**Skarga do ETPC w sprawach dotyczących obniżenia renty lub emerytury na podstawie ustawy dnia 16 grudnia 2016 r. – komentarz**

# **1. Wstęp**

Wzór skargi stanowi jedynie przykład, który ma być pomocny przy formułowaniu skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dotyczących obniżenia renty lub emerytury na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Błędem byłoby przeklejanie całej argumentacji zawartej we wzorze do skarg składanych w konkretnych sprawach. Skarga do ETPC musi być bowiem zindywidualizowana, tj. odnosić się do konkretnego stanu faktycznego i jego specyfiki.

Należy ponadto zauważyć, że dopuszczalność skargi zależy od spełnienia szeregu warunków formalnych, takich jak np. dochowanie terminu na jej wniesienie czy wyczerpanie krajowych środków odwoławczych, ale i ustaleń Trybunału co do istnienia poważnego uszczerbku po stronie skarżącego oraz braku oczywistej bezzasadności skargi. Ponadto, nawet jeśli skarga jest dopuszczalna, Trybunał może ją uznać za merytorycznie niezasadną i stwierdzić brak naruszenia Konwencji. Innymi słowy, złożenie skargi wzorowanej na sporządzonym przeze mnie modelu nie daje oczywiście gwarancji powodzenia w postępowaniu przed Trybunałem.

Niezależnie od tego, wierzymy, że przedstawiony wzór skargi będzie stanowił istotną pomoc dla skarżących i ich pełnomocników.

# **2. Skarga do ETPC - ogólne informacje**

Skarga do ETPC jest środkiem prawnym mającym na celu zbadanie przez ETPC sprawy konkretnego skarżącego pod kątem poszanowania jego praw zagwarantowanych w Konwencji. Istotne jest, że:

* skarga musi dotyczyć praw konkretnego skarżącego - niedopuszczalne jest więc złożenie skargi dotyczącej ogólnego problemu występującego w danym państwie, bez wykazania, że skarżący jest ofiarą naruszenia;
* skarga musi dotyczyć naruszenia praw zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka - wszystkie zarzuty muszą się więc opierać na tej konwencji, a nie np. Konstytucji;
* ETPC bada jedynie, czy w konkretnej sprawie doszło do naruszenia praw skarżącego wyrażonych w Konwencji - nie bada ogólnej zgodności krajowych ustaw z Konwencją, nie uchyla orzeczeń i decyzji organów krajowych;
* procedura przed ETPC jest zbliżona do procedury sądowej konieczne jest przestrzeganie wymogów proceduralnych np. co do formy (złożenie skargi na formularzu), terminów itd.;
* postępowanie przed ETPC jest wolne od opłat.

Przed złożeniem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka warto zapoznać się z treścią Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (<https://www.echr.coe.int/documents/convention_pol.pdf>), orzecznictwem Trybunału (<https://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/>, dodatkowo ETPC regularnie publikuje i aktualizuje omówienia orzecznictwa na tle poszczególnych przepisów: [https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/guides&c=#](https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/guides&c=)) oraz materiałami pomocniczymi dostępnymi na stronie Trybunału:

* „Europejski Trybunał Praw Człowieka – pytania i odpowiedzi”: <https://echr.coe.int/Documents/Questions_Answers_POL.pdf>
* „Moja skarga do ETPC”: <https://echr.coe.int/Documents/Your_Application_POL.pdf>
* „Praktyczny przewodnik w sprawie kryteriów dopuszczalności”: <https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_POL.pdf> (wersja zaktualizowana dostępna tylko w języku angielskim: <https://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf>)

# **3. Warunki dopuszczalności skargi**

Podstawowymi kryteriami dopuszczalności skargi są:

* dochowanie terminu na jej wniesienie: termin ten wynosi 4 lub 6 miesięcy od dnia dowiedzenia się o wydaniu ostatecznego orzeczenia w sprawie. Termin 4-miesięczny dotyczy orzeczeń wydanych od dnia 1 lutego 2022 r. i później, zaś termin 6-miesięczny orzeczeń wcześniejszych. Jeśli ostateczne orzeczenie podlega doręczeniu z urzędu, termin na wniesienie skargi liczymy od dnia doręczenia skargi pełnomocnikowi strony (lub samej stronie, jeśli działa samodzielnie). Jeśli orzeczenie nie jest doręczane z urzędu, termin rozpoczyna biec od momentu, w którym strony, przy zachowaniu należytej staranności, z całą pewnością miały możliwość zapoznania się z jego treścią. Ogółem, dla bezpieczeństwa skargę najlepiej wnieść wcześniej, a nie czekać do ostatniego dnia terminu;
* wyczerpanie krajowych środków zaskarżenia: chodzi tu nie tylko o zwyczajne środki zaskarżenia, ale też skargę kasacyjną (jeśli jest dopuszczalna w danej sprawie), a niekiedy nawet skargę konstytucyjną:
  + Co do skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego w postępowaniu w sprawie odwołania od decyzji ZER MSWiA – w sprawach dotyczących obniżenia emerytury/renty jest ona dopuszczalna, gdy wartość przedmiotu zaskarżenia przekroczy 10 tys. zł. Jeśli skala obniżki jest relatywnie niewielka, tj. nie przekracza 10 tys. zł w skali roku, skarga kasacyjna będzie niedopuszczalna, więc nie trzeba jej składać i w takiej sytuacji można wnosić skargę do ETPC już po wyroku II instancji.
  + Jeśli chodzi o skargę konstytucyjną – dotychczas ETPC stał na stanowisku, że należy ją złożyć, jeśli przyczyna naruszenia praw człowieka jest związana z treścią ustawy, a nie jej zastosowaniem. W przypadku obniżania rent i emerytur na podstawie ustawy z 16 grudnia 2016 r. zarzucane naruszenie praw jednostki jest oczywiście związane z treścią ustawy, ale można mieć wątpliwości, czy mając na uwadze obecny stan TK, udział osób nieprawidłowo wybranych w rozpoznawaniu spraw, przewlekłość w procedowaniu w sprawie P 4/18 oraz wyrok w sprawie P 10/20, skarga konstytucyjna będzie tu środkiem efektywnym, z którego należy skorzystać przed wniesieniem skargi indywidualnej do ETPC. W punkcie 65. formularza przedstawiłem argumentację co do braku konieczności wnoszenia skargi konstytucyjnej, ale ostatecznie to skarżący i jego pełnomocnicy muszą zdecydować, czy dla bezpieczeństwa nie będzie lepiej złożyć skargi do TK, może nawet równocześnie z wniesieniem skargi do ETPC. Dotychczas ETPC nie wydał bowiem orzeczenia, z którego jednoznacznie wynikałoby, że wobec kryzysu TK skarga konstytucyjna nie jest już środkiem, który należy wyczerpać. Pewne sugestie w tym kierunku zawarto w wyroku w sprawie *Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce* (3 lutego 2022 r., skarga nr 1469/20). Trybunał uznał w nim, że skarżąca spółka nie musiała składać skargi konstytucyjnej w sprawie naruszeń prawa do sądu wynikających z rozpoznania jej sprawy przez sędziów powołanych na wniosek zreorganizowanej Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ środek ten miałby, w realiach tamtej sprawy, niewielkie szanse powodzenia. Wynikało to, zdaniem Trybunału, zarówno z ogólnego kontekstu, w jakim funkcjonuje Trybunał Konstytucyjny od 2015 r., jak i z najnowszego orzecznictwa TK dalece odrzucającego standardy wypracowane w wyrokach ETPC na tle art. 6 EKPC;
  + Co do art. 8a ustawy – we wzorze skargi zakładamy, że procedura z art. 8a ustawy (wniosek do Ministra o zastosowanie zwolnienia z przepisów ustawy) została wykorzystana. Najistotniejsze jest jednak złożenie odwołania od decyzji ZER do sądu powszechnego, bo tylko ta procedura umożliwia pełną i wszechstronną ocenę obniżki. Mechanizm z art. 8a jest natomiast mocno uznaniowy, a do tego kognicja sądów administracyjnych jest ograniczona. Termin na wniesienie skargi do ETPC należy więc liczyć od dnia zakończenia postępowania w sprawie odwołania od decyzji ZER. Oczywiście, jeśli skarżący nie złoży wnioski w trybie art. 8a, rząd zapewne zarzuci, że nie wyczerpał on dostępnych środków zaskarżenia. Zwykle jednak, jeśli strona ma do dyspozycji dwa różne środki o podobnym charakterze, ETPC uznaje, że dopuszczalne jest ograniczenie się do wniesienia jednego. Niemniej, skorzystanie z art. 8a oczywiście nie zaszkodzi.
* zakaz wnoszenia skarg anonimowych – oczywisty wymóg podpisania skargi;
* zakaz wnoszenia skarg identycznych do istoty ze skargą już rozpoznaną przez ETPC lub poddaną innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia: chodzi tu o sprawę identyczną, a więc odnoszącą się do tych samych faktów i zarzutów. Przykładowo, wcześniejsze wniesienie skargi do ETPC dotyczącej przewlekłości postępowania przed sądem w sprawie dotyczącej obniżenia renty lub emerytury nie stanowi przeszkody do wniesienia skargi, po wyczerpaniu środków krajowych, dotyczącej niezgodności z Konwencją samego faktu obniżenia renty/emerytury, bo nie mamy tu stanu identyczności. Podobnie, jeśli nasza skarga zostanie wcześniej uznana za niedopuszczalną z powodu niewyczerpania środków krajowych, to wniesienie podobnej skargi po wyczerpaniu owych środków jest dopuszczalne, bo sprawa nie jest identyczna. Jeśli chodzi o inne postępowania międzynarodowe - w grę może wchodzić zwłaszcza Komitet Praw Człowieka ONZ, ale zawiadomienie do tego organu nie jest środkiem, z którego obywatele polscy często korzystają;
* zakaz nadużywania prawa do skargi – chodzi m.in. o niewprowadzanie Trybunału w błąd (np. podawanie nieprawdziwych informacji czy fałszowanie dokumentacji), nie używanie zwrotów wulgarnych, insynuacji itd.;
* znaczący uszczerbek — ETPC może uznać za niedopuszczalną skargę dotyczącą błahych spraw, w których skarżący nie doznał żadnego istotnego uszczerbku. Mając jednak na uwadze skalę obniżek emerytur/rent na podstawie ustawy z 16 grudnia 2016 r. jest raczej mało prawdopodobne, aby to kryterium miało istotne znaczenie w sprawach skarg składanych przez polskich rencistów i emerytów.

