

Sprawa C-405/20

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

28 sierpnia 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Verwaltungsgerichtshof (Austria)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

31 lipca 2020 r.

Strona wnosząca skargę rewizyjną:

EB

JS

DP

Druga strona postępowania rewizyjnego:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (BVAEB)

Przedmiot postępowania głównego

Zaskarżenie ustalenia świadczenia emerytalnego, dokonanego przy zastosowaniu uregulowania dotyczącego waloryzacji emerytur, które ma mieć charakter dyskryminacyjny

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii; art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. Czy ograniczenie w czasie zakresu stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn na podstawie wyroku w sprawie C-262/88, Barber oraz zgodnie z protokołem nr 33 dotyczącym art. 157 TFUE i art. 12 dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (zwanej dalej „dyrektywą 2006/54/WE”) należy interpretować w ten sposób, że (austriacki) emeryt zgodnie z prawem nie może powołać się na zasadę równego traktowania lub może powołać się na nią jedynie (proporcjonalnie) w odniesieniu do tej części świadczenia, która wiąże się z okresami zatrudnienia przypadającymi po dniu 1 stycznia 1994 r., aby podnieść, że był dyskryminowany wskutek uregulowań dotyczących waloryzacji emerytur urzędników ustalonej na 2018 r., takiej jak ta, którą zastosowano w postępowaniach głównych?

2. Czy zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn (w świetle art. 157 TFUE w związku z art. 5 dyrektywy 2006/54/WE) należy interpretować w ten sposób, że pośrednie nierówne traktowanie takie jak to, które wynika – ewentualnie – z uregulowań dotyczących waloryzacji emerytur w 2018 r., mających zastosowanie w postępowaniach głównych, okaże się uzasadnione również przy uwzględnieniu już wcześniej stosowanych podobnych środków i spowodowanej przez ich skumulowane skutki istotnej straty w stosunku do uwarunkowanej inflacją waloryzacji wartości rzeczywistej świadczeń emerytalnych (w danej sprawie o 25%), w szczególności

- w celu przeciwdziałania (powstającej w przypadku regularnej waloryzacji o jednolity współczynnik) „przepaści” między świadczeniami emerytalnymi w wyższej i niższej wysokości, nawet jeśli miałyby ona charakter czysto nominalny, a stosunek między poszczególnymi wartościami pozostawałby bez zmian,
- w celu realizacji ogólnego „komponentu socjalnego” w rozumieniu zwiększenia siły nabywczej osób pobierających niższe świadczenia emerytalne, nawet jeśli a) cel ten można by osiągnąć również bez ograniczania waloryzacji świadczeń w wyższej wysokości, a b) ustawodawca nie przewiduje takiego środka w taki sam sposób również w odniesieniu do zwiększania siły nabywczej w ramach waloryzacji inflacyjnej niższych wynagrodzeń czynnych urzędników (kosztem waloryzacji wyższych wynagrodzeń czynnych urzędników) i nie przyjął także uregulowania służącego porównywalnej ingerencji w waloryzację emerytur wypłacanych w ramach pozostałych systemów zabezpieczenia społecznego pracowników (bez udziału państwa), aby (kosztem waloryzacji wyższych emerytur) uzyskać zwiększenie siły nabywczej niższych emerytur,
- w celu utrzymania i finansowania „systemu”, mimo że podmiotem zobowiązanym do wypłaty świadczeń emerytalnych urzędników nie jest zakład

ubezpieczeń w ramach systemu zorganizowanego w sposób przypominający ubezpieczenie i finansowanego ze składek, lecz państwo federalne jako pracodawca urzędników będących na emeryturze, przy czym świadczenia te wypłacane są jako wynagrodzenie za wyświadczoną pracę, w związku z czym istotne byłoby nie utrzymanie czy też finansowanie systemu, lecz ostatecznie jedynie względy budżetowe,

- ponieważ samo w sobie stanowi to niezależne uzasadnienie lub (przede wszystkim) z góry wyklucza przyjęcie wystąpienia pośredniej dyskryminacji mężczyzn ze względu na płeć w rozumieniu dyrektywy 2006/54/WE, jeżeli statystycznie istotnie większą liczbę mężczyzn w grupie osób pobierających wyższe świadczenia emerytalne należy uznać za skutek typowego w szczególności w przeszłości braku równości szans kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy, lub
- ponieważ uregulowanie to jest dopuszczalne jako działanie pozytywne w rozumieniu art. 157 ust. 4 TFUE?

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 157 TFUE

Protokół (nr 33) dotyczący artykułu 157 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, art. 6, 69

Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, art. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12; motywy 14, 17, 18

Przywołane przepisy prawa krajowego i przywołane materiały z prac parlamentarnych

Pensionsgesetz 1965 (ustawa o emeryturach z 1965 r., Austria; zwana dalej „PG 1965”), § 41

Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ogólna ustawa o zabezpieczeniu społecznym, Austria; zwana dalej „ASVG”), §§ 108f, 108h, 711

Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 (ustawa o harmonizacji emerytur z 2004 r., Austria) oraz materiały z prac parlamentarnych (RV 653 BlgNR 22. GP)

Pensionsanpassungsgesetz 2018 (ustawa o waloryzacji emerytur z 2018 r., Austria; zwana dalej „PAG 2018”) oraz materiały z prac parlamentarnych (RV 1767 BlgNR 25. GP)

