



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Constitutional Tribunal]

Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Constitutional Tribunal for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Trybunał Konstytucyjny, www.trybunal.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Trybunału Konstytucyjnego]

Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

DRUGA SEKCJA

DECYZJA

(Skargi nr 62235/12 i 57725/12)

António Augusto DA CONCEIÇÃO MATEUS przeciwko Portugalii
oraz Lino Jesus SANTOS JANUÁRIO przeciwko Portugalii

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Druga Sekcja), zasiadając w dniu 8 października 2013 r. jako Izba składająca się z następujących sędziów:

Guido Raimondi, *Przewodniczący*,

Peer Lorenzen,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Nebojša Vučinić,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Helen Keller, *sędziowie*,

i Stanley Naismith, *Kanclerz Sekcji*,

Obradując na posiedzeniu zamkniętym w dniu 10 września 2012 r. oraz, odpowiednio, w dniu 27 sierpnia 2012 r.,

Po naradzie postanawia, co następuje:

FAKTY

1. Skarżącym w pierwszej sprawie jest pan António Augusto da Conceição Mateus, obywatel Portugalii, który urodził się w 1939 r. i mieszka w Aveiras de Baixo.

2. Skarżącym w drugiej sprawie jest pan Lino Jesus Santos Januário, obywatel Portugalii, który urodził się w 1940 r. i mieszka w Almeirim.

A. Okoliczności sprawy

3. Skarżący są emerytami uprawnionymi do otrzymywania świadczeń ubezpieczenia społecznego w ramach systemu emerytalnego sektora publicznego, który obowiązywał do dnia 1 stycznia 2006 r. Świadczenia te obejmują świadczenia urlopowe i świąteczne (*subsídio de férias* i *subsídio de Natal*), stanowiące równowartość trzynastej i czternastej pełnej kwoty emerytury i są normalnie wypłacane w lipcu i grudniu każdego roku.

4. W kwietniu 2011 r. Portugalia zwróciła się z wnioskami o udzielenie pomocy finansowej do Unii Europejskiej (UE), Państw Członkowskich strefy euro oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). W maju 2011 r. władze portugalskie wraz z urzędnikami z Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i MFW wynegocjowały Gospodarczy Program Dostosowawczy obejmujący wspólny pakiet finansowy o wartości 78 miliardów euro (EUR) (26 mld EUR w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej, 26 mld EUR w ramach Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej oraz około 26 mld EUR ze strony MFW). Umowa dotycząca programu została oficjalnie przyjęta w dniu 17 maja 2011 r. na spotkaniu Eurogroup/ECOFIN w Brukseli, gdzie Rząd Portugalii podpisał Protokół Ustaleń dotyczący Szczegółowych Warunków w zakresie Polityki Gospodarczej (PU) z UE, EBC i MFW, a następnie dwa dokumenty powiązane: Techniczny Protokół Ustaleń oraz Umowę Kredytową.

PU określa zasady polityki gospodarczej i społecznej, w tym między innymi działania o charakterze podatkowym oraz socjalnym, jakie Portugalia powinna wdrożyć w okresie obowiązywania programu (2011 - 2014) w celu poprawy swojej sytuacji finansowej oraz otrzymania wsparcia finansowego ze strony UE.

Zgodnie z postanowieniami PU Portugalia miałaby, między innymi:

„(...) 1.11 Obniżyć wysokość emerytur w kwocie powyżej 1.500 EUR według stawek progresywnych stosowanych względem wynagrodzeń w sektorze publicznym począwszy od stycznia 2011 r. w celu uzyskania oszczędności w wysokości co najmniej 445 mln EUR.

1.12 Zawiesić stosowanie zasad indeksacji emerytur i zamrozić wysokość emerytur, z wyłączeniem najniższych emerytur, w 2012 r.”

5. W dniu 30 grudnia 2011 r. w Dzienniku Urzędowym (*Diário da República*) opublikowano ustawę nr 64-B/2011 w sprawie budżetu państwa (*Lei do Orçamento de Estado para 2012*, dalej zwana „Ustawą Budżetową na rok 2012”), której celem w znacznym stopniu było wdrożenie PU.

6. Zgodnie z postanowieniami art. 25 Ustawy Budżetowej na rok 2012 obniżeniu ulec miała wysokość świadczeń urlopowych i świątecznych bądź świadczeń równorzędnych wypłacanych osobom należącym do określonych kategorii emerytów (*aposentados* oraz *reformados*) otrzymujących emerytury w ramach systemu emerytur dla sektora publicznego. Przepisy te miały mieć zastosowanie w okresie obowiązywania Programu Wsparcia Ekonomicznego i Finansowego. W odniesieniu do osób otrzymujących emerytury w wysokości od 600 EUR do 1.100 EUR obniżka świadczeń urlopowych i świątecznych obliczana miała być według wzoru: $1.320 - (1,2 \times \text{wysokość emerytury miesięcznej})$. Obniżki miały zostać wprowadzone począwszy od roku 2012.

7. W rezultacie wejścia w życie Ustawy Budżetowej na rok 2012 pierwszy skarżący, którego miesięczna emerytura wynosiła 722,87 EUR, poniósł w 2012 r. łączne straty w wysokości 1.102,40 EUR z tytułu obniżki świadczeń urlopowych i świątecznych o kwotę 551,20 EUR. Drugi skarżący, którego miesięczna emerytura wynosiła 910,92 EUR, poniósł w 2012 r. łączne straty w wysokości 1,368.04 EUR ze względu na obniżenie wartości wypłat o 684,02 EUR. Takie łączne straty stanowiły, odpowiednio 10,8% i 10,7%, łącznej rocznej wartości wypłat emerytur skarżących, z uwzględnieniem świadczeń urlopowych i świątecznych.

8. W dniu 19 stycznia 2012 r. grupa członków portugalskiego Parlamentu zaskarżyła konstytucjonalność przepisów art. 21 i 25 Ustawy Budżetowej na rok 2012 przed Trybunałem Konstytucyjnym, twierdząc, że przepisy te stanowią naruszenie zasady równości oraz prawa do ubezpieczenia społecznego. Artykuł 21 dotyczył cięć podobnego typu dotyczących obywateli należących do innych kategorii.

