

Predmet C-843/19**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98. stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

20. studenoga 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

12. studenoga 2019.

Žalitelj:

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Druga stranka u žalbenom postupku:

BT

Predmet glavnog postupka

Odobrenje za prijevremeno umirovljenje radnici u posebnom podsustavu španjolske socijalne sigurnosti radnika u kućanstvu (ranije posebni sustav za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu, kasnije posebni sustav radnika u kućanstvu).

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Usklađenost s Direktivom 79/7 i Direktivom 2006/54 članka 208. stavka 1. točke (c) Leya General de la Seguridad Social (Opći zakon o socijalnoj sigurnosti), kojim se onemogućuje prijevremeno umirovljenje ako je iznos ostvarene mirovine manji od iznosa najniže mirovine.

Prethodno pitanje

Protivi li se pravu Zajednice nacionalno pravilo poput članka 208. stavka 1. točke (c) Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti iz 2015. kojim se od svih radnika

osiguranih u općem sustavu zahtijeva da, kako bi se mogli dobrovoljno prijevremeno umiroviti, iznos ostvarene mirovine, izračunan u skladu s redovnim sustavom bez najnižeg dodatka, bude barem jednak iznosu najniže mirovine, s obzirom na to da se njime neizravno diskriminiraju žene osigurane u općem sustavu jer se on primjenjuje na znatno veći broj žena nego muškaraca?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 1., članak 3. stavak 1. i 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 (SL 1979., L 6, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 7.)

Uvodna izjava 30., članak 2. stavak 1. i članak 19. 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 (preinaka) (SL 2006., L 204, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 246. i ispravci SL 2017., L 162, str. 56. i SL 2019., L 191, str. 45.)

Presuda od 7. svibnja 1991., Komisija/Belgija (C-229/89, EU:C:1991:187, t. 13.)

Presuda od 9. studenoga 1992., Molenbroek/Sociale Verzekeringsbank (C-226/91, EU:C:1992:451, t. 19.)

Presuda od 14. prosinca 1995., Nolte/ Landesversicherungsanstalt Hannover (C-317/93, EU:C:1995:438, t. 33.)

Presuda od 8. svibnja 2019., Villar Láziz (C-161/18, EU:C:2019:382, t. 37. do 39.)

Navedene odredbe nacionalnog prava

Članci 59., 207. i 208. Texta refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (Preinaka Općeg zakona o socijalnoj sigurnosti čiji je tekst potvrđen Kraljevskom zakonodavnom uredbom 8/2015 od 30. listopada) (BOE br. 261 od 31. listopada 2015., str. 103 291.; u daljnjem tekstu: LGSS)

Decreto 825/1976, de 22 de abril, por el que se regula la cotización en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar (Uredba 825/1976 od 22. travnja kojom se uređuje uplaćivanje doprinosa radnika u kućanstvu u poseban sustav socijalne sigurnosti) (BOE br. 99 od 24. travnja, str. 8106.)

Trideset deveta dodatna odredba Leya 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (Zakon 27/2011 od 1. kolovoza o dopuni, izmjeni i modernizaciji sustava socijalne sigurnosti) (BOE br. 84 od 2. kolovoza, str. 87495.)

Članak 4. stavak 2. Real Decreta-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (Kraljevska uredba sa zakonskom snagom 28/2018 od 28. prosinca za ponovnu ocjenu javnih mirovina i druge hitne mjere u području socijalnog i radnog prava te zapošljavanja) (BOE br. 314 od 29. prosinca, str. 129875.)