# **4. Formularz skargi**

Skargę składamy na formularzu dostępnym na stronie internetowej ETPC: <https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/forms/pol&c>=

Formularz musimy ściągnąć na nasz dysk klikając prawym przyciskiem myszy na napis „Formularz skargi”, a następnie wybierając opcję „Zapisz link jako”. Po zapisaniu pliku otwieramy go w programie Adobe Reader - to bardzo ważne, bo jeśli otworzymy go w przeglądarce internetowej, wyskoczy błąd.

Formularz jest edytowalny, co oznacza, że możemy go uzupełniać na komputerze, a nie ręcznie po wydrukowaniu.

Na pierwszej stronie w sekcji A.1. wpisujemy dane dotyczące skarżącego, a więc osoby, której emerytura/renta została obniżona i która wnosi skargę. Sekcja A.2. nas nie interesuje, bo dotyczy ona skarg osób prawnych.

Na drugiej stronie wybieramy kraj, przeciwko któremu wnosimy skargę, a więc Polskę.

Na trzeciej stronie w sekcji C.2. wpisujemy dane profesjonalnego pełnomocnika, jeśli go mamy. Na tym etapie nie trzeba mieć profesjonalnego pełnomocnika - jest to konieczne dopiero po zakomunikowaniu sprawy rządowi przez Trybunał (zob. dalej). Jeśli reprezentuje nas pełnomocnik nieprofesjonalny (np. członek rodziny lub prawnik z NGO bez uprawnień) uzupełniamy sekcję C.1. W takiej sytuacji pełnomocnik nieprofesjonalny powinien również wystąpić do Prezesa Sekcji Trybunału o zgodę na reprezentację – wniosek taki można załączyć do skargi. Zważywszy na to, że choć skargę można wnieść po polsku, to jednak na dalszych etapach postępowanie prowadzone jest co do zasady w języku angielskim lub francuskim, pełnomocnik powinien znać któryś z tych języków.

W sekcji C.3. zamieszczamy podpisy skarżącego (pole oznaczone numerem 33) i pełnomocnika (pole oznaczone numerem 35) oraz daty (pola 34 i 36). Aby pełnomocnik mógł występować w naszym imieniu przed ETPC musimy udzielić mu pełnomocnictwa w tym właśnie miejscu – nie będzie skuteczne załączenie osobnego dokumentu pełnomocnictwa. Może się oczywiście zdarzyć, że znajdziemy pełnomocnika dopiero po wniesieniu skargi do ETPC. W takiej sytuacji udzielamy mu pełnomocnictwa na formularzu dostępnym pod adresem:

[https://echr.coe.int/Documents/Authority Form POL.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Authority%20Form%20POL.pdf)

Pole oznaczone numerem 37 na trzeciej stronie wypełnia pełnomocnik, jeśli chce się komunikować z Trybunałem drogą elektroniczną poprzez portal eComms. Jest to duże ułatwienie – kolejne pisma nie będą musiały być wysyłane pocztą, ale będą mogły być zamieszczane bezpośrednio na portalu. Również pisma z ETPC będą doręczane w ten sposób. Pamiętajmy jednak, że sama skarga musi być wniesiona pocztą tradycyjną, a nie elektronicznie lub poprzez faks.

