



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
YVES'A BOTA  
przedstawiona w dniu 21 grudnia 2016 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-258/14

**Eugenia Florescu i in.**  
**przeciwko**  
**Casa Județeană de Pensii Sibiu,**  
**Casa Națională de Pensii și alte Drepturi de Asigurări Sociale,**  
**Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale,**  
**Statul român,**  
**Ministerul Finanțelor Publice**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia, Rumunia)]

Odesłanie prejudycjalne — Zasady prawa Unii — Polityka społeczna i równość traktowania — Zasady pewności prawa i pierwszeństwa prawa Unii — Ustawodawstwo krajowe dopuszczające wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem w przypadku naruszenia zasady pierwszeństwa prawa Unii, jednak wyłącznie w sprawach administracyjnych (nie w innych sporach) — Ustawodawstwo krajowe zakazujące łączenia emerytury z wynagrodzeniem za pracę — Wykładnia omawianego uregulowania dokonana przez rumuński trybunał konstytucyjny, mogąca wprowadzić dyskryminację między osobami, w przypadku których długość mandatu jest określona w konstytucji, a sędziami zawodowymi

1. W niniejszej sprawie Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia, Rumunia) zwraca się do Trybunału z szeregiem pytań prejudycjalnych dotyczących zgodności z prawem Unii środka krajowego przewidującego zakaz łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli jej wysokość przekracza średnie krajowe wynagrodzenie brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa.

2. Sąd ten zmierza w szczególności do ustalenia, czy przepisy dyrektywy 2000/78/WE<sup>2</sup> oraz art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>3</sup> stoją na przeszkodzie takiemu środkowi.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dyrektywa Rady z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16 – wyd. spec. w jęz. polskim: rozdz. 5, t. 4, s. 79).

3 — Zwanej dalej „kartą”.

3. Pytania te będą wymagały dokonania oceny charakteru protokołu ustaleń pomiędzy Wspólnotą Europejską a Rumunią, który został zawarty w Bukareszcie i w Brukseli w dniu 23 czerwca 2009 r.<sup>4</sup>, w celu ustalenia, czy może on być uważany za akt przyjęty przez instytucje w rozumieniu art. 267 TFUE. Co więcej, omawiane pytania dadzą Trybunałowi sposobność do zbadania, czy środek krajowy rozpatrywany w sporze w postępowaniu głównym może być uważany za stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

4. W niniejszej opinii wyjaśnię powody, dla których uważam, że protokół ustaleń należy uznać za akt przyjęty przez instytucje Unii Europejskiej w rozumieniu art. 267 TFUE oraz że może on w związku z tym być poddany wykładni Trybunału. Wyjaśnię powody, dla których sądzę, że protokół ten należy interpretować w ten sposób, iż nie nakazuje on ustanowienia krajowego ustawodawstwa, takiego jak rozpatrywane w sporze w postępowaniu głównym, które przewiduje zakaz łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa.

5. Wskażę również powody, dla których art. 17 karty należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie takiemu krajowemu ustawodawstwu.

6. Wyjaśnię następnie powody, dla których uważam, że art. 2 ust. 2 dyrektywy 2000/78 należy interpretować w ten sposób, iż nie znajduje on zastosowania do tego krajowego ustawodawstwa.

7. Zaproponuję wreszcie Trybunałowi, aby orzekł, że art. 47 karty, jak również zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, iż w okolicznościach takich jak w sprawie w postępowaniu głównym nie stoją one na przeszkodzie temu, aby sąd krajowy nie miał możliwości wznowienia postępowania w przedmiocie prawomocnego orzeczenia wydanego w ramach postępowania cywilnego, kiedy orzeczenie to okaże się niezgodne z wykładnią prawa Unii dokonaną przez Trybunał, nawet jeśli taka możliwość istnieje w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń sądowych niezgodnych z prawem Unii wydanych w ramach postępowania sądowo-administracyjnego.

4 — Zwany dalej „protokołem ustaleń”. Ten protokół ustaleń jest dostępny pod następującym adresem internetowym: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication15409\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15409_en.pdf). Należy zauważyć, że angielska wersja językowa rozporządzenia Rady (WE) nr 332/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. ustanawiającego instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich (Dz.U. 2002, L 53, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim: rozdz. 10, t. 3, s. 81), zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 431/2009 z dnia 18 maja 2009 r. (Dz.U. 2009, L 128, s. 1), używa terminu „memorandum of understanding”. Tym niemniej, skoro we francuskiej wersji językowej tego samego rozporządzenia użyto terminu „protocole d’accord” (protokół ustaleń), przyjmę ten ostatni termin dla zachowania spójności.

## I – Ramy prawne

### A – Prawo Unii

#### 1. Prawo pierwotne

##### a) Karta

8. W art. 17 ust. 1 karty, zatytułowanym „Prawo własności”, przewidziano, co następuje:

„Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej, w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

9. W art. 51 karty zdefiniowano zakres jej stosowania w następujący sposób:

„1. Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich, wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach.

Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach”.

##### b) Traktat UE

10. Artykuł 6 ust. 1 akapit pierwszy i drugi TUE stanowi, co następuje:

„Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w [Karcie] z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak traktaty.

Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach”.

##### c) Traktat FUE

11. Zgodnie z art. 143 TFUE:

„1. W przypadku trudności lub poważnego zagrożenia trudnościami w bilansie płatniczym państwa członkowskiego objętego derogacją wynikających bądź z ogólnego zachwiania bilansu płatniczego, bądź z charakteru walut, jakimi [państwo to] dysponuje, zwłaszcza gdy trudności te mogą narazić na niebezpieczeństwo funkcjonowanie rynku wewnętrznego lub realizację wspólnej polityki handlowej, Komisja niezwłocznie bada sytuację tego państwa, jak również działanie, jakie państwo to podjęło lub może podjąć zgodnie z postanowieniami traktatów, odwołując się do wszelkich dostępnych środków. Komisja wskazuje środki, których przyjęcie zaleca danemu państwu.

Jeśli działanie podjęte przez państwo członkowskie objęte derogacją i środki sugerowane przez Komisję nie okazują się wystarczające do przewyciężenia trudności lub zagrożeń trudnościami, Komisja zaleca Radzie, po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym, przyznanie wzajemnej pomocy i właściwe jej metody.

Komisja regularnie informuje Radę o sytuacji i jej rozwoju.

2. Rada przyznaje taką wzajemną pomoc; uchwała dyrektywy lub decyzje określające jej warunki i szczegóły. Wzajemna pomoc może przyjąć zwłaszcza formę:

- a) uzgodnionego działania w ramach innych organizacji międzynarodowych, do których państwa członkowskie objęte derogacją mogą się zwrócić;
- b) środków niezbędnych do uniknięcia zakłóceń w handlu, gdy państwo członkowskie objęte derogacją, które znajduje się w trudnej sytuacji, utrzymuje lub przywraca ograniczenia ilościowe w stosunku do państw trzecich;
- c) udzielenia ograniczonych kredytów przez inne państwa członkowskie, z zastrzeżeniem ich zgody.

3. Jeśli wzajemna pomoc zalecona przez Komisję nie została przyznana przez Radę lub jeśli przyznana wzajemna pomoc i przyjęte środki są niewystarczające, Komisja upoważnia państwo członkowskie objęte derogacją, które znajduje się w trudnej sytuacji, do podjęcia środków ochronnych, których warunki i szczegóły określa Komisja.