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Każdego z wnoszących skargę rewizyjną łączy z państwem federalnym publicznoprawny stosunek emerytury i pobiera on świadczenia emerytalne na podstawie PG 1965.
- 2 Wnoszący skargę rewizyjną w postępowaniu pod sygnaturą Ro 2019/12/0005 urodził się dnia 5 lutego 1940 r. i przeszedł na emeryturę z upływem dnia 31 sierpnia 2000 r. W 2017 r. pobierał emeryturę w miesięcznej wysokości 6872,43 EUR brutto. Wnoszący skargę rewizyjną w postępowaniu pod sygnaturą Ra 2019/12/0006 urodził się dnia 28 lipca 1948 r. i przeszedł na emeryturę z upływem dnia 30 listopada 2013 r. W 2017 r. pobierał emeryturę w miesięcznej wysokości 4676,48 EUR brutto. Wnoszący skargę rewizyjną w postępowaniu pod sygnaturą Ra 2019/12/0054 urodził się dnia 11 stycznia 1941 r. i przeszedł na emeryturę z upływem dnia 1 marca 2006 r. W 2017 r. pobierał emeryturę w miesięcznej wysokości 5713,22 EUR brutto.
- 3 Każdy z wnoszących skargę rewizyjną złożył wniosek o ustalenie wysokości świadczenia emerytalnego od dnia 1 stycznia 2018 r. w drodze decyzji. W decyzjach wydanych w sprawach wnoszących skargi rewizyjne ujęte pod sygnaturami odpowiednio Ro 2019/12/0005 i Ra 2019/12/0054 ustalono w tym zakresie, że wysokość świadczenia emerytalnego w 2018 r. nie podlega waloryzacji, ponieważ przekracza ono kwotę 4980 EUR miesięcznie przewidzianą jako górna granica waloryzacji. W decyzji wydanej w sprawie wnoszącego skargę rewizyjną ujętą pod sygnaturą Ra 2019/12/0006 świadczenie emerytalne ustalono w wysokości zwiększonej o współczynnik procentowy wynoszący 0,2989%.
- 4 Wnoszący skargę rewizyjną zakwestionowali te decyzje, uzasadniając to tym, że obowiązujące w ich przypadku uregulowanie dotyczące waloryzacji emerytur w 2018 r. narusza prawo Unii wskutek dyskryminacji pośredniej ze względu na płeć. Sąd odsyłający rozpatruje obecnie skargę rewizyjną wniesioną od wyroków Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Austria) w tych trzech postępowaniach.
- 5 Tło sprawy stanowią zmiany legislacyjne, które sąd odsyłający przedstawił w następujący sposób: W ramach Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 w austriackim prawie ubezpieczeń społecznych (oraz przepisach regulujących emerytury urzędników) uregulowano na nowo sposób corocznej waloryzacji emerytur. W przepisie ogólnym zawartym w § 108h ASVG ustawodawca przewidział, że wysokość świadczeń emerytalnych podlega co roku obowiązkowej waloryzacji o stopę inflacji. Celem tego uregulowania było to, aby emerytury odpowiadały zmianom cen detalicznych, co zapewni utrzymanie siły nabywczej emerytów przez cały okres pobierania świadczenia.
- 6 Wnoszący skargę rewizyjną pobierają emeryturę nie na podstawie ASVG, lecz na podstawie PG 1965, która reguluje emerytury urzędników, którzy urodzili się

przed 1955 r., zostali zatrudnieni na podstawie publicznoprawnego stosunku pracy najpóźniej w 2005 r., a następnie przeszli na emeryturę.

- 7 Do momentu wejścia w życie 1. Budgetbegleitgesetz 1997 (1. ustawy towarzyszącej ustawie budżetowej z 1997 r., Austria; zwanej dalej „1. Budgetbegleitgesetz 1997”) regularna waloryzacja emerytur (urzędników) była uregulowana w PG 1965 w ten sposób, że świadczenia emerytalne zwiększano o tyle, o ile wzrastały wynagrodzenia czynnych urzędników. Od momentu wejścia w życie 1. Budgetbegleitgesetz 1997 waloryzacja świadczeń emerytalnych urzędników uregulowana jest w ten sposób, że § 41 PG 1965 zawiera odesłanie do przepisów ASVG. Zgodnie z aktualnym brzmieniem § 41 ust. 2 PG 1965 to odesłanie do ASVG sformułowane jest w ten sposób, że emerytury wypłacane na podstawie PG 1965 „podlegają waloryzacji w tym samym momencie i w tym samym stopniu, co emerytury wypłacane w ramach ustawowego ubezpieczenia emerytalnego”. Zgodnie z § 41 ust. 4 PG 1965 przepis szczególny dotyczący waloryzacji emerytur w 2018 r. znajduje zastosowanie.
- 8 Z materiałów z prac parlamentarnych nad przepisami ustawowymi Pensionsharmonisierungsgesetz 2004 dotyczącymi regularnej waloryzacji emerytur na podstawie ASVG wynika, że miano wprowadzić system oparty na zasadzie, zgodnie z którą waloryzacji przewidzianej w celu uwzględnienia inflacji dokonuje się co roku automatycznie w przypadku wszystkich emerytur – o tyle, o ile wzrosły ceny detaliczne. Z materiałów tych wynika ponadto, że ma to być uregulowanie ogólne o trwałym charakterze, które nie wyklucza jednak, że ustawodawca zdecyduje się odstąpić od niego w poszczególnych latach, wydając przepisy derogacyjne o ograniczonym zasięgu. W kolejnych latach ustawodawca wielokrotnie odstępował od przedstawionej ogólnej systematyki regulacyjnej waloryzacji emerytur wprowadzonej do ASVG w 2004 r., przewidując poszczególne odstępstwa od waloryzacji emerytur odpowiadającej co do zasady stopie inflacji w ten sposób, że waloryzacja emerytur w danych latach – w zależności od wysokości danego świadczenia emerytalnego – była mniejsza, w niektórych latach ograniczono ją procentowo (bez względu na wysokość świadczenia emerytalnego), a w niektórych nie było jej w ogóle.
- 9 W 2018 r. ustawodawca przewidział w PAG 2018 takie punktowe odstępstwo, przyjmując degresywną waloryzację emerytur w zależności od wysokości świadczenia emerytalnego, całkowicie wyłączając z waloryzacji emerytury w wysokości od 4980 EUR miesięcznie i ustalając waloryzację emerytur w wysokości od 3355 do 4989 EUR o współczynnik procentowy malejący liniowo w zakresie od 1,6 do 0% (§ 711 ASVG).

