

Sprawa C-52/22

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

Data wpływu:

26 stycznia 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Bundesverwaltungsgericht (Austria)

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

17 stycznia 2022 r.

Skarżący:

BF

Organ będący drugą stroną postępowania:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau

Przedmiot postępowania głównego

Określenie kwoty łącznej emerytury urzędnika federalnego – Różne terminy pierwszej waloryzacji emerytur należnych na podstawie APG (Allgemeines Pensionsgesetz – ogólnej ustawy o emeryturach, zwanej dalej „APG”) i łącznych emerytur urzędników federalnych o wskaźnik inflacji – Zniesienie nierównego traktowania, lecz bez skutku wstecznego – Zasady pewności prawa, poszanowania praw nabytych i skuteczności

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia zgodnie z art. 267 TFUE przepisów art. 2 ust. 1 i 2 lit. a) oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 2 ust. 1 i ust. 2 lit. a) oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy lub zasady pewności prawa, poszanowania praw nabytych oraz zasady skuteczności prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu – takiemu jak to będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym – zgodnie z którymi pierwsza waloryzacja uposażenia spoczynkowego tej grupy urzędników, którzy byli uprawnieni do uposażenia spoczynkowego (emerytury łącznej zgodnie z Pensionsgesetz 1965 – ustawą o emeryturach z 1965 r.) najpóźniej od dnia 1 grudnia 2021 r., powinna zostać przeprowadzona dopiero ze skutkiem od dnia 1 stycznia drugiego roku kalendarzowego następującego po nabyciu uprawnień do uposażenia spoczynkowego, natomiast pierwsza waloryzacja uposażenia spoczynkowego dla grupy urzędników, którzy byli lub będą uprawnieni do uposażenia spoczynkowego (emerytury łącznej zgodnie z Pensionsgesetz 1965 – ustawą o emeryturach z 1965 r.) dopiero od dnia 1 stycznia 2022 r., powinna zostać przeprowadzona ze skutkiem już od dnia 1 stycznia pierwszego roku kalendarzowego następującego po nabyciu uprawnień do uposażenia spoczynkowego?

Powołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy: art. 1, art. 2 ust. 1 i ust. 2 lit. a), art. 3, art. 6 ust. 1, art. 9 ust. 1

Powołane przepisy prawa krajowego

Paragraf 41 ust. 2 Pensionsgesetz 1965 (ustawy o emeryturach z 1965 r., zwanej dalej „PG”), w brzmieniu ogłoszonym w BGBl. I nr 135/2020:

„Uposażenia spoczynkowe i świadczenia zabezpieczające należne zgodnie z niniejszą ustawą federalną, z wyjątkiem zasiłku uzupełniającego na podstawie § 26, podlegają waloryzacji w tym samym momencie i w tym samym stopniu, co emerytury wypłacane w ramach ustawowego ubezpieczenia emerytalnego, jeżeli

1. przed dniem 1 stycznia danego roku istniało już uprawnienie do ich otrzymania [...]

Na zasadzie odstępstwa od zdania pierwszego pierwszą waloryzację uposażenia spoczynkowego przeprowadza się dopiero ze skutkiem od dnia 1 stycznia drugiego roku kalendarzowego następującego po nabyciu uprawnień do uposażenia spoczynkowego [...].”

W BGBl. I nr 210/2021 to ostatnie zdanie § 41 ust. 2 PG otrzymało inne brzmienie, które obowiązuje od dnia 1 stycznia 2022 r:

„Na zasadzie odstępstwa od zdania pierwszego pierwszą waloryzację uposażenia spoczynkowego przeprowadza się w następujący sposób:

Uposażenia spoczynkowe, które są należne od określonego w lewej kolumnie pierwszego dnia miesiąca poprzedniego roku kalendarzowego, mnoży się od dnia 1 stycznia przez określony w prawej kolumnie procent współczynnika waloryzacji.

1 stycznia 100%

[...]

1 lipca 40%

[...]

1 października 10%

W przypadku uposażeń spoczynkowych, które są należne od dnia 1 listopada lub od dnia 1 grudnia poprzedniego roku kalendarzowego, pierwsza waloryzacja następuje od dnia 1 stycznia drugiego roku kalendarzowego następującego po nabyciu uprawnień do uposażenia spoczynkowego. [...].”

Paragraf 99 PG z 1965 r., BGBl. I nr 65/2015 brzmi następująco:

„ROZDZIAŁ XIII

Przepisy szczególne dotyczące urzędników urodzonych po dniu 31 grudnia 1954 r.

Obliczenie równoległe

Paragraf 99 (1) Przepisy rozdziału XIII stosuje się tylko do urzędników urodzonych po dniu 31 grudnia 1954 r., a przed dniem 1 stycznia 1976 r., którzy zostali zatrudnieni na podstawie publicznego stosunku pracy przez organy federalne przed dniem 1 stycznia 2005 r. i którzy pozostawali w służbie w dniu 31 grudnia 2004 r.

