

Věc C-681/21

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

11. listopadu 2021

Předkládající soud:

Verwaltungsgerichtshof (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

11. října 2021

**Správní orgán, který je navrhovatelem v řízení o opravném prostředku
„Revision“:**

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

Další účastnice řízení:

B

Předmět původního řízení

Starobní důchod – Valorizace důchodů – Diskriminace na základě věku

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžná otázka

Musí být čl. 2 odst. 1 a odst. 2 písm. a) a čl. 6 odst. 1 směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, resp. zásady právní jistoty, zachování nabytých práv a efektivity unijního práva vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, podle níž

kategorii úředníků, která byla dříve zvýhodněna, již se zpětnou účinností nenáleží částky důchodů náležející jí na základě valorizace důchodů, a která tímto způsobem (zpětným zrušením kategorie, která byla dříve zvýhodněna, v důsledku nynějšího postavení naroveň kategorii, která byla dříve znevýhodněna) vede k tomu, že ani kategorii úředníků, která byla dříve znevýhodněna, (již) nenáleží částky důchodů náležející jí na základě valorizace důchodů, které byly posledně uvedené kategorii – v důsledku neuplatnění ustanovení vnitrostátního práva, které je v rozporu s unijním právem, za účelem postavení naroveň kategorii, která dříve byla zvýhodněna – přiznány z důvodu diskriminace na základě věku, která již byla (opakovaně) konstatována soudem?

Uváděné předpisy unijního práva

Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání

Uváděné vnitrostátní předpisy

Bundesgesetz vom 18. November 1965 über die Pensionsansprüche der Bundesbeamten, ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen [spolkový zákon ze dne 18. listopadu 1965 o důchodových nárocích spolkových úředníků, jejich pozůstalých a členů jejich rodiny, zkráceně Pensionsgesetz 1965 (zákon o důchodech z roku 1965), dále jen „PG 1965“], § 41 odst. 1 až 3

Ustanovení § 41 PG 1965 ve znění spolkového zákona BGBl. I č. 111/2010 zní (znělo):

Účinky budoucích změn tohoto spolkového zákona a valorizace opětuujících se plnění

[...]

(3) Postup valorizace důchodů stanovený v § 634 odst. 12 [Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung (spolkový zákon ze dne 9. září 1955 o všeobecném sociálním pojištění, dále jen „ASVG“)] pro kalendářní rok 2010 se v případě úředníků narozených před 1. lednem 1955, kteří byli ke dni 31. prosince 2006 ve služebním poměru, použije u prvních tří valorizací jejich důchodových dávek nebo dávek, které jsou od nich odvozeny, ledaže se na příslušný kalendářní rok vztahuje právní úprava odchylná od § 108h odst. 1 ASVG.

Ustanovení § 41 odst. 3 PG 1965 ve znění 2. Dienstrechts-Novelle 2018 (druhá novela právních předpisů o služebním poměru z roku 2018), BGBl. I č. 102/2018 (dále jen „novela z roku 2018“) nyní zní:

„(3) Postup valorizace důchodů stanovený v § 634 odst. 12 ASVG pro kalendářní rok 2010 se v případě úředníků narozených před 1. lednem 1955, kteří byli ke dni 31. prosince 2006 ve služebním poměru, jakož i v případě úředníků, na které se vztahuje § 99 odst. 6, použije u prvních tří valorizací jejich důchodových dávek nebo dávek, které jsou od nich odvozeny, ledaže se na příslušný kalendářní rok vztahuje úprava odchylná od § 108h odst. 1 ASVG. [Změnu provedenou novelou z roku 2018 podtržením zvýraznil Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko)].

V legislativních podkladech k novele z roku 2018 bylo k § 41 odst. 3 PG 1965 uvedeno:

„[Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr)] v rozhodnutí sp. zn. Ro 2016/12/0027 ze dne 25. října 2017 konstatoval, že pokud jde o použití § 41 odst. 3, byla by věková skupina úřednic a úředníků narozených před rokem 1955 diskriminována oproti úřednicím a úředníkům narozeným po roce 1954, na které se vztahoval § 99 odst. 6. Za účelem odstranění této diskriminace se úřednice a úředníci, na které se vztahoval § 99 odst. 6, se zpětnou účinností zahrnují do oblasti působnosti § 41 odst. 3.“

Ustanovení § 99 PG 1965 ve znění spolkového zákona BGBl. č. 210/2013 znělo:

ODDÍL XIII

Zvláštní ustanovení pro úředníky narozené po 31. prosinci 1954

Podvojný výpočet

§ 99. (6) Podvojný výpočet se neprovede, pokud podíl úhrnné doby trvání služebního poměru započitatelné pro účely stanovení důchodu, získané od 1. ledna 2005 činí méně než 5 % celkové úhrnné doby trvání služebního poměru nebo méně než 36 měsíců. V takovém případě se starobní důchod vyměří v souladu s ustanoveními tohoto spolkového zákona vyjma tohoto oddílu.

Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung (spolkový zákon ze dne 9. září 1955 o všeobecném sociálním pojištění) [zkráceně Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (všeobecný zákon o sociálním pojištění)] – ASVG

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Další účastnice řízení se narodila dne 10. listopadu 1946 a dne 31. prosince 2011 odešla do důchodu.
- 2 Rozhodnutím správního orgánu, který je navrhovatelem v řízení o opravném prostředku „Revision“ (dále jen „navrhovatel“), ze dne 9. května 2012 bylo

stanoveno, že další účastníci řízení od 1. ledna 2012 měsíčně náleží základní důchod ve výši 2 438,87 eur brutto a příspěvek ve výši 595,70 eur netto.

- 3 K 1. lednu 2015 byly důchodové dávky další účastnice řízení valorizovány. Dopisem ze dne 20. května 2015 namítla, že použití § 41 odst. 3 PG 1965 v této souvislosti představuje porušení směrnice Rady 200/78/ES. Ustanovení § 41 odst. 3 PG 1965 podle ní totiž znevýhodňuje starší úředníky (narozené před 1. lednem 1955) oproti mladším úředníkům. Další účastnice řízení proto požádala o stanovení úřednického důchodu náležejícího jí od 1. ledna 2015 na základě rozhodnutí a o doplacení rozdílu v dávkách.
- 4 Rozhodnutím navrhovatele ze dne 24. června 2015 byl měsíční důchod další účastnice řízení za použití § 41 odst. 3 PG 1965 stanoven na částku 3 176,27 eur.
- 5 Stížnost podaná proti tomuto rozhodnutí byla Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Rakousko) rozsudkem ze dne 19. srpna 2016 zamítnuta jako neopodstatněná. Dotčená přímá diskriminace na základě věku (stanovení horní hranice valorizace důchodů podle § 41 odst. 3 PG 1965 pro úředníky narozené před 1. lednem 1955) podle něj není v rozporu se směrnicí. Nerovné zacházení je podle něj odůvodněno tím, že v případě úředníků narozených od 1. ledna 1955 je při stanovení důchodu používán podvojný výpočet, který je pro ně nevýhodnější.
- 6 Rozsudek Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) byl na základě opravného prostředku „Revision“, který podala další účastnice řízení, zrušen Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) rozsudkem ze dne 25. října 2017 pro nezákonnost jeho obsahu. Důvod, který Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) uvedl jako okolnost vylučující protiprávnost, není naplněn, jelikož podvojný výpočet se nepoužije u všech mladších úředníků a další účastnice řízení by tak při použití § 41 odst. 3 PG 1965 byla diskriminována oproti určité skupině mladších úředníků.
- 7 Rozsudkem ze dne 9. října 2018 stanovil Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) měsíční důchod další účastnice řízení na 3 182,03 eur brutto (základní důchod plus příspěvek) a konstatoval, že jí náleží doplatek příslušného rozdílu. Použití § 41 odst. 3 PG 1965 podle něj v důsledku své přednosti brání článek 2 směrnice 2000/78/ES.
- 8 Navrhovatel proti tomuto rozsudku podal opravný prostředek „Revision“, který Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) usnesením ze dne 30. dubna 2019 odmítl jako nepřijatelný. Podle tohoto soudu totiž skutečně existuje (malá) skupina osob, které jsou oproti další účastnici zvýhodněny na základě svého věku, a omezení stanovené v § 41 odst. 3 PG 1965 skutečně mělo nepříznivý dopad na valorizaci důchodu další účastnice řízení.
- 9 Rozhodnutím navrhovatele ze dne 25. července 2019 byla na základě žádosti další účastnice řízení ze dne 17. července 2019 (kterou podala z opatrnosti), stanovena výše jejich měsíčních důchodových dávek od 1. ledna roků 2015, 2016, 2017,

2018 a 2019. Mimoto bylo konstatováno, že za období od ledna do srpna 2019 vznikl přeplatek ve výši 84,24 eur brutto, který musí být vrácen státu.