Oczywiście, jeśli nie mamy pełnomocnika całą stronę trzecią zostawiamy pustą. Pustą zostawiamy także stronę czwartą, która dotyczy reprezentacji osób prawnych (jednostek organizacyjnych).

Na stronach 5-7 opisujemy stan faktyczny sprawy. Bardzo ważne jest, aby opis ten był jasny i przejrzysty, a fakty w nim opisane podawane chronologicznie. Na podstawie jego lektury sędziowie i urzędnicy pracujący w Trybunale muszą być w stanie ustalić, czego sprawa w ogóle dotyczy - nie należy zakładać, że wszystko jest oczywiste dla osoby czytającej. Ważne jest, aby opisać tu przebieg naszej konkretnej sprawy, a nie jedynie przedstawiać ogólne rozważania na temat niezgodności ustawy z Konstytucją i EKPC. Moim zdaniem w części tej można omówić następujące kwestie:

1. Przebieg służby skarżącego (lub jego członka rodziny, jeśli w sprawie chodzi o obniżenie renty rodzinnej) w PRL i ewentualnie III RP, w tym jego obowiązki służbowe, czym konkretnie się zajmował, jakie zadania wykonywał. Jest to istotne zwłaszcza wówczas, gdy wykazujemy, że skarżący nie wykonywał czynności związanych z prześladowaniem opozycji itd.
2. Wysokość emerytury/renty pobieranej przed wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz ewentualnie informacja o wcześniejszej obniżce na podstawie ustawy z 23 stycznia 2009 r.
3. Informacja o wejściu w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. i towarzyszących temu kontrowersjach. Chodzi tu przede wszystkim o zmianę istoty ustawy w trakcie pracy Komisji Sejmowej (wprowadzenie 0% za każdy rok tzw. „służby na rzecz totalitarnego państwa” co spowodowało, że w Sejmie znalazł się zupełnie inny projekt nie konsultowany zgodnie z prawem przez wiele uprawnionych podmiotów), oraz głosowanie tej ustawy w Sali Kolumnowej do której nie dopuszczono posłów opozycji i jest uzasadnione podejrzenie, że nie było wówczas większości do przegłosowania ustawy. Przykładowy opis tych okoliczności znajduje się w opublikowanym przez nas wzorze skargi. Pamiętajmy jednak, że okoliczności dotyczące obniżenia emerytury wobec skarżącego oraz przebieg postępowania w jego sprawie są najistotniejsze, więc punkt poświęcony procesowi legislacyjnemu nie powinien być rozbudowywany kosztem tych ważniejszych kwestii.
4. Informacja o skali obniżki emerytury/renty na podstawie ustawy z 16 grudnia 2016 r. Warto tu podać nie tylko kwoty obniżenia, ale także o jaki procent obniżono przysługujące wcześniej świadczenie.
5. Przebieg postępowania w sprawie odwołania od decyzji ZER, tj. kiedy wniesiono odwołanie i do jakiego sądu, główne zarzuty wskazane w odwołaniu, kiedy zapadło rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego wraz ze streszczeniem uzasadnienia, kto, kiedy i w jakim zakresie wniósł apelację, kiedy zapadło rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego wraz ze streszczeniem uzasadnienia, informacja o ewentualnej skardze kasacyjnej oraz rozstrzygnięciu Sądu Najwyższego. Ponadto, informacja o ewentualnym wadliwym powołaniu orzekających w sprawie sędziów.

