zdolność prawną i podlegającego prawu publicznemu.

4.  Drugą skarżącą jest organizacja związków zawodowych reprezentująca kilka związków zawodowych pracowników sektora publicznego zatrudnionych na stałe lub na mocy prawa prywatnego przez państwo, korporacje podlegające prawu publicznemu oraz władze lokalne i regionalne. Jej głównym celem jest ochrona interesów ekonomicznych, społecznych i zawodowych pracowników sektora publicznego, w tym w zakresie kwestii dotyczących emerytur.

5. W dniu 15 marca 2010 roku w Dzienniku Urzędowym opublikowana została Ustawa nr 3833/2010 o następującym tytule: „Ochrona krajowej gospodarki – Pilne środki w odpowiedzi na kryzys finansowy”... Na mocy Ustawy płace osób pracujących w sektorze publicznym zostały obniżone – bez względu na status ich zatrudnienia – o 12% do 30%, niezależnie od jakichkolwiek innych przepisów szczegółowych bądź ogólnych, układów zbiorowych, orzeczeń arbitrażowych, czy też indywidualnych umów lub kontraktów (paragraf 1). Ustanowiono w niej nowy pułap płacowy obowiązujący w stosunku do wszystkich osób pracujących w sektorze publicznym (paragraf 2) oraz określono politykę dochodową rządu na rok 2010. Wspomniane powyżej obniżki miały obowiązywać z mocą wsteczną od 1 stycznia i 1 marca 2010 roku.

6.  W dniu 3 maja 2010 roku Minister Finansów i Gubernator Banku Grecji, reprezentujący Republikę Grecką, oraz Komisarz Unii Europejskiej ds. Gospodarczych i Walutowych podpisali porozumienie. W dokumencie tym szczegółowo określono działania składające się na trzyletni program przygotowany przez władze Grecji po konsultacji z Komisją Europejską, Europejskim Bankiem Centralnym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Zgodnie z nim, m.in. „[p]olityki w zakresie dochodów i ubezpieczenia społecznego muszą wzmacniać działania na rzecz dostosowań fiskalnych i przywrócenia konkurencyjności. Dostosowanie dochodów do zrównoważonych poziomów jest niezbędne, aby wspomóc korektę budżetową, wesprzeć obniżenie inflacji poniżej średniej dla strefy euro oraz poprawić konkurencyjność cenową i kosztową w sposób trwały.” W dokumencie stwierdzono, co następuje:

„Rząd dąży do sprawiedliwego rozłożenia ciężaru działań dostosowawczych. Przy projektowaniu polityk w tym zakresie wzięto pod uwagę decyzję, by chronić przed skutkami pogorszenia koniunktury tych, którzy należą do najsłabszych grup w społeczeństwie. W ramach konsolidacji finansów rządowych większy wkład w te działania będą mieli ci, którzy dotąd tradycyjnie nie mieli należnego udziału w obciążeniu podatkowym. Jeśli idzie o obniżenie płac w sektorze publicznym i emerytur, zapewniono ochronę osobom o minimalnych dochodach: [w zakresie] obniżek emerytur: w przypadku osób, którzy otrzymują miesięcznie kwoty niższe niż 2.500 euro, zniesienie trzynastej i czternastej emerytury zrekompensowano poprzez wprowadzenie nowej premii w stałej wysokości 800 euro rocznie. Ograniczeniem wysokości świadczeń obciążono zatem tych, którzy otrzymują wyższe emerytury. Obniżenie funduszu płac. Zniesione zostają wypłaty trzynastej i czternastej pensji w stosunku do wszystkich pracowników. Z myślą o ochronie osób o niższych dochodach, również w tym przypadku w odniesieniu do osób, które otrzymują mniej niż 3.000 euro miesięcznie, wprowadzona zostanie premia w stałej wysokości 1.000 euro rocznie, która zostanie sfinansowana dzięki cięciom dodatków płacowych dla segmentów o wyższych dochodach.”

7.  W dniu 6 maja 2010 roku opublikowano Ustawę nr 3845/2010 w sprawie działań na rzecz wprowadzania mechanizmu stabilizacji finansowej strefy euro/MFW dla Grecji, zasadniczo ratyfikując porozumienie w sprawie stosunków między Grecją a krajami członkowskimi należącymi do strefy euro. Na mocy paragrafu 3 Ustawy płace w sektorze publicznym zostały obniżone o kolejne 8%. Z kolei w paragrafie 4 podniesiono stawkę podatku VAT oraz specjalnych podatków konsumpcyjnych.