Najważniejsze argumenty stron postępowania głównego

- 10 Wnoszący skargę rewizyjną w swoich skargach wniesionych do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) wskazali, że mające do nich zastosowanie przepisy o wynagrodzeniu i emeryturach od 1995 r.

nieustannie się pogarszały. Od dnia 31 grudnia 1998 r. wysokość emerytur nie jest już waloryzowana w sposób odpowiadający zmianom wynagrodzenia czynnych urzędników (jak przewidywało to obowiązujące do tego czasu brzmienie § 41 ust. 2 PG 1965), lecz według współczynnika waloryzacyjnego, który co do zasady odzwierciedla zmiany siły nabywczej.

- 11 Aby zilustrować niekorzystne traktowanie, jakiego doświadczali w ostatnich latach w związku z regularną waloryzacją wysokości świadczenia emerytalnego, wnoszący skargę rewizyjną wymienili poszczególne uregulowania dotyczące waloryzacji wydawane w latach 2001–2017. Zgodnie z nimi emerytury w latach 2001–2012 waloryzowano za każdym razem w ten sposób, że waloryzacja emerytur w wyższej wysokości (w porównaniu z tymi w niższej wysokości) miała miejsce jedynie w mniejszym stopniu lub tylko w stałej kwocie, a również w tych latach, w których emerytury waloryzowano niezależnie od wysokości świadczenia, podwyżki były znacznie niższe, niż wynikałoby to z przewidzianego co do zasady współczynnika waloryzacji.
- 12 W 2018 r. zastosowanie miało sporne w niniejszej sprawie uregulowanie, które dla dwóch spośród wnoszących skargę rewizyjną skutkowało wyłączeniem z waloryzacji emerytury, a dla trzeciego – waloryzacją w istotnie zmniejszonej wysokości.
- 13 Uregulowanie zawarte w PAG 2018 ma powodować niedopuszczalną w prawie Unii pośrednią dyskryminację ze względu na płeć. W celu wykazania takich skutków tego uregulowania wnoszący skargę rewizyjną przedłożyli ocenę statystyczną, w ramach której podzielono osoby pobierające emerytury i renty rodzinne podlegające PG 1965 według płci i wysokości świadczenia. Zgodnie z tymi danymi w kategorii osób pobierających świadczenie w wysokości przekraczającej 4980 EUR znalazło się łącznie 8417 mężczyzn i tylko 1086 kobiet (łączny stosunek: 1:7,7). Jeśli wziąć pod uwagę wyłącznie emerytury (tj. wyłączyć osoby pobierające rentę rodzinną), w tej kategorii świadczeń znajduje się 8417 mężczyzn i 1040 kobiet (stosunek 1:8).
- 14 W odpowiedzi na argument dotyczący naruszającej prawo Unii dyskryminacji ze względu na płeć Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) podniósł we wszystkich trzech postępowaniach okoliczności uzasadniające, w odniesieniu do których stwierdził najpierw, że wywód Trybunału zawarty w wyroku z dnia 20 października 2011 r., Brachner, C- 123/10, EU:C:2011:675 nie może znaleźć zastosowania do niniejszego stanu faktycznego, ponieważ w niniejszym przypadku nie występuje dyskryminacja w odniesieniu do „najniższych emerytur”, lecz niekorzystne traktowanie ze względu na płeć osób pobierających „wyższe emerytury”, w przypadku których należy przyjąć „inne kryterium”. Ponadto sąd orzekł, że „lepsza sytuacja określonej grupy” nie może skutkować dyskryminacją, jeśli wiąże się z mniej korzystnym potraktowaniem przy podwyższaniu świadczeń.

