

Sprawa C-843/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

20 listopada 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Hiszpania)

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

12 listopada 2019 r.

Strona skarżąca:

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Druga strona postępowania:

BT

Przedmiot postępowania głównego

Przyznanie pracownicy prawa do wcześniejszej emerytury w ramach hiszpańskiego Sistema especial para Empleados de Hogar de la Seguridad Social (szczególnego systemu ubezpieczenia społecznego dla pracowników domowych), poprzednio obowiązującego Régimen Especial del Servicio doméstico (szczególnego systemu dla służby domowej), a następnie Régimen Especial de Empleados de Hogar (szczególnego systemu dla pracowników domowych).

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Zgodność z dyrektywami 79/7 oraz 2006/54 art. 208 ust. 1 lit. c) Ley General de la Seguridad Social (powszechnej ustawy o zabezpieczeniu społecznym), który uniemożliwia przyznanie wcześniejszej emerytury, jeżeli wypłacana emerytura miałaby być niższa od emerytury minimalnej.

Pytanie prejudycjalne

Czy przepis prawa krajowego, taki jak art. 208 ust. 1 lit. c) Ley General de la Seguridad Social (powszechnej ustawy o zabezpieczeniu społecznym) z 2015 r., zgodnie z którym osoby objęte ogólnym systemem [zabezpieczenia społecznego] mogą przejść na dobrowolną, wcześniejszą emeryturę jedynie wówczas, gdy kwota należnej im emerytury obliczona według zasad ogólnych, bez dodatku uzupełniającego do wysokości emerytury minimalnej, jest co najmniej równa emeryturze minimalnej, jest sprzeczny z prawem wspólnotowym w zakresie, w jakim dyskryminuje on pośrednio kobiety objęte ogólnym systemem [zabezpieczenia społecznego] poprzez stosowanie go wobec znacznie większej liczby kobiet niż mężczyzn?

Powołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 1979, L 6, s. 24; polskie wydanie specjalne: rozdział 05, tom 001, s. 215–216). Artykuł 1, art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1.

Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana) (Dz.U. 2006, L 204, s. 23). Motyw 30 i art. 2 ust. 1 oraz art. 19.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 maja 1991 r., Komisja/Belgia, C-229/89, EU:C:1991:187, pkt 13.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 listopada 1992 r., Molenbroek/Sociale Verzekeringsbank, C-226/91, EU:C:1992:451, pkt 19.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 grudnia 1995 r., Nolte/Landesversicherungsanstalt Hannover, C-317/93, EU:C:1995:438, pkt 33.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2019 r., Villar Láz, C-161/18, EU:C:2019:382, pkt 37-39.

Powołane przepisy prawa krajowego

Tekst jednolity Ley General de la Seguridad Social (powszechnej ustawy o zabezpieczeniu społecznym) przyjęty w drodze Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (królewskiego dekretu z mocą ustawy 8/2015 z dnia 30 października 2015 r.) (BOE nr 261 z dnia 31 października 2015 r., s. 103 291; zwanej dalej „LGSS”). Artykuły 59, 207 oraz 208.

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 (dekret 825/1976 z dnia 22 kwietnia 1976 r. w sprawie uregulowania składek w ramach szczególnego systemu zabezpieczenia społecznego dla pracowników domowych) (BOE nr 99 z dnia 24 kwietnia 1976 r., s. 8106).

Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (ustawa 27/2011 z dnia 1 sierpnia 2011 r. o aktualizacji, dostosowaniu i modernizacji systemu zabezpieczenia społecznego) (BOE nr 84 z dnia 2 sierpnia 2011 r., s. 87495). Postanowienie dodatkowe trzydzieste dziewięte.