Sažet prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka

- 1 Tužiteljica i druga stranka u postupku, BT, podnijela je 12. prosinca 2016. Instituto Nacional de la Seguridad Social (Državni zavod za socijalno osiguranje, Španjolska; u daljnjem tekstu: INSS) zahtjev za priznanje prava na dobrovoljnu prijevremenu starosnu mirovinu s učinkom od 4. siječnja 2017., odnosno na dan na koji je navršavala 63 godine, uz dobrovoljno raskidanje ugovora o radu koji je bio na snazi. Doprinosi je uvijek uplaćivala u raniji posebni sustav za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu, sada posebni podsustav radnika u kućanstvu, za 14 054 dana, osim za 166 dana.
- 2 INSS-ovim rješenjem od 19. prosinca 2016. davanja su odbijena jer je iznos ostvarene mirovine manji od iznosa najniže mirovine na koji bi imala pravo s obzirom na svoju obiteljsku situaciju navršavanjem 65. godine, u skladu sa zahtjevima utvrđenim u članku 208. stavku 1. točki (c) LGSS-a.
- 3 Upravna pritužba podnesena prije pokretanja sudskog postupka odbijena je rješenjem od 10. ožujka 2017. U rješenju je navedeno da bi njezina mirovina iznosila 549,30 eura mjesečno, kao posljedica primjene postotka od 85 % na osnovicu od 646,24 eura. Nadalje je navedeno da je mirovina na koju bi imala pravo manja od najniže starosne mirovine, u iznosu od 637,10 eura, zbog čega ne ispunjava zahtjeve iz navedenog članka 208. stavka 1. točke (c) LGSS-a.
- 4 Radnica je 27. travnja 2017. Juzgadu de lo Social n.º 10 de Barcelona (Radni sud br. 10 u Barceloni, Španjolska) podnijela tužbu protiv INSS-a u kojoj je tražila da joj se prizna pravo na dobrovoljnu prijevremenu starosnu mirovinu. Taj je sud smatrao da se odredbom koju je INSS primijenio neizravno diskriminiraju žene, koje čine većinu u sektoru radnika u kućanstvu, i da se ta odredba stoga ne može primijeniti, u skladu sa sudskom praksom Suda u pogledu Direktive 79/7.
- 5 U toj se presudi ističe da INSS u svojem izvješću navodi da u trenutačnom okviru osoba koja je uvijek bila uključena u poseban sustav radnika u kućanstvu, koja je do 2011. uplaćivala doprinose na temelju fiksnih osnovica i koja je od 2012. uplaćivala doprinose na temelju najveće moguće osnovice, iako dokazuje da je 44 i pol godine uplaćivala doprinose, ne može ostvariti pravo na prijevremenu starosnu mirovinu s 63 godine jer ne može ostvariti iznos mirovine veći od iznosa najniže mirovine na koji ima pravo s navršanih 65 godina. Stoga je u presudi utvrđeno da je došlo do neizravne diskriminacije, zbog čega je primjena nacionalnog pravila izravno poništena te je priznato pravo na zatraženo dobrovoljno prijevremeno umirovljenje.

- 6 INSS je protiv te presude podnio žalbu Tribunalu Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije).

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 7 INSS tvrdi da nije ispunjen zakonski uvjet za dobrovoljno prijevremeno umirovljenje zainteresirane osobe koji se sastoji od toga da iznos ostvarene mirovine mora biti viši od najniže mirovine na koju bi odnosna osoba imala pravo s obzirom na svoju obiteljsku situaciju navršavanjem 65. godine. Smatra da ne postoji diskriminacija na temelju spola, s obzirom na to da postoji objektivan razlog koji nije povezan s bilo kakvom diskriminacijom, odnosno zahtjev za donošenje nužnih mjera koje zahtijeva Europska unija radi očuvanja održivosti sustava socijalne sigurnosti, osobito radi postizanja održive ravnoteže između trajanja radnog vijeka i umirovljenja. Kad bi postojala mogućnost dobrovoljnog umirovljenja bez ograničenja, posljedice za sustav socijalne sigurnosti bile bi ozbiljne i nemjerljive, „ne samo zbog većeg broja priznatih mirovina, nego zbog troška koji bi nastao financiranjem odgovarajućih najnižih dodataka”, što bi bilo protivno preporukama Europske unije i Sporazumu iz Toleda, kojim se one primjenjuju.
- 8 Što se tiče upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku, BT mu se ne protivi. Državno odvjetništvo, koje nije stranka u postupku, smatra da to upućivanje nije potrebno jer se primjena pravila može izravno poništiti na temelju sudske prakse Suda. INSS ponavlja svoje prethodne tvrdnje.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 U ovom se predmetu raspravlja o usklađenosti s Direktivom 79/7 i Direktivom 2006/54 članka 208. stavka 1. točke (c) LGSS-a, u dijelu u kojem se primjenjuje na žene. Navedenom se odredbom utvrđuje: „Nakon što se predoče dokazi u vezi s općim i posebnim kriterijima koji se primjenjuju na vrstu umirovljenja u pitanju, iznos ostvarene mirovine mora biti viši od najniže mirovine na koju bi odnosna osoba imala pravo s obzirom na svoju obiteljsku situaciju navršavanjem 65. godine. Taj oblik prijevremenog umirovljenja u suprotnom nije moguć.”
- 10 Najniža se mirovina svake godine utvrđuje općim proračunom španjolske države te podrazumijeva da nijedan umirovljenik ne može ostvariti pravo na mirovinu manju od najniže utvrđenog iznosa, pod uvjetom da ne ostvaruje prihode koji nisu povezani sa socijalnom sigurnosti, iako ima pravo na niže davanje u skladu s pravilima o utvrđivanju iznosâ mirovina. U tom slučaju, ostvarenoj mirovini dodaje se najniži dodatak, na teret državnog proračuna, kako bi se osigurao primitak najnižeg iznosa koji se smatra neophodnim.
- 11 Zahtjevom utvrđenim u članku 208. stavku 1. točki (c) LGSS-a nastoji se omogućiti primanje najniže mirovine koja je dovoljna za ispunjenje umirovljenikovih potreba i da se to usto može provesti na način da država ne treba

najnižim dodacima dopunjavati mirovinu na koju je ostvareno pravo uplaćivanjem doprinosa s ciljem da ta mirovina dosegne iznos najniže mirovine. Međutim, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se taj zahtjev primjenjuje isključivo na dobrovoljno prijevremeno umirovljenje, ali ne i na prisilno prijevremeno umirovljenje uređeno člankom 207. LGSS-a, koje je posljedica prekida radnog odnosa zbog objektivnih razloga.

