

Věc C-843/19**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

20. listopadu 2019

Předkládající soud:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Španělsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

12. listopadu 2019

Odvolatel:

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Žalobkyně v prvním stupni:

BT

Předmět původního řízení

Přiznání předčasného odchodu do důchodu pracovníci zařazené ve zvláštním systému španělského sociálního zabezpečení pro pracovníky v domácnosti (původně zvláštní režim domácích služeb, později zvláštní režim pracovníků v domácnosti).

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Slučitelnost čl. 208 odst. 1 písm. c) Ley General de la Seguridad Social (zákon o sociálním zabezpečení), jenž zakazuje předčasný odchod do důchodu, pokud částka důchodu, která má být vyplácena, nedosahuje minimálního důchodu, se směrnicemi 79/7 a 2006/54.

Předběžná otázka

Je takové vnitrostátní ustanovení, jako je čl. 208 [odst. 1 písm.] c) Ley General de la Seguridad Social (zákon o sociálním zabezpečení) z roku 2015, které u všech

pojištěnců obecného režimu vyžaduje, aby se v případě dobrovolného předčasného odchodu do důchodu částka důchodu, která má být vyplácena, vypočtená dle řádného systému, bez doplatků do minima, alespoň rovnala minimálnímu důchodu, v rozporu s unijním právem proto, že nepřímo diskriminuje ženy pojištěné v obecném režimu, neboť se vztahuje na mnohem větší počet žen než mužů?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Směrnice Rady 79/7/EHS ze dne 19. prosince 1978 o postupném zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení (Úř. věst. 1979, L 6, s. 24; Zvl. vyd. 05/01, s. 215). Článek 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 1.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání (přepracované znění) (Úř. věst. 2006, L 204, s. 23). Bod 30 odůvodnění a čl. 2 odst. 1 a článek 19.

Rozsudek ze dne 7. května 1991, Komise v. Belgie (C-229/89, EU:C:1991:187), bod 13.

Rozsudek ze dne 9. listopadu 1992, Molenbroek v. Sociale Verzekeringsbank (C-226/91, EU:C:1992:451), bod 19.

Rozsudek ze dne 14. prosince 1995, Nolte v. Landesversicherungsanstalt Hannover (C-317/93, EU:C:1995:438), bod 33.

Rozsudek ze dne 8. května 2019, Villar Láziz (C-161/18, EU:C:2019:382), body 37 až 39.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (přepracované znění obecného zákona o sociálním zabezpečení), schválené Real Decreto Legislativo 8/2015 (královské legislativní nařízení č. 8/2015) ze dne 30. října 2015 (BOE č. 261 ze dne 31. října 2015, s. 103 291; dále jen „LGSS“). Články 59, 207 a 208.

Decreto 825/1976 (nařízení č. 825/1976) ze dne 22. dubna 1976, por el que se regula la cotización en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar (kterým se upravuje pojištění ve zvláštním režimu sociálního zabezpečení pracovníků v domácnosti) (BOE č. 99 ze dne 24. dubna 1976, s. 8106).

Ley 27/2011 (zákon č. 27/2011) ze dne 1. srpna 2011, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (o aktualizaci, přizpůsobení a modernizaci systému sociálního zabezpečení) (BOE č. 84 ze dne 2. srpna 2011, s. 87495). Třicáté deváté dodatkové ustanovení.

Real Decreto-Ley 28/2018 (královské nařízení s mocí zákona č. 28/2018) ze dne 28. prosince 2018, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (o valorizaci důchodů a dalších naléhavých opatřeních v oblasti sociální, pracovní a zaměstnanosti (BOE č. 314 ze dne 29. prosince 2018, s. 129875). Článek 4 odst. 2.