Real Decreto-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 (królewski dekret z mocą ustawy 28/2018 z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie rewaloryzacji publicznych emerytur oraz innych pilnych środków w sferze socjalnej, pracy i zatrudnienia) (BOE nr 314 z dnia 29 grudnia 2018 r., s. 129875). Artykuł 4 ust. 2.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 BT, będąca stroną wnoszącą odwołanie od decyzji organu emerytalno-rentowego, a następnie drugą stroną postępowania apelacyjnego, w dniu 12 grudnia 2016 r. złożyła w INSS wniosek o przyznanie jej dobrowolnej, wcześniejszej emerytury począwszy od dnia 4 stycznia 2017 r., to jest od dnia, w którym ukończyła 63 lata życia i jednocześnie rozwiązała z własnej woli umowę o pracę. Zawsze odprowadzała ona składki do dawnego Régimen Especial del Servicio doméstico (szczególnego systemu dla służby domowej), a obecnie Sistema Especial para Empleados de Hogar (szczególnego systemu dla pracowników domowych) oraz udokumentowała 14 054 dni składkowych z wyłączeniem 166 dni.
- 2 INSS decyzją z dnia 19 grudnia 2016 r. odmówił przyznania emerytury na podstawie art. 208 ust. 1 lit. c) LGSS, ponieważ kwota emerytury, która byłaby jej należna, jest mniejsza od kwoty emerytury minimalnej, która przysługiwałaby jej z uwagi na sytuację rodzinną w momencie ukończenia 65 lat.
- 3 Odwołanie poprzedzające skierowanie sprawy do sądu zostało oddalone decyzją z dnia 10 marca 2017 r. W decyzji tej stwierdzono, iż emerytura BT wyniosłaby 549,30 EUR miesięcznie, co wynika z zastosowania współczynnika 85% do podstawy wymiaru w wysokości 646,24 EUR. Wskazano również, że emerytura, która byłaby jej wypłacana, jest niższa, niż emerytura minimalna, która wynosi 637,10 EUR, zatem nie spełnia ona przesłanek zawartych w przywołanym art. 208 ust. 1 lit. c) LGSS.
- 4 W dniu 27 kwietnia 2017 r. pracownica wniosła w przedmiocie tej decyzji INSS odwołanie do Juzgado de lo Social n.º 10 (sądu ds. socjalnych nr 10) w Barcelonie wnosząc o przyznanie jej dobrowolnej, wcześniejszej emerytury. Sąd ten uznał, iż

przepis zastosowany przez INSS stanowi pośrednią dyskryminację kobiet, które stanowią większość pracowników w sektorze pracowników domowych, a zatem, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, dotyczącym dyrektywy 79/7 nie może on być stosowany.

