

Věc C-405/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

28. srpna 2020

Předkládající soud:

Verwaltungsgerichtshof (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

31. července 2020

Navrhovatelé v řízení o opravném prostředku „Revision“:

EB

JS

DP

Dotčený orgán:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und
Bergbau (správa sociálního zabezpečení pro zaměstnance veřejné
správy, železnic a báňského průmyslu, BVAEB)

Předmět původního řízení

Napadení výměru starobního důchodu, který byl proveden na základě údajně
diskriminujícího ustanovení o valorizaci důchodů

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad unijního práva; článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1. Musí být omezení časové působnosti zásady rovného zacházení pro muže a ženy podle rozsudku ve věci C-262/88, Barber, jakož i podle protokolu č. 33 k článku 157 SFEU a článku 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (dále jen „směrnice 2006/54/ES“) vykládáno v tom smyslu, že se (rakouský) příjemce důchodu právem nemůže dovolávat zásady rovného zacházení nebo se této zásady může dovolávat pouze (poměrně) pro tu část nároku, která je odvozena od dob zaměstnání po 1. lednu 1994, aby mohl uplatnit, že byl diskriminován režimem valorizace důchodů úředníků stanoveným pro rok 2018, která byla použita v původním řízení?

2. Musí být zásada rovného zacházení pro muže a ženy (podle článku 157 SFEU ve spojení s článkem 5 směrnice 2006/54/ES) vykládána v tom smyslu, že nepřímé nerovné zacházení jako takové, které - případně - vyplývá z režimu valorizace důchodů v roce 2018 použitelných v původním řízení, také s přihlédnutím k již dříve přijatým podobným opatřením a významné ztrátě způsobené jejich kumulativním účinkem v poměru k valorizaci reálné hodnoty důchodů podle inflace (v projednávané věci o 25 %), je odůvodněné, přičemž důvodem je zejména

- zamezení „propasti“ mezi vyššími a nižšími důchody (vznikající při pravidelné valorizaci jednotnou sazbou), ačkoliv by tato byla čistě nominální a poměr hodnot by zůstal beze změny,
- zohlednění obecného „sociálního aspektu“ ve smyslu posílení kupní síly osob pobírajících nižší důchody, ačkoliv a) tohoto cíle by bylo možno dosáhnout také bez omezení vyšších dávek a b) zákonodárce nestanoví takovéto opatření stejným způsobem pro posílení kupní síly při inflační úpravě nižších platů úředníků v aktivní službě (v neprospěch úpravy vyšších platů) a nepřijal ani žádné ustanovení týkající se srovnatelného zásahu do valorizace důchodů z jiných systémů sociálního zabezpečení pracovníků (bez státního podílu), aby (v neprospěch valorizace vyšších důchodů) bylo dosaženo posílení kupní síly nižších důchodů,
- udržení a financování „systému“, ačkoliv důchody úředníků nejsou hrazeny pojišťovnou ze systému organizovaného jako pojištění a financovaného z příspěvků, nýbrž Spolkem jako zaměstnavatelem úředníků v důchodu jako odměna za vykonanou práci, relevantní proto bylo nikoliv udržení nebo financování systému, nýbrž pouze rozpočtové hledisko,
- protože skutečnost, že statisticky podstatně vyšší dotčenost mužů ve skupině příjemců vyšších důchodů je nutno považovat za důsledek zejména v minulosti typické neexistence rovných příležitostí pro ženy v oblasti zaměstnání a povolání, je samostatným odůvodněním nebo již předem vylučuje domněnku

nepřímé diskriminace na základě pohlaví ve smyslu směrnice 2006/54/ES v neprospěch mužů, nebo

- protože toto ustanovení je přípustné jako pozitivní opatření ve smyslu čl. 157 odst. 4. SFEU?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 157 SFEU

Protokol (č. 33) k článku 157 Smlouvy o fungování Evropské unie

Dohoda o Evropském hospodářském prostoru, články 6 a 69

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání, články 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12; body 14, 17 a 18 odůvodnění

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva a parlamentní dokumenty

Pensionsgesetz 1965 (zákon o důchodech z roku 1965, dále jen „PG 1965“), § 41

Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (všeobecný zákon o sociálním pojištění, dále jen „ASVG“), §§ 108f, 108h a 711

Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 (zákon o harmonizaci důchodů z roku 2004) jakož i parlamentní materiály (RV 653 BlgNR 22. GP)

Pensionsanpassungsgesetz 2018 (zákon o valorizaci důchodů z roku 2018, dále jen „PAG 2018“) jakož i parlamentní materiály (RV 1767 BlgNR 25. GP)

