

Zadeva C-52/22

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

26. januar 2022

Predložitveno sodišče:

Bundesverwaltungsgericht (Avstrija)

Datum predložitvene odločbe:

17. januar 2022

Pritožnik:

BF

Nasprotna stranka:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und
Bergbau

Predmet postopka v glavni stvari

Določitev višine skupne pokojnine zveznega javnega uslužbenca – Različen čas prve uskladitve pokojnin na podlagi APG (splošni zakon o pokojninah) in skupnih pokojnin zveznih javnih uslužbenk in uslužbencev z inflacijo – Odprava diskriminacije, vendar brez retroaktivnega učinka – Načela pravne varnosti, spoštovanja pridobljenih pravic in učinkovitosti

Predmet in pravna podlaga predloga

Razlaga člena 2(1) in (2)(a) ter člena 6(1) Direktive 2000/78/ES na podlagi člena 267 PDEU

Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba člen 2(1) in (2)(a) ter člen 6(1) Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu ter načela pravne varnosti, spoštovanja pridobljenih pravic in učinkovitosti prava Unije razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi – kot je ta iz postopka v glavni stvari –, v skladu s katero se pokojnina skupine javnih uslužbencev, ki so imeli pravico do pokojnine (skupne pokojnine na podlagi Pensionsgesetz 1965 (zakon o pokojninah iz leta 1965)) najpozneje od 1. decembra 2021, prvič uskladi šele z učinkom od 1. januarja dr drugega koledarskega leta po začetku pravice do pokojnine, medtem ko se pokojnina skupine javnih uslužbencev, ki so imeli oziroma bodo imeli pravico do pokojnine (skupne pokojnine na podlagi Pensionsgesetz 1965) šele od 1. januarja 2022, prvič uskladi že z učinkom od 1. januarja prvega koledarskega leta po začetku pravice do pokojnine?

Navedene določbe prava Unije

Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu: člen 1, člen 2(1) in (2)(a), člen 3, člen 6(1) in člen 9(1).

Navedene nacionalne določbe

Člen 41(2) Pensionsgesetz 1965 (zakon o pokojninah iz leta 1965, v nadaljevanju: PG), objavljen v BGBl. I, št. 135/2020:

„Pokojnine za javne uslužbence in družinske pokojnine, ki se izplačujejo na podlagi tega zveznega zakona, je treba z izjemo varstvenega dodatka v skladu s členom 26 uskladiti istočasno in v enaki meri kot pokojnine iz sistema obveznega pokojninskega zavarovanja,

1. če je pravica do pokojnine obstajala že pred 1. januarjem zadevnega leta [...]

Pokojnine za javne uslužbence se z odstopanjem od prvega stavka prvič uskladijo šele z učinkom od 1. januarja drugega koledarskega leta po začetku pravice do pokojnine [...]

V BGBl. I, št. 210/2021 je bila objavljena sprememba zadnjenavedenega stavka člena 41(2) PG, ki velja od 1. januarja 2022:

„Pokojnine za javne uslužbence se z odstopanjem od prvega stavka prvič uskladijo tako:

Pokojnine za javne uslužbence, pravica do katerih je nastala prvega dne v mesecu preteklega koledarskega leta, ki je naveden v levem stolpcu, se od 1. januarja

pomnožijo z odstotnim deležem faktorja uskladitve, ki je naveden v desnem stolpcu:

1. januar 100 %

[...]

1. julij 40 %

[...]

1. oktober 10 %

Pokojnine za javne uslužbence, pravica do katerih je nastala 1. novembra ali 1. decembra preteklega koledarskega leta, se prvič uskladijo 1. januarja drugega koledarskega leta po začetku pravice do pokojnine. [...]"

Člen 99 PG 1965, BGBl. I, št. 65/2015 določa:

„ODDELEK XIII

Posebne določbe za javne uslužbence, rojene po 31. decembru 1954

Vzporedni izračun

Člen 99 1. Oddelek XIII velja samo za javne uslužbence, ki so rojeni po 31. decembru 1954 in pred 1. januarjem 1976, katerih javnopravno delovno razmerje z zvezo se je začelo pred 1. januarjem 2005 in ki so bili 31. decembra 2004 zaposleni.

2. Javnemu uslužbencu pripada pokojnina za javne uslužbence ali pokojnina za visokošolske učitelje, ki so javni uslužbenci, odmerjena na podlagi določb tega zveznega zakona, le v obsegu, ki je enak odstotnemu deležu na podlagi člena 7 oziroma člena 90(1), ki se določi na podlagi skupne pokojninske dobe, ki jo je javni uslužbenec pridobil do 31. decembra 2004.

