

**Predmet C-389/20****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

14. kolovoza 2020.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Vigo (Sud za upravne sporove br. 2 u Vigo, Španjolska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

29. srpnja 2020.

**Tužiteljica:**

CJ

**Tuženik:**

Tesorería General de la Seguridad Social

**Predmet glavnog postupka**

Socijalna sigurnost – Posebni sustav za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu – Osobe koje pružaju usluge u kućanstvu – Isključenje iz uplaćivanja doprinosa u sustav socijalne sigurnosti u slučaju nezaposlenosti – Isključenje iz naknada u slučaju nezaposlenosti

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje – Članak 267. UFEU-a – Usklađenost nacionalne odredbe s direktivama 79/7/EEZ i 2006/54/EZ – Diskriminacija na temelju spola

**Prethodna pitanja**

Treba li članak 4. stavak 1. Direktive Vijeća 79/7/EEZ od 19. prosinca 1978. o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u

pitanjima socijalne sigurnosti, koji se odnosi na jednako postupanje koje zabranjuje svaku izravnu ili neizravnu diskriminaciju na temelju spola u pogledu obveze uplaćivanja doprinosa u sustav socijalne sigurnosti, te članak 5. točku (b) Direktive 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada, kojim se utvrđuje ista zabrana izravne ili neizravne diskriminacije na temelju spola u području primjene socijalnih sustava i uvjetâ za pristup njima, kao i u pogledu obveze uplaćivanja doprinosa i njihova izračuna;

tumačiti na način da im se protivi nacionalno pravilo poput članka 251. točke (d) Leya General de la Seguridad Social (Opći zakon o socijalnoj sigurnosti; u daljnjem tekstu: LGSS)?

„(d) Zaštita iz posebnog sustava za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu ne uključuje zaštitu koja se odnosi na nezaposlenost.”

U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje, treba li smatrati da je navedena zakonska odredba primjer zabranjene diskriminacije, u skladu s odredbama članka 9. stavka 1. točaka (e) i/ili (k) Direktive 2006/54/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006, s obzirom na to da se sporno pravilo, odnosno članak 251. točka (d) LGSS-a, gotovo isključivo odnosi na žene?

#### **Navedene odredbe prava Unije**

- i. Članak 157. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
- ii. Članci 21. i 23. Povelje Europske unije o temeljnim pravima
- iii. Članak 2., članak 3. točka (a) i članci 4., 5. i 6. Direktive Vijeća 79/7/EEZ od 19. prosinca 1978. o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti
- iv. Članak 1. točka (c), članak 5. točka (b), članak 7. stavak 1. točka (a) podtočka v. i članak 9. stavak 1. točka (e) Direktive 2006/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o provedbi načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada

#### **Navedene odredbe nacionalnog prava**

- i. Članak 41. Constitucióna española (španjolski Ustav):

„Tijela javne vlasti za sve građane osiguravaju javni sustav socijalne sigurnosti koji jamči socijalnu pomoć i davanja koji su dovoljni u slučaju potrebe, **osobito nezaposlenosti.**”

- ii. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Kraljevska zakonodavna uredba 8/2015 od 30. listopada kojom se potvrđuje preinačeni tekst Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti):

„Članak 166. Situacije istovjetne uključenosti u sustav socijalne sigurnosti

1. U svrhe navedene u članku 165. stavku 1., pravna situacija trajne nezaposlenosti tijekom koje radnik prima naknadu iz navedenog razloga izjednačuje se sa situacijom uključenosti u sustav socijalne sigurnosti.

[...]

„Članak 250. Područje primjene:

1. Ovim posebnim sustavom za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu obuhvaćeni su radnici u posebnom radnom odnosu iz članka 2. stavka 1. točke (b) preinačenog teksta Leya del Estatuto de los Trabajadores (Zakon o radu).

[...]

2. Taj posebni sustav pravno je uređen glavom II. i njezinim provedbenim pravilima, uz posebnosti koje se njima utvrđuju.”

„Članak 251. Zaštita

Radnici uključeni u posebni sustav za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu imaju pravo na naknade iz sustava socijalne sigurnosti u skladu s uvjetima utvrđenim ovim općim sustavom socijalne sigurnosti, uz sljedeće posebnosti:

[...]

(d) Zaštita iz posebnog sustava za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu ne uključuje zaštitu koja se odnosi na nezaposlenost.”

„Članak 263. Razine zaštite

1. Zaštita u slučaju nezaposlenosti podrazumijeva dio u vezi s doprinosom i dio u vezi s naknadom, **koji su oba javnopravnog karaktera i obvezni.**

2. Cilj je dijela u vezi s doprinosom osigurati davanja koja zamjenjuju plaću koja se više ne prima zbog gubitka ranijeg zaposlenja, suspenzije ugovora ili smanjenja radnog vremena.

3. Dijelom u vezi s doprinosom, koji nadopunjuje prethodni dio, osigurava se zaštita nezaposlenih radnika koji se nađu u nekoj od situacija obuhvaćenih člankom 274.

„Članak 265. Zaštita.