8.  W dniach 8 i 10 maja 2010 roku Minister Finansów podpisał dwie umowy: „Umowę pożyczki między niektórymi krajami członkowskimi należącymi do strefy euro i KfW (jako Pożyczkodawcami) a Republiką Grecką (jako Pożyczkobiorcami) i Bankiem Grecji (jako Agentem Pożyczkobiorcy)” oraz „Promesę kredytową MFW”.

9.  Na mocy Ustaw nr 3833/2010 oraz 3845/2010 w stosunku do pierwszej skarżącej, która otrzymywała wcześniej miesięczne wynagrodzenie brutto wysokości 3.339 euro (EUR) (tj. wynagrodzenie netto w wysokości 2.435,83 euro), obniżono dodatek specjalny o 20% od 1 stycznia 2010 roku oraz dodatek „wielkanocny” o 30%. Drugi z tych dodatków został następnie zniesiony w całości, wraz dodatkiem „bożonarodzeniowym” i dodatkiem wakacyjnym. Dokładnie rzecz biorąc, wynagrodzenie brutto pierwszej skarżącej składało się z wynagrodzenia zasadniczego w wysokości 2.311 euro, dodatku rodzinnego w wysokości 53 euro, dodatku absolwenckiego w wysokości 45 euro oraz dodatku specjalnego w wysokości 752,93 euro, przy czym w dniu 1 stycznia 2008 roku wysokość ostatniego z tych dodatków określono jako 930 euro, a następnie zmniejszono o 12% w dniu 1 stycznia 2010 roku oraz o kolejne 8% w dniu 1 czerwca 2010 roku. Wraz z wejściem w życie Ustawy nr 3845/2010 skarżąca przestała otrzymywać dodatek bożonarodzeniowy, wielkanocny i wakacyjny, co wynikało z faktu, że jej miesięczna płaca ogółem przekraczała 3.000 euro... .

10.  Za sprawą Ustawy nr 3847/2010 obniżono wysokość tych dodatków dla emerytowanych pracowników sektora publicznego oraz zniesiono je całkowicie w przypadku osób poniżej sześćdziesiątego roku życia.

11.  W dniu 26 lipca 2010 roku skarżące oraz inne osoby zwróciły się do Naczelnego Sądu Administracyjnego: pierwsza skarżąca wniosła o kontrolę sądową jej odcinka płacowego, podczas gdy druga skarżąca domagała się kontroli sądowej niekorzystnego wpływu, jakie powyżej wymienione ustawy będą miały na sytuację finansową jej członków. Osoby składające skargi podnosiły, że przedmiotowe ustawy są sprzeczne z Konstytucją oraz różnymi instrumentami międzynarodowymi, w tym art. 1 Protokołu nr 1.

12.  W dniu 20 lutego 2012 roku Naczelny Sąd Administracyjny, obradując w pełnym składzie, odrzucił wnioski o kontrolę sądową (wyrok nr 668/2012, ostateczny od dnia 2 marca 2012 roku). ...

...

13.  Dnia 28 lutego 2012 roku na mocy decyzji administracyjnej przyjętej na podstawie Ustawy Nr 4024/2011 (określającej zasady dotyczące emerytur, skali wynagrodzeń, wyceny, tworzenia rezerw kadrowych i innych środków do realizacji średnioterminowego planu strategicznego w zakresie finansów publicznych (2012-2015)) wynagrodzenie skarżącej zostało pomniejszone o kolejne 700 euro, w wyniku czego jej miesięczne wynagrodzenie netto wyniosło 1.885,79 euro.

...

ZARZUTY

20. W oparciu o art. 1 Protokołu nr 1, skarżące zaskarżyły cięcia płac i emerytur wynikające z Ustaw nr 3833/2010, 3845/2010 oraz 3847/2010. Druga skarżąca podnosiła również, że doszło do naruszenia art. 6 § 1, 8, 13, 14 i 17 Konwencji.

PRAWO

21. Skarżące podniosły, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1, zgodnie z którym:

„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 podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa Państwa do wydawania takich ustaw, jakie uzna za konieczne dla uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.”