9. W decyzji z dnia 5 lipca 2012 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że redukcja kwot świadczeń urlopowych i świątecznych wypłaconych emerytom obu kategorii objętym systemem emerytur dla sektora publicznego, zgodnie z postanowieniami art. 25 Ustawy Budżetowej na rok 2012, stanowiła naruszenie zasady „równości proporcjonalnej”, a zatem nie była zgodna z Konstytucją. Jednakże ze względu na fakt, iż Budżet na rok 2012 znajdował się już na zaawansowanym etapie realizacji Portugalia nie miała możliwości opracowania rozwiązań alternatywnych służących osiągnięciu celów budżetowych i zapewnieniu wsparcia finansowego ze strony kredytodawców, które stanowiło „wyjątkowo ważny interes publiczny”, Trybunał Konstytucyjny uznał, że w 2012 r. jego własna

decyzja nie powinna wejść w życie. Z praktycznego punktu widzenia oznaczało to, że w 2012 r. wprowadzenie cięć było możliwe.

10. W nieoznaczonym dniu pierwszy skarżący złożył skargę do Trybunału Konstytucyjnego, podnosząc zarzut, iż obniżenie kwot wypłat świadczeń urlopowych i świątecznych było niezgodne z Konstytucją. W dniu 3 kwietnia 2013 r. Trybunał Konstytucyjny wystosował do pierwszego skarżącego pismo, w którym odniósł się do decyzji z dnia 5 lipca 2012 r.

B. Właściwe prawo krajowe i praktyka

1. Konstytucja Republiki Portugalskiej:

Artykuł 13

Zasada Równości

„Wszystkim obywatelom przysługuje taka sama godność społeczna i wszyscy obywatele są równi wobec prawa.

Artykuł 282

Skutki orzeczenia o niekonstytucjonalności lub nielegalności

1. Orzeczenie o niekonstytucjonalności lub nielegalności z mocą powszechnie obowiązującą wywołuje skutki od chwili wejścia w życie normy uznanej za niekonstytucyjną lub nielegalną i powoduje przywrócenie obowiązywania norm uchylonych przez normę stanowiącą przedmiot orzeczenia.

2. W przypadku niekonstytucyjności lub nielegalności wynikającej z naruszenia normy konstytucyjnej lub ustawowej późniejszej, orzeczenie wywołuje skutki dopiero w chwili wejścia w życie tej normy.

4. Jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo prawne, zasada bezstronności lub interes publiczny o szczególnym znaczeniu, które należy uzasadnić, Trybunał Konstytucyjny może określić skutki niekonstytucyjności lub nielegalności o zasięgu węższym niż przewidziany w ust. 1 i 2 ...”

2. Ustawa Budżetowa na rok 2012 (ustawa nr 64-B/201.)

Artykuł 25

Zawieszenie wypłat świadczeń urlopowych i świątecznych bądź równorzędnych na rzecz *aposentados* i *reformados*

„1. W okresie obowiązywania PWEF, na zasadzie środka nadzwyczajnego mającego na celu przywrócenie stabilności budżetowej, wypłata świadczeń urlopowych i świątecznych bądź innych świadczeń odpowiadających płatnościom z tytułu trzynastego i czternastego miesiąca i płatnych przez CGA, I.P., Krajowego Centrum Emerytur oraz, bezpośrednio lub za pośrednictwem funduszy emerytalnych prowadzonych przez podmioty publiczne, niezależnie od charakteru i stopnia ich niezależności czy autonomii..., na rzecz *aposentados*, *reformados*, osób otrzymujących świadczenia przedemerytalne, itp., których wysokość emerytury przewyższa 1.100, zostaje zawieszona.

2. Emeryci, których wysokość miesięcznej emerytury wynosi lub przewyższa 600 EUR oraz nie przewyższa wartości 1.100 EUR zostaną objęci redukcją świadczeń, o których mowa powyżej, w wysokości kwoty obliczonej w następujący sposób: wysokość świadczenia = 1.320 – 1,2 x wysokość miesięcznej emerytury.

...

6. Zasady wprowadzone w niniejszym artykule mają charakter bezwarunkowy i nadzwyczajny, mają znaczenie nadrzędne względem wszelkich pozostałych zasad, szczegółowych czy nadzwyczajnych, a także względem układów zbiorowych pracy czy umów o pracę i nie mogą zostać usunięte ani zmodyfikowane...”

3. Raport Ministra Finansów w sprawie Budżetu Państwa na rok 2012 r. – istotne fragmenty

„Redukcja deficytu będzie odbywać się przede wszystkim na drodze redukcji wydatków (znacznie powyżej 2/3), natomiast w pozostałej części poprzez wzrost przychodów. Obniżenie zapotrzebowania finansowego sektora publicznego w istotny sposób przyczyni się do zmniejszenia potrzeb finansowych gospodarki jako całości.”

...

„Kwota świadczeń (stanowiąca około 33% całości wydatków w 2010 r.) zostanie obniżona o 1,2% wartości PKB. Udział obniżek świadczeń urlopowych i świątecznych wypłacanych na rzecz emerytów wyniesie ... równowartość 0,7% PKB.”

„W okresie obowiązywania Programu Wsparcia Gospodarczego i Finansowego zawieszona zostaje wypłata świadczeń urlopowych i świątecznych lub dowolnych świadczeń odpowiadających płatnościom z tytułu trzynastego i czternastego miesiąca w przypadku emerytur w wysokości powyżej 1.000 EUR. W odniesieniu do emerytur w wysokości powyżej wynagrodzenia minimalnego (485 EUR), lecz poniżej 1.000 EUR, świadczenia te podlegać będą redukcji według stawek progresywnych...”

4. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lipca 2012 r. (nr 353/201) – istotne fragmenty

„... Uzasadnieniem zróżnicowanego traktowania osób otrzymujących wynagrodzenie i emerytury z budżetu Państwa jest skuteczność środków przyjętych w celu osiągnięcia rezultatu [leżącego] w niezaprzeczalnym i istotnym interesie ogólnym.

Faktycznie, można dowodzić, że wybrana opcja będzie szczególnie skuteczna z tego względu, że z pewnością przyczyni się do redukcji deficytu w krótkim czasie. Jest zatem zgodna ze strategią działania, której definicja mieści się w zakresie „prerogatywy swobodnego kształtowania polityki” ustawodawcy [*livre conformação política do legislador*].

Można zatem uznać, że pewien poziom dyferencjacji pomiędzy osobami otrzymującymi pieniądze ze środków publicznych a osobami działającymi w sektorze prywatnym jest z pewnością dopuszczalny, a redukcja przychodów dotycząca wyłącznie pierwszej grupy nie jest w nieuzasadniony sposób dyskryminująca w kontekście bieżącej sytuacji gospodarczej i finansowej.