- 12 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, kad ne bi postojao taj zahtjev da ostvarena mirovina mora biti barem jednaka iznosu najniže mirovine, dobna granica za umirovljenje mogla bi se slobodno, pukom voljom radnika, pomaknuti na raniju dob, bez ikakvog gubitka mirovine, jer bi se mirovina, ako ne bi dosegla iznos najniže mirovine, samo dopunila do tog iznosa. Na taj bi se način, voljom zainteresirane osobe, iznosi naplaćivali iz proračuna, što se nastoji izbjeći zakonom. Osim toga, kao što to tvrdi INSS, Europska unija preporuča postizanje održive ravnoteže između trajanja radnog vijeka i umirovljenja: to proizlazi iz takozvane Zelene knjige od 7. srpnja 2010., COM(2010) 365, „ka adekvatnim, održivim i sigurnim europskim mirovinskim sustavima”, što je Unijin cilj.
- 13 Nakon tih općih razmatranja, sud koji je uputio zahtjev započinje s analizom situacije u predmetnom slučaju. BT je radnica osigurana u ranijem posebnom sustavu za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu. Taj se sustav odlikovao time što su njegovi osiguranici, velikom većinom žene, imali fiksne osnovice doprinosa, odnosno jedinstvene osnovice koje su bile jednake najnižem pragu doprinosa za opći sustav, odnosno minimalnoj međusektorskoj plaći na snazi u danom trenutku. Zbog toga su njihove osnovice doprinosa, a stoga i mirovine, bile manje od općih doprinosa.
- 14 Od 2012. provedena je postupna integracija u okviru općeg sustava socijalne sigurnosti, poput posebnog podsustava radnika u kućanstvu, na način da su se iznosi osnovica doprinosa povećavali: najprije su utvrđene osnovice koje su rasle u skladu s platnim razredima, tako da je svakom platnom razredu odgovarala određena osnovica doprinosa; osnovica će doprinosa 2021. biti jednaka stvarno primljenoj plaći. U svakom slučaju, kao što to tvrdi INSS, mogućnost ostvarenja najniže mirovine vlastitim doprinosima može se mijenjati ovisno o tome kako se mijenjaju osnovice doprinosa u tom posebnom podsustavu i o tome koliki je iznos najniže mirovine: ako se povećaju osnovice doprinosa u podsustavu (ili ih se izjednači s općim sustavom), taj je zahtjev lakše ispuniti; s druge strane, ako se poveća iznos najniže mirovine, otežao bi se pristup tog kolektiva prijevremenom umirovljenju.
- 15 Sud koji je uputio zahtjev ističe da mirovina koju trenutačno primaju radnice osigurane u ranijem posebnom sustavu proizlazi iz ranijeg sustava uplaćivanja doprinosa i niskih plaća koje u tom sektoru te odgovaraju, s jedne strane, stručnom znanju i, s druge strane, gospodarskoj sposobnosti poslodavaca. Te radnice rade u sektoru koji zapravo nije poslovni nego obiteljski sektor, u kojem ulogu poduzetnika ima kućanica ili kućedomaćin, s financijskom sposobnosti koja je u pravilu manja od financijske sposobnosti različitih proizvodnih poslovnih

sektora, i u kojem se danas ta djelatnost obavlja u okruženju u kojem oba partnera rade na način da im je potrebna vanjska pomoć kako bi to mogli ostvariti. Iz toga općenito proizlazi manja financijska sposobnost sektora, manji uplaćeni doprinosi i manja primljena davanja.