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Navrhovatelé v řízení o opravném prostředku „Revision“ jsou ve veřejnoprávním poměru ke Spolku jako úředníci v důchodu a pobírají důchody podle PG 1965.
- 2 Navrhovatel v řízení o opravném prostředku „Revision“ vedeném pod číslem Ro 2019/12/0005 se narodil 5. února 1940, do důchodu odešel dne 31. srpna 2000. V roce 2017 pobíral hrubý důchod ve výši 6 872,43 eur měsíčně. Navrhovatel v řízení o opravném prostředku „Revision“ vedeném pod číslem Ra 2019/12/0006 se narodil 28. července 1948, do důchodu odešel dne 30. listopadu 2013. V roce 2017 pobíral hrubý důchod ve výši 4 676,48 eur měsíčně. Navrhovatel v řízení o opravném prostředku „Revision“ vedeném pod číslem Ra 2019/12/0054 se narodil 11. ledna 1941, do důchodu odešel dne 1. března 2006. V roce 2017 pobíral hrubý důchod ve výši 5 713,22 eur měsíčně.

- 3 Navrhovatelé požadovali, aby jim byla rozhodnutím stanovena výše jejich důchodu od 1. ledna 2018. Rozhodnutími vydanými navrhovatelům pod čísly Ro 2019/12/0005 a Ra 2019/12/0054 bylo stanoveno, že výše důchodu na rok 2018 nebude valorizována, neboť důchod překračuje částku ve výši 4 980 eur měsíčně, která byla stanovena jako horní hranice pro valorizaci. Rozhodnutím vydaným navrhovateli pod číslem Ra 2019/12/0006 byl důchod vyměřen částkou zvýšenou o procentní sazbu ve výši 0,2989 %.
- 4 Navrhovatelé tato rozhodnutí napadli s odůvodněním, že ustanovení o valorizaci důchodů z roku 2018, která pro ně platí, porušují unijní právo z důvodu nepřímé diskriminace podle pohlaví. Proti rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, dále jen „BVwG“) v těchto třech řízeních je nyní u předkládajícího soudu vedeno řízení o opravném prostředku „Revision“.
- 5 Předkládající soud popisuje vývoj právního stavu takto: Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 (zákon o harmonizaci důchodů z roku 2004) zavedl do rakouského práva sociálního pojištění (a v penzijním právu úředníků) nové ustanovení týkající se způsobu roční valorizace důchodů. Obecným ustanovením § 108h ASVG zákonodárce stanovil, že výše důchodů je každoročně povinně valorizována podle výše inflace. Cílem tohoto ustanovení bylo, aby se výše důchodů řídila vývojem spotřebitelských cen a došlo tak k zachování kupní síly důchodců po celou dobu pobírání důchodu.
- 6 Navrhovatelé nepobírají důchody podle ASVG, nýbrž podle PG 1965, který upravuje důchody úředníků, kteří se narodili před rokem 1955, nejpozději do roku 2005 nastoupili do veřejnoprávního pracovního poměru a následně přešli do důchodu.
- 7 Až do doby, kdy vstoupil v platnost 1. Budgetbegleitgesetz 1997 (1. doprovodný zákon k rozpočtu z roku 1997), upravoval PG 1965 pravidelnou valorizaci důchodů (úředníků) takovým způsobem, že důchody byly zvyšovány v míře, v jaké se zvyšovaly platy úředníků. Od 1. Budgetbegleitgesetz 1997 je valorizace důchodů úředníků upravena tak, že § 41 PG 1965 odkazuje na ustanovení ASVG. Podle platného znění § 41 odst. 2 PG 1965 je odkaz na ASVG formulován tak, že nařizuje, aby důchody podle PG 1965 „byly valorizovány ve stejnou dobu a ve stejném rozsahu jako důchody ze zákonného důchodového pojištění“. Podle ustanovení § 41 odst. 4 PG 1965 je zvláštní ustanovení týkající se valorizace důchodů z roku 2018 použitelné.
- 8 Z parlamentních materiálů týkajících se zákonných úprav v Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 ohledně pravidelné valorizace důchodů podle ASVG vyplývá, že má být zaveden systém založený na zásadě, že valorizace vyrovnávající inflaci bude prováděna u všech důchodů každoročně automaticky v rozsahu, v němž se zvýší spotřebitelské ceny. Z materiálů dále vyplývá, že se přitom má jednat o obecnou, trvalou právní úpravu, která však nevylučuje, že se od ní zákonodárce bude v jednotlivých letech odchylovat omezenými ustanoveními o výjimkách. Od obecné systematiky valorizace

důchodů zakotvené v ASVG, která byla popsána výše a stanovena v roce 2004, se zákonodárce v následujících letech odchyloval opakovaně a jednotlivé odchylky od valorizace důchodů podle míry inflace prováděl takovým způsobem, že zvýšení důchodů v jednotlivých letech - odstupňované podle výše důchodu - bylo nižší, v některých letech bylo procentuálně (bez rozlišování podle výše důchodu) sníženo a v některých letech nedošlo ke zvýšení vůbec.