Na stronach 8-9 przedstawiamy zarzuty naruszenia określonych przepisów EKPC. Ta część wymaga znajomości Konwencji oraz orzecznictwa ETPC, stąd starałem się przedstawić tu argumentację, na której skarżący mogą się oprzeć. Oczywiście, zarzuty muszą być dopasowane do okoliczności danej sprawy:

* stawiany we wzorze zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC dotyczy rozpoznania sprawy przez nieprawidłowo powołanego sędziego — jeśli więc naszą sprawę rozpoznał sędzia powołany zgodnie z prawem zarzut ten pomijamy;
* można rozważyć podniesienie zarzutu naruszenia art. 6 ust. 1 w aspekcie przewlekłości postępowania. Konieczne jest jednak wcześniejsze bezskuteczne złożenie skargi na przewlekłość na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20041791843/U/D20041843Lj.pdf>).

Skargę do ETPC na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie można wnieść już w trakcie postępowania, w ciągu 6 miesięcy od oddalenia przez sąd polski skargi na przewlekłość wniesionej na podstawie ww. ustawy. Obecnie przed ETPC toczy się postępowanie w sprawie *Bieliński i inni przeciwko Polsce*, wszczęte skargami osób dotkniętych skutkami ustawy z 2017 r., które zarzucają, że postępowanie krajowe w ich sprawach prowadzone jest przewlekle. Zarzut naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie nie jest trudny do uargumentowania. Należy wskazać, jak długo trwa (trwało) postępowanie, jakie były tego przyczyny (ważne, aby wyjaśnić, że przewlekłość nie była zawiniona przez skarżącego, lecz wynikała z niezasadnych działań lub bezczynności sądów) oraz podkreślić istotne znaczenie sprawy dla skarżącego, jego wiek czy stan zdrowia.

* zarzut naruszenia art. 8 EKPC można podnieść we wszystkich sprawach, ale powinien być dopasowany do konkretnych osobistych i rodzinnych okoliczności. Przykładowo, jeśli sprawa dotyczy obniżenia renty rodzinnej nie poruszałbym raczej kwestii naruszenia reputacji, gdyż środek ten nie ingeruje w dobre imię świadczeniobiorcy, a co najwyżej zmarłego funkcjonariusza. Warto podkreślić wpływ obniżenia emerytury/renty na życie skarżącego - np. czy wskutek obniżki skarżący ma trudności w pokryciu wydatków życiowych w tym leków, czy korzystał z pomocy innych (kredyty, zapomogi, sprzedanie mieszkania, samochodu itp.) obniżenie standardu życia, konieczność rezygnacji z wielu aspektów życia np. dostępu do dóbr kultury;
* zarzut naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 również jest uniwersalny i pasuje do wszystkich spraw dotyczących obniżenia emerytury/renty. Tu również można akcentować dotkliwość skutków obniżenia świadczenia dla skarżącego, co może mieć istotne znaczenie dla oceny proporcjonalności ingerencji w prawa majątkowe;
* zarzut naruszenia art. 14 w związku z art. 8 EKPC i art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC należy dostosować do okoliczności konkretnej sprawy poprzez wskazanie odpowiednich grup, które ze sobą porównujemy. Wzór dotyczy obniżenia emerytury funkcjonariusza, który pracował przed i po 1990 r., a więc jako grupę podobną wskazano tu funkcjonariuszy wykonujących podobną pracę po 1990 r. Jeśli skarga będzie dotyczyć np. renty rodzinnej dla rodziny funkcjonariusza, który pracował przed i po 1990 r., to grupami podobnymi będą osoby uprawnione do renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu, który wykonywał podobną pracę tylko po 1990 r. Trudniej byłoby kwestionować z perspektywy zasady równości obniżanie emerytur i rent osób, które w całości albo w znaczącej części pracowały w PRL; ale jeśli ktoś służył np. kilka lat przez 1990 r. i kilkanaście po 1990 (w wielu przypadkach to jest więcej niż 15 lat, co uprawnia samoistnie do uzyskania emerytury), a na podstawie ustawy z 2016 r. obniżono mu emeryturę do wysokości przeciętnej z ZUS, to można argumentować, że jest nierówno traktowany wobec osób służących tylko po 1990 r. i otrzymujących emerytury w wysokości zgodnej z wysługą lat;
* we wzorze ograniczyliśmy się do czterech zarzutów, ponieważ wychodzimy z założenia, że lepiej jest postawić mniej, ale lepiej uzasadnionych zarzutów, niż więcej słabszych. Można jednak rozważyć np. postawienie zarzutu naruszenia art. 7 EKPC (zakaz karania bez podstawy prawnej). Zarzut ten opierałby się na założeniu, że obniżenie renty/emerytury jest w istocie karą nałożoną na jednostkę bez stwierdzenia jej winy, bez postępowania karnego, a w przypadku obniżenia renty rodzinnej - za działania podejmowane przez jej członka rodziny. W sprawie *Cichopek i inni przeciwko Polsce*, która dotyczyła obniżenia emerytur na podstawie ustawy z 2009 r. ETPC uznał twierdzenia skarżących co do naruszenia art. 7 EKPC za oczywiście bezzasadne, ale ustawa z 2016 r. jest dużo bardziej radykalna. Co więcej, sam Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20 stanął na stanowisku, że ustawa ma charakter represyjny, a przy jej stosowaniu należy uwzględnić mającą rangę konstytucyjną zasadę *ne bis in idem* zakazującą kilkukrotnego karania za ten sam czyn.