- 10 Navrhovatel měl při vydání tohoto rozhodnutí za to, že diskriminace na základě věku byla v roce 2018 se zpětnou účinností odstraněna novelou zákona tím, že § 41 odst. 3 PG 1965 se nyní vztahuje i na malou skupinu osob, oproti kterým byla předtím další účastnice řízení diskriminována. Rozhodnutí Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) ze dne 9. října 2018 tak nebrání tomu, aby navrhovatel vydal nové rozhodnutí.
- 11 Výpočet důchodu další účastnice řízení pro rok 2015 navrhovatel provedl stejně jako ve svém rozhodnutí ze dne 24. června 2015. Dávky, které byly za dobu od ledna 2015 do prosince 2018 vyplaceny ve výši, kterou stanovil Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) ve svém rozsudku ze dne 9. října [2018], byly podle něj přijaty v dobré víře, a proto není požadováno jejich vrácení. V důsledku nabytí účinnosti uvedené novely však od 1. ledna 2019 již nelze mít za to, že dotčené částky byly přijaty v dobré víře, takže je třeba přeplatky strhnout z důchodových dávek další účastnice řízení.
- 12 Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud), kterému byla daná věc opět předložena, konstatoval, že rozhodnutí o žádosti o stanovení výše důchodu pro rok 2015 brání *res iudicata*, a musí tedy být zamítnuta. Mimoto stanovil výši důchodu pro roky 2016 až 2020 a konstatoval, že nevznikl žádný přeplatek.
- 13 Jako odůvodnění Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) uvedl, že dotčená diskriminace na základě věku byla sice novelou odstraněna, pokud jde o text [sporného ustanovení zákona], že však tato okolnost sama o sobě neznamená, že další účastnice řízení již není diskriminována. Způsob výpočtu nebyl změněn v základních rysech, jednoduše byly se zpětnou účinností opět zohledněny částky, které byly prohlášeny za nezohlednitelné. Na základě novely tedy nedošlo k žádné podstatné změně právního stavu a § 41 odst. 3 PG 1965 i nadále nelze použít pro rozpor s unijním právem.
- 14 V opravném prostředku „Revision“ podaném proti tomuto rozsudku navrhovatel uvedl, že změna právního stavu, která má zpětné účinky, znamená, že se nejedná o *res iudicata*. Neexistují výslovné normy vyšší právní síly, které zakazují zásahy zákonodárce do stávajícího právního stavu. V Rakousku neexistují základní sociální práva a Evropská sociální charta nemá právní sílu ústavního zákona a mimoto se na ni vztahuje výhrada omezení práv, která přiznává, zákonem, takže zákonodárce v zásadě může změnit postavení v oblasti práva sociálního zabezpečení v neprospěch dotčených osob. Je pravda, že je třeba zohlednit legitimní očekávání ve vztahu k nabytým právům a poživatelé důchodu jsou hodni zvláštní ochrany, ale jedná se pouze o zpětné rozšíření oblasti působnosti stávající normy a intenzita zásahu je poměrně malá. Mimoto zákonodárce prostřednictvím této novely zamýšlel odstranění zjištěné diskriminace.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 15 Podle ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie lze v případě diskriminace, která je v rozporu s unijním právem, dodržení zásady rovnosti zaručit pouze tím, že osobám patřícím do znevýhodněných kategorií jsou přiznány stejné výhody jako osobám patřícím do zvýhodněné kategorie. V projednávané věci je třeba, aby vnitrostátní soud od diskriminujícího ustanovení odhlédl a aby byl diskriminovanému úředníkovi vyplacen rozdíl v dávkách. Tak je tomu až do účinného odstranění diskriminace.
- 16 Podle zákonné úpravy účinné před novelou z roku 2018 existovaly tři kategorie úředníků, u kterých k roční valorizaci důchodů docházelo odlišným způsobem. V případě první kategorie bylo třeba v prvních třech letech provést valorizaci důchodu se stanovenou horní hranicí, v případě druhé kategorie bylo nutno uplatnit podvojný výpočet a v případě třetí kategorie nedocházelo ani k jednomu, ani druhému. Rozsudkem ze dne 25. října 2017 Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) konstatoval, že další účastnice řízení je jakožto příslušnice první kategorie oproti třetí kategorii diskriminována na základě svého věku.
- 17 Novelou z roku 2018 byla se zpětnou účinností zrušena třetí (zvýhodněná) kategorie, a to tak, že na ni byla rozšířena působnost § 41 odst. 3 PG 1965 a diskriminace byla odstraněna tím, že nyní je se třetí a (doposud znevýhodněnou) první kategorií se zpětnou účinností zacházeno stejně špatně.
- 18 V návaznosti na tuto novelu stanovil navrhovatel nároky další účastnice řízení tak, že nedošlo k žádné změně oproti jeho rozhodnutí ze dne 24. června 2015, ačkoli pro toto období již byly nároky – aniž přitom byla uplatněna vnitrostátní právní ustanovení, která jsou v rozporu s unijním právem – stanoveny pravomocným soudním rozhodnutím. Novela z roku 2018 by tedy mohla být v kolizi se zásadou právní jistoty.
- 19 Mimoto unijní právo stanoví povinnost okamžitě a úplně odstranit diskriminaci a zákaz odejmout zpětně výhody osobám z doposud zvýhodněné kategorie. Novelou z roku 2018 ale byly kategorii, která byla dříve zvýhodněna, se zpětnou účinností odňaty výhody, které jí náležely. Mimoto je sporné, zda se tato judikatura, která vychází z diskriminace na základě pohlaví, která je zakázána primárním i sekundárním právem, použije i na diskriminaci na základě věku, která je zakázána pouze sekundárním právem.
- 20 Podle judikatury Soudního dvora mohou být opatření, jejichž cílem je ukončit diskriminaci porušující unijní právo, výjimečně přijata se zpětnou účinností, bude-li kromě respektování legitimního očekávání dotčených osob naplněn i požadavek obecného zájmu. Riziko závažného zásahu do finanční rovnováhy dotčeného důchodového systému sice takový požadavek obecného zájmu může představovat, ovšem v Rakousku jsou důchodové dávky úředníků vypláceny ze státního rozpočtu, nikoli z důchodového systému.

