Vec C-405/20

Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora

Dátum podania:

28. august 2020

Vnútroštátny súd:

Verwaltungsgerichtshof

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

31. júl 2020

Navrhovatelia v konaní o opravnom prostriedku „Revision“:

EB

JS

DP

Žalovaný orgán:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB)

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Odvolanie proti rozhodnutiu o výške dôchodku založenému na údajne diskriminujúcej schéme valorizácie dôchodkov

Predmet a právny základ návrhu

Výklad práva Únie, článok 267 ZFEÚ

Prejudiciálne otázky

1. Má sa obmedzenie časovej pôsobnosti požiadavky rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami v zmysle rozsudku vo veci C-262/88, Barber, ako aj v zmysle protokolu č. 33 k článku 157 ZFEÚ a článku 12 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania (ďalej len „smernica 2006/54/ES“) vykladať v tom zmysle, že (rakúsky) poberateľ dôchodku sa vôbec alebo len (pomerne) môže v súvislosti s časťou nároku, ktorá pripadá na obdobie po 1. januári 1994, odvolávať na zásadu rovnakého zaobchádzania na účely námietky, že bol na základe schémy valorizácie dôchodkov úradníkov platnej pre rok 2018, ako aj schémy použitej v konaní vo veci samej diskriminovaný?

2. Má sa požiadavka rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami (podľa článku 157 ZFEÚ v spojení s článkom 5 smernice 2006/54/ES) vykladať v tom zmysle, že nepriame nerovnaké zaobchádzanie, ktoré môže vyplývať zo schém valorizácie dôchodkov v roku 2018 uplatniteľných v konaní vo veci samej, aj s ohľadom na už prijaté podobné opatrenia a významnú stratu vyplývajúcu z kumulatívneho účinku týchto opatrení, je vo vzťahu k valorizácii skutočnej hodnoty dôchodkových dávok v závislosti od inflácie (v jednotlivom prípade o 25 %) odôvodnené, najmä

– s cieľom zabrániť vzniku „priepasti“ (v prípade pravidelnej valorizácie vo výške jednotnej sadzby) medzi vyššími a nižšími dôchodkovými dávkami, hoci by takáto priepasť mala len formálny charakter a pomer hodnôt by sa nezmenil,

– na účely uskutočnenia všeobecných „sociálnych hľadísk“ v zmysle posilnenia kúpnej sily poberateľov nižších dôchodkových dávok, hoci a) by tento cieľ bolo možné dosiahnuť aj bez obmedzenia valorizácie vyšších dávok, a b) zákonodarca takéto opatrenie rovnakým spôsobom nepoužil aj na účely podpory kúpnej sily v prípade valorizácie nižších aktívnych príjmov úradníkov s ohľadom na mieru inflácie (v neprospech valorizácie vyšších aktívnych príjmov) a neprijal ani nijakú schému, ktorá by porovnateľným spôsobom

PRACOVNÝ DOKUMENT

zasahovala do valorizácie hodnoty dôchodkov z iných zamestnaneckých systémov sociálneho zabezpečenia (bez účasti štátu), aby sa (v neprospech vyšších dôchodkov) podporila kúpna sila nižších dôchodkov,

– s cieľom zachovania a financovania „systému“, hoci dôchodkové dávky úradníkom nevypláca zo systému, ktorý má podobu poistenia a je financovaný z príspevkov, poistný orgán, ale Spolok ako služobný zamestnávateľ úradníkov na dôchodku v podobe odmeny za vykonanú prácu, a teda určujúcu povahu nemá zachovanie alebo financovanie systému, ale ide výlučne o rozpočtové úvahy,

– preto, že ide o samostatné odôvodnenie alebo (v zmysle vyššie uvedeného), že od začiatku vylučuje predpoklad o nepriamej diskriminácii na základe pohlavia v zmysle smernice 2006/54/ES v neprospech mužov, ak sa má štatisticky omnoho vyšší počet dotknutých mužov v skupine poberateľov vyšších dôchodkových dávok pripísať najmä tomu, že v minulosti spravidla neexistovala rovnosť príležitostí žien vo veciach zamestnanosti a povolania alebo

– preto, že schéma je ako pozitívne opatrenie v zmysle článku 157 ods. 4 ZFEÚ prípustná?

Relevantné ustanovenia práva Únie

Článok 157 ZFEÚ

Protokol (č. 33) k článku 157 Zmluvy o fungovaní Európskej únie

Dohovor o Európskom hospodárskom priestore, články 6 a 69

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/54/ES z 5. júla 2006 o vykonávaní zásady rovnosti príležitostí a rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami vo veciach zamestnanosti a povolania, články 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12, odôvodnenia 14, 17 a 18

Relevantné ustanovenia vnútroštátneho práva a relevantné legislatívne podklady

Pensionsgesetz (dôchodkový zákon) z roku 1965, § 41

Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (Všeobecný zákon o sociálnom poistení), § 108f, § 108h a § 711

Pensionsharmonisierungsgesetz (zákon o harmonizácii dôchodkov) z roku 2004, a legislatívne podklady (RV 653 BlgNR 22. GP)

PRACOVNÝ DOKUMENT

Pensionsanpassungsgesetz (zákon o valorizácii dôchodkov) z roku 2018, a legislatívne podklady (RV 1767 BlgNR 25. GP)

Zhrnutie skutkového stavu a konania

1 Všetci navrhovatelia v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ sú vo verejno-právnom dôchodkovom vzťahu k Spolku a poberajú dôchodky podľa dôchodkového zákona z roku 1965 (ďalej len „PG 1965“).