(2) Urzędnikowi przysługuje obliczone zgodnie z przepisami niniejszej ustawy federalnej uposażenie spoczynkowe lub świadczenie emerytalne (Emeritierungsbezug) tylko w takim wymiarze, w jakim odpowiada ono procentowi, o którym mowa odpowiednio w § 7 lub § 90 ust. 1, wynikającemu z łącznego okresu służby uprawniającej do świadczeń emerytalnych, odbytej przez urzędnika do dnia 31 grudnia 2004 r.

(3) Oprócz uposażenia spoczynkowego lub świadczenia emerytalnego (Emeritierungsbezug) emeryturę urzędnika oblicza się na podstawie APG oraz § 6 ust. 3 i § 15 ust. 2 APG w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2013 r. Nie stosuje się przy tym § 15 i § 16 ust. 5 APG. Emerytura na podstawie APG jest należna w wymiarze odpowiadającym różnicy między procentem określonym w ust. 2 a 100%.

[...]

(5) Łączna emerytura urzędnika składa się z proporcjonalnej kwoty uposażenia spoczynkowego lub świadczenia emerytalnego (Emeritierungsbezug) zgodnie z ust. 2 oraz z proporcjonalnej kwoty emerytury zgodnie z ust. 3”.

Paragraf 108h ust. 1 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ogólnej ustawy o zabezpieczeniu społecznym, zwanej dalej „ASVG”):

„Ze skutkiem od dnia 1 stycznia każdego roku:

a) wszystkie emerytury z ubezpieczenia emerytalnego, dla których data odniesienia (§ 223 ust. 2) przypada przed dniem 1 stycznia danego roku, [...]

należy pomnożyć przez współczynnik waloryzacji. [...]”.

W BGBl. I nr 28/2021 został dodany do § 108h ASVG następujący ustęp:

„(1a) Na zasadzie odstępstwa od ust. 1 pierwsza waloryzacja jest przeprowadzana w taki sposób, że emerytury, których data odniesienia (§ 223 ust. 2) przypada w określonym w lewej kolumnie miesiącu roku kalendarzowego poprzedzającego waloryzację, są podwyższane od dnia 1 stycznia o określony w prawej kolumnie procent kwoty podwyżki, jaki wynikałby z zastosowania współczynnika waloryzacji:

Luty	90%
Marzec	80%
Kwiecień	70%
Maj	60%
Czerwiec	50%
Lipiec	40%
Sierpień	30%
Wrzesień	20%

Październik	10%
-------------	-----

Jeżeli data odniesienia przypada w listopadzie lub grudniu roku kalendarzowego poprzedzającego waloryzację, pierwszej waloryzacji dokonuje się od dnia 1 stycznia drugiego roku kalendarzowego następującego po dacie odniesienia [...]”.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Skarżący (BF) przeszedł w stan spoczynku z końcem miesiąca, w którym ukończył 62. rok życia, tj. ze skutkiem od dnia 1 lipca 2020 r. Ostateczną decyzją Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (zakładu ubezpieczeń społecznych dla pracowników administracji publicznej, kolei i górnictwa, zwanego dalej „BVAEB”) z dnia 2 grudnia 2020 r. ustalono, że BF jest od dnia 1 lipca 2020 r. uprawniony do łącznej emerytury na podstawie Pensionsgesetz (ustawy o emeryturach, zwanej dalej „PG”) w wysokości 4455,43 EUR brutto miesięcznie. Ta łączna emerytura składa się między innymi z uposażenia spoczynkowego w wysokości 3716,82 EUR, kwoty podwyżki w wysokości 327,53 EUR zgodnie z § 90a PG oraz emerytury proporcjonalnej w wysokości 411,08 EUR zgodnie z Allgemeines Pensionsgesetz (ogólną ustawą o emeryturach, zwaną dalej „APG”).
- 2 W piśmie z dnia 26 lutego 2021 r. BF wniósł o wydanie nowej decyzji w sprawie jego uprawnienia do emerytury od dnia 1 stycznia 2021 r. Decyzją BVAEB z dnia 19 marca 2021 r. ustalono, że wysokość łącznej emerytury przysługującej BF nie ulega zmianie od dnia 1 stycznia 2021 r., gdyż zgodnie z § 41 ust. 2 PG pierwsza waloryzacja o wskaźnik inflacji ma być przeprowadzona dopiero ze skutkiem od dnia 1 stycznia drugiego roku kalendarzowego następującego po nabyciu uprawnienia, tj. od dnia 1 stycznia 2022 r. W dniu 6 kwietnia 2021 r. BF złożył w wymaganym terminie skargę (Beschwerde) na tę decyzję do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego).