3. Javni uslužbenki ali javnemu uslužbencu se poleg pokojnine za javne uslužbence ali pokojnine za visokošolske učitelje, ki so javni uslužbenci, odmeri pokojnina na podlagi APG ter člena 6(3) in člena 15(2) APG v različici, ki je veljala 31. decembra 2013. Pri tem se člen 15 in člen 16(5) APG ne uporabljata. Pokojnina na podlagi APG upravičencu ali upravičenki pripada v obsegu, ki je enak razliki odstotnega deleža na podlagi odstavka 2 do 100 %.

[...]

5. Skupna pokojnina javnega uslužbenca je sestavljena iz sorazmerne pokojnine za javne uslužbence ali pokojnine za visokošolske učitelje, ki so javni uslužbenci, na podlagi odstavka 2 in sorazmerne pokojnine na podlagi odstavka 3.“

Člen 108h(1) Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (splošni zakon o socialnem zavarovanju, v nadaljevanju: ASVG):

„Z učinkom od 1. januarja vsakega leta se

(a) vse pokojnine iz pokojninskega zavarovanja, katerih referenčni datum (člen 223(2)) je pred 1. januarjem tega leta, [...]

pomnožijo z uskladitvenim količnikom. [...]“

Z objavo v BGBl. I, št. 28/2021 je bil členu 108h ASVG dodan ta odstavek:

„1a. Prva uskladitev se z odstopanjem od odstavka 1 izvede tako, da se pokojnine, katerih referenčni datum (člen 223(2)) je v koledarskem mesecu koledarskega leta pred uskladitvijo, ki je naveden v levem stolpcu, od 1. januarja zvišajo z odstotnim deležem zneska povišanja, ki bi bil rezultat uporabe uskladitvenega količnika, ki je naveden v desnem stolpcu:

februar	90 %
marec	80 %
april	70 %
maj	60 %
junij	50 %
julij	40 %
avgust	30 %
september	20 %
oktober	10 %

Če je referenčni datum v novembru ali decembru koledarskega leta pred uskladitvijo, se prva uskladitev izvede od 1. januarja drugega koledarskega leta po referenčnem datumu [...]“

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Pritožnik (BF) je bil po izteku meseca, v katerem je dopolnil 62 let, to je z učinkom od 1. julija 2020, upokojen. S pravnomočno odločbo Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (zavod za zdravstveno zavarovanje uradnikov in uslužbencev javnih organov ter zaposlenih

na železnicah in v rudarstvu, Avstrija, v nadaljevanju: BVAEB) z dne 2. decembra 2020 je bilo ugotovljeno, da je BF od 1. julija 2020 upravičen do skupne pokojnine na podlagi Pensionsgesetz (zakon o pokojninah, v nadaljevanju: PG) v višini 4455,43 EUR bruto na mesec. Ta skupna pokojnina je med drugim sestavljena iz pokojnine za javne uslužbence v višini 3.716,82 EUR, zneska povišanja na podlagi člena 90a PG v višini 327,53 EUR in sorazmerne pokojnine na podlagi Allgemeines Pensionsgesetz (splošni zakon o pokojninah, v nadaljevanju: APG) v višini 411,08 EUR.

- 2 BF je z dopisom z dne 26. februarja 2021 zahteval novo odločbo o njegovi pravici do pokojnine od 1. januarja 2021. Z odločbo BVAEB z dne 19. marca 2021 je bilo ugotovljeno, da se višina skupne pokojnine, do katere je upravičen BF, od 1. januarja 2021 ne spremeni, ker se v skladu s členom 41(2) PG pokojnina prvič uskladi z inflacijo šele z učinkom od 1. januarja drugega koledarskega leta po začetku pravice, to je od 1. januarja 2022. BF je zoper to odločbo 6. aprila 2021 v predpisanem roku vložil pritožbo pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Avstrija).