- 9 V roce 2018 se zákonodárce na základě PAG 2018 takto od obecné systematiky odchýlil, výši valorizace důchodů upravil podle výše důchodu sestupně, z valorizace zcela vyloučil důchody od měsíční výše 4 980 eur a valorizaci důchodů v rozpětí od 3 355 do 4 989 eur upravil procentní sazbou, které se lineárně snižuje od 1,6 do 0 (§ 711 ASVG).

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 10 Ve svých stížnostech podaných k BVwG navrhovatelé poukazovali na skutečnost, že se právo upravující jejich platy a důchody od roku 1995 trvale zhoršovalo. Od 31. prosince 1998 již není výše důchodu valorizována paralelně s vývojem platů (jak tomu bylo do té doby podle ustanovení § 41 odst. 2 PG 1965 ve znění platném do tohoto data), nýbrž valorizačním faktorem, který v zásadě odráží vývoj kupní síly.
- 11 Pro dokreslení nepříznivých dopadů při pravidelné valorizaci jejich důchodů, k nimž došlo v uplynulých letech, předložili navrhovatelé přehled režimů valorizace schválených v letech 2001 až 2017. Důchody byly v letech 2001 až 2012 valorizovány vždy takovým způsobem, že valorizace vyšších důchodů (v porovnání s valorizací nižších důchodů) byla provedena pouze v menší míře nebo pouze pevnou částkou, a že také v těch letech, kdy byly důchody valorizovány bez rozlišování podle výše důchodu, bylo toto zvýšení výrazně nižší než obecně stanovený faktor valorizace.
- 12 V roce 2018 bylo použito ustanovení sporné v projednávané věci, které mělo za následek, že dva navrhovatelé byli z valorizace důchodů vyloučeni a třetímu z nich byl důchod valorizován pouze v podstatně menší míře.
- 13 Toto ustanovení přijaté v PAG 2018 má za následek nepřímou diskriminaci na základě pohlaví, která je podle unijního práva nepřípustná. Na doklad těchto dopadů tohoto ustanovení předložili navrhovatelé statistické vyhodnocení, které člení příjemce/příjemkyně důchodů a důchodu pro pozůstalého manžela (Versorgungsgenuss) podle PG 1965 podle pohlaví a výše dávky. Podle tohoto vyhodnocení spadá do kategorie příjemců důchodu vyššího než 4 980 eur celkem 8 417 mužů a pouze 1 086 žen (poměr celkem 1:7,7). Jsou-li posuzovány pouze důchody (tedy po vyloučení příjemců důchodu pro pozůstalého manžela), pak do této kategorie spadá 8 417 mužů a 1 040 žen (poměr 1:8).
- 14 Proti argumentaci diskriminace podle pohlaví, která je v rozporu s unijním právem, BVwG ve všech třech řízeních uvedl odůvodnění, k nimž nejprve

konstatoval, že zjištění Soudního dvora v rozsudku ze dne 20. října 2011, Brachner (C- 123/10, EU:C:2011:675), nelze na dotčenou situaci přenést, neboť v projednávané věci se nejedná o diskriminaci v oblasti „minimálních důchodů“, nýbrž o znevýhodnění podle pohlaví pro příjemce „vyšších důvodů“, pro které je třeba použít „jiné měřítko“. Mimoto konstatoval, že „lepší postavení skupiny“, je-li spojeno se znevýhodněním při zvýšení dávky, nemůže vést k diskriminaci.