22. Skarżące podniosły, że prawo wszystkich pracowników sektora publicznego do wypłaty wynagrodzeń stanowiło część ich mienia oraz mieściło się w zakresie ochrony art. 1 Protokołu nr 1. Utrzymywały, że obniżka płac i emerytur przewidziana w Ustawach nr 3833/2010, 3845/2010 oraz 3847/2010, które wprowadziły środki o charakterze stałym i trwałym, zniosły dodatki bożonarodzeniowy, wielkanocny i wakacyjny oraz obniżyły kwotę dodatku specjalnego o 20%, stanowiła pozbawienie własności.

23. Skarżące podniosły, że pojęcie „interesu publicznego”, o której mowa w pierwszym paragrafie art. 1 Protokołu nr 1, nie odnosi się wyłącznie do interesów Skarbu Państwa, eliminacji deficytu budżetowego lub stabilności finansów publicznych. Powoływanie się na interes publiczny zakłada przedstawienie szczegółowej prezentacji w postaci badania gospodarczego, w ramach którego przeanalizowane zostałyby z wyprzedzeniem wszelkie alternatywne rozwiązania i środki o mniej drastycznych skutkach. Pozbawienie własności należy uważać wyłącznie za środek ostateczny.

24. W wymienionych powyżej ustawach nie transponowano zasad prawa międzynarodowego do krajowego porządku prawnego. Ustanowione przepisy były niekonstytucyjne, ponieważ były one sprzeczne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi (zasadą, że zobowiązania publiczne powinny być ponoszone w równej mierze i zasadą proporcjonalności) oraz prawami socjalnymi zagwarantowanymi przez Konstytucję. Powoływanie się na niekorzystną sytuację gospodarczą, podobnie jako powoływanie się na interes publiczny, podważało krajowy porządek prawny oraz, w szczególności, nadrzędną role Konstytucji i Konwencji w stosunku do zwykłych przepisów. Brak zgodności przepisów z Konstytucją i Konwencją podważył nie tylko niektóre ochronne aspekty praw socjalnych i pracowniczych, ale całą politykę społeczną państwa greckiego.

25. Jeśli idzie o zasadę proporcjonalności, zgodnie z nią od ustawodawcy wymaga się, aby przed przyjęciem przedmiotowych środków zbadał, czy ich wpływ będzie miał charakter stały czy tymczasowy, czy zakres i czas trwania nakładanych ograniczeń są zgodne z ich celem oraz czy towarzyszą im środki kompensacyjne (na przykład obniżenie bezpośredniego lub pośredniego opodatkowania oraz cen podstawowych artykułów).

26. Pierwsza skarżąca podniosła w szczególności, że pomimo faktu trwałego obniżenia jej wynagrodzenia, nie otrzymała żadnego odszkodowania za pozbawienie własności czy też jakiejkolwiek obietnicy innego rodzaju rekompensaty, takiej jak zmniejszenie wymiaru pracy, obniżenie odsetek czy też obniżka kwot spłaty pożyczki. Nie podjęto też żadnych środków, aby umożliwić jej zrekompensowanie pozbawienia własności, na przykład poprzez pracę w charakterze prawnika poza jej obowiązkami w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich. W przeciwieństwie do tego, jej sytuacja finansowa pogorszyła się na skutek zastosowania niedopuszczalnych środków podatkowych: podatku zawodowego w wysokości 753,43 euro, specjalnego podatku od nieruchomości oraz podatku uzupełniającego w wysokości 1,731 euro od dochodów osiągniętych w 2012 roku. Zostały one spotęgowane przez podwyżkę w cenach podstawowych artykułów, paliw i opłat za usługi publiczne. Wszystkie powyższe działania doprowadziły razem do drastycznego pogorszenia standardu życia skarżącej.

27. Dokładnie rzecz biorąc, pierwsza skarżąca otrzymywała początkowo wynagrodzenie brutto w wysokości 3.339 euro (2.435,83 euro netto), na które składało się wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 2.311 euro, dodatek rodzinny w wysokości 53 euro, dodatek absolwencki w wysokości 45 euro oraz dodatek specjalny w wysokości 930 euro. Ponadto otrzymywała dodatek bożonarodzeniowy, dodatek wielkanocny i dodatek wakacyjny, których kwoty nie zostały określone w skardze. Po wejściu w życie Ustaw nr 3833/2010 oraz 3845/2010 kwota dodatku specjalnego pierwszej skarżącej uległa obniżeniu z 930 euro do 752.93 euro, natomiast jej dodatki bożonarodzeniowy, wielkanocny i wakacyjny zostały obcięte, a następnie zniesione. Ponadto po przyjęciu wyżej wymienionych ustaw, w dniu 28 lutego 2012 roku podjęto kolejną administracyjną decyzję na podstawie Ustawy nr 4024/2011, w związku z którą wynagrodzenie skarżącej pomniejszono o kolejne 700 euro, w wyniku czego miesięczne wynagrodzenie netto wyniosło 1.885,79 euro.