1. Zaštita u slučaju nezaposlenosti uključuje sljedeće naknade:

a) U dijelu u vezi s doprinosom:

1.º Naknadu u slučaju trajne ili privremene nezaposlenosti.

2.º Plaćanje poduzetnikova doprinosa koji odgovara uplatama doprinosa u sustav socijalne sigurnosti tijekom primanja naknada u slučaju nezaposlenosti, osim u slučajevima predviđenim člankom 273. stavkom 2.

b) U dijelu u vezi s naknadom:

1.º Novčanu pomoć u slučaju nezaposlenosti.

2.º Ovisno o slučaju, plaćanje doprinosa u sustav socijalne sigurnosti koji odgovaraju doprinosima za mirovinsko osiguranje tijekom primanja novčane pomoći u slučaju nezaposlenosti, u slučajevima utvrđenim člankom 280.

3.º Pravo na pružanje zdravstvene skrbi i, ovisno o slučaju, na obiteljska davanja, pod jednakim uvjetima kao i za radnike obuhvaćene nekim od sustava socijalne sigurnosti.

2. Zaštita također uključuje posebne mjere obrazovanja, usavršavanja, savjetovanja, prekvalifikacije i zapošljavanja za nezaposlene radnike te druge mjere čiji je cilj promicanje stabilnog zapošljavanja. Svime navedenim ne dovode se u pitanje, ovisno o slučaju, nadležnosti koje imaju Administración General del Estado (Opća državna uprava, Španjolska) ili odgovarajući Administración Autónoma (Autonomna uprava, Španjolska) da vode aktivne politike zapošljavanja i razvijaju ih u skladu s provedbenim pravilima.

[...]"

„Članak 267. Pravna situacija nezaposlenosti

1. U pravnoj situaciji nezaposlenosti nalaze se radnici koji su obuhvaćeni nekim od sljedećih slučajeva:

a) Kada njihov radni odnos prestane

[...]."

### **Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka**

- 1 Tužiteljica je osoba koja pruža usluge u kućanstvu svojem poslodavcu koji je fizička osoba. Od siječnja 2011. uplaćivala je doprinose u sustav socijalne sigurnosti u okviru posebnog sustava za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu predviđenog člankom 250. LGSS-a.

- 2 Tužiteljica je 8. studenoga 2019. od Tesorerije General de la Seguridad Social (Opći fond za socijalnu sigurnost; u daljnjem tekstu TGSS ili tuženik) zatražila da uplati doprinose za slučaj nezaposlenosti kako bi ostvarila pravo na odgovarajuću naknadu u slučaju nezaposlenosti ako se u budućnosti nađe u toj situaciji. Tužiteljica je zahtjevu priložila pisani pristanak svojeg poslodavca na sudjelovanje u zatraženom uplaćivanju doprinosa.
- 3 Odlukom od 13. studenoga 2019. voditelj uprave TGSS-a odbio je zahtjev pozivajući se na članak 251. točku (d) LGSS-a kojim se određuje da „zaštita iz posebnog sustava za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu ne uključuje zaštitu koja se odnosi na nezaposlenost”. U odluci je zaključeno da „trenutačno za tu skupinu radnika nije moguće uplaćivanje doprinosa u sustav socijalne sigurnosti radi zaštite u slučaju nezaposlenosti”.
- 4 Tužiteljica je protiv te odluke podnijela upravnu žalbu tijelu hijerarhijski nadređenom dotičnom voditelju, odnosno voditeljici odjela za žalbe TGSS-a. Dotična voditeljica je 19. prosinca 2019. donijela odluku kojom je žalba proglašena nedopuštenom. U pravnom obrazloženju te odluke ponovno se upućuje na članak 251. točku (d) LGSS-a te se ističe da se zahtjev ne može prihvatiti jer je uplaćivanje doprinosa u slučaju nezaposlenosti u ovom slučaju izričito isključeno navedenim zakonom. Tom je odlukom završen administrativni postupak.
- 5 Tužiteljica je 2. ožujka 2020. sudu koji je uputio zahtjev podnijela upravnu tužbu protiv navedene odluke. Tužiteljica traži da se odluka proglašena neusklađenom s pravom, poništi i opozove, da se odluči da, kao osoba koja pruža usluge u kućanstvu, ima pravo na uplaćivanje doprinosa za slučaj nezaposlenosti te dopusti uplata iznosa doprinosa od 8. studenoga 2019.
- 6 Budući da dvoji o usklađenosti članka 251. točke (d) LGSS-a s direktivama 79/7/EEZ i 2006/54/EU, sud koji je uputio zahtjev odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti ovaj zahtjev za prethodnu odluku.