Jednakże oczywistym jest, że swoboda ustawodawcy w zakresie redukcji wynagrodzeń i emerytur osób otrzymujących pieniądze ze środków publicznych z zamiarem osiągnięcia równowagi budżetowej, nawet w kontekście poważnego kryzysu gospodarczego i finansowego, nie może być nieograniczona. Różnica stopnia wyrzeczeń nałożonych na osoby, względem których środek ten został zastosowany, a pozostałe osoby, musi podlegać ograniczeniom.

Istotnie, z prawnego punktu widzenia, równość traktowania należy zawsze interpretować jako równość proporcjonalną. Zatem brak równości uzasadniany różnicą sytuacji musi zostać zbadany z punktu widzenia proporcjonalności. Zakres nierównego traktowania musi być proporcjonalny do przyczyn uzasadniających takie traktowanie i nie może być nadmierny.

DECYZJA w sprawach DA CONCEIÇÃO MATEUS przeciwko Portugalii i SANTOS JANUÁRIO przeciwko Portugalii

Jak stwierdzono w orzeczeniach niniejszego Trybunału nr 39/88 i 96/2005 r.: równość traktowania nie oznacza jednakże egalitarności, a raczej proporcjonalną równość traktowania. Zgodnie z tą zasadą sytuacje zasadniczo podobne powinny być traktowane w ten sam sposób, natomiast sytuacje zasadniczo różne – w sposób różny, lecz proporcjonalny.

W związku z powyższym musimy ocenić na podstawie kryterium równości proporcjonalnej, czy kwoty, których płatność została zawieszona na mocy art. 21 i art. 25 ustawy nr 64-B/2011 z dnia 30 grudnia (Ustawy Budżetowej na rok 2012), nie skutkują „oczywiście” [num „*critério de evidência*”] nadmiernym poziomem zróżnicowania w porównaniu do przyczyn uzasadniających redukcję przychodów nałożoną jedynie na obywateli otrzymujących pieniądze ze środków publicznych.

W tym celu należy koniecznie wskazać i ocenić wyrzeczenia, jakie przepisy będące przedmiotem oceny nakładają na osoby otrzymujące wynagrodzenie i emerytury ze środków publicznych.

Na podstawie tychże przepisów roczne przychody pracowników i emerytów sektora publicznego otrzymujących płatności w kwotach brutto od 600 EUR do 1.000 EUR ulegną stopniowej redukcji o wartości do 14,3%. W sytuacji, w której brak wystarczających przychodów już stanowi przyczynę trudności, każde dalsze obniżenie przychodów tego rodzaju, które progresywnie osiągnąć ma wartość 14,3% rocznej wartości przychodów [osób, których to dotyczy], stanowi obciążenie nadmierne.

Redukcja rocznych przychodów pracowników i emerytów sektora publicznego otrzymujących płatności brutto w wysokości od 1.100 EUR do 1.500 EUR wyniesie 14,3%, co w tym kontekście stanowi znaczne obniżenie wysokości przychodów w porównaniu do osób otrzymujących takie przychody same lub wyższe, lecz nieobjęte redukcją. W odniesieniu do emerytur w wyższych kwotach należy podkreślić, że w przypadku emerytur w wysokości dwunastokrotności minimum socjalnego redukcja wyniesie 25% kwoty nadwyżki, zaś w przypadku emerytur w wysokości osiemnastokrotności minimum socjalnego - 50% nadwyżki.

W przypadku osób otrzymujących wypłaty w wysokości powyżej 1.500 EUR brutto obniżka również wyniesie 14,3% rocznych przychodów. Zważywszy, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu nr 396/2011, w podobnym kontekście dotyczącym redukcji wynagrodzeń [urzędników państwowych] zgodnie z art. 19 ustawy nr 55-A/2010 z dnia 31 grudnia wynoszących od 3,5% do 10% rocznych przychodów, uznał, iż ograniczony okres trwania i zakres takich redukcji pozostawał w granicach dopuszczalnego dodatkowego wysiłku ze strony obywateli, wprowadzenie dalszej redukcji, wynoszącej obecnie 14,3% rocznych przychodów [osób, których to dotyczy], to jest średnio ponad trzykrotnie więcej niż w przypadku redukcji pierwotnych, [należy stwierdzić], że wartość procentowa redukcji stanie się tak wysoka, że w sposób oczywisty przekracza te granice.

Środki te będą stosowane przez okres trzech lat (2012-2014) i przyniosą w tym okresie ciągłe i skumulowane efekty ..., które – w powiązaniu z zamrożeniem wynagrodzeń i emerytur w sektorze publicznym w latach 2010, 2011 i 2012, a także w latach następnych zgodnie z postanowieniami protokołów ustaleń PWEF, oraz w połączeniu ze zjawiskiem inflacji, doprowadzą do obniżenia realnej wartości wynagrodzeń i emerytur stanowiącej równowartość stóp inflacji zanotowanych w całym tym okresie.

Od większości pozostałych obywateli, którzy otrzymują przychody z innych źródeł, niezależnie od kwot [jakie otrzymują], nie wymaga się podobnych wyrzeczeń.

Różnica w traktowaniu jest tak wyraźna i znacząca, że skuteczność środka przyjętego w celu redukcji deficytu publicznego do poziomu określonego w protokołach ustaleń [jej] nie uzasadnia, szczególnie że istniała możliwość określenia alternatywnych rozwiązań mających na celu redukcję deficytu, zarówno po stronie wydatków (np. środki wskazane w protokołach ustaleń), jak i po stronie przychodów (np. poprzez bardziej kompleksowe działania, których efekty byłyby identyczne z efektami redukcji przychodów).

DECYZJA w sprawach DA CONCEIÇÃO MATEUS przeciwko Portugalii i SANTOS JANUÁRIO przeciwko Portugalii

Rozwiązania takie byłyby wystarczająco skuteczne, by osiągnąć [cele] w interesie ogólnym i nie obciążąłyby nadmiernie tych podatników, którzy otrzymują przychody lub świadczenia socjalne w ramach funduszy publicznych.

Oczywistym jest zatem, że różnica w traktowaniu osób otrzymujących wynagrodzenia i emerytury ze środków publicznych [oraz pozostałych obywateli] jest nadmierna [i nie spełnia kryterium] równości proporcjonalnej.