- 15 Dotčený orgán namítá, že ustanovení PAG 2018 sleduje také „sociální aspekt“.
- 16 To dokládá skutečnost, že v posledních desetiletích bylo sotva kdy rozhodnuto o lineární valorizaci důchodů, která by důchody procentuálně zvyšovala stejnou měrou. Od roku 2006 byly důchody zvýšeny stejnou procentní sazbou pouze v letech 2013, 2014, 2015 a 2017. Ve všech ostatních letech byla provedena sociálně odstupňovaná valorizace důchodů ve prospěch nižších důchodů. V případě, že by byla dodržována zásada valorizace důchodů stejnou procentní sazbou bez rozdílu podle výše důchodu, vznikla by během krátké doby neodůvodněná propast.
- 17 Vzhledem k tomu je jak z hlediska zachování kupní síly, tak i z hlediska sociální rovnováhy pochopitelné, že zákonodárce přijímá taková opatření, kterými podpoří příjmově slabé skupiny a u vyšších příjmů nespátřuje nezbytnost posílení kupní síly. Je zjevné, že u velmi vysokých důchodů může dojít k menší valorizaci než u nižších důchodů, aniž by tím byla ohrožena hodnota (stále ještě velmi nadprůměrného) důchodu resp. již dosaženého životního standardu. Prostor pro uplatnění sociálních hledisek je v tomto případě o to větší, že velmi vysoké důchody jsou v ještě menší míře kryty příspěvkem než nízké důchody, takže v těchto případech je nutno „spíše než k zásadě přiměřenosti přihlídnout k zásadě zabezpečení“. Příjemce důchodu však lze za „přiměřeně zabezpečeného“ každopádně považovat také v případě, pokud jeho důchod „překračující o jeden a půl násobek nejvyšší důchod podle ASVG“ není valorizován stejnou měrou jako malé a střední důchody.
- 18 U vysokých důchodů je menší valorizace nejen únosná, nýbrž jako solidární kompenzace za poskytování mimořádně vysoké dávky zabezpečení naopak nezbytná. Odstupňování valorizace důchodů v roce 2018 opírající se o sociální aspekty, pro kterou se rozhodl zákonodárce, je odůvodněno tím, že právě malé a střední důchody jsou dotčeny nadprůměrně rostoucími náklady na potraviny a živobytí.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

První předběžná otázka

- 19 Skutečnost, že spornou valorizaci důchodů (každopádně pro spolkové úředníky v důchodu) je nutno kvalifikovat jako „odměnu“ a že tato představuje dávku ze „systému sociálního zabezpečení pracovníků“ ve smyslu výkladu těchto pojmů

podle unijního práva, je pro původní řízení relevantní v tom smyslu, že časová použitelnost zásady rovného zacházení pro muže a ženy ohledně dávek ze systému sociálního zabezpečení pracovníků byla omezena rozsudkem ze dne 7. května 1990, Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). V této souvislosti je nutno vyjasnit použitelnost (a případně způsob účinku) tohoto omezení na ustanovení režimu valorizace důchodů použitelné v původním řízení.

- 20 Soudní dvůr kvalifikoval důchody úředníků podle právních předpisů jednotlivých členských států jako „odměnu“ ve smyslu článku 157 SFEU, jakož i jako „dávkou ze systému sociálního zabezpečení pracovníků“ ve smyslu směrnice 2006/54/ES (resp. předchozí směrnice 86/378/EHS).
- 21 Důchody rakouských spolkových úředníků podle PG 1965 kvalifikoval Soudní dvůr jako odměnu ve smyslu článku 157 SFEU již v rozsudku ze dne 21. ledna 2015, Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, bod 23). V rozsudku ze dne 16. června 2016, Lesar (C-159/15, EU:C:2016:451, body 27 až 29) Soudní dvůr mimo jiné rozhodl o tom, že tyto důchody jsou ve smyslu definice směrnice 2006/54/ES dávkami ze systému sociálního zabezpečení pracovníků. Z toho vyplývá, že důchody pobírané navrhovateli spadají do pojmu odměny podle článku 157 SFEU a je nutno je považovat za dávky ze systému sociálního zabezpečení pracovníků ve smyslu protokolu č. 33 k článku 157 SFEU, jakož i druhé kapitoly směrnice 2006/54/ES.
- 22 Protokol č. 33 k článku 157 SFEU, jakož i článek 12 směrnice 2006/54/ES stanoví pro dávky ze systému sociálního zabezpečení pracovníků časové omezení pro uplatnění zásady rovného zacházení pro muže a ženy. Toto omezení vyplývá z omezení časových účinků, o nichž bylo rozhodnuto v rozsudku Barber (C-262/88, EU:C:1990:209).
- 23 Pro ty členské státy, které - jako Rakousko - přistoupily k Evropskému hospodářskému prostoru dne 1. ledna 1994, Soudní dvůr navíc konstatoval, že podle článků 6 a 69 Dohody o EHP musí být tato dohoda, ohledně její časové použitelnosti na důchody ze systému sociálního zabezpečení pracovníků, vykládána ve světle rozsudku Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). To má za následek, že se „pro důchodové dávky za dobu odpracovanou před 1. lednem 1994“ nelze dovolávat zásady stejné odměny pro muže a ženy (rozsudek ze dne 12. září 2002, Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, bod 55). To samé vyplývá také z článku 12 odst. 3 směrnice 2006/54/ES.
- 24 Každopádně ohledně nároku na důchod a jeho počáteční výše (nepřímo závislé také na dobách zaměstnání) proto předkládající soud nemá pochybnosti o tom, že se příjemci důchodu mohou zásady rovného zacházení pro muže a ženy zásadně dovolávat pouze v rozsahu, v němž uplatňují dávky, které se zakládají na dobách zaměstnání po 1. lednu 1994.