Takie upoważnienie może zostać odwołane, a powyższe warunki i szczegóły zmienione przez Radę”.

## 2. Prawo wtórne

a) Rozporządzenie nr 332/2002, decyzja 2009/458/WE i decyzja 2009/459/WE

12. Rozporządzenie nr 332/2002 ustanawia reguły stosowane do mechanizmu wzajemnej pomocy przewidzianego w art. 143 TFUE.

13. I tak w art. 1 tego rozporządzenia przewidziano, co następuje:

„1. Ustanawia się wspólnotowy instrument średnioterminowej pomocy finansowej umożliwiający udzielanie pożyczek jednemu lub kilku państwom członkowskim doświadczającym trudności lub poważnie zagrożonym trudnościami z bieżącym bilansem płatniczym lub przepływem kapitału. Z niniejszego funduszu Wspólnoty korzystać mogą wyłącznie państwa członkowskie, które nie przyjęły euro.

Pozostała łączna wartość pożyczek, które mają być udzielone państwom członkowskim w ramach tego instrumentu, ograniczona jest co do zasady do 50 mld EUR.

2. W tym celu, zgodnie z decyzją przyjętą przez Radę na podstawie art. 3 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym, Komisja będzie uprawniona do zaciągania w imieniu Wspólnoty Europejskiej pożyczek na rynkach kapitałowych lub od instytucji finansowych”.

14. Artykuł 3 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„1. Instrument średnioterminowej pomocy finansowej może być wdrożony przez Radę z inicjatywy:

- a) Komisji działającej na podstawie art. 119 traktatu w porozumieniu z państwem członkowskim ubiegającym się o finansowanie ze Wspólnoty;
- b) państwa członkowskiego doświadczającego lub poważnie zagrożonego trudnościami z bieżącym bilansem płatniczym lub przepływem kapitału.

2. Państwo członkowskie ubiegające się o średnioterminową pomoc finansową omawia z Komisją ocenę swoich potrzeb finansowych oraz przedkłada Komisji i Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu projekt programu dostosowawczego. Po zbadaniu sytuacji w zainteresowanym państwie członkowskim oraz programu dostosowawczego przedstawionego na poparcie wniosku Rada podejmuje, z zasady podczas danego spotkania, decyzję:

- a) o przyznaniu lub nie[przyznaniu] pożyczki lub odpowiedniego instrumentu finansowania, o jego wartości i średnim okresie trwania;
- b) o warunkach polityki gospodarczej związanych ze średnioterminową pomocą finansową, mających na celu przywrócenie lub zapewnienie trwałej sytuacji w zakresie bilansu płatniczego;
- c) o sposobach wypłaty pożyczki lub instrumentu finansowania, którego udostępnianie lub pobieranie z zasady odbywać się będzie w formie kolejnych rat, przy czym udostępnianie każdej raty uzależnione będzie od weryfikacji wyników realizacji programu pod względem określonych celów”.

15. W art. 3a rozporządzenia nr 332/2002 przewidziano, co następuje:

„Komisja wraz z zainteresowanym państwem członkowskim sporządza protokół ustaleń, w którym szczegółowo określają warunki ustanowione przez Radę zgodnie z art. 3. Komisja przekazuje protokół ustaleń Parlamentowi Europejskiemu i Radzie”.

16. Zgodnie z art. 1 decyzji 2009/458/WE<sup>5</sup> Wspólnota udziela Rumunii wzajemnej pomocy na podstawie art. 143 TFUE. Ponadto w decyzji 2009/459/WE<sup>6</sup> Wspólnota udziela Rumunii średnioterminowej pożyczki do maksymalnej wysokości 5 mld EUR<sup>7</sup>.

17. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2:

„1. Pomocą zarządza Komisja, w sposób zgodny ze zobowiązaniami Rumunii i zaleceniami Rady, zwłaszcza z zaleceniami dla poszczególnych państw w kontekście realizacji krajowego programu reform oraz programu konwergencji.

2. Komisja uzgadnia z władzami Rumunii, po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym, szczegółowe warunki dotyczące polityki gospodarczej związane z pomocą finansową, zgodnie z art. 3 ust. 5 [tej samej decyzji]. Warunki te są określane w protokole ustaleń zgodnie z zobowiązaniami i zaleceniami, o których mowa w ust. 1 [...]”.

18. W wyniku przyjęcia tych decyzji zawarty został protokół ustaleń.

5 — Decyzja Rady z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie przyznania Rumunii pomocy wzajemnej (Dz.U. 2009, L 150, s. 6).

6 — Decyzja Rady z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie udzielenia Rumunii średnioterminowej pomocy finansowej Wspólnoty (Dz.U. 2009, L 150, s. 8).

7 — Artykuł 1 ust. 1 tej decyzji.

19. W pkt 5 lit. d) tego protokołu, zatytułowanym „Reforma strukturalna”, zawarto zalecenia dotyczące środków przyjętych dla poprawy sprawności i skuteczności administracji publicznej, podwyższenia jakości administracji publicznej w wielu dziedzinach, w szczególności w odniesieniu do struktur decyzyjnych, podziału kompetencji pomiędzy instytucjami, wewnętrznej organizacji najważniejszych ministerstw, zakresu i odpowiedzialności za wdrażanie i odpowiedzialność liczby etatów i zarządzanie zasobami ludzkimi.

b) Dyrektywa 2000/78

20. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2000/78 jej celem jest wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy w celu realizacji w państwach członkowskich zasady równego traktowania.

21. W art. 2 ust. 1 i 2 tej dyrektywy wskazano, co następuje:

„1. Do celów niniejszej dyrektywy »zasada równego traktowania« oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji z przyczyn określonych w art. 1.

2. Do celów ust. 1:

- a) dyskryminacja bezpośrednia występuje w przypadku, gdy osobę traktuje się mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w porównywalnej sytuacji, z jakiegokolwiek przyczyny wymienionej w art. 1;
- b) dyskryminacja pośrednia występuje w przypadku, gdy przepis, kryterium lub pozornie neutralna praktyka może doprowadzić do szczególnej niekorzystnej sytuacji dla osób danej religii lub przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej, w stosunku do innych osób, chyba że:
  - i) taki przepis, kryterium lub praktyka jest obiektywnie uzasadniona zgodnym z prawem celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne [...].”

B – *Prawo rumuńskie*

22. W art. 83 legea n° 303/2004 privind statutul judecătorilor și al procurorilor (ustawy nr 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów) z dnia 28 czerwca 2004 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 826, z dnia 13 września 2005 r.) dopuszczono łączenie funkcji sędziego wyłącznie z funkcją nauczyciela w ramach kształcenia wyższego. Co więcej, ustawa ta przewidywała, że sędziowie i prokuratorzy, którzy zwalniają urząd, przechodząc na emeryturę, mogą łączyć emeryturę służbową z dochodami z działalności zawodowej niezależnie od wysokości tych dochodów.

23. W dniu 5 listopada 2009 r. została przyjęta legea n° 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional (ustawa nr 329/2009 o reorganizacji organów i instytucji publicznych, ograniczeniu zadań publicznych, wspieraniu środowiska przedsiębiorczego i wykonywaniu umów ramowych z Komisją Europejską i Międzynarodowym Funduszem Walutowym) (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 761, z dnia 9 listopada 2009 r.)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> — Zwana dalej „ustawą nr 329/2009”.