2 Navrhovateľ v konaní o opravnom prostriedku „Revision“, ktoré sa vedie pod č. k. Ro 2019/12/0005 sa narodil 5. februára 1940 a do dôchodku odišiel k 31. augustu 2000. V roku 2017 poberal dôchodkovú dávku vo výške 6 872,43 eura mesačne brutto. Navrhovateľ v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ vedenom pod č. k. Ra 2019/12/0006 sa narodil 28. júla 1948 a do dôchodku odišiel k 30. novembru 2013. V roku 2017 poberal dôchodkovú dávku vo výške 4 676,48 eura mesačne brutto. Navrhovateľ v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ vedenom pod č. k. Ra 2019/12/0054 sa narodil 11. januára 1941 a do dôchodku odišiel k 1. marcu 2006. V roku 2017 poberal dôchodkovú dávku vo výške 5 713,22 eura mesačne brutto.

3 Navrhovatelia v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ požiadali o vydanie rozhodnutia stanovujúceho výšku ich dôchodku od 1. januára 2018. V rozhodnutiach vydaných voči navrhovateľom v konaniach o opravnom prostriedku „Revision“ č. Ro 2019/12/0005 a č. Ra 2019/12/0054 sa v tomto ohľade konštatovalo, že výška dôchodkovej dávky sa pre rok 2018 nebude valorizovať, pretože výška dôchodkovej dávky presahuje sumu hornej hranice valorizácie vo výške 4 980 eur mesačne. V rozhodnutí vydanom voči navrhovateľovi v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ č. Ra 2019/12/0006 sa výška dôchodkovej dávky určila v sume zodpovedajúcej valorizácii o 0,2989 %.

4 Navrhovatelia v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ sa proti týmto rozhodnutiam odvolávajú, pretože schéma valorizácie dôchodkov v roku 2018, ktorá sa na nich vzťahuje, odporuje právu Únie, pretože nepriamo diskriminuje na základe pohlavia. Proti rozhodnutiam Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Rakúsko, ďalej len „BVwG“) v týchto troch konaniach sa v súčasnosti pred vnútroštátnym súdom vedie konanie o opravnom prostriedku „Revision“.

5 Pozadie tvorí podľa vnútroštátneho súdu nižšie uvedený vývoj právnej úpravy: na základe zákona o harmonizácii dôchodkov z roku 2004 sa do rakúskeho práva sociálneho zabezpečenia (a do právnej úpravy dôchodkov úradníkov) začlenila nová právna úprava spôsobu ročnej valorizácie dôchodkov. Prostredníctvom všeobecného ustanovenia § 108h všeobecného zákona o sociálnom poistení (ďalej len „ASVG“) zákonodarca stanovil, že výška dôchodkových dávok sa ročne povinne prispôsobí miere inflácie. Cieľ tejto právnej úpravy spočíval v orientácii

PRACOVNÝ DOKUMENT

dôchodkov na vývoj spotrebiteľských cien a v udržaní kúpnej sily dôchodcov počas celej doby poberania dávok.

6 Navrhovatelia v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ nepoberajú dôchodky podľa ASVG, ale podľa PG 1965, ktorý upravuje dôchodky úradníkov narodených pred rokom 1955, ktorým verejnoprávny služobný pomer vznikol najneskôr do roku 2005 a následne boli preložení do dôchodku.

7 Až do nadobudnutia účinnosti 1. Budgetbegleitgesetzes (sprievodný zákon o rozpočte) z roku 1997 upravoval PG 1965 pravidelnú valorizáciu dôchodkov (úradníkov) tým spôsobom, že sa dôchodkové dávky valorizovali v rozsahu navýšenia aktívnych príjmov úradníkov. Od prijatia 1. sprievodného zákona o rozpočte z roku 1997 sa valorizácia dôchodkových dávok úradníkov upravila takým spôsobom, že § 41 PG 1965 odkazuje na ustanovenia ASVG. V zmysle platného znenia § 41 ods. 2 PG 1965 je odkaz na ASVG formulovaný v tom zmysle, že sa nariaďuje, aby sa dôchodky podľa PG 1965 „valorizovali v rovnakom čase a v rovnakom rozsahu ako dôchodky v rámci zákonného dôchodkového poistenia“. Ustanovenie § 41 ods. 4 PG 1965 považuje osobitné ustanovenie upravujúce valorizáciu dôchodkov v roku 2018 za uplatniteľné.

8 Z legislatívnych podkladov týkajúcich sa ustanovení zákona o harmonizácii dôchodkov z roku 2004 týkajúcich sa pravidelnej valorizácie dôchodkov podľa ASVG vyplýva, že sa má vytvoriť systém, ktorý bude vychádzať zo zásady, že valorizácia, v rámci ktorej sa zohľadní miera inflácie, sa automaticky uplatní každoročne na všetky dôchodky v rozsahu, v akom sa zvýšili spotrebiteľské ceny. Z podkladov ďalej vyplýva, že v tejto súvislosti má ísť o všeobecnú a dlhodobú schému, ktorá zároveň nevylučuje možnosť zákonodarcu odkloniť sa od takejto schémy prostredníctvom vymedzených výnimočných schém v jednotlivých rokoch. Zákonodarca sa od vyššie uvedenej dôchodkovej schémy podľa ASVG prijatej v roku 2004 v nasledujúcich rokoch opakovane odchýlil, pričom jednotlivé odchýlky zo všeobecnej valorizácie dôchodkov orientovanej na mieru inflácie uskutočnil tým spôsobom, že navýšenie dôchodkov v jednotlivých rokoch, ktoré bolo odstupňované v závislosti od výšky dôchodkovej dávky, bolo nižšie, v niektorých rokoch sa (bez ohľadu na výšku dôchodku) znížila percentuálna sadzba a v niektorých rokoch k navýšeniu vôbec nedošlo.