Dobrze jest, aby zarzuty stawiane w skardze były powiązane z naszą argumentacją przed sądami krajowymi. Już w postępowaniu krajowym powinniśmy więc zwracać uwagę np. na nieprawidłowości w obsadzie sądu, naruszenia praw konwencyjnych ubezpieczonego, nieproporcjonalną ingerencję w jego prawa majątkowe i prywatność itd.

Odpowiednie sformułowanie zarzutów jest istotne, ponieważ na dalszym etapie postępowania nie można już stawiać nowych zarzutów.

Na stronie 10 wymieniamy środki zaskarżenia, z których skorzystaliśmy w naszej sprawie, a także wskazujemy, które orzeczenie jest ostatecznym rozstrzygnięciem, od którego liczymy termin na wniesienie skargi i kiedy zostało nam one (naszemu pełnomocnikowi) doręczone.

Na stronie 11 w polach 64 i 65 informujemy, czy były jakieś inne środki prawne, z których mogliśmy skorzystać, ale tego nie zrobiliśmy. W praktyce będzie chodzić zwykle o skargę konstytucyjną (zob. wyżej). W polach 66 i 67 informujemy, czy w naszej sprawie było prowadzone postępowanie przed jakimś innym organem międzynarodowym. W polach 68 i 69 - wskazujemy, czy składaliśmy kiedyś wcześniej skargę do ETPC.

Na stronie 12 wymieniamy listę załączników. Do skargi należy dołączyć wszystkie orzeczenia wydane w sprawie, jak również wniesione przez nas środki zaskarżenia. **Załączamy wyłącznie kopie dokumentów a nie oryginały** !

Można dołączyć również inne materiały jak np. opinie prawne na temat konstytucyjności ustawy z 16 grudnia 2016 r. Załączniki nie muszą być tłumaczone na język angielski (ani francuski). Dokumenty powinny być ułożone w kolejności chronologicznej. Należy również ponumerować kolejno strony wszystkich załączników i wskazać w skardze, pod jakimi numerami stron znajdują się kolejne załączniki. Załączniki nie powinny być zszywane, sklejane, przeszywane czy oprawiane.

Strona 13 jest ostatnią stroną formularza. Pole 71 zostawiamy najczęściej puste. W polach 72 i 73 wpisujemy odpowiednio datę i składamy podpis. Jeśli mamy pełnomocnika podpisuje się tylko on, a dodatkowo powinien on podać adres swojej kancelarii w polu 74. Jeśli nie mamy pełnomocnika - podpisujemy się samodzielnie i podajemy nasz adres.

Na etapie składania skargi nie musimy formułować roszczeń w zakresie odszkodowania i zadośćuczynienia - formularz nie zawiera zresztą żadnego pola, które dotyczyłoby tej kwestii. Tego rodzaju żądania są formułowane dopiero na dalszym etapie postępowania przed ETPC po zakomunikowaniu sprawy rządowi.

Dodatkowe dokumenty, które możemy załączyć do skargi (poza formularzem i obowiązkowymi załącznikami):

* aneks liczący maksymalnie 20 stron, w którym zostanie zaprezentowana dalsza, bardziej rozbudowana argumentacja, fakty itd. (zob. 1 <https://www.echr.coe.int/Documents/Application_Notes_ENG.pdf>).

Jeśli więc w formularzumoże zabraknąć miejsca, wówczas bardziej rozbudowaną argumentację możemy umieścić w aneksie. Trzeba jednak pamiętać, że wszystkie zarzuty i istotne fakty muszą zostać opisane w formularzu — w aneksie można jedynie zamieścić wyjaśnienia i rozbudowane rozważania;

* wniosek o anonimizację danych osobowych - ETPC nie anonimizuje danych z urzędu, więc dane skarżącego będą widoczne np. w komunikatach prasowych o sprawie czy informacji o komunikacji sprawy i postanowieniach dostępnych w bazie Trybunału (HUDOC). Oczywiście każdy musi sam zdecydować czy występować z takim wnioskiem Wniosek powinien być uzasadniony.