- 15 Druga strona postępowania podnosi, że przepisy PAG 2018 mają również „komponent socjalny”.
- 16 Ma o tym świadczyć to, że w ostatnich dekadach nie dokonywano niemal w ogóle liniowych waloryzacji emerytur, w wyniku których wzrastałyby one procentowo w tym samym stopniu. Od 2006 r. emerytury podniesiono o ten sam współczynnik procentowy wyłącznie w latach 2013, 2014, 2015 i 2017. We wszystkich pozostałych latach waloryzacje emerytur były zróżnicowane według kryteriów socjalnych przy uprzywilejowaniu świadczeń w niższej wysokości. Jeżeli co roku przestrzegano by zasady przewidującej waloryzację emerytur o ten sam współczynnik procentowy niezależnie od ich wysokości, w bardzo krótkim czasie powstałaby przepaść między wysokością poszczególnych świadczeń, której nie dałoby się uzasadnić.
- 17 Zarówno z perspektywy utrzymania siły nabywczej, jak i równości społecznej jest zatem zrozumiałe, że ustawodawca ingeruje, przyjmując uregulowania, w których wspiera osoby o niskich dochodach i nie dostrzega konieczności zwiększania siły nabywczej w przypadku świadczeń w wyższej wysokości. Oczywiście jest, że w przypadku bardzo wysokich emerytur można dokonywać waloryzacji w mniejszej wysokości niż w przypadku niskich emerytur, nie zagrażając wartości (nadal znacznie ponadprzeciętnej) emerytury czy też osiągniętemu kiedyś standardowi życia. Możliwość podniesienia w tym przypadku kwestii socjalnych są tym większe, że bardzo wysokie emerytury są finansowane ze składek w jeszcze dużo mniejszym stopniu niż niskie emerytury, w związku z czym należy w tych sytuacjach uwzględniać „w większym stopniu zasadę zabezpieczenia społecznego niż zasadę adekwatności”. Beneficjenta świadczenia emerytalnego można jednak uznać za „odpowiednio zabezpieczonego w każdym razie również wtedy”, kiedy jego świadczenie emerytalne „przewyższające półtorakrotnie najwyższą emeryturę przewidzianą w ASVG” nie podlega waloryzacji w takim samym stopniu, co emerytury w niskiej i średniej wysokości.
- 18 W przypadku wysokich emerytur mniejsza waloryzacja jest nie tylko uzasadniona, ale wręcz pożądana jako solidarne zrównoważenie pobierania szczególnie wysokiego świadczenia. Wybrane przez ustawodawcę w ramach waloryzacji emerytur w 2018 r. zróżnicowanie w oparciu o aspekty socjalne miano uzasadnić tym, że ponadprzeciętnie rosnące ceny żywności i koszty utrzymania dotyczą właśnie osób pobierających emerytury w niskiej i średniej wysokości.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

Pierwsze pytanie prejudycjalne

- 19 To, że będącą przedmiotem sporu waloryzację emerytur (w każdym razie w odniesieniu do emerytowanych urzędników federalnych) należy uznać za „wynagrodzenie” i świadczenie w ramach „systemu zabezpieczenia społecznego pracowników” w rozumieniu prawa Unii, jest istotne dla postępowań głównych

w zakresie, w jakim zastosowanie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn do świadczeń w ramach systemu zabezpieczenia społecznego pracowników zostało ograniczone w czasie w wyroku z dnia 7 maja 1990 r., Barber (C-262/88, EU:C:1990:209). W niniejszym kontekście należy wyjaśnić zastosowanie (i ewentualnie rodzaj skutków) tego ograniczenia w odniesieniu do uregulowania dotyczącego waloryzacji emerytur znajdującego zastosowanie w postępowaniach głównych.

- 20 Trybunał uznał emerytury urzędników wypłacane zgodnie z przepisami prawa poszczególnych państw członkowskich za „wynagrodzenie” w rozumieniu art. 157 TFUE oraz „świadczenia w ramach systemu zabezpieczenia społecznego pracowników” w rozumieniu dyrektywy 2006/54/WE (lub poprzedniego uregulowania zawartego w dyrektywie 86/378/EWG).
- 21 Trybunał zakwalifikował emerytury wypłacane austriackim urzędnikom federalnym na podstawie PG 1965 jako wynagrodzenie w rozumieniu art. 157 TFUE już w wyroku z dnia 21 stycznia 2015 r., Felber (C-529/13, EU:C:2015:20, pkt 23). W wyroku z dnia 16 czerwca 2016 r., Lesar (C-159/15, EU:C:2016:451, pkt 27–29) Trybunał orzekł ponadto, że emerytury te należy uznać za świadczenia w ramach systemu zabezpieczenia społecznego pracowników w rozumieniu definicji zawartych w dyrektywie 2006/54/WE. Wynika z tego, że emerytury pobierane przez wnoszących skargę rewizyjną są objęte pojęciem wynagrodzenia w rozumieniu art. 157 TFUE i powinno się je uznać za świadczenia w ramach systemu zabezpieczenia społecznego pracowników w rozumieniu protokołu nr 33 dotyczącego art. 157 TFUE, a także rozdziału drugiego dyrektywy 2006/54/WE.
- 22 W protokole nr 33 dotyczącym art. 157 TFUE i art. 12 dyrektywy 2006/54/WE w odniesieniu do świadczeń w ramach systemu zabezpieczenia społecznego pracowników przewidziano ograniczenie w czasie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn. Wynika ono z dokonanego w wyroku Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) ograniczenia w czasie skutków tego wyroku.
- 23 W odniesieniu do państw członkowskich, które – tak jak Austria – przystąpiły do Europejskiego Obszaru Gospodarczego w dniu 1 stycznia 1994 r., Trybunał stwierdził ponadto, że zgodnie z art. 6 i 69 porozumienia o EOG porozumienie to należy interpretować w świetle wyroku Barber (C-262/88, EU:C:1990:209), jeśli chodzi o jego zastosowanie w czasie do emerytur w ramach systemu zabezpieczenia społecznego pracowników. Skutkuje to tym, że nie można powoływać się na zasadę równości wynagrodzeń kobiet i mężczyzn „w odniesieniu do świadczeń emerytalnych związanych z okresami zatrudnienia przypadającymi przed dniem 1 stycznia 1994 r.” [wyrok z dnia 12 września 2002 r., Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480, pkt 55)]. Obecnie wynika to odpowiednio również z art. 12 ust. 3 dyrektywy 2006/54/WE.
- 24 W każdym razie w odniesieniu do prawa do emerytury jako takiego oraz (zależącej pośrednio również od okresów zatrudnienia) początkowej wysokości

świadczenia sąd odsyłający nie ma zatem żadnych wątpliwości, że emeryci mogą powołać się na zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn co do zasady wyłącznie w zakresie, w jakim domagają się świadczeń związanych z okresami zatrudnienia przypadającymi po dniu 1 stycznia 1994 r.

