

Sprawa C-681/21

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

Data wpływu:

11 listopada 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Verwaltungsgerichtshof (Austria)

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

11 października 2021 r.

Organ wnoszący skargę rewizyjną:

Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau

Uczestniczka postępowania:

B

Przedmiot postępowania głównego

Uposażenie spoczynkowe – Zmiana wysokości emerytury – Dyskryminacja ze względu na wiek

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

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 na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu –

takiemu jak to będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym – zgodnie z którym w wyniku zmiany przepisów regulujących emerytury uprzywilejowana w przeszłości grupa urzędników utraciła ze skutkiem wstecznym część emerytury, a w wyniku tej zmiany (usunięcie ze skutkiem wstecznym korzyści przysługującej uprzywilejowanej w przeszłości grupie poprzez zrównanie jej z dyskryminowaną w przeszłości grupą) ta część emerytury nie przysługuje już (dłużej) także dyskryminowanej poprzednio grupie urzędników, która to część przysługiwałaby tejże grupie – w wyniku niestosowania przepisu krajowego sprzecznego z prawem Unii w celu zapewnienia równego traktowania z uprzywilejowaną uprzednio grupą – z uwagi na już (wielokrotnie) sądowo stwierdzoną dyskryminację ze względu na wiek?

Powołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy

Powołane przepisy prawa krajowego

Bundesgesetz vom 18. November 1965 über die Pensionsansprüche der Bundesbeamten, ihrer Hinterbliebenen und Angehörigen (federalna ustawa z dnia 18 listopada 1965 r. o emeryturach dla urzędników federalnych, osób pozostałych przy życiu oraz członków ich rodzin, zwana dalej „ustawą o emeryturach z 1965 r.” lub „PG 1965”), § 41 ust. 1–3

§ 41 PG 1965 w brzmieniu nadanym ustawą federalną ogłoszoną w BGBl. I nr 111/2010 stanowi(ł):

Skutki przyszłych zmian niniejszej ustawy federalnej i waloryzacja powtarzających się świadczeń

[...]

(3) Przewidziany w § 634 ust. 12 ASVG (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, austriackiej ogólnej ustawy o zabezpieczeniu społecznym, zwanej dalej „ASVG”) sposób postępowania dla roku kalendarzowego 2010 przy waloryzacji emerytury w stosunku do urzędników urodzonych przed dniem 1 stycznia 1955 r., pozostających w służbie w dniu 31 grudnia 2006 r., znajduje zastosowanie do trzech pierwszych waloryzacji ich uposażeń spoczynkowych lub w odniesieniu do wywodzących się od nich świadczeń zabezpieczających, o ile dla danego roku kalendarzowego nie obowiązuje uregulowanie odbiegające od § 108h ust. 1 ASVG.

§ 41 ust. 3 PG 1965 w brzmieniu nadanym przez drugą nowelizację prawa o służbie publicznej z 2018 r., BGBl. I nr 102/2018 (zwaną dalej „nowelizacją z 2018 r.”) stanowi obecnie, co następuje:

„(3) Przewidziany w § 634 ust. 12 ASVG sposób postępowania dla roku kalendarzowego 2010 przy waloryzacji emerytury w stosunku do urzędników urodzonych przed dniem 1 stycznia 1955 r., pozostających w służbie w dniu 31 grudnia 2006 r., oraz w stosunku do tych urzędników, do których stosuje się § 99 ust. 6, znajduje zastosowanie do trzech pierwszych waloryzacji ich uposażeń spoczynkowych lub w odniesieniu do wywodzących się od nich świadczeń zabezpieczających, o ile dla danego roku kalendarzowego nie obowiązuje uregulowanie odbiegające od § 108h ust. 1 ASVG”. (zmiana wprowadzona przez nowelizację z 2018 r. została zaznaczona przez Verwaltungsgerichtshof przez podkreślenie).

W materiałach przygotowawczych dotyczących nowelizacji z 2018 r. wskazano w odniesieniu do § 41 ust. 3 PG 1965:

„Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, zwany dalej »VwGH«) wskazał w dniu 25 października 2017 r. w sprawie pod sygnaturą akt Ro 2016/12/0027, że w odniesieniu do stosowania § 41 ust. 3 urzędniczki i urzędnicy urodzeni przed 1955 r. są dyskryminowani w stosunku do urzędniczek i urzędników urodzonych po 1954 r., w odniesieniu do których zastosowanie znajdował § 99 ust. 6. Aby usunąć tę dyskryminację, urzędnicy, do których zastosowanie znajdował § 99 ust. 6, zostają objęci ze skutkiem wstecznym zakresem stosowania § 41 ust. 3”.

