

Predmet C-681/21

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

11. studenoga 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgerichtshof (Austrija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

11. listopada 2021.

Podnositelj revizije:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und
Bergbau

Druga stranka u postupku revizije:

B

Predmet glavnog postupka

Mirovina – Prilagodba mirovina – Diskriminacija na temelju dobi

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodno pitanje

Treba li članak 2. stavak 1., članak 2. stavak 2. točku (a) i članak 6. stavak 1. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja odnosno načela pravne sigurnosti, poštovanja stečenih prava i djelotvornosti prava Unije tumačiti na način da im se protivi nacionalna odredba, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u skladu s kojom skupina službenika koja je prethodno bila u povlaštenom položaju više nema pravo na retroaktivne iznose mirovina na koje je

imala pravo na temelju prilagodbe mirovina i koja na taj način (retroaktivnim ukidanjem prethodno povlaštene skupine na temelju toga što se sada jednako postupa prema skupini koja je prethodno bila u nepovoljnijem položaju) dovodi do toga da i skupina službenika koja je prethodno bila u nepovoljnijem položaju (više) nema pravo na iznose mirovina na koje je imala pravo na temelju prilagodbe mirovina koji su, kao rezultat izuzeća iz primjene nacionalne odredbe protivne pravu Unije u svrhu jednakog postupanja prema skupini koja je prethodno bila u povlaštenom položaju, skupini koja je prethodno bila u nepovoljnijem položaju odobreni zbog već (nekoliko puta) sudski utvrđene diskriminacije na temelju dobi?

Navedene odredbe prava Zajednice

Direktiva Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja

Navedene nacionalne odredbe

Članak 41. stavci 1. do 3. Bundesgesetzes vom 18. November 1965 über die Pensionsansprüche der Bundesbeamten, ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen (Pensionsgesetz 1965) (Savezni zakon o mirovinskim pravima saveznih službenika, njihovih nadživjelih i članova njihove obitelji od 18. studenoga 1965. (Zakon o mirovinama iz 1965., u daljnjem tekstu: PG iz 1965.))

Članak 41. PG-a iz 1965., kako je izmijenjen saveznim zakonom BGBl. I, br. 111/2010, glasi odnosno glasio je:

„Učinci budućih izmjena ovog saveznog zakona i prilagodba periodičnih isplata

[...]

(3) Za službenike rođene prije 1. siječnja 1955. koji su bili zaposleni 31. prosinca 2006. postupak prilagodbe mirovina koji je u članku 634. stavku 12. ASVG-a utvrđen za kalendarsku godinu 2010. primjenjuje se na prve tri prilagodbe njihovih mirovina ili mirovina koje iz njih proizlaze, pod uvjetom da se na predmetnu kalendarsku godinu ne primjenjuje odredba kojom se odstupa od članka 108.h stavka 1. ASVG-a.”

Članak 41. stavak 3. PG-a iz 1965., kako je izmijenjen drugom Dienstrechts-Novelleom 2018 (izmjena Zakona o statusu službenika iz 2018., u daljnjem tekstu: izmjena Zakona iz 2018.), BGBl. I, br. 102/2018, sada glasi:

„(3) Za službenike rođene prije 1. siječnja 1955. koji su bili zaposleni 31. prosinca 2006. i za one na koje se primjenjuje članak 99. stavak 6., postupak prilagodbe mirovina koji je u članku 634. stavku 12. ASVG-a utvrđen za kalendarsku godinu 2010. primjenjuje se na prve tri prilagodbe njihovih mirovina ili mirovina koje iz

njih proizlaze, pod uvjetom da se na predmetnu kalendarsku godinu ne primjenjuje odredba kojom se odstupa od članka 108.h stavka 1. ASVG-a.” (Izmjenu uvedenu izmjenom Zakona iz 2018. Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) označio je podcrtavanjem)

U pripremnim aktima koji se odnose na izmjenju Zakona iz 2018. u pogledu članka 41. stavka 3. PG-a iz 1965. navodi se:

„Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) naveo je u predmetu br. Ro 2016/12/0027 od 25. listopada 2017. da se u pogledu primjene članka 41. stavka 3. dobna skupina službenica i službenika rođenih prije 1955. diskriminira u odnosu na službenice i službenike rođene nakon 1954. na koje je trebalo primijeniti članak 99. stavak 6. Kako bi se uklonila ta diskriminacija, službenice i službenici, na koje je trebalo primijeniti članak 99. stavak 6., retroaktivno su uključeni u područje primjene članka 41. stavka 3.”

Članak 99. PG-a iz 1965., kako je izmijenjen saveznim zakonom BGBl. I, br. 210/2013, glasio je:

ODJELJAK XIII.