- 25 Wyjaśnienia wymaga jednak to, czy i w jakim zakresie ograniczenie w czasie wpływa również na możliwość powołania się przez wnoszących skargę rewizyjną na zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn w odniesieniu do waloryzacji emerytur w 2018 r.
- 26 Można wyobrazić sobie trzy warianty odpowiedzi na to pytanie. Z jednej strony możliwe jest uznanie waloryzacji emerytury za składnik świadczenia, który można powiązać z okresami zatrudnienia przypadającymi przed dniem 1 stycznia 1994 r., w związku z czym wnoszący skargę rewizyjną nie mogliby w ogóle powołać się na zasadę równego traktowania, o której mowa w art. 157 TFUE i w dyrektywie 2006/54/WE. Przeciwno takiemu wariantowi wykładni przemawiają jednak wyjaśnienia dokonane zarówno w wyrokach *Ten Oever* (C-109/91, EU:C:1993:833) i *Neath* (C-152/91, EU:C:1993:949), jak i użyte w protokole nr 33 sformułowanie „jeżeli [...] i w takim zakresie, w jakim”, które wydaje się ograniczać skutek ograniczenia w czasie do okresów zatrudnienia przypadających przed określonym terminem.
- 27 Przemawiałoby to za drugim wariantem wykładni, zgodnie z którym odbyte okresy zatrudnienia wyłączają możliwość powołania się na zasadę równego traktowania przy dochodzeniu prawa do emerytury jedynie w zakresie, w jakim przypadają przed określonym terminem. Ten drugi wariant wykładni mógłby skutkować tym, że przy waloryzacji emerytury dla każdego z wnoszących skargę rewizyjną należałoby wyliczyć udział okresów zatrudnienia przypadających po dniu 1 stycznia 1994 r. w łącznym okresie zatrudnienia i przyznać waloryzację emerytury w sposób niedyskryminujący jedynie w odniesieniu do tego udziału.
- 28 Trzeci wariant wykładni polegałby na tym, że ograniczenie w czasie, o którym mowa w odnośnym do wyroku *Barber* (C-262/88, EU:C:1990:209) protokole nr 33, (zgodnie z art. 12 dyrektywy 2006/54/WE) z góry nie znajduje zastosowania do składników świadczenia takich jak dokonywana corocznie waloryzacja emerytur. Za tym wariantem przemawiają zdaniem sądu odsyłającego poniżej wskazane powody.
- 29 Wnoszący skargę rewizyjną powołują się na zasadę równego traktowania nie po to, by zakwestionować – zależne od okresów zatrudnienia – moment rozpoczęcia wypłaty świadczenia i wyliczenie pierwotnej wysokości emerytury per se, lecz domagają się równego traktowania w odniesieniu do corocznie (na nowo) dokonywanej waloryzacji. W przepisach krajowych nie uzależniono corocznej waloryzacji emerytur od konkretnych okresów zatrudnienia; waloryzacja jest należna bez różnicowania ze względu na to, czy dotyczy emerytów, których okresy zatrudnienia przypadają przed 1994 r., czy po 1994 r.

- 30 Sąd odsyłający ma już zatem wątpliwości, czy korzyść w postaci waloryzacji emerytury w rozumieniu protokołu nr 33 można uznać za korzyść możliwą do „przypisania” do konkretnych okresów zatrudnienia.
- 31 Przeciwno zastosowaniu ograniczenia w czasie, które wprowadzono w wyroku Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) i potwierdzono w protokole nr 33 (oraz w art. 12 dyrektywy 2006/54/WE), przemawia prawdopodobnie również jego cel. Trybunał orzekł o ograniczeniu w czasie ze względu na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. Zastosowanie ograniczenia w czasie stosowania zasady równego traktowania do waloryzacji emerytur stanowiącej przedmiot sporu w postępowaniach głównych nie może też prawdopodobnie wynikać z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału. Wyroki, w których ograniczenie w czasie w rozumieniu wyroku w sprawie Barber i protokołu dotyczącego art. 157 TFUE znalazło konkretne zastosowanie, dotyczyły sytuacji, w których przedmiotem sporu były prawa wynikające z uregulowań prawa krajowego, które pod względem normatywnym nawiązywały do spełnienia przesłanek związanych z okresami zatrudnienia lub nabywania uprawnień, tj. uzależniały świadczenie od spełnienia przesłanki dotyczącej konkretnych okresów zatrudnienia [zob. tylko wyroki: z dnia 6 października 1993 r., Ten Oever (C-109/91, EU:C:1993:833, pkt 3); z dnia 22 grudnia 1993 r., Neath (C-152/91, EU:C:1993:949, pkt 3–5); z dnia 12 września 2002 r., Niemi (C-351/00, EU:C:2002:480, pkt 13); z dnia 23 października 2003 r., Schönheit i Becker (C-4/01 i C-5/02, EU:C:2003:583, pkt 17, 20)].
- 32 W wyroku z dnia 28 września 1994 r., Coloroll Pension Trustees (C-200/91, EU:C:1994:348) Trybunał miał zająć stanowisko w sprawie pytania o to, w jakim zakresie termin określony w wyroku Barber (C-262/88, EU:C:1990:209) ma zastosowanie do świadczeń, które „nie zależą od długości rzeczywistego okresu zatrudnienia”. Orzekł w tej kwestii, że w odniesieniu do świadczenia, które „opiera się tylko na tym, że w chwili wystąpienia zdarzenia będącego jego podstawą istniał stosunek pracy”, i „nie zależy od długości uprzednich okresów zatrudnienia”, ograniczenie w czasie skutków wyroku Barber „ma zastosowanie tylko do sytuacji, w których wydarzenie to wystąpiło przed dniem 17 maja 1990 r.” (zob. pkt 57–60 tego wyroku).
- 33 W świetle tego orzecznictwa sąd odsyłający również w odniesieniu do waloryzacji emerytur w 2018 r. dostrzega argumenty przemawiające za przyjęciem, że ograniczenie w czasie nie ma zastosowania.