- 25 Je však nutno vyjasnit, zda a v jakém rozsahu má časové omezení dopad také na možnost navrhovatelů dovolávat se zásady rovného zacházení pro muže a ženy s ohledem na valorizaci důchodů v roce 2018.
- 26 Lze si představit tři možné odpovědi na tuto otázku. Zaprvé je možné posuzovat valorizaci důchodů jako součást dávky, kterou lze dovodit z dob zaměstnání před 1. lednem 1994 a navrhovatelé se tudíž vůbec nemohou dovolávat zásady rovného zacházení podle článku 157 SFEU a směrnice 2006/54/ES. Proti tomuto výkladu však hovoří zjištění učiněná v rozsudcích Ten Oever (C-109/91, EU:C:1993:883) a Neath (C-152/91, EU:C:1993:949), jakož i výraz „pokud“ obsažený v protokolu č. 33, z něhož by mohlo vyplývat omezení účinků časového omezení na rozsah dob zaměstnání nacházejících se před rozhodným dnem.
- 27 To by hovořilo pro druhou variantu výkladu, podle níž absolvované doby zaměstnání vylučují nárok na důchod z možnosti dovolávat se na zásadu rovného zacházení pouze v rozsahu, v němž se nachází před rozhodným dnem. Tato druhá varianta výkladu by mohla vést k tomu, že při valorizaci důchodů musí být pro každého navrhovatele zjištěn podíl jeho dob zaměstnání před 1. lednem 1994 v poměru ke všem jeho dobám zaměstnání a pouze na tento podíl poskytnuta valorizace důchodu nediskriminujícím způsobem.
- 28 Třetím možným výkladem by bylo, že by se časové omezení protokolu č. 33 vyplývající z rozsudku Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) (a z článku 12 směrnice 2006/54/ES) od začátku nepoužilo na součásti dávek, jako je roční valorizace důchodu. Pro tuto možnost by podle názoru předkládajícího soudu hovořily tyto důvody:
- 29 Navrhovatelé se zásady rovného zacházení nedovolávají vůči - na dobách zaměstnání závislého - začátku poskytování dávky a výpočtu původní výše důchodu *jako takové*, nýbrž požadují rovné zacházení ohledně každoročně (nově) prováděné valorizace nároku. Vnitrostátní právní stav u roční valorizace důchodů nevyhází z určitých dob zaměstnání; na valorizaci je nárok, aniž by bylo relevantní, zda se týká příjemců důchodu s dobami zaměstnání před rokem 1994 nebo po něm.
- 30 Pro předkládající soud je proto již sporné, zda poskytování valorizace důchodů je nutno ve smyslu protokolu č. 33 považovat za dávku, kterou lze „odvodit“ od určitých dob zaměstnání.
- 31 Proti použitelnosti časového omezení, které zavedl rozsudek Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) a potvrdil protokol č. 33 (jakož i článek 12 směrnice 2006/54/ES), by mohl hovořit také jeho účel. K časovému omezení vedly Soudní dvůr úvahy týkající se legitimního očekávání. Použitelnost časového omezení zásady rovného zacházení na valorizaci důchodů spornou v původním řízení nelze dovodit ani z dosavadní judikatury Soudního dvora. Rozsudky, v nichž bylo časové omezení ve smyslu rozsudku Barber a protokolu k článku 157 SFEU konkrétně relevantní, se týkaly situací, v nichž byly sporné nároky z vnitrostátních

ustanovení, která normativně souvisela se splněním dob zaměstnání nebo odpracovaných dob, to znamená, že jejich poskytnutí záviselo na podmínce určitých dob zaměstnání (viz rozsudky ze dne 6. října 1993, Ten Oever, C-109/91, EU:C:1993:833, bod 3, ze dne 22. prosince 1993, Neath, C-152/91, EU:C:1993:949, body 3 až 5, ze dne 12. září 2002, Niemi, C-351/00, EU:C:2002:480, bod 13, ze dne 23. října 2003, Schönheit a Becker, C-4/07 a C-5/07, EU:C:2003:583, bod 17 a 20).

- 32 V rozsudku ze dne 28. září 1994, Coloroll Pension Trustees (C-200/91, EU:C:1994:348), se měl Soudní dvůr vyjádřit k otázce, do jaké míry lze časovou hranici stanovenou v rozsudku Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) použít na dávky, které „nezávisí na délce trvání skutečných dob zaměstnání“. Rozhodl, že ohledně dávek, která „se zakládá pouze na skutečnosti, že v okamžiku rozhodující události existuje pracovní poměr“, a u níž „není relevantní délka předchozích dob zaměstnání“, platí časové omezení účinků podle rozsudku Barber „pouze pro případy, v nichž tato událost nastala před 17. květnem 1990“ (viz body 57 až 60 tohoto rozsudku).
- 33 Předkládající soud má na základě této judikatury také s ohledem na valorizaci důchodů v roce 2018 za to, že se časové omezení nepoužije.