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 Žalobkyně v prvním stupni a další účastnice odvolacího řízení BT dne 12. prosince 2016 podala k INSS žádost o přiznání dobrovolného předčasného starobního důchodu od 4. ledna 2017, kdy měla dosáhnout 63 let věku, s tím, že dobrovolně rozvázala dosavadní pracovní poměr. Platila vždy pojištění v dřívějším zvláštním režimu domácích služeb, nyní zvláštním systému pro pracovníky v domácnosti, přičemž byla pojištěná po dobu 14 054 dní, vyjma 166 dní.
- 2 Rozhodnutím INSS ze dne 19. prosince 2016 bylo přiznání dávky zamítnuto z důvodu, že částka důchodu, která jí má být vyplácena, nedosahuje výše minimálního důchodu, který by jí příslušel na základě jejích rodinných poměrů při dosažení věku 65 let, a to v souladu s podmínkami uvedenými v čl. 208 odst. 1 písm. c) LGSS.
- 3 Správní stížnost před podáním žaloby byla rozhodnutím ze dne 10. března 2017 zamítnuta. Rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že by její důchod dosahoval částky 549,30 eura měsíčně, což odpovídá uplatnění procentní sazby 85 % na výpočtový základ 646,24 eura. Dále bylo dodáno, že důchod, který by jí příslušel, nedosahuje minimálního starobního důchodu ve výši 637,10 eur, a proto nesplňuje podmínky uvedeného čl. 208 odst. 1 písm. c) LGSS.
- 4 Dne 27. dubna 2017 pracovníce podala proti INSS žalobu k Juzgado de lo Social n.º 10 de Barcelona (pracovníprávní soud č. 10 v Barceloně, Španělsko), kterou se domáhala přiznání dobrovolného předčasného starobního důchodu. Soud dospěl k závěru, že právní úprava použitá INSS nepřímo diskriminuje ženy, které mají v sektoru pracovníků v domácnosti většinu, a proto ji nelze použít, a to v souladu s judikaturou Soudního dvora týkající se směrnice 79/7.
- 5 V rozsudku je uvedeno, že INSS v jedné ze zpráv udává, že v současnosti osoba, jež byla vždy zařazena do zvláštního režimu pracovníků v domácnosti, která do roku 2011 platila pojištění z pevného vyměřovacího základu a od roku 2012 platí pojištění z nejvyššího možného základu, přestože doloží dobu pojištění v délce 44 a půl roku, nemůže dosáhnout na předčasný starobní důchod v 63 letech, protože by nedosáhla vyššího důchodu, než je minimální, který jí přísluší v 65 letech. Z tohoto důvodu soud v rozsudku dospěl k názoru, že dochází k nepřímé diskriminaci, a proto vnitrostátní ustanovení přímo nepoužil a přiznal požadovaný dobrovolný předčasný odchod do důchodu.
- 6 INSS podal proti rozsudku odvolání k předkládajícímu soudu.

Základní argumenty účastníků původního řízení

- 7 INSS tvrdí, že není splněna zákonná podmínka pro předčasný odchod do důchodu na základě rozhodnutí dotyčné osoby spočívající v tom, že částka důchodu, která má být vyplácena, musí přesahovat minimální částku důchodu, která by dotyčné osobě příslušela na základě jejich rodinných poměrů při dosažení věku 65 let. Domnívá se, že nedochází k diskriminaci na základě pohlaví, jelikož zde existuje objektivní důvod mimo jakoukoli diskriminaci, a to požadavek přijetí naléhavých opatření vyžadovaných Evropskou unií za účelem zachování udržitelnosti systému sociálního zabezpečení, zvláště dosažení udržitelné rovnováhy mezi dobou zaměstnání a dobou důchodu. Pokud by bylo možné dobrovolně dosáhnout na starobní důchod bez omezení, důsledky pro sociální zabezpečení by byly závažné a nepřijatelné „nejen z důvodu vyššího počtu přiznaných důchodů, ale z důvodu výdajů, které by představovalo financování příslušných doplatků do minima“, což by bylo v rozporu s doporučeními Evropské unie a s Toledským paktem, který je provádí.
- 8 BT není proti položení předběžné otázky. Státní zastupitelství, které není účastníkem řízení, se domnívá, že položení předběžné otázky není nutné, jelikož lze ustanovení přímo nepoužít na základě doktríny Soudního dvora. INSS opakuje svá předchozí tvrzení.

Stručné uvedení důvodů žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 9 V projednávané věci je sporná slučitelnost čl. 208 odst. 1 písm. c) LGSS v rozsahu, v němž je použit na ženy, se směrnicemi 79/7 a 2006/54. Předmětné ustanovení stanoví: „po doložení obecných a zvláštních podmínek pro daný druh starobního důchodu musí částka důchodu, která má být vyplácena, přesahovat částku minimálního důchodu, který by dotyčné osobě příslušel na základě jejich rodinných poměrů při dosažení věku šedesáti pěti let. V opačném případě nelze odejít do tohoto druhu předčasného starobního důchodu.“
- 10 Minimální důchod je každoročně stanovován ve státním rozpočtu a znamená, že žádnému důchodci nemůže být vyplácen nižší důchod, než činí stanovená minimální částka, pokud nemá jiné příjmy než ze sociálního zabezpečení, přestože má podle právních předpisů určujících výši důchodů nárok na nižší dávky. V takovém případě se k částce důchodu, která má být vyplácena, přidává doplatek do minima ze státního rozpočtu, a to za účelem zajištění minimálního příjmu, považovaného za existenční minimum.
- 11 Účelem podmínky uvedené v čl. 208 odst. 1 písm. c) LGSS je umožnit dosažení důchodu, který by byl minimálně dostačující k uspokojení potřeb důchodce, a to navíc tak, aby stát nemusel důchod, na který vznikne nárok na základě odvádění pojistného, pomocí doplatků do minima doplácet tak, aby částka tohoto důchodu dosáhla výše minimálního důchodu. Nicméně předkládající soud objasňuje, že podmínka se použije jedině na dobrovolný předčasný odchod do důchodu, nikoli