Drugie pytanie prejudycjalne

- 34 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że dyskryminacja pośrednia ze względu na płeć ma miejsce w szczególności, w wypadku gdy stosowanie środka krajowego – choćby sformułowanego w sposób neutralny – faktycznie działa na niekorzyść znacznie większej liczby osób jednej płci w porównaniu z drugą. Środek taki jest zgodny z zasadą równego traktowania wyłącznie pod warunkiem, że odmienne traktowanie obydwu kategorii osób, które powoduje, jest uzasadnione

obiektywnymi czynnikami niemającymi nic wspólnego z dyskryminacją ze względu na płeć [zob. wyroki: Brachner (C- 123/10, EU:C:2011:675, pkt 56); z dnia 17 lipca 2014 r., Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, pkt 41)].

- 35 Z § 41 ust. 4 PG 1965 (w związku z § 108h i § 711 ASVG) wynika, że emerytowani urzędnicy federalni, których miesięczna emerytura brutto przekracza określoną wysokość, są dyskryminowani w porównaniu z osobami, których emerytura jest niższa, w odniesieniu do corocznej waloryzacji inflacyjnej, ponieważ w przeciwieństwie do osób pobierających niższe świadczenia odmówiono im takiej waloryzacji w 2018 r. (w całości lub niemal w całości).
- 36 W świetle przywołanego wyżej orzecznictwa ten niekorzystny skutek stanowi ewentualną dyskryminację ze względu na płeć, jeżeli dotyczy znacznie większej liczby mężczyzn niż kobiet. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) dokonał odpowiedniego założenia w zaskarżonych wyrokach. Przed sądem odsyłającym stało zatem pytanie prawne, czy spowodowana ewentualnie waloryzacją emerytur w 2018 r. dyskryminacja pośrednia ze względu na płeć może zostać uznana za uzasadnioną w świetle prawa Unii.
- 37 Komponent socjalny, na który w szczególności wskazała druga strona postępowania, przywodzi na myśl pytania o to, czy cele § 41 PG 1965 są proporcjonalne i realizowane w wystarczająco spójny i systematyczny sposób, aby spełnić przewidziane w prawie Unii przesłanki uzasadnienia dyskryminacji.
- 38 Państwa członkowskie dysponują, co prawda, w obszarze polityki społecznej dużą swobodą w zakresie podejmowania decyzji. Swoboda ta nie może jednak skutkować podważeniem podstawowej zasady prawa Unii takiej jak zasada równości wynagrodzeń kobiet i mężczyzn. Jeżeli bowiem w celu uzasadnienia spornego uregulowania dotyczącego waloryzacji przywołuje się ideę równości społecznej między osobami pobierającymi świadczenia w wyższej i niższej wysokości, wywołuje to wątpliwości co do oczywistości konieczności, odpowiedniości i – w szczególności – spójności tego środka.
- 39 W odniesieniu do wspomnianych aspektów społecznych wątpliwości te opierają się na tym, że środek ten ogranicza się do osób pobierających emerytury (a spośród nich również jedynie do określonych grup). Środki z dziedziny polityki społecznej występują w postaci odpowiednich narzędzi, których zakres stosowania ma zawsze obiektywny charakter (progresywne stawki podatku dochodowego, transfery i pozostałe świadczenia pomocowe finansowane z podatków). W zakresie, w jakim jako uzasadnienie spornego uregulowania przywołuje się aspekt równości społecznej, uwidaczniają się zatem rozbieżności w porównaniu do ogólnych narzędzi polityki społecznej, jeżeli poprzez ingerencję w waloryzację podejmuje się środki (jedynie) w odniesieniu do określonego wycinka społeczeństwa (określonych emerytów), które w przypadku tej grupy dołączają ponadto dodatkowo do i tak istniejących już narzędzi w zakresie polityki społecznej, podczas gdy inne grupy społeczne nie są objęte takim dodatkowym środkiem.