9 Pre rok 2018 pristúpil zákonodarca za základe zákona o valorizácii dôchodkov v roku 2018 (ďalej len „PAG 2018“) k takejto individuálnej výnimke, výšku valorizácie dôchodkov odstupňoval smerom nadol v závislosti od výšky dôchodkovej dávky, z valorizácie v celom rozsahu vylúčil dôchodky od sumy 4 980 eur mesačne a valorizáciu dôchodkov vo výške od 3 355 do 4 989 eur lineárne znížil v rozmedzí od 1,6 do 0 % (§ 711 ASVG).

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

10 Vo svojich odvolaniach predložených BVwG (Spolkový správny súd) poukázali navrhovatelia v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ na tú skutočnosť, že sa

PRACOVNÝ DOKUMENT

právne predpisy v oblasti odmeňovania a dôchodkových dávok, ktoré sa na nich vzťahujú, postupne od roku 1995 vyvinuli v ich neprospech. Od 31. decembra 1998 sa valorizácia dôchodkov nenasleduje vývoj aktívnych príjmov (tak, ako doposiaľ stanovovalo dovtedy platné znenie § 41 ods. 2 PG 1965), ale ich valorizácia sa uskutočňuje na základe valorizačného faktora, ktorý v zásade odráža vývoj kúpnej sily.

11 Ako príklad znevýhodnenia v predchádzajúcich rokoch, ku ktorému došlo v rámci pravidelnej valorizácie ich dôchodkovej dávky, uviedli navrhovatelia v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ schémy valorizácie prijaté v rokoch 2001 až 2017. Podľa týchto schém sa dôchodky v rokoch 2001 až 2012 valorizovali vždy takým spôsobom, že valorizácia vyšších dôchodkov sa (na rozdiel od valorizácie nižších dôchodkov) vykonala len v menšom rozsahu alebo len prostredníctvom pevne určenej sumy a aj to len počas tých rokov, v ktorých sa dôchodky valorizovali bez ohľadu na výšku dôchodku, pričom navýšenie dôchodkov bolo omnoho nižšie ako základný stanovený valorizačný faktor.

12 V roku 2018 sa uplatnila sporná schéma v tejto veci, ktorá v prípade dvoch navrhovateľov v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ viedla k ich vylúčeniu z valorizácie dôchodkov a pre tretieho z nich sa spájala s omnoho nižšou valorizáciou dôchodku.

13 Schéma prijatá na základe PAG 2018 ma za následok nepriamu diskrimináciu na základe pohlavia, ktorá sa v práve Únie považuje za neprípustnú. Ako dôkaz o takýchto účinkoch právnej úpravy predložili navrhovatelia v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ výsledky štatistického prieskumu, ktorý rozdeľuje poberateľov(-ky) dôchodkových dávok a dávok sociálneho zabezpečenia podľa PG 1965 na základe pohlavia a výšky dávok. Podľa tohto prieskumu patrí do kategórie poberateľov (poberateliek) dávok vo výške 4 980 eur celkovo 8 417 mužov a len 1 086 žien (celkový pomer: 1:7,7). Ak sa prihliadne len na dôchodkové dávky (t. j. ak sa vylúčia poberatelia dávok sociálneho zabezpečenia), zaradí sa do tejto kategórie poberateľov 8 417 mužov a 1 040 žien (pomer 1:8).

14 Tvrdenia o diskriminácii na základe pohlavia v rozpore s právom Únie možno podľa BVwG (Spolkový správny súd) vo všetkých troch konaniach vyvrátiť na základe ospravedlňujúcich dôvodov, v súvislosti s ktorými predovšetkým konštatuje, že závery Súdneho dvora, ktoré vyslovil v rozsudku z 20. októbra 2011, Brachner (C- 123/10, EU:C:2011:675), nemožno preniesť na skutkové okolnosti v prejednávanej veci, pretože v prejednávanej veci nejde o diskrimináciu v prípade „minimálnych dôchodkov“, ale o menej výhodné zaobchádzanie na základe pohlavia v prípade poberateľov „vyšších dôchodkov“, v prípade ktorých sa musia uplatniť „iné kritériá“. Okrem toho konštatuje, že „lepšie postavenie skupiny“, ak je spojené s menej výhodným zaobchádzaním pri zvyšovaní dávok, nemôže viesť k diskriminácii.

15 Žalovaný orgán tvrdí, že schéma podľa PAG 2018 sleduje aj „sociálne hľadiská“.

PRACOVNÝ DOKUMENT

16 Vyššie uvedené dokazuje aj to, že v posledných desaťročiach sa takmer vôbec nepristúpilo k lineárnym valorizáciám dôchodkov, ktoré by sa spájali s navýšením dôchodkových dávok v rovnakom rozsahu. Od roku 2006 sa dôchodky v rovnakej percentuálnej sadzbe navýšili iba v rokoch 2013, 2014, 2015 a 2017. Počas všetkých ostatných rokov sa pristúpilo k sociálne podmienenej valorizácii dôchodkov v prospech nižších dôchodkov. Ak by sa každoročne postupovalo v súlade so zásadou, že dôchodky sa valorizujú bez rozlišovania podľa výšky dávky o rovnakú percentuálnu sadzbu, vytvorili by sa v krátkej dobe priepastné rozdiely.