Paragraf 99 PG 1965 w brzmieniu nadanym przez Bundesgesetz BGBl. I Nr. 210/2013 (ustawę federalną opublikowaną w BGBl. I nr 210/2013) stanowił:

ROZDZIAŁ XIII

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

§ 99. (6) Nie dokonuje się obliczenia równoległego, gdy udział okresu służby uprawniającego do uposażenia spoczynkowego nabytego po dniu 1 stycznia 2005 r. w całym okresie służby uprawniającym do tego uposażenia wynosi mniej niż 5% albo mniej niż 36 miesięcy. W takim przypadku należy obliczyć uposażenie spoczynkowe zgodnie przepisami niniejszej ustawy federalnej, z wyjątkiem niniejszego rozdziału.

Bundesgesetz vom 9. September 1955 über die Allgemeine Sozialversicherung [(Allgemeines Sozialversicherungsgesetz – ASVG) ustawa federalna z dnia 9 września 1955 r. o ogólnym zabezpieczeniu społecznym, zwana dalej „ogólną ustawą o zabezpieczeniu społecznym” lub „ASVG”]

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Uczestniczka postępowania urodziła się w dniu 10 listopada 1946 r. i przeszła w stan spoczynku w dniu 31 grudnia 2011 r.

- 2 W decyzji organu wnoszącego skargę rewizyjną z dnia 9 maja 2012 r. ustalono, że uczestniczce postępowania od dnia 1 stycznia 2012 r. przysługuje miesięcznie uposażenie spoczynkowe w wysokości 2438,87 EUR brutto oraz dodatek w kwocie netto 595,70 EUR.
- 3 Ze skutkiem na dzień 1 stycznia 2015 r. zmieniono uposażenie spoczynkowe uczestniczki postępowania. W piśmie z dnia 20 maja 2015 r. wskazała ona, że zastosowanie § 41 ust. 3 PG 1965 w tym kontekście stanowi naruszenie dyrektywy Rady 200/78/WE. Paragraf 41 ust. 3 PG 1965 stawia bowiem w gorszej sytuacji starszych wiekiem urzędników (urodzonych przed dniem 1 stycznia 1955 r.) w stosunku do młodszych urzędników. Uczestniczka postępowania wniosła zatem o ustalenie w drodze decyzji wysokości przysługującej jej od dnia 1 stycznia 2015 r. emerytury urzędniczej oraz zapłaty niewyplaconej jej części emerytury.
- 4 W decyzji z dnia 24 czerwca 2015 r. organ wnoszący skargę rewizyjną ustalił miesięczne uposażenie spoczynkowe uczestniczki postępowania z zastosowaniem § 41 ust. 3 PG 1965 na kwotę 3176,27 EUR.
- 5 Odwołanie wniesione od tej decyzji zostało oddalone przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) w wyroku z dnia 19 sierpnia 2016 r. jako bezzasadne. W ocenie tego sądu dyskryminacja bezpośrednia ze względu na wiek, o której mowa (ograniczenie waloryzacji emerytur zgodnie z § 41 ust. 3 PG 1965 dla urzędników urodzonych przed dniem 1 stycznia 1955 r.), nie jest sprzeczna z dyrektywą. Nierówne traktowanie jest uzasadnione tym, że dla urzędników urodzonych po dniu 1 stycznia 1955 r. stosuje się przy ustalaniu uposażenia spoczynkowego mniej korzystne dla nich obliczenie równoległe.
- 6 Wyrok Bundesverwaltungsgericht został uchylony w wyniku skargi rewizyjnej (Revision) uczestniczki postępowania przez Verwaltungsgerichtshof wyrokiem z dnia 25 października 2017 r. – z uwagi na sprzeczność z prawem jego treści. W ocenie Verwaltungsgerichtshof wskazany przez Bundesverwaltungsgericht wzgląd uzasadniający nie znajduje zastosowania, gdyż obliczenie równoległe nie stosuje się do wszystkich młodszych urzędników, a tym samym uczestniczka postępowania byłaby dyskryminowana w stosunku do określonej grupy młodszych urzędników w wypadku stosowania § 41 ust. 3 PG 1965.
- 7 W wydanym – po uchyleniu poprzedniego wyroku – w dniu 9 października 2018 r. wyroku Bundesverwaltungsgericht ustalił miesięczne uposażenie spoczynkowe uczestniczki postępowania na kwotę 3182,03 EUR brutto (świadczenie emerytalne plus dodatek) i orzekł, że przysługuje jej wypłata odpowiedniego wyrównania. W ocenie Bundesverwaltungsgericht art. 2 dyrektywy 2000/78/WE stoi z uwagi na pierwszeństwo zastosowania na przeszkodzie stosowaniu § 41 ust. 3 PG 1965.