- 5 W wyroku tym stwierdzono, iż zgodnie z informacjami przekazanymi przez INSS osoba, która zawsze była objęta Régimen Especial de Empleados de Hogar (szczególnym systemem dla pracowników domowych) i która do 2011 r. odprowadzała składki obliczane od stałej podstawy, a począwszy od 2012 r. odprowadzała składki obliczane od najwyższej możliwej podstawy, nawet jeżeli wykaże okres odprowadzania składek wynoszący 44 lata i pół roku, nie może w praktyce uzyskać wcześniejszej emerytury w wieku 63 lat, ponieważ nie otrzyma ona emerytury wyższej, niż emerytura minimalna, jaką otrzymałaby w wieku 65 lat. Z tego względu przyjęto w wyroku, iż ma miejsce dyskryminacja pośrednia, a zatem przepis krajowy nie może być stosowany bezpośrednio i uznano wniosek o dobrowolną, wcześniejszą emeryturę za zasadny.
- 6 INSS wniósł apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 7 INSS wskazuje, iż nie została spełniona ustawowa przesłanka dla przyznania zainteresowanej dobrowolnej, wcześniejszej emerytury, zgodnie z którą wypłacana emerytura musi być wyższa niż emerytura minimalna, która przysługiwałaby zainteresowanej z uwagi na sytuację rodzinną w momencie ukończenia 65 lat. Stoi on na stanowisku, iż nie ma miejsca dyskryminacja ze względu na płeć, ponieważ zachodzą obiektywne względy niezwiązane z żadną dyskryminacją, to jest wymóg przyjęcia niezbędnych środków wymaganych przez Unię Europejską w celu utrzymania stabilności systemu zabezpieczenia społecznego, a zwłaszcza – osiągnięcia trwałej równowagi pomiędzy okresem zatrudnienia a okresem pobierania emerytury. Gdyby możliwe było dobrowolne przechodzenie na emeryturę bez ograniczeń, konsekwencje tego dla systemu zabezpieczenia społecznego byłyby poważne i nadmierne „nie tyle ze względu na dużą liczbę przyznawanych świadczeń emerytalnych, co z uwagi na koszt finansowania dodatków uzupełniających do wysokości emerytury minimalnej”, co byłoby sprzeczne z zaleceniami Unii Europejskiej i paktu z Toledo, który je wdraża.
- 8 BT nie sprzeciwia się wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Ministerio Fiscal (prokurator), który nie jest stroną, uważa, iż nie jest on konieczny, ponieważ zgodnie z orzecznictwem Tribunal Europeo [Trybunału Sprawiedliwości] można odstąpić od bezpośredniego stosowania tego przepisu. INSS podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 9 Przedmiotem niniejszej sprawy jest zgodność z dyrektywami 79/7 oraz 2006/54 art. 208 ust. 1 lit. c) LGSS w zakresie, w jakim ma on zastosowanie wobec kobiet. Przepis ten stanowi: „po spełnieniu wymogów ogólnych i szczegółowych związanych z danym trybem przejścia na emeryturę, kwota należnej emerytury musi być wyższa od kwoty emerytury minimalnej, która przysługiwałaby osobie zainteresowanej z uwagi na jej sytuację rodzinną w momencie ukończenia sześćdziesięciu pięciu lat; w przeciwnym wypadku nie można skorzystać z takiego trybu wcześniejszego przejścia na emeryturę”.
- 10 Emerytura minimalna ustalana jest co roku w Presupuestos Generales del Estado (budżecie ogólnym państwa) i oznacza to, że żaden emeryt nie może otrzymać emerytury niższej od ustalonej kwoty minimalnej pod warunkiem, iż nie uzyskuje on dochodów spoza systemu zabezpieczenia społecznego, nawet jeżeli zgodnie z przepisami dotyczącymi ustalania wysokości emerytur jest on uprawniony do niższego świadczenia. W takim przypadku do emerytury, która ma być wypłacana, dolicza się z budżetu państwa dodatek uzupełniający do wysokości emerytury minimalnej po to, aby zapewnić otrzymywanie środków na poziomie minimum egzystencji.
- 11 Celem ustanowienia wymogu określonego w art. 208 ust. 1 lit. c) LGSS jest umożliwienie otrzymywania emerytury w najniższej kwocie, która pozwala na zaspokojenie potrzeb emeryta, co może to mieć miejsce również bez konieczności uzupełniania przez państwo do wysokości emerytury minimalnej tej emerytury, do której uprawnienie wynika z tytułu odprowadzanych składek, jeżeli emerytura osiąga minimalną wysokość. Jednakże sąd odsyłający wyjaśnia, iż wymóg ten ma zastosowanie jedynie w przypadku dobrowolnego przejścia na wcześniejszą emeryturę, nie zaś – w przypadku uregulowanego w art. 207 LGSS przymusowego przejścia na wcześniejszą emeryturę będącego wynikiem ustania stosunku pracy z przyczyn obiektywnych.
- 12 Zdaniem sądu odsyłającego, gdyby nie został ustanowiony wymóg, zgodnie z którym kwota emerytury, która ma być wypłacana, powinna być co najmniej równa emeryturze minimalnej, wiek emerytalny mógłby być swobodnie obniżany w zależności od woli pracownika, bez jakiegokolwiek utraty emerytury, ponieważ w przypadku, gdyby należna emerytura nie osiągała kwoty emerytury minimalnej, byłaby ona uzupełniona do tej właśnie wysokości. Tym samym, z woli osoby zainteresowanej określone kwoty byłyby pokrywane z budżetu państwa, czego uniknięcie jest celem tej ustawy. Ponadto, jak wskazuje INSS, Unia Europejska zaleca osiągnięcie „stabilnej równowagi pomiędzy czasem spędzonym w pracy i na emeryturze”: wynika to z brzmienia tzw. Zielonej księgi z dnia 7.7.2010 r., COM(2010)365, „na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie”, co stanowi cel europejski.
- 13 Po sformułowaniu powyższych uwag ogólnych sąd odsyłający przechodzi do analizy okoliczności niniejszej sprawy. BT jest pracownicą podlegającą dawniej

obowiązującemu Régimen Especial del Servicio Doméstico (szczególnemu systemowi dla służby domowej). Zgodnie z tym systemem osoby nim objęte, w przeważającej większości kobiety, odprowadzały składki w oparciu o stałe podstawy ich odprowadzania, to jest jedynie takie, które pokrywały się z minimalną podstawą odprowadzania składek w systemie ogólnym, równą obowiązującemu w danym czasie minimalnemu wynagrodzeniu międzybranżowemu. Z tego względu ich podstawy odprowadzania składek, a w rezultacie ich emerytury, były niższe, niż w systemie ogólnym.