Mimo, iż wiadomym jest, że znajdujemy się w bardzo poważnej sytuacji gospodarczej i finansowej, w której istotnym jest osiągnięcie celów w zakresie deficytu publicznego określonych w protokołach ustaleń, aby zapewnić utrzymanie finansowe Państwa, cele te powinny być osiągnane na drodze zastosowania środków redukcji wydatków i/lub wzrostu przychodów, które nie skutkują nadmiernie zróżnicowanym rozłożeniem wyrzeczeń.

Ponadto, im większych wyrzeczeń wymaga się ze strony obywateli w celu realizacji interesów ogólnych, tym istotniejsze powinny być wymogi równości i sprawiedliwości w zakresie rozłożenia takich wyrzeczeń.

Opisana powyżej sytuacja oraz potrzeba jej rozwiązania poprzez zastosowanie skutecznych środków nie może stanowić podstawy rezygnacji ustawodawcy z obowiązku poszanowania podstawowych wolności oraz zasad leżących u podstaw praworządności, w tym parametrów takich jak zasada równości proporcjonalnej. Jest oczywistym, że Konstytucja nie może ignorować rzeczywistości gospodarczej i finansowej, w szczególności w sytuacji, którą można uznać za szczególnie trudną. Posiada jednakże szczególną normatywną autonomię, która zezwala na zapobieganie temu, by cele gospodarcze i finansowe w sposób nieograniczony przeważały nad parametrami takimi jak równość, której Konstytucja chroni i którą powinna wspierać.

Należy zatem stwierdzić, że przepisy dotyczące zawieszenia świadczeń urlopowych i świątecznych bądź innych płatności odpowiadających wypłatom za trzynasty i czternasty miesiąc, dotyczące zarówno osób otrzymujących wynagrodzenie wypłacane przez organa publiczne, jak i osób otrzymujących emerytury [*pensões de reforma ou aposentação*] w ramach systemu ubezpieczeń społecznych sektora publicznego za pośrednictwem państwowego zakładu ubezpieczeń społecznych, w latach 2012-2014, naruszają zasadę równości w zakresie rozłożenia obciążeń publicznych, zapisaną w art. 13 Konstytucji.

Z tej przyczyny przepisy art. 21 i art. 25 ustawy nr 64-B/2011 z dnia 30 grudnia (Ustawa Budżetowa na rok 2012) powinny zostać uznane za niekonstytucyjne bez konieczności oceny, czy naruszają pozostałe parametry konstytucyjne, na które powołują się skarżący.

...

Jak stwierdzono powyżej, środki polegające na zawieszeniu wypłat wynagrodzeń i emerytur zostały przyjęte w kontekście polityki gospodarczej i finansowej mającej na celu redukcję deficytu publicznego w perspektywie krótkoterminowej celem spełnienia limitów deficytu publicznego (4,5% PKB w 2012 r.) nałożonych na mocy protokołów ustaleń, o których mowa powyżej, co stanowi warunek otrzymania kredytów uzgodnionych z Unią Europejską i Międzynarodowym Funduszem Walutowym.

W kontekście obecnej sytuacji poważnego kryzysu dalszy dostęp do finansowania zewnętrznego ma podstawowe znaczenie dla Portugalii. Przestrzeganie takich limitów budżetowych jest zatem celem stanowiącym nadzwyczajny interes publiczny.

Uwzględniając fakt, że realizacja Budżetu na rok 2012 jest obecnie zaawansowana, konsekwencje uznania przepisów za niekonstytucyjne mogłyby w nieunikniony sposób doprowadzić do nieosiągnięcia tego celu, co grozi nieotrzymaniem uzgodnionego finansowania, a w rezultacie niewypłacalnością Państwa. Faktycznie, oszczędności netto wydatków publicznych pozyskane na skutek zawieszenia płatności urlopowych i świątecznych bądź równorzędnych ... odgrywają istotną rolę w budżecie Państwa podobnie jak w odniesieniu do środków finansowych wdrożonych w celu osiągnięcia celu, o którym mowa powyżej; praktycznie niemożliwym byłoby opracowanie i wdrożenie w pozostałym

okresie [to jest do] końca roku środków alternatywnych, które przyniosłyby w 2012 r. skutki niezbędne dla osiągnięcia celów budżetowych.

Znaleźliśmy się zatem w sytuacji, w której [ze względu na] nadzwyczajnie ważny interes publiczny Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek ograniczenia skutków uznania niekonstytucyjności, zgodnie z przepisem art. 282 § 4 Konstytucji, które to uznanie niekonstytucyjności nie będzie mieć zastosowania względem zawieszenia wypłat świadczeń urlopowych i świątecznych bądź wszelkich świadczeń równorzędnych w roku 2012.

...

Z tych przyczyn:

a) Przepisy art. 21 i art. 25 ustawy nr 64-B/2011 z dnia 30 grudnia (Ustawy Budżetowej na rok 2012) zostają uznane za niekonstytucyjne, z ogólnym skutkiem wiążącym, na podstawie naruszenia zasady równości zapisanej w art. 13 Konstytucji Republiki Portugalskiej,

b) Na mocy art. 282 § 4 Konstytucji Republiki Portugalskiej niniejsze uznanie niekonstytucyjności nie ma zastosowania względem zawieszenia wypłat świadczeń urlopowych i świątecznych bądź wszelkich świadczeń równorzędnych w roku 2012.

C. Ocena UE sytuacji gospodarczej w Portugalii w 2011 roku

11. Dokument roboczy służb Komisji Europejskiej załączony do Zalecenia Rady w sprawie Krajowego Programu Reform Portugalii z 2011 r. zawierający opinię Rady na temat zaktualizowanego programu stabilności na lata 2011-2014 przedstawionego przez Portugalię, wydany w czerwcu 2011 r. (SEK(2011) 730 ostateczny), zawiera opis sytuacji gospodarczej w Portugalii oraz głównych elementów programu naprawy gospodarki:

„1. Wprowadzenie

W 2010 r. PKB Portugalii wzrosło o [sic] 1,3%. Ta dodatnia stopa wzrostu wynika jednak w dużej mierze z wyjątkowych okoliczności, które spowodowały dynamiczny wzrost eksportu i spożycia prywatnego. Wzrost konsumpcji indywidualnej spowodowany był w znacznej mierze przewidywanymi skutkami wzrostu podatku VAT w lipcu 2010 r. i styczniu 2011 r. Mimo istotnego wzrostu wartości handlu zagranicznego, udziały rynkowy eksportu spadł w 2010 r. o 0,9%. Sytuacja w zakresie kształtowania się cen oraz kosztów wyraźnie wskazywała, że Portugalia nie zwiększała konkurencyjności na tyle szybko, aby skorygować deficyt na rachunku obrotów bieżących, który osiągnął najwyższy poziom – 10 % PKB – w 2010 r. Podobnie, stosunkowo wysoki poziom konsumpcji indywidualnej był wynikiem czynników o charakterze tymczasowym takich jak stosunkowo niski poziom inflacji związany ze spadkiem cen energii elektrycznej. Ponadto, pod koniec zeszłego roku przewidywania dotyczące wzrostu podatków pośrednich doprowadziły do pewnej koncentracji wydatków. Ogólna słabość gospodarki oraz gwałtowny wzrost bezrobocia doprowadziły do powstania znacznego deficytu budżetowego, który w 2009 r. przekroczył 10% PKB, a w 2010 r. - 9%, w porównaniu do poziomu 3,5% zanotowanego w 2008 r.

W okresie recesji poziom bezrobocia w Portugalii systematycznie wzrastał, aż do 11,2 %. Ludzie młodzi (22,4 % w 2010 r.) oraz starsze pokolenia (7,7 %) są bardziej

DECYZJA w sprawach DA CONCEIÇÃO MATEUS przeciwko Portugalii i SANTOS JANUÁRIO przeciwko Portugalii

zagrożeni bezrobociem niż przeciętnie w UE. Osoby bezrobotne długotrwale stanowią obecnie ponad 55% wszystkich bezrobotnych, co może wywierać niekorzystny wpływ na ogólny poziom umiejętności osób bezrobotnych i wskazuje na poważne problemy strukturalne portugalskiego rynku pracy. Wraz z bezrobociem nadal słabł poziom zatrudnienia. Wskaźnik zatrudnienia osiągnął najniższy poziom w dziesięcioleciu (70,5 % in 2010 r.), choć nadal utrzymywał się powyżej średniej dla UE (68,6 %).

W ostatnim czasie niekorzystny rozwój sytuacji w zakresie finansów publicznych oraz pesymistyczne prognozy wzrostu gospodarczego doprowadziły do spadku zaufania i zwiększenia presji na rynkach obligacji skarbowych. Równocześnie w sektorze bankowym, w znacznym stopniu uzależnionym od finansowania zewnętrznego, znacząco spadł poziom finansowania rynkowego, w związku z czym banki musiały w istotnym stopniu korzystać z finansowania w ramach Eurosystemu. Po porażce związanej z nieuzyskaniem zatwierdzenia Parlamentu dla Programu Stabilności pod koniec marca rząd podał się do dymisji. Ze względu na przewidywane kolejne obniżki ocen portugalskich obligacji skarbowych stopy procentowe osiągnęły poziom niewłaściwy z perspektywy długoterminowych celów w zakresie stabilności finansów publicznych. W rezultacie Portugalia w dniu 7 kwietnia ROK zwróciła się do Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) z prośbą o udzielenie międzynarodowego wsparcia finansowego. Negocjacje pomiędzy władzami portugalskimi a wspólną reprezentacją Komisji, MFW i EBC doprowadziły do zawarcia w dniu 3 maja ROK umowy Gospodarczego Programu Dostosowawczego na lata 2011-2014.

2. Główne elementy gospodarczego programu dostosowawczego [bez przypisów]

W dniu 17 maja Rada ECOFIN przyjęła oficjalnie Decyzję, na mocy której możliwe będzie udzielenie Portugalii pomocy finansowej. Program przewiduje udzielenie finansowania zewnętrznego przez Unię Europejską, Państwa Członkowskie strefy euro oraz MFW w wysokości do 78 mld EUR oraz zobowiązanie Portugalii do wprowadzenia głębokich, przyspieszonych reform na kilku obszarach.

Cele podatkowe Programu są ambitne, lecz realistyczne. Oczekuje się, że deficyt publiczny wyniesie 5,9 % PKB w 2011 r., 4,5% PKB w 2012 r. i 3,0% w 2013 r., zgodnie z wymogami Procedury Nadmiernego Deficytu. Przewiduje się, że zadłużenie Rządu osiągnie najwyższy poziom w roku 2013 (około 108%), a następnie zacznie spadać. Działania konsolidacyjne prowadzone są w sposób przyspieszony, zakrojony na szeroką skalę i wspierane dzięki wdrażaniu szerokiego wachlarza środków mających na celu ograniczeni wydatków i wzrost przychodów.

Z punktu widzenia wydatków środki obejmują między innymi ograniczenie wynagrodzeń w sektorze publicznym, niższe kwoty przekazywane na rzecz administracji lokalnej i regionalnej oraz przedsiębiorstw państwowych, korektę emerytur oraz niższe nakłady kapitałowe. Z perspektywy przychodów, środki obejmują między innymi poszerzenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych i podatkiem dochodowym od osób fizycznych poprzez ograniczenie odliczeń i zasad specjalnych; zapewnienie zbieżności odliczeń od podatku dochodowego od osób fizycznych mających zastosowanie w przypadku rent i emerytur oraz dochodów z pracy; zmiany zasad opodatkowania nieruchomości polegające na znacznym ograniczeniu zakresu zwolnień; poszerzenie podstawy opodatkowania podatkiem VAT poprzez ograniczenie zakresu zwolnień i zmiany w wykazach towarów i usług objętych stawką standardową i obniżoną. Konsolidację budżetu wspierać będą działania uzupełniające, których celem będzie wzmocnienie

DECYZJA w sprawach DA CONCEIÇÃO MATEUS przeciwko Portugalii i SANTOS JANUÁRIO przeciwko Portugalii

ram podatkowych, doskonalenie wszystkich etapów procesu budżetowania, w tym monitorowania i kontroli, aby ograniczyć ryzyko podatkowe. Ponadto, Portugalia osiągnie poprawę efektywności z tytułu istotnej reorganizacji administracji publicznej na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym.

Zgodnie z zaleceniami Protokołu Ustaleń dotyczącego Szczegółowych Warunków w zakresie Polityki Gospodarczej, Portugalia opublikuje dokument strategii podatkowej dla sektora władz publicznych do końca sierpnia 2011 r., a następnie raz do roku w kwietniu, dla celów Programu Stabilności. W dokumencie przedstawione zostaną 4-letnie średnioterminowe prognozy gospodarcze i podatkowe oraz 4-letnie koszty decyzji podejmowanych w ramach nowej polityki. W budżetach uwzględniane będzie uzgodnienie aktualizacji czteroletnich prognoz podatkowych na podstawie decyzji podejmowanych w ramach polityki gospodarczej oraz aktualizacji parametrów, np. decyzji dotyczących polityki, zmian w środowisku makroekonomicznym).