24. W art. 2 tej ustawy przewidziano, że środki przez nią wprowadzone mają charakter wyjątkowy i służą złagodzeniu skutków kryzysu gospodarczego i wypełnieniu obowiązków wynikających z protokołu ustaleń oraz z umowy stand-by zawartej między Rumunią i Komisją, a także MFW.

25. W omawianej ustawie wprowadzono nakaz obniżenia wynagrodzeń, który to środek został zastosowany w ramach nauczania akademickiego. Zgodnie z art. 3 tej samej ustawy środki przyjęte na podstawie protokołu ustaleń zmierzają do przewyciężenia kryzysu gospodarczego. Polegają one na obniżeniu kosztów personelu na poziomie administracji publicznej poprzez obniżenie wynagrodzeń, a także poprzez reorganizację lub zniesienie organów władzy publicznej lub instytucji publicznych w wyniku ich przegrupowania poprzez wchłonięcie, połączenie, podział lub redukcję zatrudnienia.

26. W art. 17–26 ustawy nr 329/2009 zakazano łączenia emerytury netto z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa.

27. Dokładniej rzecz ujmując, w art. 17 tej ustawy wskazano, że uprawnieni do emerytury zarówno z publicznego systemu emerytalnego, jak i systemów niepublicznych, którzy pobierają również wynagrodzenie za pracę lub ewentualnie podobne wynagrodzenie zgodnie z ustawą, pochodzące z wykonywania działalności na podstawie indywidualnej umowy o pracę, stosunku służbowego lub na podstawie mianowania zgodnie z ustawą, dla organu władzy publicznej lub instytucji publicznej centralnej lub lokalnej, bez względu na sposób finansowania i poziom jej podporządkowania, dla samodzielnego przedsiębiorstwa publicznego, państwowej spółki, państwowego przedsiębiorstwa lub spółki handlowej, której kapitał zakładowy należy wyłącznie lub w większości do państwa lub do jednostki administracyjnej lub terytorialnej, mogą łączyć emeryturę netto z uzyskiwanymi w ten sposób dochodami, jeśli wysokość tej emerytury nie przekracza średniego krajowego wynagrodzenia brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa oraz które zostało zatwierdzone w ustawie w sprawie budżetu zabezpieczenia społecznego państwa.

28. W art. 18 omawianej ustawy przewidziano, że emeryci, wymienieni w art. 17 tej ustawy, którzy prowadzą działalność zawodową na podstawie indywidualnej umowy o pracę, stosunku służbowego lub aktu mianowania, są zobowiązani w terminie 15 dni od wejścia w życie działu, w którym znajduje się ten przepis, do pisemnego zgłoszenia wyboru między zawieszeniem wypłaty emerytury na czas wykonywania działalności a zaprzestaniem stosunku pracy, służbowego lub mianowania, jeżeli wysokość regularnie pobieranej emerytury netto przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto.

29. Wreszcie w art. 20 ustawy nr 329/2009 wskazano, że niewypełnienie tego obowiązku zgłoszenia wyboru w wyznaczonym terminie stanowi podstawę ustania z mocy prawa stosunków pracy opartych na indywidualnej umowie o pracę, akcie mianowania lub stosunku służbowym.

30. Ani protokół ustaleń, ani ta ustawa nie odnoszą się do sądów lub prokuratur ani do sędziów lub prokuratorów w stanie spoczynku.

31. Zgodnie z art. 21 legea n° 554/2004 privind contenciosului administrativ (ustawy nr 554/2004 o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)<sup>9</sup> z dnia 2 grudnia 2004 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 1154, z dnia 7 grudnia 2004 r.) przyczynę uzasadniającą wznowienie postępowania – poza przyczynami przewidzianymi w kodeksie postępowania cywilnego – stanowi wydanie orzeczenia, które stało się prawomocne i niewzruszalne, naruszającego zasadę pierwszeństwa prawa Unii uregulowaną w art. 148 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 2 rumuńskiej konstytucji, w ponownie opublikowanej wersji.

9 — Zwanej dalej „ustawą nr 554/2004”.

## II – Ramy faktyczne

32. Skarżącymi są sędziowie, którzy po objęciu funkcji sędziów objęli również stanowiska jako nauczyciele akademicy na wydziale prawa, na które zostali przyjęci w drodze konkursu. Byli oni zatem zatrudnieni jednocześnie jako sędziowie i jako nauczyciele akademicy.

33. W 2009 r. skarżący zostali przeniesieni w stan spoczynku z ich funkcji jako sędziów, kontynuowali zaś nauczanie na uniwersytecie. Przed 2009 r. to łączenie emerytury wynikającej z pełnienia funkcji publicznej z zatrudnieniem w tej samej funkcji było dozwolone, bez względu na wysokość dochodów uzyskiwanych z tej działalności zawodowej.

34. Od chwili wejścia w życie ustawy nr 329/2009 skarżący nie mogą już łączyć emerytury sędziowskiej z wynagrodzeniem pochodzącym z uniwersytetów, jeśli wysokość tej emerytury przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa. Sąd odsyłający wyjaśnia, że w dniu wejścia w życie tego zakazu nie było w kraju więcej niż 10 sędziów i prokuratorów, którzy łączyli składkową emeryturę wynikającą z pełnionej funkcji z wynagrodzeniem nauczyciela akademickiego.

35. W wyroku z dnia 4 listopada 2009 r. Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny, Rumunia) stwierdził, że ustawa nr 329/2009 jest zgodna z konstytucją.

36. Casa Județeană de Pensii Sibiu (kasa emerytalna w Sibiu, Rumunia) w dniu 28 grudnia 2009 r. postanowiła zawiesić wypłatę emerytur pobieranych przez każdego ze skarżących.

37. W skardze z dnia 1 marca 2010 r. skarżący zwrócili się do Tribunalul Sibiu (sąd wyższej instancji w Sibiu, Rumunia) w szczególności o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 28 grudnia 2009 r. Wyrokiem z dnia 3 maja 2012 r. sąd ten oddalił skargę wniesioną przez skarżących.

38. Skarżący wnieśli apelację od tego wyroku do Curtea de Apel Alba Iulia (sądu apelacyjnego w Alba Iulia), żądając ponownie zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wykładnię. Wyrokiem z dnia 9 listopada 2012 r. Curtea de Apel Alba Iulia, Secția pentru conflicte de muncă și asigurări sociale (sąd apelacyjny w Alba Iulia, izba pracy i zabezpieczenia społecznego, Rumunia) oddalił tę apelację.

39. Przed sądem odsyłającym skarżący żądają wznowienia postępowania zakończonego tym wyrokiem w szczególności ze względu na to, że uważają, iż sąd, który go wydał, nie uzasadnił w nim odmowy przyznania bezpośredniego skutku i pierwszeństwa postanowieniom traktatu FUE oraz odmowy zastosowania właściwego orzecznictwa Trybunału.