28. Druga skarżąca podniosła, że przedmiotowe ustawodawstwo wprowadziło takie same cięcia dla wszystkich członków służby publicznej niezależnie od wynagrodzenia. W szczególności obniżka wysokości dodatków dla pracowników służby publicznej oraz zniesienie wypłaty trzynastej i czternastej pensji dotyczyła zarówno osób o wyższych, jak i niższych dochodach. Podobnie ograniczenie wypłaty trzynastej i czternastej emerytury objęło osoby o niskich emeryturach w ten sam sposób jak osoby, które otrzymywały 2.500 euro miesięcznie. Co więcej, wypłaty te zostały całkowicie zniesione w przypadku osób przebywających na emeryturze, które nie ukończyły sześćdziesiątego roku życia.

29. W obliczu podobieństwa między sprawami pod względem faktów i kwestii prawnych, jakie podnoszą, Trybunał uznaje za niezbędne ich połączenie i wspólne rozpoznanie w ramach jednego orzeczenia.

30. Na początku nasuwa się pytanie, czy druga skarżąca może powoływać się na status „ofiary” w rozumieniu art. 34 Konwencji. Niemniej Trybunał jest zdania, że nie ma konieczności zajmować się tą kwestią, ponieważ nawet przyjmując, że skarżąca ma status „ofiary”, podnoszone przez nią zarzuty w każdym razie są niedopuszczalne ze względów, o których mowa poniżej.

31. Trybunał przypomina, że Państwom Stronom Konwencji pozostawiono dość szeroki margines oceny w zakresie regulacji własnej polityki socjalnej. Jako że decyzja o uchwaleniu ustaw mający na celu zrównoważenie wydatków i przychodów Państwa będzie zwykle obejmowała uwzględnienie kwestii politycznych, gospodarczych i społecznych, Trybunał uznaje, że władze krajowe mają co do zasady lepszą możliwość niż sędzia międzynarodowy, by wybrać najbardziej odpowiednie środki dla osiągnięcia tego celu oraz zazwyczaj szanuje ich decyzję, chyba że jest ona wyraźnie bezpodstawna (zob. np. sprawę *Terazzi S.r.l. przeciwko* *Włochom*, skarga nr 27265/95, 17 października 2002 r.; *Wieczorek przeciwko* *Polsce*,skarga nr 18176/05, 8 grudnia 2009 roku; *Jahn i Inni przeciwko* *Niemcom* [Wielka Izba], skarga nr 46720/99, 72203/01 oraz 72552/01, ETPC 2005-VI; *Mihaieş i Senteş przeciwko* *Rumunii* (dec.), skargi nr 44232/11 oraz 44605/11, 6 grudnia 2011 r.; oraz *Frimu i 4 inne skargi przeciwko* *Rumunii* (dec.), skargi 45312/11, 45581/11, 45583/11, 45587/11 oraz 45588/11, § 40, 7 lutego 2012 r.). Margines ten jest nawet szerszy, jeśli sprawy dotyczą oceny priorytetów w zakresie przydziału ograniczonych zasobów Państwa (zob. *O’Reilly i Inni przeciwko* *Irlandii* (dec.), skarga nr 54725/00, 28 lutego 2002 r.; *Pentiacova i Inni przeciwko* *Mołdawii* (dec.), skarga nr 14462/03, 4 stycznia 2005 r.; oraz *Huc przeciwko* *Rumunii i Niemcom* (dec.), skarga nr 7269/05, § 64, 1 grudnia 2009 r.).

32. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału zasady mające ogólne zastosowanie w sprawach dotyczących art. 1 Protokołu Nr 1 są równie istotne w odniesieniu do wynagrodzeń czy też świadczeń socjalnych (zob. na zasadzie *mutatis mutandis*, *Stummer przeciwko* *Austrii* [Wielka Izba], skarga nr 37452/02, § 82, ETPC 2011). Pierwszym i najważniejszym wymogiem art. 1 Protokołu nr 1 jest to, aby wszelka ingerencja ze strony władz publicznych w prawo do poszanowania mienia była zgodna z prawem oraz służyła osiągnięciu uprawnionego celu „w interesie publicznym”. Wszelka ingerencja musi być również rozsądnie proporcjonalna do celu, jakiemu ma służyć. Innymi słowy, należy osiągnąć słuszną równowagę między potrzebami ogólnego interesu społeczeństwa a wymogami ochrony praw podstawowych danej osoby. Wymagana równowaga nie będzie zachowana, jeśli dana osoba lub osoby muszą ponosić z tego tytułu indywidualny i nadmierny ciężar (zob. *Khoniakina przeciwko* *Gruzji*, skarga nr 17767/08, § 70, 19 czerwca 2012 r.).

33. Co więcej art. 1 Protokołu nr 1 nie może być interpretowany jako przyznający danej osobie prawo do emerytury w określonej wysokości (zob. w szczególności *Skorkiewicz przeciwko* *Polsce* (dec.) skarga nr 39860/98, 1 czerwca 1999 r.; *Jankovic przeciwko* *Chorwacji* (dec.), skarga nr 43440/98, ETPC 2000-X; *Kuna przeciwko* *Niemcom*, (dec.), skarga nr 52449/99, ETPC 2001-V; *Blanco Callejas przeciwko* *Hiszpanii* (dec.), skarga nr 64100/00, 18 czerwca 2002 r.; *Maggio i Inni przeciwko* *Włochom*, skargi nr 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 oraz 56001/08, § 55, 31 maja 2011 r.; *Valkov i Inni przeciwko* *Bułgarii,* skargi nr 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 oraz 2041/05, §§ 104-108, 25 października 2011 r.; oraz *Frimu i 4 inne skargi przeciwko* *Rumunii*, op. cit., § 40) ani do wynagrodzenia w określonej wysokości (zob. *Panfile przeciwko* *Rumunii* (dec.), 13902/11, § 18, 20 marca 2012 r.).

34. Trybunał jest zdania, że ograniczenia wprowadzone na mocy zaskarżonego ustawodawstwa nie powinny być uznawane za „pozbawienie własności”, jak twierdzą skarżące, ale raczej za ingerencję w prawo do poszanowania mienia do celów pierwszego zdania pierwszego paragrafu art. 1 Protokołu nr 1 (zob. *Kjartan Ásmundsson przeciwko* *Islandii*, skarga nr 60669/00, § 40, ETPC 2004-IX; *Wieczorek*, op. cit., § 61; oraz *Valkov i Inni*,op. cit., § 88; zob. także, na zasadzie *mutatis mutandis*, *Maurice przeciwko* *Francji* [Wielka Izba], skarga nr 11810/03, §§ 67-71 i § 79, ETPC 2005-IX; *Draon przeciwko* *Francji* [Wielka Izba], skarga nr 1513/03, §§ 70-72, 6 października 2005 r.; oraz *Hasani przeciwko* *Chorwacji* (dec.), skarga nr 20844/09, 30 września 2010 r.).

35. Trybunał zauważa, że ingerencja była przewidziana prawem, tj. Ustawami nr 3833/2010 oraz 3845/2010.

36. W ocenie interesu publicznego przedmiotowych środków Trybunał przywiązuje szczególną wagę do uzasadnienia towarzyszącego Ustawie nr 3833/2010 oraz uzasadnienia wyroku nr 668/2012 Naczelnego Sądu Administracyjnego.

37. Trybunał zauważa, że przyjęcie zaskarżonych środków było uzasadnione zaistnieniem wyjątkowego kryzysu bez precedensu w historii Grecji. Jak podkreślono w uzasadnieniu towarzyszącym Ustawie nr 3833/2010, był to „najcięższy kryzys finansów publicznych od dekad”, który „podważył wiarygodność kraju, udaremnił wysiłki na rzecz zaspokojenia potrzeb pożyczkowych kraju oraz stanowił poważne zagrożenie dla krajowej gospodarki”. Zgodnie z uzasadnieniem znalezienie sposobu wyjścia z kryzysu stanowiło „historyczną odpowiedzialność i narodowy obowiązek”, a Grecja podjęła się „doprowadzenia do konsolidacji fiskalnej w oparciu o precyzyjne cele i precyzyjny harmonogram”... .