### **Ključni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 7 Tužiteljica navodi podatke koji pokazuju da skupinu osoba koje pružaju usluge u kućanstvu čine gotovo u potpunosti žene te tvrdi da sporna odredba, članak 251. točka (d) LGSS-a, predstavlja diskriminaciju žena. Kako bi to potkrijepila, poziva se na presudu Suda od 22. studenoga 2012., Elbal Moreno (C-385/11, EU:C 2012 746), osobito na njezinu točku 29. na temelju koje „postoji neizravna diskriminacija u smislu članka 4. Direktive 79/7 kada primjena nacionalne mjere, iako je formulirana na neutralan način, činjenično stavlja u nepovoljniji položaj mnogo veći broj žena nego muškaraca”.
- 8 Tužiteljica smatra da se društvena situacija nezaposlenosti u kojoj se nađu žene koje pružaju usluge u kućanstvu po završetku pružanja svojih usluga, iz razloga koji im se ne mogu staviti na teret, izravno odražava u nemogućnosti da ostvare pravo na naknadu u slučaju nezaposlenosti, a neizravno i ostale socijalne pomoći,

što je posljedica sporne odredbe. Tako slučajevi bolesti koja se odulji, makar su radnice zaštićene situacijom privremene nesposobnosti za rad, u praksi često završavaju gubitkom posla, obostrano prihvaćenog ili odustajanjem poslodavca koje zakonodavstvo dopušta, te radnice ostaju nezaštićene, za razliku od onoga što se događa u pravnom sustavu bilo kojeg drugog radnika koji nije samozaposlena osoba. Stoga, s obzirom na to da nemaju pristup nezaposlenosti, na temelju zakonodavstva se ne smatra da se nalaze u situaciji sličnoj uključenosti u sustav socijalne sigurnosti, čime im se onemogućuje primanje drugih davanja, na primjer, naknada na temelju moguće invalidnosti ili bilo kojih drugih javnih novčanih pomoći koje se temelje na nezaposlenosti.

- 9 Tuženik smatra da nije ovlašten da pobija ili osporava zakonsku ovlast te samo primjenjuje postojeća pravila. Navodi da je skupina osoba koje pružaju usluge u kućanstvu kvantitativno manjinska skupina radnika koji nisu samozaposlene osobe u odnosu na ukupan broj radnika koji čine opći sustav, ali priznaje da je većinski čine žene. Tuženik kao moguće obrazloženje za isključenje osoba koje pružaju usluge u kućanstvu iz naknade u slučaju nezaposlenosti navodi različito shvaćanje poslodavca, glave obitelji u kućanstvu, koji nije poduzetnik koji razvija tradicionalnu proizvodnu jedinicu, ne dovodeći u pitanje to da je cilj nacionalnog zakonodavca bio i jest postupno izjednačavanje pravâ i obveza radnika iz posebnog sektora.

#### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 10 Sud koji je uputio zahtjev ističe da bi s gledišta nacionalnog prava rješavanje spora bilo brzo i jednostavno s obzirom na to da, kako je odlučio tuženik, tužiteljica zahtjeva nešto što se zakonom izričito zabranjuje ili odbija, kao što je uplaćivanje doprinosa radi osiguravanja u slučaju nezaposlenosti kada je riječ o radnicima iz posebnog sustava za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu.
- 11 Međutim, s gledišta prava Unije rješavanje spora nije tako jasno jer bi sporna odredba, članak 251. točka (d) LGSS-a, mogla podrazumijevati neizravnu diskriminaciju žena i stoga biti protivna, konkretno, članku 4. stavku 1. Direktive 79/7/EEZ i članku 5. točki (b) Direktive 2006/54/EZ.
- 12 Naime, kao što to proizlazi iz dokaza koje je pružila tužiteljica i kao što to priznaje sam tuženik, skupinu radnika uključenih u posebni sustav za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu čine gotovo isključivo osobe jednog spola, ženskoga. U tužbi su navedeni podaci o navedenoj stopi zaposlenosti koji su porazni, a koje tuženik ni na koji način ne osporava, odnosno da gotovo 100 % skupine osoba koje pružaju usluge u kućanstvu u Španjolskoj čine žene, a da je više od jedne trećine stranih državljanke.
- 13 Stoga se sporna odredba odnosi gotovo isključivo na žene te se njome ženama koje čine tu skupinu onemogućuje da ostvare pravo na socijalnu naknadu u slučaju nezaposlenosti time što ih se sprečava da uplaćuju doprinose koji ih osiguravaju u

slučaju nezaposlenosti, pri čemu se ta situacija isključuje iz zaštite sustava socijalne sigurnosti.

- 14 Sporna odredba naizgled je neutralna, s obzirom na to da se njezin tekst odnosi na homogenu adresate, no u stvarnosti nije tako jer skupinu osoba koje pružaju usluge u kućanstvu očito čine žene i u velikoj mjeri strano stanovništvo. To se odražava u negativnoj diskriminaciji ne temelju spola, koja ženski spol stavlja u nepovoljniji položaj u području socijalne zaštite u okviru zapošljavanja, koja bi mogla biti zabranjena navedenim propisima Unije. Naime, posebna priroda radnog odnosa koja se utvrđuje u pogledu te skupine ne može rezultirati neopravdanim, potpuno neobrazloženim oduzimanjem osnovnih prava koja su zajamčena pravnim poretkom Unije i španjolskim Ustavom.

RADNI DOKUMENT