Istotne argumenty stron postępowania głównego

- 3 BF podnosi, że rozpoczął pobieranie emerytury pomostowej (Korridorpension) jako urzędnik federalny w dniu 1 lipca 2020 r., będąc w wieku 62 lat. Jego zdaniem zgodnie z obliczeniem równoległym na podstawie § 99 PG wysokość jego emerytury urzędniczej podlega obliczeniu tylko w części zgodnie z przepisami PG, a w pozostałej części zgodnie z regulacjami zawartymi w ASVG. BF uważa, że ostatnie zdanie § 41 ust. 2 PG jest sprzeczne z zasadą równości, a tym samym niezgodne z konstytucją, ponieważ oznacza ono, że jeden składnik wynikający z APG nie jest waloryzowany o inflację, mimo że emerytury wynikające z APG ogólnie (tzn. wszystkie te, przy których nie występuje łączenie i obliczanie równoległe w rozumieniu § 99 PG) są waloryzowane już

w pierwszym nowym roku pobierania emerytury zgodnie z § 108h ust. 1a ASVG. BF podnosi także zarzut sprzeczności z prawem Unii. Zdaniem BF przedstawiona sprzeczność z zasadą równości dotyczy jedynie starszych urzędników, a mianowicie tych urodzonych w latach 1955–1975, lecz nie jest konsekwencją dostosowania systemu emerytalnego do zmian demograficznych. Na podstawie nowej wersji § 41 ust. 2 PG, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2022 r., również emerytury urzędników podlegających ASVG podlegają odpowiedniej niezwłocznej waloryzacji. BF podnosi, że regulacja ta eliminuje na przyszłość niekorzystną sytuację urzędników w porównaniu z sytuacją emerytów otrzymujących świadczenia na podstawie ASVG, co zostało również wyraźnie uzasadnione w wyjaśnieniach do rządowego projektu ustawy dążeniem do zapewnienia sprawiedliwego traktowania urzędników. Zgodnie z proponowanym brzmieniem ustawy nie powinna mieć ona jednak mocy wstecznej, tak że BF nadal znajduje się w niekorzystnej sytuacji w stosunku do emerytów otrzymujących świadczenia na podstawie ASVG.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 4 Emeryturę, do której jest uprawniony urzędnik federalny na podstawie PG, należy traktować jak wynagrodzenie urzędnika w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2000/78/WE. Dotyczy to również sytuacji, gdy chodzi o emeryturę łączną przysługującą na podstawie § 99 ust. 5 PG (zob. wyrok Trybunału z dnia 21 stycznia 2015 r., Felber, C-529/13, pkt 24). Określenie jej odpowiedniej kwoty należy zatem oceniać w świetle art. 2 i 6 dyrektywy.
- 5 Z jednej strony austriacki Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) w swoim orzecznictwie odnoszącym się do porównywalności uposażeń spoczynkowych wynikających z PG i z systemu emerytalnego bazującego na ASVG wychodzi z założenia, że publiczny stosunek pracy (włączając w to stosunek emerytalny) i kwestie ubezpieczenia społecznego są zdecydowanie odmiennymi dziedzinami prawa, tak że wątpliwości konstytucyjne wynikające (jedynie) z „porównania krzyżowego” nie mają znaczenia. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem austriackiego Verfassungsgerichtshof (trybunału konstytucyjnego) ustawodawca ma stosunkowo szeroki zakres uznania przy regulowaniu kwestii dotyczących pracy, wynagrodzeń i emerytur urzędników państwowych.
- 6 Należy jednak uwzględnić argument BF, zgodnie z którym ustawodawca austriacki zmienił przepis § 41 ust. 2 PG ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2022 r. w ten sposób, że wysokość łącznej emerytury urzędników, którzy są uprawnieni do uposażenia spoczynkowego (emerytury łącznej) na podstawie PG (dopiero) od dnia 1 stycznia 2022 r., jest waloryzowana już ze skutkiem od dnia 1 stycznia roku kalendarzowego następującego po nabyciu uprawnienia do uposażenia spoczynkowego, podczas gdy w przypadku BF nadal obowiązuje „rok oczekiwania”, a jego emerytura łączna jest waloryzowana dopiero od drugiego roku kalendarzowego następującego po nabyciu uprawnienia do uposażenia

spoczynkowego. Ta zmiana ustawy nie została przyjęta ze skutkiem wstecznym, co może być sprzeczne z wynikającym z orzecznictwa Trybunału obowiązkiem całkowitego wyeliminowania dyskryminacji (zob. wyrok z dnia 7 października 2019 r., C-171/18, EU:C:2019:839, Safeway, pkt 24). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, mimo że ryzyko poważnego naruszenia równowagi finansowej danego programu emerytalnego może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego przemawiający za niewprowadzeniem skutku wstecznego (zob. *Safeway*, pkt 43), uposażenia spoczynkowe urzędników w Austrii nie są jednak wypłacane z systemu emerytalnego, lecz z budżetu państwa. Względy budżetowe mogą wprawdzie leżeć u podstaw decyzji w zakresie polityki socjalnej państwa członkowskiego, ale nie mogą same w sobie stanowić uzasadnionego celu w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE.

DOKUMENT ROBOCZY