Druhá předběžná otázka

- 34 Z judikatury Soudního dvora konkrétně vyplývá, že vnitrostátní opatření představuje nepřímou diskriminaci na základě pohlaví, jestliže i přes své neutrální znění ve skutečnosti znevýhodňuje značně větší počet dotčených osob jednoho pohlaví než dotčených osob druhého pohlaví. Takové opatření je slučitelné se zásadou rovného zacházení pouze za podmínky, že nerovné zacházení mezi oběma kategoriemi osob, k němuž vede, je odůvodněno objektivními faktory, které nesouvisí s diskriminací na základě pohlaví (viz rozsudky Brachner, C-123/10, EU:C:2011:675, bod 56, a ze dne 17. července 2014, Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, bod 41).
- 35 Z ustanovení § 41 odst. 4 PG 1965 (ve spojení s § 108h a § 711 ASVG) vyplývá, že spolgoví úředníci v důchodu, kteří pobírají měsíční hrubý důchod vyšší než je určitá částka, v porovnání s těmi, jejichž důchod je nižší, jsou ohledně roční valorizace důchodu znevýhodněni, pokud jim byla takováto valorizace - na rozdíl od příjemců nižších důchodů - za rok 2018 (zcela nebo téměř v plném rozsahu) odepřena.
- 36 S ohledem na výše uvedenou judikaturu zakládá tato nevýhoda možnou diskriminaci na základě pohlaví, jestliže se tato nevýhoda dotýká podstatně více mužů než žen. Takovouto domněnku vyjádřil BVwG v napadených rozhodnutích. Předkládající soud si proto klade otázku, zda lze nepřímou diskriminaci podle pohlaví, jež mohla vyplývat z valorizace důchodů v roce 2018, považovat ve světle unijního práva za odůvodněnou.

- 37 Sociální aspekt, na nějž se dotčený orgán zejména odvolával, nastoluje otázky v tom smyslu, zda jsou cíle § 41 PG 1965 naplňovány proporcionálně a dostatečně soudržným a systematickým způsobem tak, aby byly splněny požadavky unijního práva na odůvodněnost diskriminace.
- 38 Členské státy v oblasti sociální politiky sice disponují značným prostorem pro uvážení. Tento prostor pro uvážení však nesmí vést k tomu, aby taková základní zásada unijního práva, jako je stejná odměna pro muže a ženy, byla zbavena své podstaty. Je-li totiž jako odůvodnění sporného režimu valorizace uváděna myšlenka sociálního vyváženosti mezi příjemci vyšších dávek a příjemci nižších dávek, vyvolává to pochybnosti o zjevné nezbytnosti, vhodnosti a zejména soudržnosti opatření.
- 39 Ohledně zmíněných sociálních aspektů se tyto pochybnosti zakládají na tom, že se toto opatření omezuje na příjemce důchodů (a z toho také na určité skupiny). Opatření sociální politiky mají podobu příslušně vhodných nástrojů, jejichž oblast působnosti je upravena objektivně (progresivní sazby daně z příjmů, převody finančních prostředků a jiné podpory financované z daní). Je-li jako odůvodnění sporného ustanovení uváděn aspekt sociální rovnováhy, pak vznikají diskrepance ve vztahu k obecným nástrojům sociální politiky, jsou-li zásahem do valorizace přijata opatření (pouze) pro určitou část obyvatelstva (určití příjemci důchodů), která se u této skupiny zařadí vedle dalších již beztak existujících nástrojů sociální politiky, zatímco jiné části obyvatelstva zůstanou z takového dodatečného opatření vyňaty.
- 40 Pochybnosti o soudržnosti opatření vznikají také s ohledem na zvláštní charakter důchodů podle PG 1965. Podle vnitrostátního práva se osoby dotčené ustanovením § 41 PG 1965 použitelným v projednávané věci (úředníci v důchodu) nacházejí ve zvláštním postavení, které je zásadně odlišuje od příjemců důchodů ze systémů sociálního pojištění: Ačkoliv PG 1965 odkazuje pro účely valorizace důchodů na konkrétní ustanovení ASVG, je penzijní právo podle PG 1965 svým účelem, financováním a právní povahou založeno na jiné koncepci, než na které jsou založeny důchody podle ustanovení práva sociálního pojištění (jako je ASVG).
- 41 Zvláštnost úřednického poměru předně spočívá v tom, že jmenování úředníkem zakládá celoživotní služební poměr. Vzhledem k celoživotní povaze služebního poměru úředníků zůstává tento poměr zachován i v důchodu, pro úředníky v důchodu platí i nadále jim stanovené služební povinnosti a zůstávají i nadále podřízeni disciplinárnímu právu. Nárok na důchod je vázán na existenci služebního poměru; tento nárok zaniká, pokud úředník důchod opustí, je propuštěn (z disciplinárních důvodů) nebo je jeho služební poměr ukončen *ex lege*. Důchod úředníka představuje odměnu zaměstnavatele za odvedenou práci. Podle judikatury Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud, Rakousko) a Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko) nemají důchody úředníků povahu dávky z pojištění ani dávky zabezpečení. Podstatná charakteristika důchodů úředníků se mimo jiné zakládá na tom, že pracovní poměr