**5. Złożenie skargi**

Skargę musimy oczywiście wydrukować i podpisać w odpowiednich miejscach (zob. wyżej). Drukujemy również załączniki i numerujemy ich strony (trzeba pamiętać, że wysyłamy kopie dokumentów a nie oryginały). Całość przesyłamy pocztą tradycyjną na adres: The Registrar, European Court of Human Rights, Council of Europe, 67075 STRASBOURG CEDEX, FRANCE. Oczywiście, teoretycznie możemy również skorzystać z kuriera, ale dla bezpieczeństwa lepiej wysłać skargę za pośrednictwem poczty tradycyjnej listem poleconym, ponieważ wtedy datą nadania będzie data stempla pocztowego, co ułatwi nam dochowanie terminu na wniesienie skargi.

# **6. Dalszy tok postępowania przed ETPC**

Po zarejestrowaniu i nadaniu numeru, skarga podlega wstępnej ocenie pod kątem formalnej dopuszczalności. Już na tym etapie skarga może zostać uznana za niedopuszczalną postanowieniem jednego sędziego ETPC. Od postanowienia takiego nie ma odwołania.

Jeśli skarga nie została uznana za niedopuszczalną na tym etapie, zostaje zakomunikowana rządowi. Komunikacja publikowana jest na stronie internetowej ETPC w bazie HUDOC. Komunikacja zawiera streszczenie stanu faktycznego oraz pytania do stron.

Wraz z komunikacją ETPC daje również stronom pewien czas na prowadzenie rozmów w sprawie polubownego rozwiązania sporu. W szczególności, rząd lub skarżący mogą zaproponować drugiej stronie zawarcie ugody. Nawet jeśli skarżący odrzuci propozycję, rząd może złożyć tzw. jednostronną deklarację, w której przyzna się do naruszeń praw skarżącego i zobowiąże do wypłacenia na jego rzecz określonej kwoty tytułem zadośćuczynienia lub odszkodowania. Co istotne, ETPC może zaakceptować taką deklarację i zakończyć na jej podstawie postępowanie nawet jeśli skarżący się na to nie zgadza. Mając jednak na uwadze przedmiot postępowania w sprawach obniżenia emerytur i obecną atmosferę polityczną w Polsce wydaje mi się bardzo mało prawdopodobne, aby rząd dobrowolnie przyznał się do naruszenia Konwencji.

Jeśli nie dojdzie do ugodowego rozwiązania sporu, rząd w zakreślonym przez ETPC terminie przedstawia swoje pisemne obserwacje, w których ustosunkowuje się do pytań Trybunału i ewentualnie formułuje zastrzeżenia co do formalnej dopuszczalności skargi. Następnie, to skarżący ma czas na odniesienie się do obserwacji rządu i pytań ETPC (skarżący również musi się zmieścić w zakreślonym przez Trybunał terminie).

Co istotne, w obserwacjach skarżący może również sformułować roszczenia co do odszkodowania (np. może to być szkoda majątkowa wynikająca z różnica pomiędzy świadczeniem pobieranym przed 1.10.2017 r. a obecnym, inne straty materialne związane z obniżeniem świadczenia), zadośćuczynienia (tutaj każdy musi rozsądnie oszacować swoje krzywdy) i zwrotu kosztów(np. koszty pomocy adwokackiej przed sądami krajowymi oraz przed ETPC). Pojęcia te należy rozumieć analogicznie, jak w prawie polskim odszkodowanie dotyczy szkody majątkowej, a zadośćuczynienie - niemajątkowej (krzywdy). Wszelkie roszczenia powinny być uzasadnione i odpowiednio udokumentowane. W przypadku spraw dotyczących obniżenia rent i emerytur szkodą byłaby zapewne różnica między emeryturą przed i po obniżce, więc zasadne wydaje mi się żądanie co najmniej takiej kwoty. Dodatkowo, możliwe byłoby żądanie zasądzenia zadośćuczynienia, jeśli skarżący wykazałby, że wskutek obniżenia emerytury doznał cierpień psychicznych. Również roszczenia co do zwrotu kosztów muszą się opierać na dokumentach.