na vynucený předčasný odchod do důchodu, upravený v článku 207 LGSS, v důsledku zániku pracovněprávního vztahu z objektivních důvodů.

- 12 Podle předkládajícího soudu by bez této podmínky, že se částka důchodu, která má být vyplácena, musí alespoň rovnat minimální částce důchodu, mohl být důchodový věk volně posunut dopředu pouze na základě volního rozhodnutí pracovníka, aniž by došlo k jakékoli ztrátě důchodu, protože kdyby důchod nedosahoval částky minimálního důchodu, byl by do této částky doplacen. Na základě rozhodnutí dotyčného by tak byl zatížen rozpočet, čemuž se zákon snaží zabránit. Nadto, jak namítá INSS, Evropská unie doporučuje dosažení udržitelné rovnováhy mezi dobou zaměstnání a dobou důchodu – vyplývá to z takzvané zelené knihy ze dne 7. 7. 2010, COM(2010)365, „na cestě k přiměřeným, udržitelným a spolehlivým důchodovým systémům v Evropě“, což je evropským cílem.
- 13 Po těchto obecných konstatováních se předkládající soud zabývá rozborem okolností projednávané věci. BT je pracovnící, která je pojištěnkou původního zvláštního režimu domácích služeb. Tento režim byl charakteristický tím, že jeho pojištěnci, v naprosté většině ženy, měli pevný, tj. jednotný vyměřovací základ, který byl roven minimálnímu vyměřovacímu základu v obecném režimu, shodnému s minimální mzdou v dané době. Z tohoto důvodu byly jejich základy pojištění, a tudíž i jejich důchody nižší než obecné.
- 14 Od roku 2012 došlo k postupnému začleňování do obecného režimu sociálního zabezpečení v podobě zvláštního systému pro pracovníky v domácnosti, takže vyměřovací základy pro stanovení pojistného se zvyšovaly: nejprve byla stanovena pásma vyměřovacích základů podle pásem pobírané mzdy tak, že každému mzdovému pásmu odpovídal určitý vyměřovací základ; v roce 2021 se bude vyměřovací základ rovnat skutečně pobírané mzdě. Každopádně, jak uvádí INSS, možnost dosáhnout na základě vlastních odvodů pojistného na minimální důchod se může měnit v závislosti na vývoji vyměřovacích základů tohoto zvláštního systému a na výši minimálního důchodu: pokud dojde ke zvýšení vyměřovacích základů v systému (nebo pokud se vyrovnají obecnému režimu), bude snazší tuto podmínku splnit; naopak pokud dojde ke zvýšení částky minimálního důchodu, pro danou skupinu bude dosažení na předčasný odchod do důchodu obtížnější.
- 15 Předkládající soud uvádí, že výše důchodu, která je v současnosti vyplácena pracovnícím pojištěným v dřívějším zvláštním režimu, se odvíjí jednak od původního systému pojištění, jednak od nízkých mezd v sektoru, odpovídajících na jedné straně profesní specializaci a na druhé straně finančním možnostem zaměstnavatelů. Tyto pracovnice spadají do sektoru, který ve skutečnosti není podnikatelský, nýbrž rodinný, v němž se v pozici zaměstnavatele nachází hlava rodiny s obecně nižšími finančními možnostmi, než jaké jsou v produktivních podnikatelských sektorech, a v němž je v současnosti práce odváděna v prostředí, kde oba z páru pracují, takže potřebují pomoc z vnějšku.

Proto jsou v tomto sektoru obecně nižší finanční možnosti, nižší odvody na pojistném a nižší vyplácené dávky.