Posebne odredbe za službenike rođene nakon 31. prosinca 1954. Paralelni izračun mirovine

„Članak 99. (6) Nije potrebno izvršiti paralelni izračun ako je udio ukupnog radnog staža stečenog nakon 1. siječnja 2005. koji se uzima u obzir za mirovinu u ukupnom radnom stažu koji se uzima u obzir za mirovinu manji od 5 % ili iznosi manje od 36 mjeseci. U tom slučaju mirovinu treba izračunati u skladu s odredbama ovog saveznog zakona, uz iznimku ovog odjeljka.”

Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) (Savezni zakon od 9. rujna 1955. o općem socijalnom osiguranju (Zakon o općem socijalnom osiguranju, u daljnjem tekstu: ASVG))

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Druga stranka u postupku revizije rođena je 10. studenoga 1946. i umirovljena 31. prosinca 2011.
- 2 Odlukom podnositelja revizije od 9. svibnja 2012. utvrđeno je da je druga stranka u postupku revizije od 1. siječnja 2012. imala pravo na mjesečnu mirovinu u bruto iznosu od 2438,87 eura, kao i na naknadu u neto iznosu od 595,70 eura.
- 3 Iznosi mirovina druge stranke u postupku revizije prilagođeni su 1. siječnja 2015. U dopisu od 20. svibnja 2015. druga stranka u postupku revizije istaknula je da primjena članka 41. stavka 3. PG-a iz 1965. u tom pogledu predstavlja povredu

Direktive Vijeća 2000/78/EZ. Naime, člankom 41. stavkom 3. PG-a iz 1965. stariji službenici (rođeni prije 1. siječnja 1955.) stavljaju se u nepovoljniji položaj u odnosu na mlađe službenike. Stoga je druga stranka u postupku revizije zahtijevala da se na temelju odluke utvrdi službenička mirovina na koju je imala pravo od 1. siječnja 2015. te da joj se retroaktivno isplati odgovarajuća razlika.

- 4 Odlukom podnositelja revizije od 24. lipnja 2015. utvrđeno je da mjesečna mirovina druge stranke u postupku revizije u skladu s člankom 41. stavkom 3. PG-a iz 1965. iznosi 3176,27 eura.
- 5 Presudom od 19. kolovoza 2016. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Austrija) odbio je kao neosnovanu žalbu koja je podnesena protiv te odluke. Izravna diskriminacija na temelju dobi o kojoj je riječ (određivanje gornje granice za prilagodbu mirovina u skladu s člankom 41. stavkom 3. PG-a iz 1965. za službenike rođene prije 1. siječnja 1955.) ne protivi se Direktivi. Nejednako postupanje opravdava se time da se u pogledu službenika rođenih nakon 1. siječnja 1955. prilikom utvrđivanja mirovine primjenjuje paralelni izračun koji je za njih nepovoljniji.
- 6 Presudom od 25. listopada 2017. Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) ukinuo je zbog nezakonitosti sadržaja presudu Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) donesenu povodom revizije koju je podnijela druga stranka u postupku revizije. Razlog koji Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) navodi kao opravdanje ne može se uzeti u obzir jer se paralelni izračun ne može primijeniti na sve mlađe službenike te se tako primjenom članka 41. stavka 3. PG-a iz 1965. druga stranka u postupku revizije diskriminira u odnosu na određenu skupinu mlađih službenika.
- 7 (Zamjenskom) odlukom od 9. listopada 2018. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) utvrdio je da bruto mjesečna mirovina druge stranke u postupku revizije iznosi 3182,03 eura (iznos mirovine uvećan za naknadu) i presudio da ta stranka ima pravo na retroaktivnu isplatu odgovarajuće razlike. Primjena članka 41. stavka 3. PG-a iz 1965. protivi se članku 2. Direktive 2000/78/EZ zbog nadređenosti potonje odredbe.
- 8 Podnositelj revizije podnio je reviziju protiv te (zamjenske) odluke, koju je Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) odbio kao nedopuštenu rješenjem od 30. travnja 2019. Naime, stvarno postoji (mala) skupina osoba koje su, zbog svoje dobi, u povoljnijem položaju u odnosu na drugu stranku u postupku revizije te je određivanje gornje granice koje se predviđa člankom 41. stavkom 3. PG-a iz 1965. uistinu nepovoljno utjecalo na prilagodbu mirovine druge stranke u postupku revizije.
- 9 Odlukom podnositelja revizije od 25. srpnja 2019. na zahtjev druge stranke u postupku revizije od 17. srpnja 2019. (koji je podnijela preventivno) utvrđen je iznos njezinih mjesečnih mirovina za razdoblja od 1. siječnja 2015., 2016., 2017.,

2018. i 2019. Osim toga, navedeno je da je za razdoblje od siječnja do kolovoza 2019. preplaćen bruto iznos od 84,24 eura koji treba nadoknaditi državi.