- 40 Wątpliwości co do spójności omawianego środka wynikają również z uwzględnienia szczególnego charakteru emerytur wypłacanych na podstawie PG 1965. Zgodnie z prawem krajowym osoby, których dotyczy mające zastosowanie w niniejszej sprawie uregulowanie zawarte w § 41 PG 1965 (emerytowani urzędnicy), znajdują się w szczególnej sytuacji, która zasadniczo odróżnia je od osób pobierających emerytury z systemów ubezpieczenia społecznego – nawet jeśli PG 1965 zawiera w kwestii waloryzacji emerytur odesłanie do poszczególnych przepisów ASVG, prawo do emerytury na podstawie PG 1965 pod względem celu, finansowania i charakteru prawnego opiera się na innej koncepcji niż to, które stanowi podstawę wypłat emerytur zgodnie z przepisami o ubezpieczeniu społecznym (takimi jak ASVG).
- 41 Szczególny charakter służby urzędniczej polega przede wszystkim na tym, że powołanie na urzędnika skutkuje ustanowieniem dożywotniego stosunku pracy. Zgodnie z dożywotnim charakterem stosunku pracy urzędnika utrzymuje się on również na emeryturze – emerytowanych urzędników nadal obowiązują przewidziane dla nich obowiązki służbowe i nadal podlegają oni przepisom dyscyplinarnym. Prawo do emerytury wiąże się z utrzymaniem stosunku pracy; ustaje on, jeżeli emerytowany urzędnik rezygnuje, zostaje zwolniony (na podstawie przepisów dyscyplinarnych) lub stosunek pracy ustaje *ex lege*. Emerytura urzędnika stanowi wynagrodzenie wypłacane przez pracodawcę za wykonaną pracę. W świetle orzecznictwa *Verfassungsgerichtshof* (trybunału konstytucyjnego, Austria) i *Verwaltungsgerichtshof* (trybunału administracyjnego, Austria) świadczenia emerytalne urzędników nie mają charakteru świadczenia ubezpieczeniowego ani świadczenia z zabezpieczenia społecznego. Główną cechą charakterystyczną emerytur urzędników jest między innymi to, że stosunek pracy urzędnika jest dożywotnim stosunkiem prawnym, w ramach którego również wypłata emerytury stanowi świadczenie wyłącznie ze strony pracodawcy. To świadczenie wyłącznie ze strony pracodawcy różni się zatem istotnie od świadczeń przyznawanych ubezpieczonym w ramach ustawowego ubezpieczenia emerytalnego.
- 42 Podmiotem zobowiązanym do wypłaty świadczeń emerytalnych na podstawie PG 1965 jest państwo federalne; składki odprowadzane przez czynnych urzędników nie trafiają do żadnego zakładu ubezpieczeń w ramach systemu ubezpieczenia emerytalnego, lecz do budżetu federalnego. W konsekwencji państwo federalne nie odprowadza również od urzędników – inaczej niż pracodawcy od pracowników – „składek pracodawcy” w ramach ubezpieczenia emerytalnego. Tym samym świadczenia emerytalne urzędników federalnych wypłacane na podstawie PG 1965 nie stanowią też świadczeń z systemu finansowanego ze składek, który łączyłby urzędników we wspólnocie ryzyka.
- 43 Różnica ta wydaje się istotna w kontekście oceny konieczności, odpowiedniości i spójności środka – podczas gdy w ramach systemu ubezpieczenia społecznego (który opiera się na idei zabezpieczenia ryzyk społecznych takich jak wiek dla osób skupionych we wspólnocie ryzyka na podstawie finansowania ze składek) uwzględnianie kwestii związanych z równością społeczną w ramach wspólnoty

ryzyka między osobami pobierającymi wyższe i niższe emerytury może z góry wynikać już z samego systemu, niekoniecznie musi to wyglądać tak samo w przypadku systemu takiego jak PG 1965 mająca zastosowanie do emerytowanych urzędników, który opiera się na idei dożywotniego stosunku pracy, w ramach którego również na emeryturze wypłaca się świadczenia jako wynagrodzenie za wykonaną pracę.

- 44 Biorąc pod uwagę, że świadczenia wypłacane zarówno czynnym, jak i emerytowanym urzędnikom w równym stopniu mają charakter wynagrodzenia, pod wieloma względami pojawiają się wątpliwości co do spójności omawianego środka.
- 45 Podczas gdy ustawodawca istotnie ingerował w coroczną waloryzację świadczeń za 2018 r. w przypadku emerytowanych urzędników, których dotyczy niniejsza sprawa, zaniechał wprowadzenia takiego środka sprzyjającego „równości społecznej” również w przypadku czynnych urzędników. W odniesieniu do wynagrodzenia czynnych urzędników nie zastosowano zróżnicowanej waloryzacji, lecz podniesiono je ogólnie o 2,33% bez względu na wysokość, przy czym podwyżka nie ograniczyła się do samego wyrównania stopy inflacji, lecz obejmowała ponadto jeszcze dodatkową podwyżkę, którą uzasadniono w ten sposób, że urzędnicy powinni mieć także udział we wzroście gospodarczym.
- 46 Gdyby – wbrew przedstawionemu krajowemu rozumieniu charakteru świadczeń emerytalnych – skupić się przy ocenie spójności na aspekcie zabezpieczenia w ramach „systemu zabezpieczenia społecznego pracowników”, ujawniają się niespójności w odniesieniu do pozostałych systemów tego rodzaju istniejących w krajowym porządku prawnym. W ramach omawianego środka polegającego na wyłączeniu wyższych emerytur z waloryzacji inflacyjnej przy jednoczesnym zwiększeniu waloryzacji inflacyjnej niższych emerytur ustawodawca ingerował jedynie w system zabezpieczenia społecznego pracowników dotyczący urzędników, nie dokonując jednak podobnych ingerencji we wszystkich pozostałych systemach zabezpieczenia społecznego pracowników.
- 47 Co do zasady nie wydaje się w oczywisty sposób spójne to, że choć w zakresie stosowania PG 1965 wskutek waloryzacji emerytur w 2018 r. miała miejsce ingerencja z „komponentem socjalnym” na niekorzyść wyższych świadczeń i na korzyść niższych, ustawodawca co do zasady nie podjął takiego środka sprzyjającego równości społecznej w przypadku osób pobierających emerytury przyznawane na podstawie przepisów prawa prywatnego, wypłacane bezpośrednio przez pracodawcę.
- 48 Sądowi odsyłającemu nasuwa się w tym kontekście ponadto pytanie, czy przy ocenie proporcjonalności i spójności niekorzystnych skutków waloryzacji emerytur w 2018 r. dopuszczalna jest perspektywa ograniczona wyłącznie do 2018 r., czy też należy raczej uwzględnić również to, że środek ten pod względem swojego charakteru nie był jednorazowy, ponieważ już wcześniej wielokrotnie odstępowano w poszczególnych latach od wprowadzonego co do zasady w 2004 r.

i ujętego długookresowo uregulowania przewidującego waloryzację, waloryzując wyższe emerytury jedynie w mniejszym stopniu lub nie waloryzując ich w ogóle. Wnoszący skargę rewizyjną podnoszą w tym kontekście, że w ich przypadku (w szczególności w przypadku osób, które już od dłuższego czasu są na emeryturze) doszło do skumulowanych efektów, które wykraczają już poza dopuszczalne ramy.