Reformy strukturalne obejmują szeroki zakres obszarów, w tym rynek pracy, rynek mieszkaniowy, oświatę, energetykę, transport, środowisko biznesowej, wymiar sprawiedliwości, usługi i opiekę zdrowotną. Reformy strukturalne będą odbywać się w trybie przyspieszonym. Oczekuje się, że Portugalia już w 2011 r. wprowadzi pierwszą część działań mających na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy poprzez ograniczenie wypłat odpraw i wprowadzenie bardziej elastycznych rozwiązań w zakresie czasu pracy. Portugalia będzie podejmować dalsze działania mające na celu rozwiązanie problemu niskiego poziomu wykształcenia, wczesnego porzucania nauki, poprawy jakości kształcenia na poziomie średnim oraz kształcenia i praktyk zawodowych z zamiarem zwiększenia efektywności sektora edukacji, podniesienia jakości kapitału ludzkiego oraz ułatwienia dostosowania do rynku pracy. W sektorze energetyki i pozostałych sektorach sieciowych Portugalia wprowadzi działania mające na celu pogłębienie rynków oraz wspieranie konkurencji i elastyczności. Dla osiągnięcia celów w zakresie odnawialnych źródeł energii niezbędne jest usunięcie barier niezwiązanych z kosztami. Portugalia zapewni efektywne kosztowo wdrożenie planów podnoszenia efektywności energetycznej. Dalsze działania wspierające konkurencję i działania dostosowawcze będą wprowadzane także na innych obszarach, przykładowo na rynku usług, nieruchomości, w ramach wymiaru sprawiedliwości oraz warunków otoczenia biznesowego.

Nadal utrzymuje się presja w zakresie płynności banków, mimo że dotychczas portugalski system bankowy stosunkowo dobrze radził sobie z sytuacją kryzysową. Zgodnie z postanowieniami Programu Banco de Portugal będzie skrupulatnie monitorować sytuację w zakresie płynności systemu bankowego i – w razie konieczności – podejmować interwencję. W szczególności istnieje możliwość emisji obligacji gwarantowanych przez rząd o wartości do 35 mld EUR. W okresie obowiązywania Programu sektor bankowy przyjmie strategię zrównoważonej i uporządkowanej redukcji finansowania dłużnego w celu stałej eliminacji braku równowagi finansowej. Ponadto mechanizm wsparcia wypłacalności banków otrzyma środki w wysokości do 12 mld EUR. Jednocześnie banki będą miały obowiązek dalszej poprawy bufora kapitałowego poprzez podwyższenie wartości wskaźnika kapitałów Tier 1 do 10% do końca roku 2012.

Łączna wartość Programu wyniesie 78 mld EUR, z czego 52 mld EUR wypłaci UE (przy równym podziale wpłat z tytułu Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej oraz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej), natomiast pozostałe 26 mld EUR pokryje MFW. Kwota Programu obejmuje 12 mld EUR zarezerwowanych na pokrycie ewentualnych potrzeb sektora bankowego w zakresie

dokapitalizowania, podczas gdy przewiduje się, że wpływy z prywatyzacji zredukują potrzeby finansowe w okresie obowiązywania Programu o około 5 mld EUR. Oczekuje się, że Portugalia będzie w stanie kontynuować rolowanie części istniejącego zadłużenia krótkoterminowego i powrócić na rynek zadłużenia długoterminowego w drugiej połowie 2013 r. Program określa także bufor finansowy na pokrycie nieprzewidzianych odchyłeń od podstawowego scenariusza finansowania opracowanego przez Komisję.”

ZARZUTY

12. Nie odnosząc się do konkretnych postanowień Konwencji, skarżący wskazali na wpływ obniżki wysokości świadczeń urlopowych i świątecznych na ich sytuację finansową i warunki życia.

13. Trybunał określa przepisy prawa właściwe dla faktów danej sprawy (zob. *Guerra i Inni przeciwko Włochom*, wyrok z dnia 19 lutego 1998 r., § 44, *Raporty Wyroków i Decyzji* 1998-I; *Tătar i Tătar przeciwko Rumunii* (dec.), nr 67021/01, § 47, 5 lipca 2007 r.; oraz *Scoppola przeciwko Włochom (nr 2)* [WI], nr 10249/03, § 54, 17 września 2009 r.). W niniejszej sprawie Trybunał uznaje za właściwe zbadanie skarg skarżących z punktu widzenia artykułu 1 Protokołu nr 1.

PRAWO

14. Zgodnie z postanowieniami artykułu 42 ust. 1 Regulaminu Trybunału, Trybunał postanawia połączyć skargi ze względu na podobieństwo faktów i podstawy prawnej.

15. Skarżący odwołali się w sposób dorozumiany do artykułu 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, który stanowi, co następuje:

„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.

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

16. Skarżący podnieśli zarzut naruszenia ich prawa do ochrony mienia na skutek obniżenia wysokości świadczeń urlopowych i świątecznych za rok 2012, skutkującego łącznymi stratami w łącznej wysokości 1.102,40 EUR w przypadku pierwszego skarżącego oraz łącznymi stratami w wysokości 1.368,04 EUR w przypadku drugiego skarżącego.

17. W pierwszej kolejności Trybunał stwierdza, że w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny decyzji z dnia 5 lipca 2012 r., która dopuściła wprowadzenie w życie postanowień art. 25 Ustawy Budżetowej na rok 2012 w 2012 r. i miała skutek *erga omnes*, skarżący nie mieli dostępu do skuteczniejszych krajowych środków odwoławczych w rozumieniu artykułu 35 ust. 1 Konwencji.