17 Jednak z hľadiska zachovania kúpnej sily a jednak z hľadiska sociálnej rovnováhy je preto odôvodnené, že zákonodarca uplatní svoju legislatívnu právomoc, pričom podporí osoby s nižšími príjmami a v prípade vyšších dávok neprihliadne na požiadavku podpory kúpnej sily. Je zjavné, že veľmi vysoké dôchodky možno valorizovať v menšom rozsahu ako nižšie dôchodky bez toho, aby sa takýmto spôsobom ohrozila hodnota (stále nadpriemerného) dôchodku, resp. už dosiahnutá životná úroveň. Priestor pre uplatnenie sociálnych hľadísk je v tomto prípade o to väčší, že veľmi vysoké dôchodky sú v omnoho menšom rozsahu pokryté príspevkami ako nižšie dôchodky, preto sa v takýchto prípadoch musí prihliadať „menej na zásadu primeranosti ako na zásadu zabezpečenia“. Príjemcu dôchodkových dávok však možno „považovať za primerane zabezpečeného nepochybne aj vtedy“, ak sa jeho dôchodková dávka, ktorá „jeden a pol násobne prevyšuje maximálny dôchodok podľa ASVG“, nevalorizuje v rovnakej miere ako nižšie a priemerné dôchodky.

18 V prípade vysokých dôchodkov je nižšia miera valorizácie nielen prijateľná, ale dokonca nevyhnutná ako solidárna kompenzácia za poberanie obzvlášť vysokej dôchodkovej dávky. Odstupňovanie s ohľadom na sociálnu situáciu, pre ktoré sa zákonodarca rozhodol, bolo v prípade valorizácie dôchodkov v roku 2018 odôvodnené tým, že práve nižšie a priemerné dôchodky sú dotknuté neustále stúpajúcimi cenami potravín a živobytia.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

Prvá prejudiciálna otázka

19 To, že sporná valorizácia dôchodkov (najmä v prípade spolkových úradníkov na dôchodku) sa považuje za „odmenu“ a predstavuje plnenie vyplácané zo „zamestnaneckého systému sociálneho zabezpečenia“ v zmysle výkladu týchto pojmov v práve Únie, je pre konanie vo veci samej relevantné v rozsahu, v akom bola časová pôsobnosť zásady rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami z hľadiska plnení vyplácaných zo zamestnaneckého systému sociálneho zabezpečenia obmedzená na základe rozsudku zo 7. mája 1990, Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). V tejto súvislosti je potrebné vysporiadať sa s uplatniteľnosťou (a prípadne formu dôsledkov) takéhoto obmedzenia na schému valorizácie dôchodkov, ktorá sa uplatní v konaní vo veci samej.

PRACOVNÝ DOKUMENT

20 Súdny dvor posudzoval dôchodky úradníkov podľa právnych predpisov jednotlivých členských štátov ako „odmenu“ v zmysle článku 157 ZFEÚ a tiež ako „plnenia zo zamestnaneckého systému sociálneho zabezpečenia“ v zmysle smernice 2006/54/ES (resp. predchádzajúcej právnej úpravy smernice 86/378/EHS).

21 Dôchodky rakúskych spolkových úradníkov podľa PG 1965 už Súdny dvor v rozsudku z 21. januára 2015, Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, bod 23), posúdil ako odmenu v zmysle článku 157 ZFEÚ. V rozsudku zo 16. júna 2016, Lesar (C-159/15, EU:C:2016:451, body 27 až 29), Súdny dvor navyše rozhodol, že tieto dôchodky v zmysle definícií uvedených v smernici 2006/54/ES sa majú považovať za dávky poskytované v rámci v rámci systému sociálneho zabezpečenia. Z uvedeného vyplýva, že dôchodky poberané navrhovateľmi v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ patria do pôsobnosti pojmu odmena v zmysle článku 157 ZFEÚ a majú sa považovať za dávky poskytované v rámci zamestnaneckých systémov sociálneho zabezpečenia v zmysle protokolu č. 33 k článku 157 ZFEÚ, ako aj v zmysle druhej kapitoly smernice 2006/54/ES.

22 Protokol č. 33 k článku 157 ZFEÚ, ako aj článok 12 smernice 2006/54/ES upravujú v súvislosti s dávkami zo zamestnaneckého systému sociálneho zabezpečenia časové obmedzenie pôsobnosti zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami. Takéto obmedzenie je založené na zúžení časových účinkov rozsudku, ktorý bol vyhlásený vo veci Barber (C-262/88, EU:C:1990:209).

23 V súvislosti s členskými štátmi, ktoré tak ako Rakúsko vstúpili do Európskeho hospodárskeho priestoru 1. januára 1994, okrem toho Súdny dvor konštatoval, že v súlade článkami 6 a 69 dohovoru o EHS sa má tento dohovor, pokiaľ ide o jeho časovú pôsobnosť pre dôchodky vyplácané v rámci zamestnaneckého systému sociálneho zabezpečenia, vykladať s ohľadom na rozsudok Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). Z toho vyplýva, že na zásadu rovnakého odmeňovania mužov a žien sa „nemožno odvolávať, pokiaľ ide o dôchodkové plnenia za obdobie služby pred 1. januárom 1994“ (rozsudok z 12. septembra 2002, Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, bod 55). Obdobný záver napokon vyplýva aj z článku 12 ods. 3 smernice 2006/54/ES.

24 V každom prípade, čo sa týka samotného nároku na dôchodok, ako aj jeho počiatočnej výšky (ktorá nepriamo závisí od doby výkonu služby), vnútroštátny súd nemá nijaké pochybnosti o tom, že poberatelia dôchodkov sa môžu na zásadu rovnakého zaobchádzania s mužmi a so ženami v zásade odvolávať len v rozsahu, v akom sa domáhajú dávok za obdobia zamestnania od 1. januára 1994.

25 Treba preto objasniť, či a v akom rozsahu sa časové obmedzenie dotýka aj možnosti navrhovateľa v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ odvolávať sa na zásadu rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami v súvislosti s valorizáciou dôchodkov za rok 2018.