úředníků je právním poměrem uzavřeným na celý život, v jehož rámci je také důchod plněním poskytovaným výhradně zaměstnavatelem. Toto plnění poskytované výhradně zaměstnavatelem se tak svou podstatou liší od dávek, které jsou poskytovány pojištěncům v rámci zákonného sociálního pojištění.

- 42 Dlužníkem důchodových dávek podle PG 1965 je Spolek; příspěvky úředníků v aktivní službě se neodvádějí instituci v rámci systému sociálního pojištění, nýbrž se odvádějí do spolkového rozpočtu. Vzhledem k tomu Spolek také za úředníky neodvádí - na rozdíl od toho, jak činí zaměstnavatel za své zaměstnance - v rámci sociálního pojištění žádný „příspěvek zaměstnavatele“. Důchody spolkových úředníků podle PG 1965 tedy také nejsou dávkami vyplácenými ze systému financovaného z příspěvků, který zahrnuje úředníky do jedné rizikové skupiny.
- 43 Při přezkumu nezbytnosti, vhodnosti a soudržnosti opatření se tento rozdíl jeví jako relevantní: Zatímco v rámci systému sociálního pojištění (založeného na myšlence pojištění sociálních rizik, jako je věk osob spadajících do rizikové skupiny financovaného z příspěvků) mohou být úvahy o sociální rovnosti v rámci této rizikové skupiny mezi příjemci vyšších důchodů a příjemci nižších důchodů vyplývat již ze samotného systému, nemusí tomu tak nutně být v rámci systému, jako je PG 1965 platný pro úředníky v důchodu, který je založen na myšlence celoživotního služebního poměru a v němž jsou dávky i v důchodu považovány za odměnu za vykonanou práci.
- 44 Vzhledem k tomu, že příjmy úředníků jak v aktivní službě, tak i v důchodu mají stejnou měrou povahu odměny, lze o soudržnosti opatření pochybovat v několika ohledech.
- 45 Zatímco zákonodárce učinil významný zásah do roční valorizace příjmů za rok 2018 u - v projednávané věci dotčených - úředníků v důchodu, vůči úředníkům v aktivní službě takové opatření „sociální kompenzace“ nepřijal. U aktivních příjmů nebylo provedeno jejich odstupňování v rámci valorizace, nýbrž došlo obecně ke zvýšení o 2,33 %, při němž nebyla zohledněna výše příjmů, přičemž toto zvýšení se navíc neomezovalo na pouhé vyrovnání inflace, nýbrž zahrnovalo také dodatečné navýšení, které bylo odůvodněno tím, že úředníci mají mít také podíl na hospodářském růstu.
- 46 V případě, že bychom - na rozdíl od výše uvedeného vnitrostátního chápání povahy důchodů - při posuzování soudržnosti kladli důraz na povahu zabezpečení „systémem sociálního zabezpečení pracovníků“, pak se s ohledem na jiné takovéto systémy existující ve vnitrostátním právu ukazují nesrovnalosti. Zákonodárce zasáhl dotčeným opatřením, které spočívalo ve vyloučení valorizace vyšších důchodů o míru inflace a současně ve zvýšení valorizace nižších důchodů pouze do systému sociálního zabezpečení relevantního pro úředníky, avšak neprovedl srovnatelné zásahy do všech ostatních systémů sociálního zabezpečení pracovníků.