18. Wszystkie zasady, które ogólnie mają zastosowanie w sprawach dotyczących artykułu 1 Protokołu nr 1, mają także zastosowanie względem emerytur. Przepis ten nie gwarantuje prawa uzyskania statusu właściciela mienia. Zgodnie z tą samą logiką, nie można go interpretować w taki sposób, że zapewnia prawo do emerytury w określonej wysokości (zob. *Skorkiewicz przeciwko Polsce* (dec.) nr 39860/98, 1 czerwca 1999 r.). Artykuł 1 Protokołu nr 1 nie nakłada na Umawiające się Państwo ograniczeń swobody decydowania, czy zamierza ono posiadać bądź nie, system ubezpieczeń społecznych lub też decydowania o rodzaju lub kwotach świadczeń wypłacanych w ramach takiego systemu. Jeżeli jednakże w Umawiającym się Państwie obowiązuje ustawodawstwo określające wypłatę jako prawo do emerytury – zarówno wtedy, gdy wypłaty takie są lub nie są uzależnione od wcześniej wpłaconych składek – należy uznać, że ustawodawstwo takie generuje interes majątkowy objęty zakresem artykułu 1 Protokołu nr 1 w odniesieniu do osób spełniających wymogi określone w takim ustawodawstwie (zob. *Andrejeva przeciwko Łotwie* [WI], nr 55707/00, § 77, z dalszymi odniesieniami w szczególności do sprawy *Stec przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (dec.), nr 65731/01 i 65900/01, ETPCz 2005-X oraz *Kjartan Ásmundsson przeciwko Islandii*, nr 60669/00, § 39, ETPCz 2004-IX; a także *Carson i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 42184/05, § 64, ETPCz 2010 r.). Obniżenie lub zaprzestanie wypłat emerytury może zatem stanowić ingerencję w prawo poszanowania mienia, która wymaga uzasadnienia (zob. *Valkov i Inni przeciwko Bułgarii*, nr 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 i 2041/05, § 84, 25 października 2011 r. wraz z dalszymi odniesieniami, w szczególności do sprawy *Rasmussen przeciwko Polsce*, nr 38886/05, § 71, 28 kwietnia 2009 r. i *Panfile przeciwko Rumunii* (dec.), nr 13902/11, § 15, 20 marca 2012 r.).

19. W niniejszej sprawie obydwaj skarżący byli zgodnie z prawem uprawnieni do otrzymania świadczeń urlopowych i świątecznych w 2012 r., które otrzymali – jak zwykle – w lipcu i listopadzie 2012 r., przy czym kwoty tych wypłat zostały obniżone o 10,8% łącznej wartości rocznych świadczeń emerytalnych w przypadku pierwszego skarżącego oraz o 10,7% tej wartości w przypadku drugiego skarżącego. Zatem obaj skarżący posiadali interes majątkowy związany ze świadczeniami urlopowymi i świątecznymi, objęty zakresem artykułu 1 Protokołu nr 1.

20. Zgodnie z wymogami artykułu 1 Protokołu nr 1 każdy przypadek ingerencji władz publicznych w prawa do poszanowania mienia powinien

być zgodny z prawem: w istocie, drugie zdanie pierwszego akapitu tego artykułu dopuszcza pozbawienie własności „na warunkach przewidzianych przez ustawę”. Ponadto zasada rządów prawa, jedna z fundamentalnych zasad demokratycznego społeczeństwa jest nieodłączna wszystkim przepisom Konwencji (zob. *Były Król Grecji i Inni przeciwko Grecji* [WI] (meritum), nr 25701/94, § 79, ETPCZ 2000–XII; oraz *Broniowski przeciwko Polsce* [WI], nr 31443/96, § 147, ETPCZ 2004-V).

21. W sprawie skarżących Trybunał zauważa, że mimo uznania niekonstytucjonalności odnośnych przepisów ustawodawstwa krajowego ze względu na fakt, że nie wymagano podobnych wyrzeczeń ze strony obywateli zatrudnionych w sektorze prywatnym Trybunał Konstytucyjny zdecydował o dopuszczeniu cięć w 2012 r. na podstawie przepisu art. 282 § 4 Konstytucji Portugalskiej, który zezwala na ograniczenie skutków uznania niekonstytucjonalności w przypadku wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych. A zatem Trybunał Konstytucyjny dopuścił redukcje zgodnie z prawem krajowym w rozumieniu artykułu 1 Protokołu nr 1.

22. Trybunał podkreśla, iż każda ingerencja w korzystanie z prawa własności musi być zgodna z uzasadnionym celem leżącym w interesie publicznym (zob. *Broniowski*, cyt. powyżej, §§ 147-48 oraz *Hutten-Czapska przeciwko Polsce* [WI], nr 35014/97, §§ 163-64, ETPCz 2006-VIII). W tym względzie Państwo dysponuje zazwyczaj na mocy Konwencji szerokim marginesem swobodnej oceny w odniesieniu do ogólnych środków gospodarczych czy społecznych. Z uwagi na ich bezpośrednią wiedzę o własnym społeczeństwie i jego potrzebach, w ocenie tego, co jest „w interesie publicznym” z punktu widzenia gospodarczego i społecznego, władze krajowe znajdują się zasadniczo w korzystniejszej sytuacji aniżeli sędzia międzynarodowy. Trybunał będzie co do zasady respektować wybory polityczne ustawodawcy, chyba że są one „w sposób oczywisty pozbawione uzasadnionych podstaw” (zob. *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society i Yorkshire Building Society przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 23 października 1997 r., § 80, *Raporty 1997-VII* oraz *Stec i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 65731/01 i 65900/01, § 52, ETPCz 2006-VI). Taki margines swobodnej oceny jest jeszcze szerszy w sytuacji, gdy dana kwestia obejmuje ocenę priorytetów w zakresie rozdziału ograniczonych zasobów Państwa (zob. *Pentiacova i Inni przeciwko Mołdowie* (dec.), nr 14462/03, 4 stycznia 2005 r.; *Huc przeciwko Rumunii i Niemcom* (dec.), nr 7269/05, § 64, 1 grudnia 2009 r.; oraz *Koufaki i Adedy przeciwko Grecji* (dec.), nr 57665/12 i 57657/12, § 31, 7 maja 2013 r.).

23. Jednakże margines swobodnej oceny Państwa na tych szczególnych obszarach nie jest nieograniczony. Trybunał musi być przekonany, że zachowano „sprawiedliwą równowagę” pomiędzy ogólnymi interesami społeczności a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności Trybunał musi ustalić, czy na skutek ingerencji Państwa

osoba zainteresowana musiała ponieść nieproporcjonalny i nadmierny ciężar (zob. *Hutten-Czapska*, cyt. powyżej, § 167; *Koufaki i Adedy*, cyt. powyżej, § 42).