- 8 Od powyższego wyroku Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Eisenbahnen und Bergbau (zakład ubezpieczeń społecznych dla pracowników administracji publicznej, kolei i górnictwa) wniósł skargę rewizyjną (Revision), która została odrzucona jako niedopuszczalna przez Verwaltungsgerichtshof postanowieniem z dnia 30 kwietnia 2019 r. Sąd ten stwierdził, że rzeczywiście istnieje (mała) grupa osób, która jest uprzywilejowana w stosunku do uczestniczki postępowania ze względu na jej wiek, a przewidziane w § 41 ust. 3 PG 1965 ograniczenie miało rzeczywiście negatywny wpływ na waloryzację uposażenia spoczynkowego uczestniczki postępowania.
- 9 Rozpoznając (złożony z ostrożności) wniosek uczestniczki postępowania z dnia 17 lipca 2019 r., organ wnoszący skargę rewizyjną w decyzji z dnia 25 lipca 2019 r. ustalił wysokość jej miesięcznego uposażenia spoczynkowego od dnia 1 stycznia 2015 r., 1 stycznia 2016 r., 1 stycznia 2017 r., 1 stycznia 2018 r. i 1 stycznia 2019 r. Ponadto rozstrzygnął, że za okres od stycznia do sierpnia 2019 r. istnieje nadpłata w wysokości 84,24 EUR brutto, którą należy zwrócić federacji.
- 10 Przy wydawaniu powyższej decyzji organ wnoszący skargę rewizyjną wyszedł z założenia, że w wyniku nowelizacji ustawy w 2018 r. – przez to, że § 41 ust. 3 PG 1965 znajduje obecnie zastosowanie także do tej małej grupy osób, w stosunku do której uczestniczka postępowania była uprzednio dyskryminowana – usunięto ze skutkiem wstecznym dyskryminację ze względu na wiek. Orzeczenie Bundesverwaltungsgericht z dnia 9 października 2018 r. nie stanowi zatem przeszkody dla nowego rozstrzygnięcia sprawy przez organ wnoszący skargę rewizyjną.
- 11 Organ wnoszący skargę rewizyjną obliczył uposażenie spoczynkowe uczestniczki postępowania za rok 2015 tak samo jak w decyzji z dnia 24 czerwca 2015 r. Uposażenie za okres od stycznia 2015 r. do grudnia 2018 r. – wypłacone w wysokości ustalonej przez Bundesverwaltungsgericht w wyroku z dnia 9 października – zostało przyjęte w ocenie organu w dobrej wierze i dlatego nie zarządzono jego zwrotu. Jednakże z uwagi na wejście w życie w dniu 1 stycznia 2019 r. wskazanej nowelizacji nie można od dnia 1 stycznia 2019 r. przyjąć już dobrej wiary, dlatego też należy wstrzymać wypłatę zawyżonych uposażeń na rzecz uczestniczki postępowania.
- 12 Bundesverwaltungsgericht, do którego zwrócono się ponownie, orzekł, że rozpoznaniu wniosku o ustalanie wysokości uposażenia spoczynkowego za rok 2015 r. stoi na przeszkodzie powaga rzeczy osądzonej i dlatego podlega on odrzuceniu. Ponadto sąd ten ustalił wysokość uposażenia spoczynkowego za lata 2016–2020 i orzekł, że nie wypłacono zawyżonych uposażeń.
- 13 W uzasadnieniu Bundesverwaltungsgericht stwierdził, że dyskryminacja ze względu na wiek, której dotyczy sprawa, została wprowadzie literalnie rzeczywiście usunięta przez nowelizację, jednakże sama literalna zmiana nie prowadzi do tego, iż uczestniczka postępowania nie jest już dyskryminowana. Nie

zmieniono nawet w niewielkim zakresie metody obliczania – ograniczono się po prostu do tego, że kwoty uznane za niepodlegające uwzględnieniu zostały ponownie ze skutkiem wstecznym uwzględnione. W związku z tym nowelizacja nie wprowadziła żadnej istotnej zmiany stanu prawnego, a § 41 ust. 3 PG 1965 dalej nie może znaleźć zastosowania z uwagi na jego sprzeczność z prawem Unii.