38. Naczelny Sąd Administracyjny ponadto zauważył w wyroku nr 668/2012, że cięcia wynagrodzeń, dodatków, premii i emerytur osób pracujących w służbie publicznej w następstwie wyżej wspominanych ustaw stanowiły część szerzej zakrojonego programu na rzecz korekty finansów publicznych oraz reformy strukturalnej greckiej gospodarki, której celem, jako całości, było zaspokojenie palących potrzeb finansowych kraju oraz poprawa jego perspektyw gospodarczych i finansowych na przyszłość. Cele te służyły ogólnemu interesowi, a także były zbieżne z celami krajów członkowskich należących do strefy euro z uwagi na wymóg zawarty w ustawodawstwie unijnym, dotyczący zapewnienia dyscypliny budżetowej i zabezpieczenia stabilności strefy euro. Już ze względu na sam swój charakter przedmiotowe środki przyczyniły się do natychmiastowego ograniczenia wydatków publicznych ... .

39. W tym kontekście Trybunał przypomina, że pojęcie „interesu publicznego” jest z konieczności obszerne. Jak już zauważono, decyzja o przyjęciu ustaw mających na celu zrównoważenie wydatków i przychodów państwa będzie zwykle obejmować uwzględnienie kwestii politycznych, gospodarczych i społecznych, a margines oceny, jaki ma do dyspozycji ustawodawca w ramach wdrażania polityk socjalnych i gospodarczych, jest szeroki. Trybunał uszanuje zatem decyzję ustawodawcy o tym, co leży „w interesie publicznym”, chyba że decyzja ta jest wyraźnie bezpodstawna (zob. *Jahn i Inni*, op.cit., § 91; *Zvolský i Zvolská przeciwko Republice Czeskiej*, skarga nr 46129/99, § 67 *in fine*, ETPC 2002-IX; oraz *Mihaieş i Senteş*, op. cit., § 19). W kwestiach polityki ogólnej, w sprawie której opinie w demokratycznym społeczeństwie mogą być stosunkowo rozbieżne, należy przyznać szczególne znaczenie roli krajowego decydenta (zob. *James i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 lutego 1986 r., § 46, Seria A nr 98, oraz *Valkov i Inni*, op. cit., § 92).

40. Trybunał również zauważa, że poza środkami dotyczącymi wynagrodzeń, jakie określono w Ustawach nr 3833/2010 oraz 3845/2010, wprowadzono również inne środki w ramach innego ustawodawstwa, których celem było między innymi przywrócenie sprawiedliwości opodatkowania i przeciwdziałanie uchylaniu się od podatków, reforma systemu ubezpieczeń społecznych i systemu emerytalnego pracowników służby publicznej, przegląd procedur kontroli i audytu finansów publicznych, otwarcie niektórych zamkniętych zawodów oraz poprawa kondycji spółek państwowych.

41. Z powyższych względów Trybunał nie ma powodu poddawać w wątpliwość, że podejmując decyzje o cięciu wynagrodzeń i emerytur pracowników służby publicznej ustawodawca działał w interesie publicznym.

42. Pozostaje ustalić, czy w niniejszej sprawie osiągnięto słuszną równowagę między potrzebami ogólnego interesu społeczności a wymogami ochrony praw podstawowych pierwszej skarżącej oraz członków drugiej skarżącej.

43. Trybunał zauważa, że Ustawa nr 3833/2010 skutkowała obniżką płac i emerytur wszystkich pracowników lub byłych pracowników służby publicznej o 12%. Zgodnie z uchwaloną dwa miesiące później Ustawą nr 3845/2010 płace i emerytury zostały obniżone o kolejne 8%, wprowadzono cięcia dodatków bożonarodzeniowego, wielkanocnego i wakacyjnego do wysokości odpowiednio 500, 250 i 250 euro, a także określono, że całkowita wysokość miesięcznych wypłat nie powinna przekraczać 3.000 euro. Środki przewidziane Ustawą nr 3845/2010 zostały uznane przez ustawodawcę za niezbędne z uwagi na fakt, że środki przyjęte wcześniej w Ustawie nr 3833/2010 okazały się niewystarczające, aby zaradzić trudnej sytuacji gospodarczej kraju.