- 21 Soudní dvůr dosud ohledně diskriminace na základě věku v zásadě konstatoval, že musí být zachována nabytá práva, kterých požívá zvýhodněná kategorie. Tak tomu ovšem ve věci v původním řízení není. Finanční vyrovnání (rozdílu oproti částce náležející v případě, že by nedocházelo k diskriminaci) sice není podle judikatury v případech diskriminace na základě věku nutné, avšak za předpokladu, že zůstanou zachována nabytá práva, kterých požívá kategorie, která dříve byla zvýhodněna. V jakých případech, za jakých okolností a do jaké míry lze tento rozdíl snížit, nebylo doposud rozhodnuto. Každopádně – podle všeho – ještě nikdy nebylo konstatováno, že by bylo v souladu s unijním právem, pokud by se postupovalo tak, že se kategorie, která byla dříve zvýhodněna, na základě nové zákonné úpravy, která vstoupila v platnost se zpětnou účinností, pokud jde o její nároky, ve výsledku postaví naroveň kategorii, která dříve byla znevýhodněna, takže osoba, která byla dříve diskriminována na základě věku, nemá žádné finanční nároky.
- 22 Oproti neuplatnění diskriminačních ustanovení by mimoto podle novely z roku 2018 další účastníci řízení vznikla nikoli nezanedbatelná ztráta na příjmech z důchodu.
- 23 Kromě toho jsou členské státy podle ustálené judikatury Soudního dvora povinny stanovit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie. Zdá se však, že účinnost těchto prostředků by byla oslabena v důsledku zpětného zhoršení právního postavení kategorie, která dosud byla zvýhodněna, pokud by se mělo za to, že zákonná úprava, která může zpětně odstranit diskriminaci konstatovanou soudem, aniž by diskriminovaným osobám zaručila příslušný rozdíl v dávkách, je v souladu s unijním právem.
- 24 Pokud by se mělo za to, že novela z roku 2018 je v souladu s unijním právem, museli by mimoto úředníci, kteří poukázali na diskriminaci, v důsledku vedení sporu nést náklady, aniž by jim úspěšné uplatnění diskriminace nakonec přineslo prospěch.
- 25 Mimoto v rámci kategorie úředníků, kteří k vymáhání svých nároků přiznaných unijním právem využili prostředky nápravy, existuje na jednu stranu podkategorie osob, které již obdržely platby stanovené na základě nediskriminačního výpočtu svého důchodu a mohou si tuto dodatečně přiznanou částku ponechat, a na druhou stranu podkategorie, jíž doposud žádné takové platby nebyly poskytnuty, takže tyto osoby neměly žádný finanční prospěch. To, do jaké podkategorie úředník náleží, v podstatě záleží na okolnostech, které nemohl ovlivnit, a to na tom, zda a jak příslušné orgány a správní soudy rozhodly, resp. postupovaly v daném případě, takže se zdá, že došlo ke zpochybnění účinnosti prostředků nápravy, které dotčení úředníci využili k vymáhání svých nároků přiznaných unijním právem, jakož i obecné zásady rovného zacházení.