- 14 W skardze rewizyjnej od powyższego wyroku wnoszący ją organ wskazywał, że zmiana stanu prawnego ze skutkiem wstecznym prowadzi do braku powagi rzeczy osądzonej. Brak jest wyraźnych wymogów wyższego rzędu zakazujących ingerencji ustawodawcy w istniejące pozycje prawne. W Austrii brak jest socjalnych praw podstawowych, a Europejska Karta Społeczna nie ma rangi konstytucyjnej, a ponadto istnieje do niej zastrzeżenie odmiennych uregulowań ustawowych, tak że zwykły ustawodawca może zasadniczo zamieniać pozycje socjalne na niekorzyść osób, których to dotyczy. Wprawdzie należy uwzględnić zaufanie do praw nabytych, a osoby uprawnione do uposażeń spoczynkowych podlegają szczególnej ochronie, lecz chodzi jedynie o rozszerzenie ze skutkiem wstecznym zakresu stosowania istniejącego przepisu, a intensywność ingerencji jest stosunkowo niska. Ponadto poprzez wskazaną nowelizację ustawodawca zmierzał do usunięcia stwierdzonej dyskryminacji.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 15 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku występowania sprzecznej z prawem Unii dyskryminacji przestrzeganie zasady równego traktowania można zapewnić jedynie w ten sposób, że członkom dyskryminowanej grupy przyzna się te same korzyści, co członkom grupy uprzywilejowanej. W niniejszym przypadku sąd krajowy powinien pominąć dyskryminacyjny przepis i zapewnić dyskryminowanym urzędnikom wypłatę różnicy uposażenia. Taki sposób postępowania obowiązuje aż do skutecznego usunięcia dyskryminacji.
- 16 Zgodnie ze stanem prawnym przed nowelizacją z 2018 r. istniały trzy grupy urzędników, w stosunku do których coroczna waloryzacja emerytur odbywała się w sposób odmienny. W odniesieniu do pierwszej grupy należało dokonać w pierwszych trzech latach waloryzacji z uwzględnieniem stosownego ograniczenia, w odniesieniu do drugiej grupy należało dokonać obliczenia równoległego, a w odniesieniu do trzeciej grupy nie stosowano ani pierwszego, ani drugiego sposobu postępowania. W wyroku z dnia 25 października 2017 r. Verwaltungsgerichtshof stwierdził, że uczestniczka postępowania jako osoba zaliczająca się do pierwszej grupy jest dyskryminowana ze względu na wiek w stosunku do członków trzeciej grupy.
- 17 Poprzez nowelizację z 2018 r. rozwiązano ze skutkiem wstecznym trzecią (uprzywilejowaną) grupę, rozszerzając w stosunku do niej stosowanie § 41 ust. 3 PG 1965. Dyskryminacja została usunięta w ten sposób, że obecnie trzecia grupa

oraz (dotychczas dyskryminowana) pierwsza grupa są traktowane ze skutkiem wstecznym tak samo źle.