- 49 W zakresie, w jakim druga strona postępowania wskazuje, że osobom pobierającym wyższe emerytury łatwiej jest ponieść konsekwencje ingerencji w waloryzację, ponieważ w mniejszym stopniu wpływa ona na ich styl życia, w ocenie sądu odsyłającego wydaje się, że – oprócz ewentualnych skutków kumulatywnych – nie uwzględniono także tego, że właśnie w przypadku osób pobierających emerytury urzędnicze należy wyjść z założenia, iż władza publiczna, jeżeli przewiduje emeryturę w wysokości zależnej od wysokości wcześniejszego wynagrodzenia pobieranego przez czynnych urzędników, wywołuje w nich uzasadnione oczekiwania, przyznając im w okresie czynnej pracy odpowiednio wyższe wynagrodzenie (przy czym oczekiwania te mogą w uzasadniony sposób prowadzić do tego, że właśnie z myślą o nich urzędnicy ci dokonają rozporządzeń o charakterze finansowym, których skutki są długookresowe i obciążają ich również w okresie pobierania emerytury). Jeżeli ustawodawca podejmuje następnie środki ponownie niwelujące na etapie pobierania emerytury tego rodzaju różnice, które wynikają z samego systemu wynagradzania i są zamierzone, może to podważać spójność tego systemu.
- 50 Sąd odsyłający wyjaśnił już, że prawo urzędników federalnych do emerytury, które stanowi przedmiot oceny w niniejszej sprawie, w zasadniczy sposób różni się od prawa do emerytury w ramach systemów ubezpieczenia społecznego. Być może w przypadku systemów ubezpieczenia społecznego, które – inaczej niż PG 1965 – opierają się na koncepcji wspólnoty ryzyka i świadczeń finansowanych ze składek, ustawodawcy wolno realizować cel regulacyjny związany z utrzymaniem sprawnego funkcjonowania i zachowaniem trwałego finansowania systemu (zob. w tej kwestii opinię rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie NK, C- 223/19, EU:C:2020:356, pkt 77).
- 51 W zaskarżonych wyrokach Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) wyjaśniono także, że dyskryminacyjnemu traktowaniu, które dotyka osoby pobierające wyższe emerytury – w większości mężczyzn, odpowiada „wcześniejsza dyskryminacja kobiet”.
- 52 W świetle orzecznictwa Trybunału, „zasada równości wynagrodzeń winna być przestrzegana co do każdego składnika wynagrodzenia, a nie jedynie w odniesieniu do ogólnej oceny korzyści przyznanych pracownikom”, a sądy krajowe nie mają „oceniać i porównywać wszystkich różnorodnych korzyści przyznawanych pracownikom płci męskiej i żeńskiej w konkretnym przypadku” [wyroki Barber (C-262/88, EU:C:1990:209, pkt 34–35); z dnia 30 marca 2000 r., JämO (C-236/98, EU:C:2000:173, pkt 43)]. Należy wyjaśnić, czy stanowi to odrębne uzasadnienie lub też w inny sposób z góry wyklucza podniesienie

dyskryminacji mężczyzn w tym kontekście, jeżeli grupa osób, których dotyczy to uregulowanie, charakteryzuje się tym, że pobiera wyższe emerytury i składa się w istotnie większym stopniu z mężczyzn, ponieważ – co do zasady wskutek wcześniejszej dyskryminacji kobiet w życiu zawodowym – mężczyźni częściej obejmowali stanowiska, które zapewniały im wyższe emerytury.

- 53 Tę podniesioną przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) kwestię można by jednak rozumieć również jako odniesienie do przewidzianej w art. 157 ust. 4 TFUE i art. 3 dyrektywy 2006/54/WE możliwości podejmowania przez państwa członkowskie „działań pozytywnych”. Takie środki muszą przyczyniać się do wspierania kobiet w prowadzeniu życia zawodowego na równi z mężczyznami. W związku z tym Trybunał orzekł w odniesieniu do odmiennego warunku wiekowego przechodzenia na emeryturę w zależności od płci, że nie jest on w stanie „zrekompensować ograniczeń, z jakimi spotykają się urzędniczki w trakcie swojej kariery zawodowej, w taki sposób, by pomóc tym kobietom w życiu zawodowym i zaradzić problemom, z którymi mogą się one borykać w trakcie swojej kariery” [zob. wyroki z dnia 29 listopada 2001 r., Griesmar (C-366/99, EU:C:2001:648, pkt 64 i nast.); Leone (C-173/13, EU:C:2014:2090, pkt 101); z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezawisłość sądów powszechnych) (C- 192/18, EU:C:2019:924, pkt 80 i nast.); z dnia 12 grudnia 2019 r., Instituto Nacional de la Seguridad Social (Dodatek rentowy dla matek), (C- 450/18, EU:C:2019:1075, pkt 64–65)]. Pod tym względem odpowiedniość tego uregulowania wydaje się wątpliwa.
- 54 Ponieważ wykładnia prawa Unii nie wydaje się tak oczywista, aby nie było miejsca na uzasadnione wątpliwości [zob. wyrok z dnia 6 października 1982 r., Cilfit i in. (C-283/81, EU:C:1982:335)], kieruje się do Trybunału w trybie prejudycjalnym przedstawione wyżej pytania.