- 47 Obecně se nejeví jako zjevně soudržné, že v oblasti působnosti PG 1965 byl valorizací důchodů v roce 2018 proveden zásah se „sociálním aspektem“ v neprospěch vyšších důchodů a ve prospěch nižších důchodů, v oblasti příjemců důchodů poskytovaných v soukromoprávní oblasti přímo zaměstnavatelem však zákonodárce obecně takovéto opatření sociální rovnosti nepřijal.
- 48 Předkládající soud si v této souvislosti navíc klade otázku, zda je při posuzování proporcionality a soudržnosti nepříznivých účinků způsobených valorizací důchodů v roce 2018 přípustné posouzení týkající se pouze roku 2018, nebo zda je nutno spíše přihlídnout také k tomu, že toto opatření není svou povahou jednorázové, neboť se v některých letech opakovaně od režimu valorizace zavedeného v zásadě v roce 2004, který měl být dlouhodobé povahy odchýlilo, jelikož valorizace v případě příjemců vyšších důchodů byla provedena nepatrně nebo vůbec. Navrhovatelé v této souvislosti argumentují, že u nich (zejména u osob nacházejících se v důchodu již delší dobu) došlo ke kumulativním účinkům, které překročily přípustnou mez.
- 49 Poukazuje-li dotčený orgán na skutečnost, že zásah do valorizace je pro příjemce vyšších důchodů snesitelnější, neboť jejich životní styl ovlivňuje méně nepříznivě, pak podle názoru předkládajícího soudu nepřihlíží - kromě případných kumulativních účinků - ani k okolnosti, že právě příjemce/příjemkyně služebního důchodu musel/a vycházet z toho, že veřejná správa, stanoví-li důchod podle výše dřívější mzdy, u těch úředníků/úřednic, jimž během aktivní služby přízná příslušně vyšší odměnu, vyvolá legitimní očekávání (na jejichž základě legitimně mohou, právě s ohledem na toto očekávání, učinit dlouhodobá finanční rozhodnutí, kterými jsou zatíženi i v důchodu). Přijme-li pak zákonodárce opatření, která takovéto rozdíly vyvolané - a zamýšlené - systémem odměňování samotným ve stádiu pobírání důchodu opět potlačí, může to být v nesouladu se soudržností tohoto systému.
- 50 Předkládající soud již uvedl, že se zde posuzovaná právní úprava sociálního zabezpečení spolkových úředníků zásadním způsobem odlišuje od práva důchodů podle systémů sociálního pojištění. Je možné, že zákonodárce v oblasti systémů sociálního pojištění, které jsou - na rozdíl od PG 1965 - založeny na koncepci rizikové skupiny a dávek financovaných z příspěvků, smí sledovat cíl zachování funkčnosti a finanční udržitelnosti systému (viz k tomu stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci NK, C- 223/19, EU:C:2020:356, bod 77).
- 51 V napadených rozhodnutích BVwG bylo také konstatováno, že proti znevýhodnění, které dopadá na převážně mužské příjemce vyšších důchodů, stojí „dřívější znevýhodnění žen“.
- 52 Podle judikatury Soudního dvora musí být „zásada stejné odměny zajištěna pro každou jednotlivou složku odměny a nejen podle celkového hodnocení odměn zaplacených zaměstnancům“ a vnitrostátní soudy nemají „hodnotit a vzájemně posuzovat souhrn různorodých odměn poskytovaných mužským a ženským pracovníkům v konkrétním případě“ (rozsudek Barber, C-262/88, EU:C:1990:209,

bod 34 až 35, ze dne 30. března 2000, JämO, C-236/98, EU:C:2000:173, bod 43). Je nutno vyjasnit, zda se jedná o samostatné odůvodnění nebo zda to již předem vylučuje uplatnění diskriminace mužů v této souvislosti, pokud je skupina osob dotčená příslušnou úpravou charakterizována tím, že má vyšší důchody a vykazuje podstatně vyšší podíl mužů proto, že - typicky v důsledku dřívějšího znevýhodňování žen v pracovním životě - muži častěji získávali pozice, které vedly k vyšším důchodům.

- 53 Zjištění BVwG lze však také chápat jako odkaz na možnost členských států přijímat „pozitivní opatření“ zakotvenou v čl. 157 odst. 4 SFEU a článku 3 směrnice 2006/54/ES. Taková opatření musí přispívat k tomu, aby ženám pomohla vést profesní život rovnocenně v porovnání s muži. Soudní dvůr ohledně stanovení rozdílných podmínek věku pro odchod do důchodu podle pohlaví rozhodl, že nemůže kompenzovat „znevýhodnění, na která naráží kariéra státních zaměstnankyň tím, že těmto ženám pomůže v profesním životě a napraví problémy, se kterými se mohou setkávat během své profesní kariéry“ (viz rozsudky ze dne 29. listopadu 2001, Griesmar, C-366/99, EU:C:2001:648, bod 64 f., Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, bod 101, ze dne 5. listopadu 2019, Komise v. Polsko [nezávislost obecných soudů], C- 192/18, EU:C:2019:924, body 80 a násl., ze dne 12. prosince 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social [důchodová přírážka pro matky], C- 450/18, EU:C:2019:1075, body 64 až 65). Z tohoto pohledu se způsobilost ustanovení jeví sporná.
- 54 Vzhledem k tomu, že výklad unijního práva není do té míry jednoznačný, že by nezbýval prostor pro žádnou rozumnou pochybnost (viz rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, EU:C:1982, 335), jsou předkládány výše formulované otázky s žádostí o jejich rozhodnutí.