- 18 W następstwie tej nowelizacji organ wnoszący skargę rewizyjną ustalił roszczenia uczestniczki postępowania w niezmieniony sposób w stosunku do decyzji z dnia 24 czerwca 2015 r., chociaż dla tego okresu – z pominięciem prawa krajowego sprzecznego z prawem Unii – istniały już roszczenia prawomocnie ustalone przez sąd. Nowelizacja z 2018 r. może zatem pozostawać w sprzeczności z zasadą pewności prawa.
- 19 W prawie Unii istnieje ponadto obowiązek bezzwłocznego i pełnego usunięcia dyskryminacji oraz zakaz retroaktywnego usunięcia korzyści przysługujących osobom dotychczas uprzywilejowanym. Jednakże w nowelizacji z 2018 r. dokonuje się retroaktywnego usunięcia korzyści przysługujących poprzednio uprzywilejowanej grupie. Zachodzi również wątpliwość, czy to orzecznictwo, oparte na wynikającym z prawa pierwotnego i wtórnego zakazie dyskryminacji ze względu na płeć, znajduje również zastosowanie do zakazu dyskryminacji ze względu na wiek wynikającego jedynie z wtórnego prawa Unii.
- 20 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału środki mające na celu usunięcie dyskryminacji sprzecznej z prawem Unii mogą, w drodze wyjątku, zostać przyjęte ze skutkiem wstecznym, jeżeli uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób są należycie przestrzegane i wymaga tego rzeczywiście cel leżący w interesie ogólnym. Istotne zagrożenie równowagi finansowej danego systemu emerytalnego może wprowadzić stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, jednakże uposażenie spoczynkowe urzędników jest wypłacane w Austrii z budżetu państwa, a nie z systemu emerytalnego.
- 21 W kwestii dyskryminacji ze względu na wiek Trybunał opowiadał się do tej pory za zachowaniem praw nabytych przez uprzywilejowaną grupę. Sytuacja taka właśnie nie zachodzi w postępowaniu głównym. Zgodnie z orzecznictwem wyrównanie finansowe (różnicy do kwoty przysługującej bez dyskryminacji) w przypadkach dyskryminacji ze względu na wiek nie jest wprawdzie obligatoryjne, jednakże z założeniem, że zostają zachowane prawa nabyte uprzywilejowanej uprzednio grupy. Dotychczas nie rozstrzygnięto kwestii, w jakich wypadkach, w jakich okolicznościach oraz w jakiej wysokości można pozostać poniżej tej różnicy. W każdym razie – na ile można to stwierdzić – nie orzeczono nigdy, iż zgodne z prawem Unii byłoby, gdyby na podstawie nowego uregulowania ustawowego obowiązującego ze skutkiem wstecznym uprzednio uprzywilejowana grupa została w konsekwencji zrównana z uprzednio dyskryminowaną grupą pod względem swoich roszczeń, tak że osobie uprzednio dyskryminowanej ze względu na wiek nie przysługiwałby żadne roszczenia finansowe.
- 22 Ponadto z nowelizacji z 2018 r. wynika dla uczestniczki postępowania – w porównaniu z sytuacją, w której nie stosuje się dyskryminacyjnych przepisów – większe niż nieznaczące obniżenie uposażenia spoczynkowego.

- 23 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia niezbędnych środków prawnych, aby zapewnić skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii. Jednakże skuteczność środków prawnych – jak się wydaje – zostałyby praktycznie zniesiona przez retroaktywne pogorszenie sytuacji prawnej uprzywilejowanej dotychczas grupy, gdyby uznać za zgodne z prawem Unii takie uregulowanie ustawowe, na mocy którego można ze skutkiem wstecznym usunąć sądowo stwierdzoną dyskryminację bez zapewnienia osobom dyskryminowanym odpowiedniej rekompensaty uposażenia.
- 24 Ponadto w przypadku uznania, że nowelizacja z 2018 r. jest zgodna z prawem Unii, urzędnicy, którzy powoływali się w postępowaniu na dyskryminację, musieliby ponadto ponieść nakłady finansowe w związku ze sporem, nie uzyskując ostatecznie korzyści mimo skutecznego podniesienia zarzutu dyskryminacji.
- 25 Ponadto w obrębie grupy urzędników, którzy skorzystali ze środków prawnych w celu wyegzekwowania swoich roszczeń wynikających z prawa Unii, istnieje z jednej strony podgrupa, która już otrzymała płatności na podstawie wolnego od dyskryminacji obliczenia ich uposażenia spoczynkowego i może zatrzymać tę nadwyżkę, podczas gdy z drugiej strony istnieje podgrupa, na rzecz której do tej pory nie dokonano takich płatności, tak że nie uzyskali oni żadnych korzyści finansowych. Przynależność urzędnika do jednej z tych podgrup zależy zasadniczo od okoliczności, na które nie miał wpływu, a mianowicie od tego, czy i w jaki sposób właściwe organy i sądy administracyjne orzekły w danym przypadku lub w jaki sposób działały, co zdaje się podważać skuteczność środków prawnych podejmowanych przez zainteresowanych urzędników w celu wyegzekwowania ich roszczeń wynikających z prawa Unii oraz zasadę równego traktowania.