## III – Pytania prejudycjalne

40. Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia) postanowił zawiesić postępowanie i przedstawić Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

- „1. Czy [protokół ustaleń] może być uznany za prawomocny akt, decyzję, komunikat itd. w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości [wyroki: z dnia 3 lutego 1976 r. w sprawie 59/75 Flavia Manghera i in. EU:C:1976:14 i z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-57/95 Franța/Komisja, EU:C:1997:164] i może być skierowany do Trybunału celem uzyskania wykładni?
2. W razie odpowiedzi twierdzącej: czy [protokół ustaleń] należy interpretować w ten sposób, że w celu złagodzenia skutków kryzysu gospodarczego poprzez obniżenie wydatków personalnych Komisja Europejska może zgodnie z prawem zażądać uchwalenia ustawy krajowej, w drodze której cofnięte zostaje uzyskane w wyniku opłacania składek przez ponad 30 lat prawo danej



osoby do pobierania emerytury, ustanowionej ustawowo i pobieranej przed tą ustawą, ze względu na to, że osoba ta pobiera wynagrodzenie za działalność świadczoną na podstawie umowy o pracę, różniącą się od tej, z tytułu której pobiera emeryturę?

3. Czy [protokół ustaleń] należy interpretować w ten sposób, że w celu złagodzenia skutków kryzysu gospodarczego Komisja Europejska może zgodnie z prawem zażądać uchwalenia ustawy krajowej, w drodze której zostaje cofnięte w całości i bezterminowo uzyskane w wyniku opłacania składek przez ponad 30 lat prawo danej osoby do pobierania emerytury, ustanowionej ustawowo i pobieranej przed tą ustawą, ze względu na to, że osoba ta pobiera wynagrodzenie za działalność świadczoną na podstawie umowy o pracę, różniącą się od tej, z tytułu której pobiera emeryturę?
4. Czy protokół w całości, a w szczególności jego pkt 5 lit. d), dotyczący reorganizacji i poprawy skuteczności administracji publicznej, należy interpretować w ten sposób, że w celu złagodzenia kryzysu gospodarczego Komisja Europejska zgodnie z prawem zażądała uchwalenia ustawy krajowej, która wprowadza zakaz łączenia emerytury z wynagrodzeniem za pracę dla emerytowanych urzędników instytucji publicznych?
5. Czy art. 17, 20, 21 i 47 karty, art. 6 TUE, art. 110 TFUE, zasadę pewności prawa usankcjonowaną w prawie Unii i orzecznictwo Trybunału można interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie normie takiej jak art. 21 ust. 2 ustawy nr 554/2004, która przewiduje w wypadku naruszenia zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej możliwość wznowienia postępowania w przedmiocie krajowych orzeczeń wydanych wyłącznie w ramach postępowania sędziowsko-administracyjnego i która nie pozwala na wznowienie postępowania w przedmiocie krajowych orzeczeń sądowych wydanych w innych postępowaniach (w dziedzinach prawa cywilnego, karnego i handlowego) w przypadku naruszenia tej zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przez te orzeczenia?
6. Czy art. 6 TUE stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które uzależnia wypłatę emerytury sędziów zawodowych, opartej na opłacaniu przez nich składek przez ponad 30 lat służby w sądownictwie, od rozwiązania ich umowy o pracę w zakresie nauczania akademickiego w dziedzinie prawa?
7. Czy art. 6 TUE, art. 17 ust. 1 karty i orzecznictwo Trybunału stoją na przeszkodzie uregulowaniu, które pozbawia uprawnionego jego prawa do emerytury, chociaż jest ona oparta na opłacaniu składek przez ponad 30 lat, podczas gdy z tytułu działalności akademickiej sędziowie odrębnie opłacali i nadal opłacają składki emerytalne?
8. Czy art. 6 TUE, w brzmieniu skonsolidowanym w 2010 r., oraz przepisy art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2000/78 w sprawie równego traktowania osób niezależnie od rasy i pochodzenia etnicznego i orzecznictwo Trybunału sprzeciwiają się wyrokowi wydanemu przez trybunał konstytucyjny państwa członkowskiego, który w ramach kontroli zgodności ustawy z konstytucją stanowi, że prawo łączenia emerytury z wynagrodzeniem za pracę przysługuje tylko osobom mianowanym, wykluczając tym samym z tego prawa sędziów zawodowych, którym odmawia się pobierania emerytury opartej na osobistym opłacaniu składek przez ponad 30 lat, ze względu na fakt, iż kontynuowali oni działalność dydaktyczną w nauczaniu akademickim w dziedzinie prawa?
9. Czy art. 6 TUE, w brzmieniu skonsolidowanym w 2010 r., i orzecznictwo Trybunału stoją na przeszkodzie uregulowaniu, które uzależnia bezterminowo wypłatę emerytury sędziowskiej, opartej na opłacaniu składek przez ponad 30 lat, od zaprzestania działalności akademickiej?

10. Czy art. 6 TUE, w brzmieniu skonsolidowanym w 2010 r., i orzecznictwo Trybunału stoją na przeszkodzie uregulowaniu, które narusza słuszną równowagę, jaką należy zachować między ochroną własności osobistej i wymogami interesu publicznego, pozbawiając emerytury sędziowskiej tylko pewną określoną kategorię osób, ze względu na to, że prowadzą one działalność akademicką?”.

#### IV – Analiza rzecznika generalnego

41. Dla udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi proponuję Trybunałowi przeformułowanie przedstawionych pytań w następujący sposób.

42. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy protokół ustaleń może być uważany za akt przyjęty przez instytucję Unii w rozumieniu art. 267 TFUE i w takim wypadku może być w przedłożony Trybunałowi celem wykładni.

43. Poprzez pytania od drugiego do czwartego sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy w przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej ten protokół ustaleń może skutkować nakazem ustanowienia krajowego ustawodawstwa, takiego jak rozpatrywane w sporze w postępowaniu głównym, przewidującego zakaz łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa.

44. W swoich pytaniach szóstym, siódmym, dziewiątym i dziesiątym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w istocie o wyjaśnienie, czy art. 6 TUE oraz art. 17, 20 i 21 karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, takiemu jak rozpatrywane w sporze w postępowaniu głównym, przewidującemu zakaz łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza określony próg.

45. Pytanie ósme rozumiem w ten sposób, że sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w istocie o orzeczenie, czy art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2000/78 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, takiemu jak rozpatrywane w sporze w postępowaniu głównym, przewidującemu w odniesieniu do osób zatrudnionych w sektorze publicznym zakaz łączenia emerytury netto z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa, nawet jeśli ustawodawstwo to nie ma zastosowania do osób zatrudnionych w sektorze publicznym, znajdujących się w sytuacji łączenia dochodu, które uzyskują wynagrodzenie za pracę na podstawie mianowania przewidzianego w rumuńskiej konstytucji.

46. Wreszcie poprzez pytanie piąte sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 47 karty oraz zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu przewidującemu, że w przypadku naruszenia zasady pierwszeństwa prawa Unii możliwość wznowienia postępowania istnieje wyłącznie w przedmiocie orzeczeń sądowych wydanych w ramach postępowania sądowo-administracyjnego, nie zaś w przedmiocie orzeczeń wydanych w innych dziedzinach, takich jak praw cywilne, karne lub handlowe.

A – W przedmiocie pytania pierwszego, dotyczącego właściwości Trybunału do dokonania wykładni protokołu ustaleń

47. Poprzez pierwsze przedstawione pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy protokół ustaleń, taki jak protokół rozpatrywany w sporze w postępowaniu głównym, stanowi akt przyjęty przez instytucje Unii w rozumieniu art. 267 lit. b) TFUE, co pozwoliłoby Trybunałowi na dokonanie jego interpretacji.