Na tym etapie postępowania skarżący musi już mieć profesjonalnego pełnomocnika. Obserwacje muszą być złożone w jednym z oficjalnych języków Trybunału (angielski lub francuski), choć teoretycznie ETPC na wniosek skarżącego może się zgodzić na komunikację w języku krajowym.

Po przesłaniu przez skarżącego obserwacji, rząd może się do nich odnieść w określonym przez ETPC terminie. Zazwyczaj skarżący nie ma już prawa repliki, ale czasami, zwłaszcza jeśli rząd przedstawi nowe dokumenty lub istotne argumenty, ETPC daje jednak taką możliwość.

Dodatkowo, po zakomunikowaniu sprawy rządowi, zainteresowane organizacje pozarządowe mogą wystąpić do ETPC z wnioskiem o udzielenie zgody na złożenie w sprawie tzw. opinii *amicus curiae*. Wniosek taki należy złożyć w terminie 12 tygodni od zakomunikowania sprawy rządowi. Jeśli ETPC wyrazi zgodę, zakreśla zainteresowanemu podmiotowi termin na przedłożenie opinii. Opinia taka nie może przekraczać 10 stron i powinna odnosić się wyłącznie do ogólnych problemów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Nie powinna natomiast oceniać stanu faktycznego sprawy, ani dyktować Trybunałowi, jaki wyrok powinien wydać.

Teoretycznie, istnieje również możliwość przeprowadzenia rozprawy przed ETPC, ale w praktyce dzieje się to jedynie w sprawach o wyjątkowym znaczeniu prowadzonych przed Wielką Izbą Trybunału.

Po zakończeniu tej fazy postępowania Trybunał wydaje orzeczenie, którym jest wyrok, jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta merytorycznie, lub postanowienie, jeśli skarga okazała się niedopuszczalna. W wyroku ETPC może stwierdzić naruszenie jednego lub kilku przepisów Konwencji lub brak takiego naruszenia. Trybunał rozstrzyga również kwestię odszkodowania, zadośćuczynienia i zwrotu kosztów, o ile żądania w tym zakresie zostały podniesione.

ETPC nie jest natomiast uprawniony do uchylania orzeczeń i decyzji wydanych przez organy krajowe. Bardzo rzadko formułuje też zalecenia co do potrzeby wznowienia postępowania w sprawie skarżącego, którego skarga została uwzględniona, Jeśli jednak mamy do czynienia z problem o randze systemowej, który dotyczy wielu osób, Trybunał może wydać tzw. wyrok pilotażowy, w którym zobowiąże państwo do usunięcia określonej przyczyny naruszenia Konwencji w określonym terminie. W takiej sytuacji, często dochodzi do zawieszenia rozpatrywania podobnych spraw, co ma dać rządowi czas na wdrożenie odpowiednich zmian prawnych oraz rozmowy ugodowe ze skarżącymi.

Każda ze stron postępowania (tj. skarżący i rząd) może, w terminie 3 miesięcy od ogłoszenia wyroku przez Izbę, zwrócić się o rozpoznanie sprawy przez Wielką Izbę, tj. poszerzony skład Trybunału. Wniosek taki musi być uzasadniony, a Wielka Izba nie jest nim związana - może więc odmówić zajęcia się sprawą. Do Wielkiej Izby nie można się natomiast odwołać od postanowienia (decyzji) o niedopuszczalności skargi.

Jeśli nie doszło do złożenia wniosku o rozpoznanie sprawy przez Wielką Izbę, wyrok ETPC staje się ostateczny w terminie 3 miesięcy od jego wydania. Jeśli doszło do złożenia wniosku, ale został on oddalony, wyrok staje się ostateczny z chwilą oddalenia wniosku. Jeśli wniosek został przyjęty, ostateczny będzie wyrok Wielkiej Izby.

# **7. Wykonanie wyroku**

Wykonanie wyroku polega na podjęciu odpowiednich środków:

* środki indywidualne - nakierowane na usunięcie skutków naruszenia wobec konkretnego skarżącego. Najczęściej oznacza to wypłatę skarżącemu odszkodowania i zadośćuczynienia zasądzonego przez Trybunał. Niekiedy może być konieczne także wznowienie postępowania, ale w prawie polskim wznowienie postępowania po wyroku ETPC jest dość utrudnione;
* środki generalne - nakierowane na usunięcie przyczyn naruszenia poprzez zmianę prawa lub praktyki.

Nadzór nad wykonywaniem wyroków ETPC sprawuje Komitet Ministrów Rady Europy.