PRACOVNÝ DOKUMENT

26 Na túto otázku možno odpovedať tromi rôznymi spôsobmi. Na jednej strane možno valorizáciu dôchodkov považovať za súčasť dávky, ktorá vyplýva z období zamestnania pred 1. januárom 1994, a teda že navrhovatelia v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ vôbec nemôžu vzniesť námietku založenú na zásade rovnakého zaobchádzania podľa článku 157 ZFEÚ a smernice 2006/54/ES. Takejto výkladovej alternatíve však odporujú jednak spresnenia v rozsudkoch vo veciach Ten Oever (C-109/91, EU:C:1993:833), a Neath (C-152/91, EU:C:1993:949), a jednak použitie spojky „ak“ v znení protokolu č. 33, ktoré poukazuje na ohraničenie časovej pôsobnosti v rozsahu období zamestnania pred rozhodným dňom.

27 Uvedené by podporovalo druhú alternatívu výkladu, v zmysle ktorej predchádzajúce obdobia zamestnania vylučujú nárok na dôchodok z možnosti odvolávať sa na zásadu rovnakého zaobchádzania len v rozsahu, v akom sa týkajú období pred rozhodným dňom. Takáto druhá výkladová alternatíva by mohla viesť k tomu, že v prípade valorizácie dôchodkov jednotlivých navrhovateľov v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ by sa musel určiť pomer medzi obdobiami jeho zamestnania pripadajúcimi na čas po 1. januári 1994 a celkovým obdobím jeho zamestnania a len v súvislosti s touto časťou by sa valorizácia dôchodkov musela priznať nediskriminačným spôsobom.

28 Tretia alternatíva výkladu by spočívala v tom, že by sa časové obmedzenie protokolu č. 33 (a v súlade s článkom 12 smernice 2006/54/ES) vyplývajúce z rozsudku Barber (C-262/88, EU:C:1990:209), v prípade častí dávok, o aké ide v prípade ročnej valorizácie dôchodkov, od začiatku vylúčilo. Takúto alternatívu by podľa názoru vnútroštátneho súdu podporovali nasledujúce dôvody:

29 Navrhovatelia v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ sa na zásadu rovnakého zaobchádzania neodvolávajú s ohľadom na začiatok vyplácania dávok a výpočet pôvodnej výšky dôchodkovej dávky *per se*, ktoré sa odvíjajú od období zamestnania, ale domáhajú sa rovnakého zaobchádzania, pokiaľ ide o každoročnú (novú) valorizáciu nároku. V súvislosti s ročnou valorizáciou dôchodkov vnútroštátna právna úprava nenadväzuje na konkrétne obdobia zamestnania, ale valorizáciu umožňuje bez rozdielu podľa toho, či sa týka poberateľov dôchodku s obdobím zamestnania do roku 1994 alebo po roku 1994.

30 Vnútroštátny súd si preto kladie otázku, či sa má valorizácia dôchodku v zmysle protokolu č. 33 považovať za dávku, ktorú možno „priradiť“ ku konkrétnym obdobiam zamestnania.

31 Obmedzeniu časovej pôsobnosti vyplývajúcemu z rozsudku Barber (C-262/88, EU:C:1990:209), a potvrdenému protokolom č. 33 (ako aj článkom 12 smernice 2006/54/ES) by mohol odporovať aj jeho cieľ. Časové obmedzenie odvodil Súdny dvor z úvah týkajúcich sa ochrany legitímnej dôvery. Uplatniteľnosť časového obmedzenia zásady rovnakého zaobchádzania na valorizáciu dôchodkov, ktorá je predmetom spolu v konaní vo veci samej, nevyplýva ani z doterajšej judikatúry Súdneho dvora. Všetky rozsudky, v ktorých sa skutočne uplatnilo obmedzenie

PRACOVNÝ DOKUMENT

časovej pôsobnosti vyplývajúce z rozsudku Barber a protokolu k článku 157 ZFEÚ, sa týkali situácií, keď boli predmetom sporu nároky vyplývajúce z vnútroštátnych schém, ktoré z normatívneho hľadiska nadväzovali na dovŕšenie období zamestnania, resp. kvalifikačnej doby, t. j. ktoré podmieňovali poskytnutie dávky splnením požiadaviek určitej doby zamestnania (pozri len rozsudky zo 6. októbra 1993, Ten Oever, C-109/91, EU:C:1993:833, bod 3; z 22. decembra 1993, Neath, C-152/91, EU:C:1993:949, body 3 až 5; z 12. septembra 2002, Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, bod 13; z 23. októbra 2003, Schönheit a Becker, C-4/01 a C-5/02, EU:C:2003:583, body 17 a 20).

32 V rozsudku z 28. septembra 1994, Coloroll Pension Trustees (C-200/91, EU:C:1994:348), sa Súdny dvor vyjadril k otázke, do akej miery sa časová hranica stanovená v rozsudku Barber (C-262/88, EU:C:1990:209), uplatní na dávky, ktoré „nezáviseli od dĺžky skutočnej doby zamestnania“. V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že čo sa týka dávky, ktorá „predpokladá len to, že v okamihu rozhodnej okolnosti trvá pracovný pomer“ a v prípade ktorej „sa nezohľadní dĺžka doby predchádzajúceho zamestnania“, platí obmedzenie časových účinkov rozsudku Barber „len v prípadoch, v ktorých takáto okolnosť nastala pred 17. májom 1990“ (pozri body 57 až 60 tohto rozsudku).

33 Pre vnútroštátny súd z tejto judikatúry aj v súvislosti s valorizáciou dôchodkov za rok 2018 vyplývajú indície odôvodňujúce predpoklad, že obmedzenie časovej pôsobnosti sa neuplatní.