- 14 Począwszy od 2012 r. następowało ich stopniowe włączanie do Régimen General de la Seguridad Social (systemu ogólnego ubezpieczenia społecznego), w ramach Sistema Especial para Empleados de Hogar (szczególnego systemu dla pracowników domowych) w taki sposób, aby podstawy składek wzrastały kwotowo: po pierwsze, ustalone zostały rosnące podstawy składek w zależności od przedziałów otrzymywanego wynagrodzenia tak, aby każdemu przedziałowi wynagrodzenia odpowiadała jedna podstawa składek; w 2021 r. ta podstawa składek będzie równa rzeczywiście otrzymywanemu wynagrodzeniu. W każdym razie, jak wskazuje INSS, możliwość uzyskania emerytury minimalnej na podstawie odprowadzonych składek uzależniona jest od zmian podstawy składek w systemie szczególnym oraz od kwoty emerytury minimalnej: jeżeli podstawy składek w systemie będą rosły (lub zostaną dostosowane do systemu ogólnego) łatwiej będzie spełnić ten wymóg, natomiast, jeżeli rosnąć będzie kwota emerytury minimalnej, trudniej będzie tej grupie otrzymać wcześniejszą emeryturę.
- 15 Sąd odsyłający wskazuje, iż emerytury obecnie pobierane przez pracownice objęte tym systemem wynikają zarówno z poprzednio obowiązującego szczególnego systemu składkowego, jak i z niskiego poziomu wynagrodzeń w tym sektorze odpowiadających, z jednej strony, specjalizacji zawodowej oraz, z drugiej strony, możliwościom ekonomicznym pracodawców. Pracownice te są zatrudnione w sektorze, który w rzeczywistości nie jest sektorem przedsiębiorstw, lecz rodzin, w którym pracodawcą jest pan/i domu, którego możliwości ekonomiczne są co do zasady niższe, niż w różnego rodzaju sektorach działalności produkcyjnej oraz w którym działalność jest w rzeczywistości prowadzona w środowisku, w którym pracują oboje partnerzy, wymagają zatem w związku z tym zewnętrznej pomocy. Z tego wynikają mniejsze możliwości ekonomiczne tego sektora, niższe kwoty odprowadzanych składek i, co za tym idzie, otrzymywanych świadczeń.
- 16 INSS wskazuje, iż pracownice domowe stanowią grupę, od której wymaga się mniejszego wkładu w finansowanie i utrzymywanie systemu, zarówno ze względu na ich niższy historyczny wkład wynikający ze stałych podstaw odprowadzania składek, jak i późniejsze limity wynikające z przedziałów wynagrodzenia. Uzasadnia to jego zdaniem ograniczenia w przyznawaniu wcześniejszej emerytury z uwagi na brak równowagi pomiędzy finansowaniem systemu a wypłacanymi świadczeniami, które zasadniczo są takie same, jak w systemie ogólnym.