48. Pragnę przypomnieć, że artykuł ten stanowi, iż Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Trybunał orzekł, że postanowienie to przyznaje mu „właściwość do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje [Unii] bez żadnych wyjątków”<sup>10</sup>.

49. Z tego względu moim zdaniem nie ma wątpliwości co do tego, że protokół ustaleń jest aktem przyjętym przez instytucje. Został on bowiem przyjęty na podstawie art. 143 TFUE, który przyznaje Unii kompetencje do zapewnienia wykonania zobowiązań przez państwo członkowskie. I tak w artykule tym przewidziano, że wzajemna pomoc może zostać przyznana państwu członkowskiemu mającemu trudności lub zagrożonemu trudnościami w bilansie płatniczym, przy czym Komisja jest instytucją zalecającą tę wzajemną pomoc, zaś Rada zatwierdza ją w drodze decyzji.

50. Tak więc w rozporządzeniu nr 332/2002 ustanowiono przepisy mające zastosowanie do mechanizmu wzajemnej pomocy przewidzianego w omawianym artykule. W szczególności w art. 1 ust. 2 tego rozporządzenia wskazano, że zgodnie z decyzją przyjętą przez Radę na podstawie art. 3 tego samego rozporządzenia i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym Komisja jest uprawniona do zaciągania w imieniu Wspólnoty pożyczek na rynkach kapitałowych lub od instytucji finansowych.

51. W art. 3a zdanie pierwsze omawianego rozporządzenia przewidziano, że Komisja wraz z zainteresowanym państwem członkowskim sporządzają protokół ustaleń, w którym szczegółowo określają warunki ustanowione przez Radę zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia. Protokół ustaleń zawarty między Wspólnotą Europejską a Rumunią został przyjęty według tej właśnie procedury, Rada przyjęła kolejno dwie decyzje, jedną przyznającą Rumunii wzajemną pomoc na podstawie art. 143 TFUE<sup>11</sup> i drugą, w której udzieliła temu państwu członkowskiemu pożyczki średnioterminowej w maksymalnej kwocie 5 mld EUR<sup>12</sup>.

52. Protokół ustaleń stanowi zatem konkretyzację zobowiązania między Unią i państwem członkowskim w ramach programu gospodarczego, wynegocjowanego przez te strony, w którym to państwo członkowskie zobowiązuje się do osiągnięcia ustalonych wcześniej celów gospodarczych, aby móc korzystać, z zastrzeżeniem przestrzegania tego zobowiązania, z pomocy finansowej Unii.

10 — Zobacz wyroki: z dnia 13 grudnia 1999 r., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 8; z dnia 11 maja 2006 r., Friesland Coberco Dairy Foods, C-11/05, EU:C:2006:312, pkt 36. Podkreślenie moje.

11 — Zobacz decyzja 2009/458.

12 — Zobacz decyzja 2009/459.

53. Co prawda, jak przypomniała Komisja na rozprawie, protokół ustaleń nie wywiera wiążących skutków prawnych, niemniej jednak, przeciwnie do przesłanek dopuszczalności przewidzianych dla skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE nie wymaga, aby akt, o którego wykładnię się wnosi, miał wywierać skutki prawne. Wystarczy, aby rozpatrywany akt został „przyjęty przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii”. W tym względzie Trybunał orzekł, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym może odnosić się również do niewiążących aktów Unii<sup>13</sup>.

54. Z tego względu szczególny charakter protokołu ustaleń nie sprzeciwia się dokonaniu jego wykładni przez Trybunał w ramach procedury prejudycjalnej.

55. Jestem zatem zdania, że protokół ustaleń należy uważać za akt przyjęty przez instytucje Unii w rozumieniu art. 267 TFUE oraz że Trybunał jest właściwy do dokonania jego wykładni.

#### *B – W przedmiocie pytań od drugiego do czwartego, dotyczących wykładni protokołu ustaleń*

56. Poprzez te pytania sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy protokół ustaleń może skutkować nakazaniem ustanowienia ustawodawstwa krajowego, takiego jak rozpatrywane w sporze w postępowaniu głównym, przewidującego zakaz łączenia emerytury netto z przychodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa.

57. I tak, jak wskazałem w pkt 52 niniejszej opinii, protokół ustaleń uzależnia przyznanie pomocy finansowej Wspólnoty od wypełnienia zobowiązań gospodarczych podjętych przez Rumunię. W pkt 5 akapit pierwszy tego protokołu wskazano w tym względzie, że wypłata każdej transzy nastąpi z zastrzeżeniem wykonania programu gospodarczego rządu rumuńskiego. Dla każdej transzy ustalono szczególne kryteria polityki gospodarczej; są one wyszczególnione w załączniku I do omawianego protokołu.

58. Następnie w protokole ustaleń określono ogólne cele programu gospodarczego ustanowionego przez Rumunię. Jakkolwiek protokół ten przewiduje, że system emerytur należy zreformować, wskazując pewne konkretne środki, takie jak przesunięcie wieku przejścia na emeryturę lub indeksacja emerytury w sektorze publicznym według cen konsumpcyjnych<sup>14</sup>, to jednak należy stwierdzić, iż w żadnym miejscu nie wymienia on zakazu łączenia emerytury w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych.

59. Jak wyjaśnia Komisja w swoich uwagach na piśmie<sup>15</sup>, do władz rumuńskich należy wprowadzenie środków, jakie uważają za właściwe i niezbędne dla osiągnięcia ogólnych celów określonych w protokole ustaleń.

60. Wynika z tego, że protokół ten należy interpretować w ten sposób, iż nie nakazuje on wydania krajowego ustawodawstwa takiego jak rozpatrywane w sporze w postępowaniu głównym, przewidującego zakaz łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa.

13 — Zobacz wyroki: z dnia 13 grudnia 1989 r., Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 8; z dnia 8 kwietnia 1992 r., Wagner, C-94/91, EU:C:1992:181, pkt 16–17.

14 — Zobacz pkt 5 lit. b) akapit czwarty omawianego protokołu.

15 — Zobacz pkt 25 uwag.

C – W przedmiocie pytań szóstego, siódmego, dziewiątego i dziesiątego, dotyczących wykładni art. 6 TFUE oraz art. 17, 20 i 21 karty

61. W swoich pytaniach szóstym, siódmym, dziewiątym i dziesiątym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w istocie o wskazanie, czy art. 6 TUE oraz art. 17, 20 i 21 karty należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one ustawodawstwu krajowemu, takiemu jak rozpatrywane w sporze w postępowaniu głównym, przewidującemu zakaz łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza pewien próg.

62. Należy w tym względzie na wstępie przypomnieć, że jeśli chodzi o wymogi wynikające z ochrony praw podstawowych, to wiążą one państwa członkowskie we wszystkich przypadkach, gdy wprowadzają one w życie prawo Unii<sup>16</sup>.

63. Prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują bowiem zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami. Z tego względu Trybunał przypominał już, że nie jest władny oceniać zgodności z kartą przepisów krajowych, które nie mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Natomiast jeżeli przepisy takie wchodzą w zakres zastosowania tego prawa, Trybunał, rozpatrując pytanie prejudycjalne, powinien udzielić wszelkich wyjaśnień interpretacyjnych koniecznych do oceny przez sąd krajowy zgodności tych przepisów z prawami podstawowymi, których ochronę zapewnia<sup>17</sup>.