Druhá prejudiciálna otázka

34 Podľa Súdneho dvora ide o nepriamu diskrimináciu na základe pohlavia najmä vtedy, ak je síce vnútroštátne opatrenie formulované neutrálne, ale pri jeho uplatnení dochádza v skutočnosti k znevýhodneniu omnoho väčšieho počtu osôb jedného pohlavia ako osôb druhého pohlavia. Takéto opatrenie je v súlade so zásadou rovnakého zaobchádzania len v tom prípade, ak je nerovnaké zaobchádzanie medzi obomi kategóriami osôb, ku ktorému vedie, odôvodnené objektívnymi faktormi, ktoré nijako nesúvisia s diskrimináciou na základe pohlavia (pozri rozsudky vo veci Brachner, C- 123/10, EU:C:2011:675, bod 56, a zo 17. júla 2014, Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, bod 41).

35 Z § 41 ods. 4 PG 1965 (v spojení s § 108h a § 711 ASVG) vyplýva, že spolkoví úradníci na dôchodku, ktorí poberajú mesačnú dôchodkovú dávku brutto nad určitú sumu, v porovnaní s osobami, ktorých dôchodková dávka je nižšia, sa s ohľadom na ročnú valorizáciu dôchodkových dávok a mieru inflácie znevýhodnia, pretože sa im takáto valorizácia na rozdiel od poberateľov nižších dôchodkových dávok za rok 2018 (v celom rozsahu alebo takmer vôbec) nepriznala.

36 S ohľadom na vyššie uvedenú judikatúru zakladá takéto znevýhodnenie prípadnú diskrimináciu na základe pohlavia, ak sa znevýhodnenie dotýka omnoho vyššieho počtu mužov ako žien. K takémuto záveru dospel BVwG (Spolkový správny súd)

PRACOVNÝ DOKUMENT

v napadnutých uzneseniach. Vnútroštátny súd si preto kladie právnu otázku, či prípadnú nepriamu diskrimináciu na základe pohlavia, ktorá mohla vyplynúť z valorizácie dôchodkov za rok 2018, by s ohľadom na právo Únie bolo možné považovať za odôvodnenú.

37 Sociálne hľadiská, na ktoré sa odvoláva predovšetkým žalovaný orgán, ďalej odôvodňujú otázku, či sa ciele § 41 PG 1965 uskutočňujú primeraným a dostatočne koherentným a systematickým spôsobom, aby boli splnené požiadavky kladené právom Únie na odôvodnenie diskriminácie.

38 Členské štáty síce v oblasti sociálnej politiky disponujú širokou mierou voľnej úvahy. Takáto miera voľnej úvahy však nemôže viesť k tomu, že sa v celom rozsahu opomenie jedna z nosných zásad práva Únie, akou je rovnaké odmeňovanie mužov a žien. Ak sa totiž na účely odôvodnenia spornej schémy valorizácie poukazuje na myšlienku sociálnej rovnosti medzi poberateľmi vyšších dávok a poberateľmi nižších dávok, vznikajú pochybnosti o skutočnej nevyhnutnosti, vhodnosti a predovšetkým koherentnosti opatrenia.

39 S ohľadom na vyššie uvedené sociálne hľadiska sú tieto pochybnosti založené na tom, že opatrenie sa obmedzuje len na poberateľov dôchodkových dávok (a aj to len na niektoré skupiny). Opatrenia v oblasti sociálnej politiky majú podobu vhodných primeraných nástrojov, ktorých pôsobnosť je vecne vymedzená (progresívne zdaňovanie príjmov, platby prevodom a iné podporné plnenia financované z daní). V rozsahu, v akom sa na účely odôvodnenia spornej schémy odkazuje na hľadisko sociálnej rovnosti, preto vznikajú nezrovnalosti vo vzťahu k všeobecným nástrojom sociálnej politiky, ak sa prostredníctvom zásahu, v rámci valorizácie (len) určitej skupiny obyvateľstva (vybraných poberateľov dôchodkov) príjmu opatrenia, ktoré pre túto skupinu vo všeobecnosti platia okrem ostatných existujúcich nástrojov sociálnej politiky, kým ostatné skupiny obyvateľstva nepatria do pôsobnosti takýchto doplňujúcich opatrení.

40 Pochybnosti o koherentnosti opatrenia vznikajú aj s ohľadom na osobitný charakter dôchodkov v zmysle PG 1965. Podľa vnútroštátneho práva sa osoby dotknuté platnými ustanoveniami § 41 PG 1964, ktoré sa uplatnia v tejto veci (úradníci na dôchodku), nachádzajú v osobitnej situácii, ktorá sa zásadne líši od situácie poberateľov dôchodkov zo systémov sociálneho zabezpečenia: Aj keď PG 1965 v súvislosti s valorizáciou dôchodkov odkazuje na jednotlivé ustanovenia ASVG, právna úprava dôchodkov podľa PG 1965 sa s ohľadom na jej ciele, jej financovanie a právnu povahu zakladá na inom koncepte ako dôchodky vyplácané v rámci právnej úpravy sociálneho zabezpečenia (v tejto veci ASVG).