- 16 INSS uvádí, že pracovnice v domácnosti představují skupinu, od níž je vyžadováno nižší přispívání k financování a udržitelnosti systému, a to jak vzhledem k nižším příspěvkům v minulosti na základě pevných vyměřovacích základů, tak k pozdějším limitům podle pásem. Dle jeho názoru je to důvodem pro omezené přiznávání předčasných odchodů do důchodu, protože jejich financování a vyplácené dávky, které jsou v zásadě stejné jako v obecném režimu, jsou v nerovnováze.
- 17 Předkládající soud má nicméně pochybnosti, zda čl. 208 odst. 1 písm. c) LGSS představuje nepřímou diskriminaci, zakázanou článkem 4 odst. 1 směrnice 79/7, ve vztahu k ženám, když jako dodatečnou podmínku dobrovolného odchodu do důchodu stanoví, že výsledný důchod se musí rovnat přinejmenším minimálnímu důchodu (bez doplatku do minima). Pokud by tato podmínka byla ustanovením upravujícím současný zvláštní systém pro pracovníky v domácnosti či pokud by byla omezena na jeho pojištěnce, nebylo by pochyb o diskriminaci, jelikož drtivou většinu pracovníků v domácích službách tvoří ženy: podle oficiálních statistik tvoří ženy 89 % z pracovníků v domácnosti. V tomto případě by ustanovení omezující oblast své působnosti na pracovníky v domácnosti bylo jistě diskriminační v rozsahu, v němž by stanovilo podmínku, kterou by nemohli splnit k dosažení předčasného odchodu do důchodu; ustanovení by tak bylo možno přímo nepoužít, aniž by bylo nutné položit předběžnou otázku, a to vzhledem k jasnému nesplnění povinnosti.
- 18 Ustanovení se však použije na celý obecný režim tvořený 14 882 318 pracovníky, a to muži i ženami, oproti 406 864 pojištěncům zvláštního systému pro pracovníky v domácnosti. Z toho důvodu je nutné rozšířit záběr posuzování na celý obecný režim. Pokud by posuzování bylo omezeno na dřívější zvláštní režim, nárok na dobrovolný předčasný odchod do důchodu by měly pouze jeho pojištěnky a neměly by jej ostatní ženy nacházející se ve stejné situaci z odlišných důvodů. Totéž by se dalo říct, kdyby posuzování bylo prováděno z perspektivy všech skupin žen, u nichž nastaly některé z historických či současných důvodů, které vedly k odvodům nižšího pojistného, a tudíž k nižšímu důchodu. V těchto případech by došlo ke zproštění povinnosti pro posuzovanou skupinu, do níž náleží žalobkyně, a ne pro ostatní.
- 19 V tomto smyslu předkládající soud uvádí, že se ustanovení použije mimo jiné také na pracovníky na částečný úvazek, z nichž většina jsou ženy, na pracovnice s nedostatečnou kvalifikací, potažmo nízkou mzdou, vzhledem k dřívějšímu nižšímu vzdělávání žen – s dopadem na druh práce vykonávané v současnosti, na pracovnice, které dříve po uzavření manželství opustily zaměstnání či samostatně výdělečnou činnost (a které dokonce byly donuceny je opustit na základě odvětvových norem) a které znovu začaly pracovat, když děti vyrostly, což se odráží v krátké době pojištění s následným dopadem na důchod, a na pracovnice, které se musely starat o invalidní či nezletilé rodinné příslušníky. Všechny tyto

pracovnice z historických důvodů a některé dokonce z důvodů současných odváděly pojistné v nižších částkách, po kratší dobu nebo obojí než pracovníci či pracovnice nenacházející se v podobné situaci, a důsledkem je vyšší počet a podíl žen, jež pobírají doplatky do minima a jsou dotčeny sporným ustanovením.

- 20 V této věci dle názoru předkládajícího soudu podle všeho dochází k porušení zásady nediskriminace, jak plyne ze statistik příjemců minimálních důchodů s doplatky. V současnosti minimální důchod činí 677,40 eura měsíčně bez nezaopatřeného manžela a 835,75 eura s nezaopatřeným manželem. Ze statistik samotného sociálního zabezpečení vyplývá, že minimální důchod je vyplácen 422 112 mužům, což představuje 15,23 % starobních důchodů mužů, a 468 822 ženám, což představuje 31,45 % starobních důchodů žen. Ženy tvoří pouze 35,55 % z celkového počtu starobních důchodců, zatímco představují 53,62 % z celkového počtu příjemců doplateků do minima (422 112 mužů vůči 468 822 ženám).
- 21 Nadto nic nenasvědčuje tomu, že by se tento rozdíl zmenšoval, ale naopak se postupně zvětšuje, přičemž tuto tendenci lze pozorovat od roku 2013. V září roku 2019 se tak počet starobních důchodců mužů s minimálním důchodem oproti prosinci roku 2018 snížil (ze 422 112 v prosinci roku 2018 se snížil na 412 931 v září roku 2019), zatímco počet žen s minimálním důchodem se zvýšil (ze 468 822 v prosinci roku 2018 se zvýšil na 477 490 v září roku 2019).