Bistvene trditve strank iz postopka v glavni stvari

- 3 BF trdi, da se je s 1. julijem 2020 pri 62 letih kot zvezni javni uslužbenec predčasno starostno upokojil. Višina njegove pokojnine za javne uslužbence naj bi se izračunala na podlagi vzporednega izračuna v skladu s členom 99 PG le delno na podlagi določb PG, delno pa na podlagi določb ASVG. Zadnji stavek člena 41(2) PG naj bi bil po njegovem mnenju v nasprotju z načelom enakosti pred zakonom in zato v nasprotju z ustavo, ker naj bi pomenil, da se tudi sestavni del pokojnine, izračunan na podlagi APG, ne uskladi z inflacijo, čeprav naj bi se pokojnine na podlagi APG na splošno (to je vse tiste, pri katerih naj ne bi bila možna kombinacija in vzporedni izračun v smislu člena 99 PG) v skladu s členom 108h(1a) ASVG uskladile že v prvem novem pokojninskem letu. BF poleg tega zatrjuje tudi neskladnost s pravom Unije. Predstavljena neskladnost z načelom enakosti pred zakonom naj bi zadevala le starejše javne uslužbence, in sicer tiste, ki so se rodili med letoma 1955 in 1975, vendar naj ne bi bila posledica prilagoditve pokojninskega sistema demokratskemu razvoju. Na podlagi nove različice člena 41(2) PG, ki velja od 1. januarja 2022, naj bi se zdaj ustrezno in brez zamika uskladila pokojnina tudi javnim uslužbencem, za katere se uporablja ASVG. S to določbo naj bi bila za v prihodnje odpravljena diskriminacija javnih uslužbencev v primerjavi z upokojenci, za katere se uporablja ASVG, kar naj bi bilo v pojasnilih k vladnemu predlogu zakona tudi izrecno utemeljeno kot pošteno do javnih uslužbencev. Vendar naj to na podlagi predvidenega zakonskega besedila ne bi veljalo retroaktivno, tako da naj bi bil BF v primerjavi z upokojenci, za katere se uporablja ASVG, še vedno diskriminiran.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 4 Pokojnino, ki na podlagi PG pripada zveznemu javnemu uslužbencu, je treba enačiti s plačilom javnih uslužbencev v smislu člena 3(1)(c) Direktive 2000/78/ES. To velja tudi, kadar gre za skupno pokojnino, ki upokojencu pripada v skladu s členom 99(5) PG (glej sodbo Sodišča z dne 21. januarja 2015, *Felber*, C 529/13, točka 24). Določitev njene višine v posameznem primeru je zato treba presojati glede na člena 2 in 6 Direktive.
- 5 Po eni strani avstrijsko Verwaltungsgerichtshof (upravno vrhovno sodišče, Avstrija) v svoji sodni praksi glede primerljivosti pokojnin na podlagi PG in pokojninskega sistema na podlagi ASVG šteje, da gre pri javnopravnem delovnem razmerju (vključno s pokojninskim razmerjem) in pri vsebini sistema socialne varnosti za korenito različni pravni področji, tako da so pomisleki na podlagi ustavnega prava, ki izhajajo (zgolj) iz „navzkrižne primerjave“, brezpredmetni. Poleg tega ima zakonodajalec v skladu z ustaljeno sodno prakso avstrijskega Verfassungsgerichtshof (ustavno sodišče, Avstrija) pri urejanju delovne, plačne in pokojninske zakonodaje za javne uslužbence sorazmerno široko diskrecijsko pravico.
- 6 Vendar je treba upoštevati argument BF, v skladu s katerim naj bi avstrijski zakonodajalec določbo člena 41(2) PG z učinkom od 1. januarja 2022 spremenil tako, da se višina skupne pokojnine javnih uslužbencev, ki imajo (še) od 1. januarja 2022 pravico do pokojnine (skupne pokojnine) na podlagi PG, uskladi že z učinkom od 1. januarja koledarskega leta po začetku pravice do pokojnine, medtem ko naj bi v primeru BF še naprej veljala „enoletna čakalna doba“ in naj bi se višina njegove skupne pokojnine uskladila šele od drugega koledarskega leta po začetku pravice do pokojnine. Ta sprememba zakona ni bila sprejeta z retroaktivnim učinkom, s čimer se je morda ravnalo v nasprotju z obveznostjo, ki velja na podlagi sodne prakse Sodišča, da je treba diskriminacijo odpraviti v celoti (glej sodbo z dne 7. oktobra 2019, C-171/18, EU:C:2019:839, *Safeway*, točka 24). V skladu s sodno prakso Sodišča nevarnost resne ogrožitve finančnega ravnovesja zadevnega pokojninskega sistema sicer lahko pomeni nujni razlog v splošnem interesu, zaradi katerega se ureditve ne sprejme z retroaktivnim učinkom (glej sodbo *Safeway*, točka 43), vendar se pokojnine javnih uslužbencev v Avstriji ne izplačujejo iz pokojninskega sistema, ampak iz državnega proračuna. Preudarki glede proračunskih sredstev so sicer lahko podlaga za odločitve države članice na področju socialne politike, vendar sami po sebi ne morejo biti legitimni cilj v smislu člena 6(1) Direktive 2000/78/ES.