64. Z tego względu cała kwestia sprowadza się do tego, czy w niniejszym przypadku ustawa nr 329/2009 wprowadza w życie protokół ustaleń w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty oraz przywołanego orzecznictwa.

#### 1. W przedmiocie stosowania karty

65. Ustawa nr 329/2009 została wydana właśnie w celu wypełnienia zobowiązań podjętych przez Rumunię wobec Wspólnoty – zobowiązań wymienionych w protokole ustaleń, co wynika jasno z samego brzmienia tej ustawy, ponieważ nosi ona tytuł „ustawa o reorganizacji organów i instytucji publicznych, ograniczeniu zadań publicznych, wspieraniu środowiska przedsiębiorczego i wykonywaniu umów ramowych z [Komisją] i [MFW]”.

66. Podobnie art. 2 omawianej ustawy nie budzi wątpliwości, ponieważ wskazuje on, że środki wprowadzone tą ustawą mają charakter wyjątkowy i służą złagodzeniu skutków kryzysu gospodarczego i wypełnieniu obowiązków wynikających z protokołu ustaleń oraz z umowy stand-by pomiędzy Rumunią i MFW.

67. Jak już wskazałem w pkt 49–52 niniejszej opinii, ten protokół ustaleń konkretyzuje procedurę wynikającą z art. 143 TFUE. Na tej podstawie zostały przyjęte dwie decyzje Rady, w tym decyzja 2009/459, która przewiduje wypłatę każdej nowej transzy wsparcia finansowego, jeżeli wyniki realizacji nowego programu gospodarczego rządu rumuńskiego, którego warunki ustanowione zostały w omawianym protokole ustaleń, będą zadowalające<sup>18</sup>.

16 — Zobacz wyrok z dnia 11 października 2007 r., Möllendorf i Möllendorf-Niehuus, C-117/06, EU:C:2007:596, pkt 78; postanowienie z dnia 7 marca 2013 r., Sindicato dos Bancários do Norte i in., C-128/12, niepublikowane, EU:C:2013:149, pkt 10.

17 — Zobacz wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 19. Zobacz także, jeśli chodzi o niedawne orzecznictwo, wyrok z dnia 6 września 2016 r., Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630.

18 — Zobacz art. 3 ust. 5 tej decyzji.

68. Pragnę wskazać, że wśród tych warunków w pkt 5 lit. a) protokołu ustaleń przewidziano obniżenie ogółu wynagrodzeń w sektorze publicznym, podczas gdy w pkt 5 lit. b) akapit czwarty wskazano, że w celu długoterminowej poprawy finansów publicznych zostanie wprowadzona reforma kluczowych parametrów systemu emerytalnego.

69. Z powyższych rozważań wynika, że ustawa nr 329/2009 została wydana w celu wypełnienia zobowiązań podjętych przez Rumunię w protokole ustaleń, który, jak wskazałem w pkt 49–52 niniejszej opinii, stanowi część prawa Unii. Z tego względu sytuacja skarżących w postępowaniu głównym jest regulowana przez prawo Unii.

70. Nie ma w tym względzie znaczenia, że protokół ustaleń pozostawia Rumunii zakres uznania co do wyboru środków najbardziej odpowiednich do wypełnienia tych zobowiązań, takich jak środek rozpatrywany w sporze w postępowaniu głównym, przewidujący zakaz łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza pewien próg. Moim zdaniem cele wyznaczone w art. 3 ust. 5 decyzji 2009/459 oraz w protokole ustaleń są wystarczająco szczegółowe i precyzyjne, aby stanowiły szczególne uregulowanie prawa Unii w tej dziedzinie, w przeciwieństwie do zwykłych zaleceń przyjętych przez Radę na podstawie art. 126 TFUE pod adresem państw członkowskich, których deficyt budżetowy zostałby uznany za nadmierny.

71. W konsekwencji uważam, że ustawa nr 329/2009 wprowadza w życie prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty oraz że ma ono w związku z tym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym.

## 2. W przedmiocie naruszenia art. 17, 20 i 21 karty

72. Na wstępie pragnę wyjaśnić, że moja analiza będzie dotyczyła wyłącznie art. 17 karty. Jeśli chodzi o art. 20 i 21 karty należy bowiem stwierdzić, że sąd odsyłający ogranicza się do wymienienia ich w pytaniu prejudycjalnym, jednak bez wyjaśnienia, w jaki sposób środek krajowy rozpatrywany w sporze w postępowaniu głównym miałby naruszać te artykuły.

73. Zgodnie z art. 17 karty „[n]ikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej, w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.”

74. W celu ustalenia zakresu prawa podstawowego do poszanowania własności należy uwzględnić w szczególności art. 1 protokołu dodatkowego do europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., w którym to prawo ustanowiono<sup>19</sup>. W tym względzie Europejski Trybunał Praw Człowieka miał wielokrotnie sposobność wypowiadać się w przedmiocie prawa do emerytury.

75. I tak orzekł on, że „[artykuł ten] nie tworzy prawa do nabycia dóbr. [N]ie przewiduje żadnych ograniczeń swobody umawiających się państw do decydowania o wprowadzeniu lub nie systemu ochrony społecznej lub wyboru rodzaju czy poziomu świadczeń, które mają być przyznane na podstawie takiego systemu. Natomiast skoro umawiające się państwo wprowadza ustawodawstwo przewidujące automatyczną wypłatę świadczenia społecznego – bez względu na to, czy przyznanie takiego świadczenia zależy od wcześniejszego wpłacania składek – ustawodawstwo to należy uważać za rodzące interes majątkowy objęty zakresem stosowania art. 1 protokołu nr 1 dla osób spełniających jego warunki”<sup>20</sup>.

19 — Zobacz wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 356.

20 — Zobacz wyrok EKPC z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie Stummer przeciwko Austrii, CE:ECHR:2011:0707, JUD003745202, § 82.

76. Co więcej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prawo do emerytury nie jest jako takie gwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>21</sup>, a art. 1 protokołu nr 1 nie można interpretować jako przyznającego osobie prawo do emerytury w określonej kwocie<sup>22</sup>.

77. Nie widzę żadnego powodu, aby zająć inne stanowisko w niniejszej sprawie przed naszym Trybunałem. Ustalono, że prawo do emerytury, które posiadają skarżący w postępowaniu głównym, wynika z wpłacania składek przez ubezpieczonych, w niniejszej sprawie sędziów. Sędziowie ci nabyli prawo własności emerytury ustanowione na podstawie ich działalności, a więc emerytura stanowi część ich praw majątkowych. Co więcej, w przypadku trójki skarżących prawo to przeszło na spadkobiercę zmarłego ubezpieczonego. Z tego względu prawo do emerytury objęte jest zakresem stosowania art. 17 karty.

78. Postanowienie to przewiduje dwie możliwe formy naruszenia prawa własności, mianowicie zwykłe pozbawienie tego prawa („[n]ikt nie może być pozbawiony swojej własności”) lub ograniczenie w korzystaniu z niego („[k]orzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej”) <sup>23</sup>.

79. Uważam, że w niniejszym przypadku zakaz łączenia emerytury w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych nie może być uważany za akt skutkujący zwykłym pozbawieniem własności, ponieważ „właściciel” może nadal dysponować swoim dobrem, w niniejszym przypadku emeryturą. Osoby w sytuacji takiej jak skarżący w postępowaniu głównym powinny bowiem dokonać wyboru między pobieraniem emerytury a kontynuowaniem stosunku pracy. Nie są one w żaden sposób pozbawione omawianej emerytury.