44. Trybunał przywiązuje szczególną wagę do powodów podanych przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w swoim wyroku z dnia 20 lutego 2012 roku oddalił kilka argumentów podnoszących, że przedmiotowe środki naruszyły zasadę proporcjonalności. Dokładnie rzecz biorąc, Naczelny Sąd Administracyjny uznał fakt, że cięcia płac i emerytur nie były wyłącznie tymczasowe, za uzasadniony, gdyż celem ustawodawcy nie było wyłącznie zaradzenie trwającemu wówczas poważnemu kryzysowi budżetowemu, ale również skonsolidowanie finansów państwa w sposób trwały. Ponadto Sąd odniósł się do orzecznictwa Trybunału dotyczącego tego rodzaju cięć płac i emerytur wprowadzonych przez szereg państw w tym samym ogólnym kontekście kryzysu gospodarczego. Zauważył ponadto, że skarżące nie podniosły w szczególności, że ich sytuacja pogorszyła się do tego stopnia, że były zagrożone znalezieniem się poniżej progu egzystencji.

45. Trybunał zauważa, że pierwsza skarżąca przedstawiła szczegółowe informacje na temat jej dochodów przed wejściem w życie Ustaw nr 3833/2010 i 3845/2010, po wejściu w życie tego ustawodawstwa, a także po wejściu w życie decyzji administracyjnej przyjętej na podstawie Ustawy nr 4024/2011. W rezultacie jej wynagrodzenie netto uległo obniżeniu z 2.435,83 euro do 1.885,79 euro (zob. paragrafy 9 i 13 powyżej).

46. Trybunał uznaje, że zakres, w jakim wynagrodzenie pierwszej skarżącej uległo obniżeniu, nie narażał jej na ryzyko braku dostatecznych środków na życie, a zatem nie naruszał art. 1 Protokołu nr 1. W związku z powyższym, a zwłaszcza w kontekście kryzysu, w jakim doszło do przedmiotowej ingerencji, nie można uznać tej ingerencji za nakładającą na skarżącą nadmierny ciężar.

47. Co się tyczy proporcjonalności zaskarżonych środków w zakresie płac i emerytur pracowników służby publicznej będących członkami drugiej skarżącej, Trybunał odwoła się po prostu do treści samego porozumienia. Zgodnie z porozumieniem, zniesienie wypłaty trzynastej i czternastej emerytury w przypadku osób otrzymujących poniżej 2.500 euro miesięcznie zostało zrekompensowane poprzez wprowadzenie premii w stałej wysokości 800 euro rocznie. Co więcej, podczas gdy wypłata trzynastej i czternastej pensji została zniesiona w stosunku do wszystkich, wprowadzono roczną premię w wysokości 1000 euro, którą sfinansowano poprzez obniżenie dodatków wypłacanych wcześniej tym osobom, które osiągały wyższe dochody. Premia ta została wprowadzona z myślą o ochronie osób w segmencie najniżej zarabiających (osób, które otrzymywały miesięcznie mniej niż 3.000 euro) (zob. paragraf 6 powyżej).

48. Jeśli idzie o alternatywne rozwiązania, ich potencjalne istnienie samo w sobie nie czyni zaskarżonego ustawodawstwa nieuzasadnionym. Zakładając, że ustawodawca działa w ramach marginesu oceny, do Trybunału nie należy ocena, czy przedmiotowe ustawodawstwo stanowiło najlepsze rozwiązanie dla problemu lub czy ustawodawca powinien skorzystać ze swobody uznania w inny sposób (zob. *James i Inni*, op. cit., § 51, oraz *J.A.* *Pye (Oxford) Ltd przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 44302/02, § 45, 15 listopada 2005 r.).

49. W rezultacie Trybunał uznaje, że skarga dotycząca art. 1 Protokołu nr 1 jest w sposób oczywisty bezzasadna i należy ją odrzucić na mocy przepisów art. 35 §§ 3 (a) i 4 Konwencji

...

W związku z powyższym Trybunał jednomyślnie

*łączy* skargi,

*uznaje* skargi za niedopuszczalne.

André Wampach Isabelle Berro-Lefèvre  
Zastępca Kanclerza Przewodnicząca

1. Niniejsze tłumaczenie zostało przygotowane w oparciu o wyciąg z decyzji, która została przyjęta w języku francuskim, przygotowany w języku angielskim przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. [↑](#footnote-ref-1)