41 Osobitná povaha služobného pomeru úradníkov spočíva predovšetkým v tom, že vymenovanie úradníka zakladá doživotný služobný pomer. S ohľadom na celoživotný charakter služobného pomeru úradníkov sa aj obdobie poberania dôchodku považuje za služobný pomer, pričom pre úradníkov na dôchodku aj naďalej platia stanovené služobné povinnosti a naďalej podliehajú disciplinárnym predpisom. Nárok na dôchodkovú dávku je viazaný na zachovanie služobného

PRACOVNÝ DOKUMENT

pomeru a zaniká v okamihu, keď úradník prestane poberať dôchodok, je (z disciplinárnych dôvodov) prepustený alebo sa jeho služobný pomer skončí *ex lege*. Dôchodok úradníka predstavuje odmenu zamestnávateľa za vykonanú službu. V zmysle judikatúry Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd, Rakúsko) a Verwaltungsgerichtshof (Správny súdny dvor) majú dôchodkové dávky úradníkov povahu poistného plnenia a nejde o dávku zo systému zabezpečenia. Hlavná charakteristická črta dôchodkových dávok úradníkov vyplýva okrem iného aj z tej skutočnosti, že v prípade služobného pomeru úradníka ide o právny vzťah uzavretý na celý život, v rámci ktorého dôchodková dávka predstavuje dávku vyplácanú výlučne služobným zamestnávateľom. Takáto dávka vyplácaná výlučne služobným zamestnávateľom sa teda zásadným spôsobom líši od dávok, ktoré sa vyplácajú poisteným osobám v rámci zákonného systému dôchodkového poistenia.

42 Za osobu povinnú vyplácať dôchodkové dávky sa v súlade s PG 1965 považuje Spolok, pričom príspevky úradníkov v aktívnej službe sa neodvádzajú žiadnemu z orgánov v rámci systému dôchodkového poistenia, ale do spolkového rozpočtu. Vzhľadom na to Spolok za úradníkov neodvádza tak ako zamestnávateľ za svojich zamestnancov, v rámci dôchodkového poistenia ani nijaký „príspevok zamestnávateľa“. V prípade dôchodkových dávok spolkových úradníkov podľa PG 1965 teda nejde ani o dávky vyplácané zo systému financovaného z príspevkov, ktorý zahŕňa úradníkov do rizikovej skupiny.

43 Takýto rozdiel má nepochybne význam pri posudzovaní potrebnosti, vhodnosti a koherentnosti opatrenia: kým v rámci systému sociálneho zabezpečenia (ktorý sa zakladá na myšlienke zabezpečenia sociálnych rizík, akým je vek osôb patriacich do rizikovej skupiny financovaného z príspevkov), môžu úvahy o sociálnej rovnosti v rámci rizikovej skupiny medzi poberateľmi vyšších dôchodkov a poberateľmi nižších dôchodkov vyplývať už zo samotného systému, takáto otázka nevyhnutne nevzniká v systéme, akým je systém týkajúci sa úradníkov na dôchodku podľa PG 1965, ktorý sa zakladá na myšlienke celoživotného služobného pomeru, v rámci ktorého sa dávky vyplácané aj počas dôchodku považujú za odmenu za vykonanú prácu.

44 Keďže príjmy úradníkov majú v rámci aktívneho služobného pomeru, ako aj počas dôchodku rovnakú povahu odmeny, vynárajú sa viaceré pochybnosti o koherentnosti opatrenia.

45 Kým zákonodarca významne zasahuje do ročnej valorizácie dávok za rok 2018 v prípade úradníkov na dôchodku, ktorí sú dotknutými osobami v tejto veci, takéto „sociálne rovnosti“ neprijal aj voči úradníkov v aktívnej službe. V prípade aktívnych príjmov sa neuplatnilo nijaké odstupňovanie v rámci valorizácie príjmov, ale pristúpilo sa k všeobecnému navýšeniu o 2,33 %, pri ktorom sa nezohľadnili rozdiely vo výške príjmov, pričom takéto navýšenie sa neobmedzuje len na valorizáciu o mieru inflácie, ale zahŕňa ešte aj ďalšie dodatočné navýšenie, ktoré je odôvodnené tým, že úradníci sa majú navyše podieľať aj na hospodárskom raste.

PRACOVNÝ DOKUMENT

46 Ak by sa na rozdiel od vyššie uvedeného vnútroštátneho chápania povahy dôchodkových dávok zameralo posudzovanie koherentnosti prostredníctvom „zamestnaneckého systému sociálneho zabezpečenia“ prednostne na zabezpečovaciu povahu, vznikajú s ohľadom na iné podobné systémy, existujúce vo vnútroštátnej právnej úprave, nezrovnalosti. Zákonodarca prostredníctvom predmetného opatrenia v tejto veci, ktoré spočívalo vo vylúčení valorizácie vyšších dôchodkov o mieru inflácie a súbežnej valorizácii nižších dôchodkov o mieru inflácie, zasiahol len do zamestnaneckého systému sociálneho zabezpečenia, ktorý je relevantný pre úradníkov, avšak k porovnateľným zásahom nepristúpil vo všetkých ostatných zamestnaneckých systémoch sociálneho zabezpečenia.

47 Vo všeobecnosti sa na prvý pohľad nejaví ako koherentné, že v rámci pôsobnosti PG 1965 sa prostredníctvom valorizácie dôchodkov za rok 2018 so „sociálnymi hľadiskami“ znevýhodnili vyššie príjmy a podporili nižšie príjmy, avšak zákonodarca k takémuto opatreniu sociálnej rovnosti vo všeobecnosti nepristúpil, pokiaľ ide o poberateľov dôchodkov v súkromnoprávnej oblasti poskytovaných priamo zamestnávateľmi.

48 Vnútroštátny súd si v tejto súvislosti navyše kladie otázku, či pri posudzovaní primeranosti a koherentnosti nevýhod, ktoré vyplynuli z valorizácie dôchodkov v roku 2018, možno prihliadnuť individuálne len na rok 2018 alebo sa musí zohľadniť, že toto opatrenie v takejto podobe nemalo jednorazovú povahu, pretože sa počas viacerých rokov, a najmä v roku 2004 opakovane odchýlilo od platnej a dlhodobo uplatňovanej schémy valorizácie, pričom v prípade poberateľov vyšších dôchodkov sa k valorizácii nepristúpilo vôbec alebo len v zanedbateľnom rozsahu. Navrhovatelia v konaní o opravnom prostriedku „Revision“ v tejto súvislosti uvádzajú, že na ich strane (a najmä v prípade dotknutých osôb, ktoré poberajú dôchodok počas dlhšieho obdobia) došlo ku kumulácii účinkov, ktoré prekročili prípustnú mieru.