- 10 Prilikom donošenja te odluke podnositelj revizije polazio je od toga da je diskriminacija na temelju dobi retroaktivno uklonjena izmjenom Zakona iz 2018. na način da se članak 41. stavak 3. PG-a iz 1965. otad primjenjuje i na malu skupinu osoba u odnosu na koje se druga stranka u postupku revizije prethodno diskriminirala. Stoga se odluka Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) od 9. listopada 2018. ne protivi novoj odluci podnositelja revizije.
- 11 Podnositelj revizije izvršio je izračun mirovine druge stranke u postupku revizije za 2015. na isti način kao i u svojoj odluci od 24. lipnja 2015. Iznosi koji su za razdoblje od siječnja 2015. do prosinca 2018. isplaćeni u visini koji je Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) utvrdio u svojoj odluci od 9. listopada, primljeni su u dobroj vjeri te se stoga ne traži njihov povrat. Međutim, zbog stupanja na snagu navedene izmjene zakona, od 1. siječnja 2019. više se ne može polaziti od primitka u dobroj vjeri, tako da drugoj stranci u postupku revizije treba naplatiti preplaćene iznose mirovina.
- 12 Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud), pred kojim je ponovno pokrenut postupak, naveo je da se zahtjev za utvrđenje iznosa mirovine za 2015. protivi presuđenoj stvari te da ga stoga treba odbiti. Taj sud također je utvrdio iznose mirovina za razdoblje od 2016. do 2020. te je naveo da nije došlo do preplaćivanja.
- 13 Zaključno, Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) naveo je da, iako se izmjenom zakona uklonio tekst koji je uzrokovao diskriminaciju na temelju dobi o kojoj je riječ, to ipak samo po sebi nije dovelo do toga da se druga stranka u postupku revizije više ne diskriminira. Metoda izračuna uopće se nije izmijenila, nego su se samo retroaktivno ponovno primijenili iznosi koji su proglašeni neprimjenjivim. Stoga se izmjenom zakona nije bitno izmijenila pravna situacija, a članak 41. stavak 3. PG-a iz 1965. ne može se nastaviti primjenjivati zbog povrede prava Unije.
- 14 U reviziji protiv te presude podnositelj revizije naveo je da retroaktivna izmjena pravne situacije dovodi do toga da nije riječ o presuđenoj stvari. Ne postoje izričiti nadređeni zahtjevi kojima se zabranjuje zakonodavčeva intervencija u postojeće pravne situacije. U Austriji ne postoje temeljna socijalna prava, a Europska socijalna povelja nema ustavni rang i, osim toga, nije podložna ograničenjima predviđenim zakonom, tako da redovni zakonodavac u načelu može promijeniti socijalnopravne situacije na štetu dotičnih osoba. Točno je da treba uzeti u obzir povjerenje u stečena prava i da osobito treba zaštititi umirovljenike, ali riječ je samo o retroaktivnom proširenju područja primjene postojećeg pravnog pravila, a opseg izmjena relativno je nizak. Osim toga, tom izmjenom zakona zakonodavac je namjeravao ukloniti utvrđenu diskriminaciju.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 15 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije, poštovanje načela jednakosti može se, u slučaju diskriminacije protivne pravu Unije, osigurati samo na način da se osobama iz skupine u nepovoljnijem položaju osiguraju iste prednosti koje su priznate osobama iz skupine u povoljnijem položaju. U ovom slučaju valja zanemariti diskriminirajuću odredbu nacionalnog suda i diskriminiranom službeniku isplatiti odgovarajuću razliku. To vrijedi sve dok se diskriminacija učinkovito ne ukloni.
- 16 U skladu s propisima koji su bili na snazi prije izmjene Zakona iz 2018., postojale su tri skupine službenika čije su se godišnje prilagodbe mirovina provodile različito. Za prvu je skupinu tijekom prve tri godine trebalo provesti prilagodbu mirovina s obzirom na utvrđenu gornju dobnu granicu, za drugu je trebalo izvršiti paralelni izračun, a na treću skupinu nije se odnosio nijedan od dvaju navedenih načina prilagodbe. Presudom od 25. listopada 2017. Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) utvrdio je da se druga stranka u postupku revizije kao član prve skupine diskriminirala na temelju dobi u odnosu na članove treće skupine.
- 17 Izmjenom Zakona iz 2018. retroaktivno je ukinuta treća skupina (u povoljnijem položaju) na način da je na nju proširena primjena članka 41. stavka 3 PG-a iz 1965. i diskriminacija uklonjena tako da se otad prema trećoj i prvoj skupini (koja je dosad bila u nepovoljnijem položaju) postupalo na jednako nepovoljan način.
- 18 Nastavno na tu izmjenu zakona podnositelj revizije utvrdio je da se prava druge stranke u postupku revizije nisu promijenila u odnosu na njegovu odluku od 24. lipnja 2015., iako su za to razdoblje, uz izuzeće iz primjene nacionalnog prava koje se protivi pravu Unije, već postojala prava utvrđena pravomoćnom sudskom odlukom. Stoga je moguće da je izmjena Zakona iz 2018. u sukobu s načelom pravne sigurnosti.
- 19 Osim toga, u skladu s pravom Unije postoji obveza trenutnog i potpunog uklanjanja diskriminacije i zabranjuje se da se osobama koje su dotad bile u povoljnijem položaju retroaktivno oduzmu njihove povlastice. Međutim, u skladu s izmjenom Zakona iz 2018. skupini koja je prethodno bila u povoljnijem položaju retroaktivno se oduzimaju povlastice na koje ta skupina ima pravo. Osim toga, postavlja se pitanje primjenjuje li se ta sudska praksa, koja se temelji na diskriminaciji na temelju spola koja se zabranjuje primarnim i sekundarnim pravom, i na diskriminaciju na temelju dobi, koja se zabranjuje samo sekundarnim pravom.
- 20 Prema sudskoj praksi Suda, mjere za okončanje diskriminacije protivne pravu Unije iznimno se dopuštaju s retroaktivnim učinkom pod uvjetom da se propisno poštuju legitimna očekivanja dotičnih osoba i da je to stvarno potrebno u svrhu ostvarenja cilja u općem interesu. Točno je da ozbiljno ugrožavanje financijske ravnoteže predmetnog mirovinskog sustava može predstavljati važan razlog u