- 16 INSS ističe da radnice u kućanstvu čine kolektiv od kojeg se zahtijeva manji doprinos financiranju i održivosti sustava, zbog njegova manjeg doprinosa kroz povijest na temelju fiksnih osnovica, kao i kasnijih ograničenja po platnim razredima. Prema njegovu mišljenju, time se opravdava ograničenje prava na prijevremeno umirovljenje, s obzirom na neravnotežu između njihova financiranja i davanja koja primaju, a koja su u biti jednaka davanjima u općem sustavu.
- 17 Međutim, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu toga dovodi li članak 208. stavak 1. točka (c) LGSS-a do neizravne diskriminacije, zabranjene člankom 4. stavkom 1. Direktive 79/7, u odnosu na žene, time što se njime kao dodatni zahtjev za dobrovoljno umirovljenje utvrđuje da posljedična mirovina mora biti barem jednaka iznosu najniže mirovine (bez najnižeg dodatka). Kad bi taj zahtjev bio sadržan u pravilu kojim se uređuje sadašnji posebni podsustav radnika u kućanstvu, ili kad bi bio ograničen na njegove osiguranike, diskriminacija bi nedvojbeno postojala, s obzirom na to da veliku većinu radnika koji pružaju usluge u kućanstvu čine žene: prema službenim statistikama, 89 % radnika u kućanstvu jesu žene. U tom slučaju, pravilo kojim bi se njegovo područje primjene ograničilo na radnike u kućanstvu nedvojbeno bi bilo diskriminirajuće, s obzirom na to da bi se njime utvrdio zahtjev koji oni ne bi mogli ispuniti kako bi se prijevremeno umirovili; tako bi se primjena tog pravila mogla izravno poništiti, bez potrebe za upućivanjem zahtjeva za prethodnu odluku, s obzirom na jasnu prirodu povrede.
- 18 Međutim, pravilo se primjenjuje na cijeli opći sustav, koji čine 14 882 318 radnika, muškaraca i žena, u odnosu na 406 864 osiguranika u posebnom podsustavu radnika u kućanstvu. Stoga se područje primjene treba proširiti na cijeli opći sustav. Ako bi se područje primjene ograničilo na raniji posebni sustav, pravo na dobrovoljno prijevremeno umirovljenje imale bi samo njegove osiguranice, ali ne i druge žene koje se iz drugih razloga nalaze u istoj situaciji. Isto bi moglo vrijediti ako bi se područje primjene utvrdilo s aspekta svih grupa žena na koje odnosi jedan od povijesnih ili današnjih uzroka manjih doprinosa i stoga manjih mirovina. U tim slučajevima, izuzeće bi se primijenilo na odgovarajuću grupu, kojoj pripada tužiteljica, ali ne i na druge grupe.
- 19 U tom smislu, sud koji je uputio zahtjev ističe da se pravilo primjenjuje, među ostalim, i na radnike zaposlene na nepuno radno vrijeme, koji su većinom žene, na radnice s nižom stručnom spremom, a stoga i niskom plaćom, zbog nekadašnjeg slabijeg obrazovanja žena, s današnjom posljedicom koja se odražava u vrsti posla koji obavljaju, na radnice koje su prije, nakon stupanja u brak, napuštale posao koji su obavljale u svojstvu zaposlene ili samozaposlene osobe, i koje su ga čak morale napustiti zbog nekih sektorskih pravila, i koje su ponovno počele raditi tek kad su djeca odrasla, zbog čega su ponovno kratko uplaćivale doprinose, što je

pak utjecalo na njihovu mirovinu, i na radnice koje su se morale brinuti o članovima obitelji s invaliditetom ili maloljetnicima. Sve su one iz povijesnih razloga i razloga od kojih su neki i danas aktualni uplaćivale doprinose u manjem iznosu ili tijekom kraćeg razdoblja, ili oboje, nego radnici i radnice koji se ne nalaze u tim okolnostima, zbog čega postoji veći broj i postotak žena koje primaju najniži dodatak i na koje utječe sporno pravilo.

- 20 U tom slučaju, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, čini se da je došlo i do povrede načela nediskriminacije, s obzirom na statističke podatke o primateljima najnižih mirovina s pripadajućim dodacima. Tako danas najniža mirovina iznosi 677,4 eura mjesečno, bez uzdržavanog bračnog druga, i 835,75 eura s uzdržavanim bračnim drugom. Iz statističkih podataka samog sustava socijalne sigurnosti proizlazi da najnižu mirovinu prima 422 112 muškaraca, koji predstavljaju 15,23 % starosnih mirovina muškaraca, u odnosu na 468 822 žena, koje predstavljaju 31,45 % starosnih mirovina žena. Tako žene čine samo 35,55 % svih umirovljenika sa starosnom mirovinom, a čine 53,62 % svih primatelja najnižeg dodatka (422 112 muškaraca, u odnosu na 468 822 žena).
- 21 Osim toga, čini se da se ta razlika ne smanjuje, nego se naprotiv povećava, što je trend koji se bilježi od 2013. Tako se u rujnu 2019. broj umirovljenika s najnižom starosnom mirovinom smanjio u odnosu na prosinac 2018. (s 422 112 u prosincu 2018. na 412 931 u rujnu 2019.), dok se broj umirovljenica s najnižom mirovinom povećao (s 468 822 u prosincu 2018. na 477 490 u rujnu 2019.).

RADNI DOKUMENT