49 Pokiaľ žalovaný orgán poukazuje na tú skutočnosť, že zásah do valorizácie je v prípade poberateľov vyšších dôchodkov znesiteľnejší, pretože v menšej miere ovplyvní spôsob ich života, podľa názoru vnútroštátneho súdu nemožno okrem prípadných kumulatívnych účinkov zohľadniť ani tú okolnosť, že práve v prípade poberateľov(–liek) služobných dôchodkov sa musí predpokladať, že verejný rozpočet, ak sa zakladá na dôchodkovej dávke, ktorá sa spravuje výškou predchádzajúceho aktívneho príjmu, vyvoláva u každého úradníka (úradníčky), ktorým počas aktívnej služby prizná vyšší príjem, legitímne očakávania (ktoré môžu byť podnetom pre tieto osoby, aby práve s ohľadom na takéto očakávania pristúpili k dlhodobým úkonom, ktoré predstavujú finančnú záťaž aj počas dôchodku). Ak zákonodarca následne príjme opatrenia, ktoré potláčajú takéto rozdiely v poberaní dávok vyplývajúce zo samotného systému odmeňovania a ktoré boli plánované, môžu byť takéto opatrenia v napätom vzťahu s koherenciou systému.

PRACOVNÝ DOKUMENT

50 Vnútroštátny súd už uviedol, že právna úprava dôchodkov spolkových úradníkov, ktorá sa má posúdiť v tejto veci, sa zásadným spôsobom odlišuje od právnej úpravy dôchodkov podľa systému sociálneho zabezpečenia. Je možné, že zákonodarca v oblasti systémov sociálneho zabezpečenia, ktoré sa na rozdiel od PG 1965 zakladajú na koncepte rizikovej skupiny dávok financovaných z príspevkov, sledoval cieľ právnej úpravy, ktorým je fungovanie a zabezpečenie financovateľnosti systému (pozri v tejto súvislosti návrhy generálnej advokátky Kokott vo veci NK, C- 223/19, EU:C:2020:356, bod 77).

51 V napadnutých rozhodnutiach BVwG (Spolkový správny súd) sa tiež uvádzalo, že menej výhodnému zaobchádzaniu, ku ktorému dochádza častejšie v prípade poberateľov dôchodkových dávok mužského pohlavia, zodpovedá „predchádzajúce menej výhodné zaobchádzanie so ženami“.

52 Podľa judikatúry Súdneho dvora musí „zásada rovnakého odmeňovania… platiť pre každú jednotlivú zložku odmeny, a nie len s ohľadom na celkové posúdenie odmien vyplácaných zamestnancom“ a vnútroštátne súdy nemajú „posudzovať a navzájom porovnávať všetky rôzne formy odmien vyplácané v jednotlivom prípade pracovníkom mužského alebo ženského pohlavia“ (rozsudky Barber, C-262/88, EU:C:1990:209, body 34 a 35; z 30. marca 2000, JämO, C-236/98, EU:C:2000:173, bod 43). Treba objasniť, či ide o samostatný ospravedlňujúci dôvod alebo či je námietka diskriminácie mužov v tejto súvislosti od začiatku vylúčená, ak sa skupina osôb, ktorá je dotknutá touto právnou úpravou, vyznačuje tým, že poberá vyššie dôchodkové dávky a počet osôb mužského pohlavia je vyšší z dôvodu, že obvykle vzhľadom na predchádzajúce znevýhodňovanie žien v pracovnom živote, získali muži častejšie pracovné pozície, ktoré sa spájali s vyššími dôchodkovými dávkami.

53 Námietku BVwG (Spolkový správny súd) by však bolo možné chápať aj ako odkaz na možnosť členských štátov upravenú v článku 157 ods. 4 ZFEÚ a článku 3 smernice 2006/54/ES, prijať „pozitívne opatrenia“. Takéto opatrenia musia prispievať k tomu, aby sa ženám pomohlo viesť rovnoprávny pracovný život v porovnaní s mužmi. Súdny dvor tak v súvislosti so stanovením rozdielneho veku odchodu do dôchodku na základe pohlavia rozhodol, že nemôžu „kompenzovať kariérne znevýhodnenie verejných zamestnancov ženského pohlavia tým, že by im pomáhalo v ich profesijnom živote a naprávalo ťažkosti, s ktorými sa môžu stretnúť počas svojej profesijnej kariéry“ (pozri rozsudky z 29. novembra 2001, Griesmar, C-366/99, EU:C:2001:648, bod 64 a nasl.; Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, bod 101; z 5. novembra 2019, Komisia/Poľsko [nezávislosť všeobecných súdov], C- 192/18, EU:C:2019:924, bod 80 a nasl.; z 12. decembra 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social [Dôchodkový príspevok pre matky], C- 450/18, EU:C:2019:1075, body 64 a 65). Z tohto hľadiska vyvoláva vhodnosť právnej úpravy pochybnosti.

54 Keďže výklad práva Únie nie je natoľko jasný, aby vylučoval akékoľvek dôvodné pochybnosti (pozri rozsudok zo 6. októbra 1982, Cilftit a i., EU:C:1982:335),

PRACOVNÝ DOKUMENT

predkladá sa návrh na začatie prejudiciálneho konania o vyššie uvedených otázkach.

PRACOVNÝ DOKUMENT