24. Przy ocenie proporcjonalności środków podjętych przez Państwo w odniesieniu do prawa do emerytury, należy wziąć pod uwagę, czy prawo skarżących do otrzymywania świadczeń w ramach systemu ubezpieczeń społecznych zostało naruszone w sposób skutkujący osłabieniem istoty tego prawa. Uwzględnić można także charakter świadczeń, których skarżący zostali pozbawieni, a w szczególności, czy przyczyną tego faktu było istnienie szczególnie korzystnego systemu emerytalnego dostępnego wyłącznie dla pewnych grup osób. Ocena będzie się różnić w zależności od szczególnych okoliczności danej sprawy oraz sytuacji osobistej skarżącego; całkowite pozbawienie uprawnień skutkujące utratą środków do życia będzie z zasady stanowić naruszenie prawa do poszanowania mienia, natomiast nałożenie uzasadnionego i współmiernego ograniczenia wartości nie będzie stanowić takiego naruszenia (zob. *Janković przeciwko Chorwacji* (dec.), nr 43440/98, ETPCz 2000-X; *Schwengel przeciwko Niemcom* (dec.), nr 52442/99, 2 marca 2000 r.; *Lakićević i Inni przeciwko Czarnogórze i Serbii*, nr 27458/06, 37205/06, 37207/06 i 33604/07, §§ 62-63, 13 grudnia 2011 r.; *Apostolakis przeciwko Grecji*, nr 39574/07, §§ 41-42, 22 października 2009 r.; *Kjartan Ásmundsson*, cyt. powyżej, § 45; *Valkov i Inni*, cyt. powyżej, § 97; *Maggio i Inni przeciwko Włochom*, nr 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 i 56001/08, § 63, 31 maja 2011 r.; oraz *Frimu i 4 inne skargi przeciwko Rumunii* (dec.), nr 45312/11, §§ 42-48, 7 lutego 2012 r.). We wszystkich wymienionych sprawach obniżenia były skutkiem działań ogólnych mających na celu pozbawienie przywilejów specjalnych bądź zmiany warunków szczególnych systemów emerytalnych na warunki jednego, ogólnego systemu emerytalnego.

25. W niniejszej sprawie Trybunał zauważa, że cięcia świadczeń urlopowych i świątecznych określone w Ustawie Budżetowej na rok 2012 miały na celu redukcję wydatków publicznych i stanowiły element szerszego programu opracowanego przez władze krajowe i partnerów z UE i MFW, aby umożliwić Portugalii zapewnienie niezbędnej płynności krótkoterminowej budżetu Państwa w celu osiągnięcia poprawy sytuacji gospodarczej w perspektywie średnioterminowej (zob. paragrafy 4 i 11 powyżej). Sam fakt, że koniecznym było wprowadzenie programu o tak znaczącym zakresie wskazuje, iż kryzys gospodarczy, który w przedmiotowym czasie poważnie dotknął gospodarkę portugalską oraz jego wpływ na bilans budżetu Państwa miały charakter wyjątkowy, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny w swojej decyzji z dnia 5 lipca 2012 r.

26. Podobnie jak uprzednio, w odniesieniu do podobnych okoliczności dotyczących środków oszczędnościowych przyjętych w Grecji (zob. *Koufaki i Adedy*, cyt. powyżej, § 41), Trybunał jest zdania, iż cięcia świadczeń socjalnych przewidziane Ustawą Budżetową na rok 2012

jednoznacznie miały na celu interes publiczny w rozumieniu artykułu 1 Protokołu nr 1. Podobnie jak w Grecji, środki te podejmowano w warunkach ekstremalnej sytuacji gospodarczej, lecz – inaczej niż w Grecji – miały one charakter przejściowy.

27. Trybunał musi przeprowadzić ocenę, czy zachowano sprawiedliwą równowagę pomiędzy ogólnymi interesami społeczności a wymogami ochrony indywidualnych podstawowych praw skarżących.

28. W tym względzie Trybunał zauważa, iż mimo obniżenia wysokości trzynastej i czternastej wypłaty świadczeń skarżących odpowiednio o kwoty 1.102,40 EUR i 1.368,04 EUR (10,8% oraz 10,7% wartości uprzednio należnych uprawnień do emerytury, zob. par. 7 powyżej), przepis art. 25 Ustawy Budżetowej nie miał wpływu na wysokość emerytury podstawowej, którą skarżący otrzymywali przez okres pełnych dwunastu miesięcy w 2012 r. Ponadto cięcia te dotyczyły jedynie okresu trzech lat (2012-2014). Ingerencja postanowień Ustawy Budżetowej na rok 2012 w prawo skarżących do poszanowania ich mienia była zatem ograniczona zarówno czasowo, jak i pod względem ilościowym (poniżej 11% łącznej wartości świadczeń socjalnych). W okolicznościach niniejszej sprawy obniżenie deficytu budżetu Państwa po stronie wydatków, poprzez cięcia wynagrodzeń i emerytur wypłacanych w ramach sektora publicznego, przy jednoczesnym braku równorzędnych cięć dokonanych w sektorze prywatnym (zob. *Koufaki i Adedy*, cyt. powyżej, § 43-47), nie było nieproporcjonalne. Ponadto, zważywszy że ustawodawca nie przekroczył granic marginesu oceny, zaś uprzednio zastosowane środki, w tym „ograniczenia wysokości wynagrodzeń”, o których mowa w Ustawie Budżetowej na rok 2011, okazały się niewystarczające, nie jest zadaniem Trybunału stwierdzać, czy istniała możliwość wdrożenia lepszych, alternatywnych środków w celu obniżenia deficytu budżetu Państwa (zob. *Koufaki i Adedy*, cyt. powyżej, § 48).

29. W świetle wyjątkowego kryzysu gospodarczego i finansowego, jaki w przedmiotowym czasie dotknął Portugalie oraz ze względu na ograniczony zakres i tymczasowy charakter ograniczenia wysokości świadczeń urlopowych i świątecznych, Trybunał uznaje, że skarżący nie ponieśli nieproporcjonalnego i nadmiernego ciężaru.

30. Zatem skarga jest oczywiście bezzasadna i musi zostać uznana za niedopuszczalną zgodnie z artykułem 35 § 3 (a) i § 4 Konwencji.

Z tych przyczyn Trybunał jednomyślnie

Decyduje o połączeniu skarg;

Uznaje skargi za niedopuszczalne.

DECYZJA w sprawach DA CONCEIÇÃO MATEUS przeciwko Portugalii i SANTOS JANUÁRIO
przeciwko Portugalii

Stanley Naismith
Kanclerz

Guido Raimondi
Przewodniczący