80. Nie ma natomiast wątpliwości, że ten zakaz wprowadzony w ustawie nr 329/2009 ogranicza korzystanie z własności, ograniczając tymczasowo jej uzyskiwanie. Takie ograniczenie może być zgodnie z art. 17 karty dopuszczalne, tylko gdy „[podlega regulacji] ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”. Zdanie to powtarza w moim przekonaniu art. 52 ust. 1 tej karty, w którym przewidziano, że „[w]szelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych [w niej] muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia [w wykonywaniu tych praw i wolności] mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.

81. Jakkolwiek ograniczenie prawa własności poprzez wprowadzenie zakazu łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznej jest rzeczywiście uregulowane w rumuńskiej ustawie, to jednak należy jeszcze ustalić, czy szanuje ono istotę prawa własności, czy jest konieczne i czy odpowiada celowi interesu ogólnego.

82. Jeśli chodzi o ten ostatni punkt, nie wydaje się sporne, że cel zmierzający do ograniczenia skutków kryzysu gospodarczego i wypełnienia zobowiązań wynikających z protokołu ustalen i umowy stand-by zawartych między Rumunią i Komisją oraz MFW jest celem interesu ogólnego.

83. Co więcej, uważam, że ustawa nr 329/2009 nie podważa samej gwarancji prawa własności. Jak bowiem wynika z brzmienia art. 2 tej ustawy, ma ona charakter wyjątkowy. Nie ma ona mieć charakteru trwałego. Ponadto nie podważa ona samej zasady prawa do emerytury, ale ogranicza korzystanie z niego w ściśle określonych i ograniczonych okolicznościach, mianowicie kiedy emerytura jest łączona z działalnością wykonywaną dla instytucji publicznych i kiedy emerytura przekracza pewien próg.

21 — Zobacz wyrok EKPC z dnia 2 lutego 2006 r., Buchheit i Meinberg przeciwko Niemcom, CE:ECHR:2006:0202, DEC005146699, s. 10.

22 — Zobacz wyrok EKPC z dnia 12 października 2004 r., Kjartan Ásmundsson przeciwko Islandii, CE:ECHR:2004:1012, JUD006066900, § 39.

23 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 1979 r., Hauer, 44/79, EU:C:1979:290, pkt 19.

84. Jeśli chodzi o konieczność rozpatrywanego krajowego uregulowania, sądzę, że w bardzo szczególnym kontekście kryzysu gospodarczego, z którym skonfrontowane są państwa członkowskie, są one, podobnie jak instytucje Unii, z pewnością najbardziej właściwe do określenia, jakie środki mogą wywrzeć najlepszy możliwy wpływ na uzdrowienie wydatków publicznych. Tak więc uważam, że państwa członkowskie posiadają znaczny zakres uznania w tej dziedzinie. Ponadto pragnę przypomnieć, że osoby, których dotyczy środek, powinny dokonać wyboru między zachowaniem wypłat emerytury oraz wykonywaniem działalności dla instytucji publicznej wyłącznie wówczas, gdy ich emerytura przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa. Co więcej, wstrzymanie wypłat emerytur skarżących jest jedynie tymczasowe, do chwili ustania stosunku pracy.

85. Osoby te nie są również pozbawione wszelkiego źródła dochodu, ponieważ uzyskują dochód właśnie z działalności zawodowej wykonywanej dla instytucji publicznej.

86. Wreszcie ustawa nr 329/3009 nie nakłada na skarżących w postępowaniu głównym nieproporcjonalnych i nadmiernych obciążeń, jeśli brać pod uwagę, że mogą oni w każdej chwili zdecydować na zakończenie ich stosunku pracy i ponowne pobieranie emerytury.

87. W konsekwencji, w świetle całości tych rozważań, jestem zdania, że art. 17 karty należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się on ustawodawstwu krajowemu, takiemu jak rozpatrywane w sporze w postępowaniu głównym, które przewiduje zakaz łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza pewien próg.

D – *W przedmiocie pytania ósmego, dotyczącego wykładni art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2000/78*

88. W sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 21 maja 2015 r., SCMD<sup>24</sup> Trybunał miał w istocie orzec, czy art. 17 ustawy nr 329/2009, przewidujący ustanie z mocy prawa stosunku pracy lub stosunku służbowego pracowników sektora publicznego korzystających również z emerytury wyższej od średniego wynagrodzenia brutto, jeśli nie zdecydowali się oni na kontynuowanie tego stosunku pracy lub stosunku służbowego w określonym terminie, wprowadza dyskryminację w rozumieniu art. 2 ust. 2 i art. 3 ust. 1 dyrektywy 2000/78. Trybunał orzekł, że przepisy te nie miały zastosowania do ustawodawstwa krajowego rozpatrywanego w tej sprawie.

89. Skoro ustawodawstwo krajowe, które było przedmiotem sprawy zakończonej wyrokiem SCMD<sup>25</sup>, jest również kwestionowane w sporze w postępowaniu głównym, nie widzę żadnego powodu, aby odejść od rozumowania i rozstrzygnięcia przyjętego przez Trybunał w tamtej sprawie, i to tym bardziej, że sąd odsyłający w sprawie, która została nam obecnie przedstawiona – ani, co więcej, skarżący w postępowaniu głównym – nie wyjaśnia związku, jaki miałby istnieć między statusem emeryta nabytym przez sędziów, których dotyczy niniejsza sprawa, a jedną z przyczyn dyskryminacji wymienionych w art. 1 dyrektywy 2000/78.

90. Należy bowiem stwierdzić, że sąd odsyłający ogranicza się do przywołania wyroku Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego) z dnia 4 listopada 2009 r., w którym sąd ten orzekł, że ustawa nr 329/2009 jest zgodna z konstytucją gdyż przepisy jej rozdziału IV, wśród których znajdują się art. 17–26 tej ustawy, nie dotyczą osób, w przypadku których długość mandatu jest wyraźnie określona w konstytucji, potwierdzając w ten sposób konstytucyjność omawianej ustawy w odniesieniu do sędziów zawodowych.

24 – C-262/14, niepublikowany, EU:C:2015:336.

25 – Wyrok z dnia 21 maja 2015 r., C-262/14, niepublikowany, EU:C:2015:336.



91. Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z art. 2 ust. 1 tej dyrektywy „zasadę równego traktowania” należy rozumieć jako brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji z przyczyn określonych w jej art. 1, wśród których figuruje wiek<sup>26</sup>.

92. Jak Trybunał wskazał w sprawie zakończonej wyrokiem SCMD, zgodnie z rozpatrywanymi przepisami krajowymi ustanie stosunku pracy lub stosunku służbowego dotyczy wyłącznie osób zatrudnionych w sektorze publicznym, które korzystają z emerytury w kwocie przekraczającej średnie krajowe wynagrodzenie brutto, a które w określonym terminie nie dokonały wyboru kontynuowania stosunku pracy lub stosunku służbowego<sup>27</sup>.

93. Różnica w traktowaniu nie jest zatem oparta na wieku, ale na statusie zatrudnienia w sektorze publicznym oraz na okoliczności, że kwota emerytury, jaką ten pracownik pobiera, jest wyższa niż średnie krajowe wynagrodzenie brutto<sup>28</sup>.