općem interesu, ali mirovine službenika u Austriji isplaćuju se iz državnog proračuna, a ne iz mirovinskog sustava.

- 21 Što se tiče diskriminacije na temelju dobi, Sud je dosad u načelu presudio da treba poštovati stečena prava skupine koja je u povoljnijem položaju. To upravo nije slučaj u glavnom postupku. Točno je da, prema sudskoj praksi, u slučajevima diskriminacije na temelju dobi novčana naknada (razlike u odnosu na iznos koji bi se isplatio u slučaju da ne postoji diskriminacija) nije obvezna, ali pod uvjetom da se poštuju stečena prava skupine koja je prethodno bila u povoljnijem položaju. Dosad još nije odlučeno u kojim slučajevima, okolnostima i iznosu ta razlika može biti niža. U svakom slučaju, koliko je poznato, dosad još nije donesena odluka u skladu s kojom je u skladu s pravom Unije da se na temelju nove zakonske odredbe koja je retroaktivno stupila na snagu prema skupini koja je prethodno bila u povoljnijem položaju i prema onoj koja je prethodno bila u nepovoljnijem položaju konačno postupa na jednak način u pogledu njihovih prava, tako da osobe koje su se prethodno diskriminirale na temelju dobi nemaju prava ni na kakve novčane naknade.
- 22 Osim toga, na temelju izmjene Zakona iz 2018. druga stranka u postupku revizije pretrpjela je nezanemariv gubitak naknada mirovina u odnosu na naknade mirovina koje bi joj se isplatile da se nisu primijenile diskriminirajuće odredbe.
- 23 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, države članice također su obvezne omogućiti potrebne pravne lijekove kako bi se osigurala djelotvorna pravna zaštita u područjima obuhvaćenim pravom Unije. Međutim, djelotvornost pravnih lijekova izgubila bi svoj smisao retroaktivnim pogoršavanjem pravnog položaja skupine koja je dosad bila u povoljnijem položaju ako se smatra da je u skladu s pravom Unije zakonska odredba kojom se retroaktivno može ukloniti sudski utvrđena diskriminacija a da se ne osigura isplata odgovarajuće razlike diskriminiranim osobama.
- 24 Osim toga, ako se smatra da je izmjena Zakona iz 2018. u skladu s pravom Unije, službenici koji su se pozvali na diskriminaciju trebaju snositi financijske troškove spora a da im diskriminacija na koju se uspješno pozivaju u konačnici ne donosi prednost.
- 25 Unutar skupine službenika koji su podnijeli pravne lijekove radi provedbe svojih prava koja proizlaze iz prava Unije također postoji, s jedne strane, podskupina koja je već primila isplate na temelju nediskriminirajućeg izračuna njihove mirovine i koja smije zadržati taj dodatni iznos i, s druge strane, podskupina koja dosad nije primila takve isplate, tako da nema nikakvu financijsku prednost. Podskupina kojoj pripada neki službenik u biti ovisi o okolnostima na koje on nije mogao utjecati, odnosno o tome jesu li i kako nadležna tijela i upravni sudovi odlučili ili postupili u pojedinačnom slučaju, tako da se dovode u pitanje djelotvornost pravnih lijekova koje su službenici o kojima je riječ podnijeli radi provedbe svojih prava koja proizlaze iz prava Unije i opće načelo jednakog postupanja.