94. W konsekwencji, jak Trybunał orzekł w pkt 31 wyroku SCMD, sytuacja taka jak nam obecnie przedstawiona, nie jest objęta ogólnymi ramami ustanowionymi w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2000/78 z zamiarem zwalczania pewnych rodzajów dyskryminacji.

95. Uważam więc, że artykuł ten należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania do ustawodawstwa krajowego, takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewiduje dla osób zatrudnionych w sektorze publicznym zakaz łączenia emerytury netto z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa.

*E – W przedmiocie pytania piątego, dotyczącego prawa do skutecznego środka prawnego oraz poszanowania zasad równoważności i skuteczności*

96. Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 47 karty oraz zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, które przewiduje możliwość wznowienia postępowania w przedmiocie prawomocnych i niewzruszalnych orzeczeń wydanych wyłącznie w ramach postępowania sądowo-administracyjnego, nie zaś w przedmiocie orzeczeń wydanych w innych dziedzinach, takich jak prawo cywilne, karne i handlowe.

97. Pragnę przypomnieć, że w sprawie w postępowaniu głównym do sądu odsyłającego wpłynęła skarga o wznowienie postępowania zakończonego wyrokiem w sprawie cywilnej wydanym przez Curtea de Apel Alba Iulia, Secția pentru conflicte de muncă și asigurări sociale (sąd apelacyjny w Alba Iulia, izba pracy i zabezpieczenia społecznego), którego przedmiotem było podważenie decyzji o przesunięciu w stan spoczynku.

98. Należy na wstępie wskazać, że Trybunał zbadał już tę kwestię w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 6 października 2015 r., Târșia<sup>29</sup>. W sprawie tej bowiem Tribunalul Sibiu (sąd apelacyjny w Sybinie) zwrócił się do Trybunału z pytaniem o to, czy prawo Unii, w szczególności zasady równoważności i skuteczności, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ono temu, aby sąd krajowy nie miał możliwości wznowienia postępowania w odniesieniu do prawomocnego orzeczenia

26 — Zobacz wyrok z dnia 21 maja 2015 r., SCMD, C-262/14, niepublikowany, EU:C:2015:336, pkt 22.

27 — Zobacz wyrok z dnia 21 maja 2015 r., SCMD, C-262/14, niepublikowany, EU:C:2015:336, pkt 24.

28 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 21 maja 2015 r., SCMD, C-262/14, niepublikowany, EU:C:2015:336, pkt 30.

29 — C-69/14, EU:C:2015:662.

sądowego zapadłego w sprawie cywilnej, jeśli orzeczenie to okaże się niezgodne z wykładnią prawa Unii przyjętą przez Trybunał po dniu, w którym omawiane orzeczenie uprawomocniło się, nawet jeśli taka możliwość istnieje w odniesieniu do prawomocnych orzeczeń sądowych niezgodnych w prawem Unii wydanych w sprawach administracyjnych.

99. W sprawie Târşia, podobnie jak w niniejszej sprawie, kwestionowanym uregulowaniem krajowym był art. 21 ustawy nr 554/2004 o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

100. Trybunał w pkt 34 tego wyroku orzekł, że „[zasada równoważności] zakłada równe traktowanie skarg opartych na naruszeniu prawa krajowego oraz podobnych skarg opartych na naruszeniu prawa Unii, a nie równowagę pomiędzy krajowymi przepisami postępowania mającymi zastosowanie do sporów o różnym charakterze takich jak – co ma miejsce w sprawie w postępowaniu głównym – z jednej strony spory cywilne, a z drugiej strony spory administracyjne. Co więcej, [zasada ta] nie jest istotna w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, która obejmuje dwa rodzaje środków zaskarżenia opartych – zarówno pierwszy, jak i drugi – na naruszeniu prawa Unii”. Trybunał orzekł zatem, że omawiana zasada nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak art. 21 ustawy nr 554/2004.

101. Ponadto, jeśli chodzi o zasadę skuteczności, Trybunał wskazał w pkt 38 omawianego wyroku, że „wielokrotnie przypominał znaczenie, jakie ma zasada powagi rzeczy osądzonej [...]. Trybunał orzekł, że prawo Unii nie wymaga, aby w celu uwzględnienia wykładni odpowiedniego przepisu tego prawa przyjętej przez Trybunał po wydaniu przez organ sądowy orzeczenia posiadającego powagę rzeczy osądzonej, organ ten był co do zasady zobowiązany do zmiany tego orzeczenia”.

102. Trybunał wyciągnął z tego zatem wniosek, że zasada skuteczności również nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak art. 21 ustawy nr 554/2004.

103. Wreszcie Trybunał w pkt 40 wyroku Târşia<sup>30</sup> przypomniał, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, z uwagi w szczególności na okoliczność, iż naruszenia praw wynikających z prawa Unii przez [prawomocne orzeczenie sądowe] nie można już naprawić, jednostki nie mogą być pozbawione możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności państwa w celu uzyskania w ten sposób sądowej ochrony swoich praw”.

104. Z tego względu, z tych samych powodów, co powody wskazane przez Trybunał w wyroku Târşia, uważam, że art. 47 karty oraz zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, aby w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym sąd krajowy nie miał możliwości wznowienia postępowania w odniesieniu do prawomocnego orzeczenia sądowego w sprawie cywilnej, gdy orzeczenie to jest niezgodne z interpretacją prawa Unii dokonaną przez Trybunał, chociaż możliwość taka istnieje w wypadku niezgodnych z prawem Unii prawomocnych orzeczeń sądowych, które zostały wydane w sprawach administracyjnych.

## V – Wnioski

105. W świetle ogółu powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na pytania Curtea de Apel Alba Iulia (sądu apelacyjnego w Alba Iulia, Rumunia) udzielił następującej odpowiedzi:

- 1) Protokół ustaleń między Wspólnotą Europejską a Rumunią, zawarty w Bukareszcie i w Brukseli w dniu 23 czerwca 2009 r., należy uważać za akt przyjęty przez instytucje Unii w rozumieniu art. 267 TFUE; Trybunał jest właściwy do dokonania jego wykładni.

30 — Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662).

- 2) Protokół ten należy interpretować w ten sposób, iż nie nakazuje on ustanowienia krajowego ustawodawstwa takiego jak rozpatrywane w sporze w postępowaniu głównym, przewidującego zakaz łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa.
- 3) Artykuł 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, takiemu jak rozpatrywane w sporze w postępowaniu głównym, które przewiduje zakaz łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza określony próg.
- 4) Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania do ustawodawstwa krajowego takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewiduje dla osób zatrudnionych w sektorze publicznym zakaz łączenia emerytury netto w sektorze publicznym z dochodami uzyskiwanymi z działalności wykonywanej dla instytucji publicznych, jeśli wysokość tej emerytury przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto, które służyło jako podstawa ustalenia budżetu zabezpieczenia społecznego państwa.
- 5) Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, jak również zasady równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, aby w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym sąd krajowy nie miał możliwości wznowienia postępowania w odniesieniu do prawomocnego orzeczenia sądowego wydanego w sprawie cywilnej, gdy orzeczenie to jest niezgodne z interpretacją prawa Unii dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, chociaż możliwość taka istnieje w wypadku niezgodnych z prawem Unii prawomocnych orzeczeń sądowych, które zostały wydane w sprawach administracyjnych.