- 17 Sąd odsyłający powziął jednak wątpliwości co do tego, czy art. 208 ust. 1 lit. c) LGSS ustanawia zabronioną na mocy art. 4 ust. 1 dyrektywy 79/7 pośrednią dyskryminację kobiet poprzez ustanowienie dodatkowego wymogu, który musi być spełniony przy dobrowolnym przejściu na emeryturę i polegającego na tym, że emerytura, która ma być wypłacana, musi być co najmniej równa emeryturze minimalnej (bez dodatku uzupełniającego do wysokości emerytury minimalnej). Gdyby wymóg ten został ustanowiony w uregulowaniu dotyczącym obecnego Sistema Especial para Empleados de Hogar (szczególnego systemu dla pracowników domowych) lub ograniczał się osób nim objętych, niewątpliwie miałyby miejsce dyskryminacja w zakresie, w jakim zdecydowaną większość pracowników domowych stanowią kobiety: zgodnie z oficjalnymi statystykami 89% pracowników domowych stanowią kobiety. W takim przypadku przepis ograniczający zakres jego stosowania do pracowników domowych miałby niewątpliwie charakter dyskryminacyjny w zakresie, w jakim ustanawia on wymóg, którego nie można spełnić w celu uzyskania wcześniejszej emerytury: można by było zatem bezpośrednio odstąpić od jego stosowania bez konieczności występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z uwagi na jednoznaczny charakter naruszenia.
- 18 Przepis ten jednakże ma zastosowanie do całości systemu ogólnego obejmującego 14 882 318 pracowników, mężczyzn i kobiet, z których 406 864 stanowią osoby objęte Sistema Especial para Empleados de Hogar (szczególnym systemem dla pracowników domowych). Z tego względu konieczne jest rozszerzenie zakresu przeprowadzanej analizy na cały system ogólny. W przypadku ograniczenia do poprzednio obowiązującego systemu szczególnego, jedynie objęte nim kobiety byłyby uprawnione do dobrowolnej, wcześniejszej emerytury, z wyłączeniem innych, które z innych względów znajdują się w takiej samej sytuacji. To samo można by powiedzieć, gdyby przeprowadzić analizę z punktu widzenia każdej z grup kobiet poddanych jednemu z historycznych lub aktualnych uwarunkowań, które spowodowały odprowadzanie przez nie niższych składek i, co z tym idzie, pobieranie niższej emerytury. W takich przypadkach zwolnienie dotyczyłoby danej grupy, do której należy BT, z wyłączeniem innych grup.
- 19 W tym zakresie sąd odsyłający wskazuje, że przepis ten ma zastosowanie również w przypadku pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (w większości kobiet), pracownic o niskich kwalifikacjach i, w rezultacie, o niskich wynagrodzeniach, a to z uwagi na niższe dawniej wykształcenie kobiet (mające obecnie wpływ na rodzaj wykonywanej pracy), pracownic, które uprzednio ze względu na zawarcie małżeństwa zaprzestały świadczenia pracy lub prowadzenia własnej działalności (w tym również zostały zmuszone do zaprzestania pracy na mocy określonych przepisów sektorowych) i wznowiły ją po osiągnięciu przez dzieci pełnoletności, czego efektem jest krótki okres składkowy mający wpływ na wysokość emerytury, a także w przypadku pracownic, które musiały opiekować się m.in. niepełnosprawnymi lub małoletnimi członkami rodziny. Wszystkie one z powodu historycznych oraz niektórych wciąż aktualnych uwarunkowań odprowadzały składki w niższych kwotach lub w krótszych okresach czasu, bądź łącznie w niższych kwotach i w krótszych okresach czasu, niż pracownicy/e,

którzy lub które nie znajdują się w takiej sytuacji, a konsekwencją tego jest większa liczba i odsetek kobiet, które otrzymują dodatki do wysokości emerytury minimalnej i których dotyczy sporny przepis.

- 20 W niniejszej sprawie, zdaniem sądu odsyłającego, wydaje się również, że doszło do naruszenia zasady niedyskryminacji, biorąc pod uwagę dane statystyczne dotyczące osób otrzymujących emerytury z dodatkiem uzupełniającym do emerytury minimalnej. W chwili obecnej emerytura minimalna wynosi miesięcznie 677,40 EUR bez małżonka na utrzymaniu i 835,75 EUR z małżonkiem na utrzymaniu. Ze statystyk systemu zabezpieczenia społecznego wynika, iż emerytury minimalne otrzymuje 422 112 mężczyzn, co stanowi 15,23% emerytur wypłacanych mężczyznom oraz 468 822 kobiet, co stanowi 31,45% emerytur wypłacanych kobietom. Kobiety stanowią przy tym jedynie 35,55% ogółu emerytów, podczas gdy stanowią 53,62% odbiorców dodatków uzupełniających do emerytury minimalnej (422 112 mężczyzn w porównaniu do 468 822 kobiet).
- 21 Ponadto nie wydaje się, aby różnica ta się zmniejszała, lecz, wręcz przeciwnie, ulega ona zwiększeniu, ponieważ taką tendencję obserwuje się od 2013 r. I tak, we wrześniu 2019 r. liczba emerytów mężczyzn otrzymujących emerytury minimalne zmniejszyła się w porównaniu z 2018 r. (z 422 112 osób w grudniu 2018 r. do 412 931 osób we wrześniu 2019 r.), podczas gdy liczba kobiet otrzymujących emerytury minimalne zwiększyła się (z 468 822 osób w grudniu 2018 r. do 477 490 osób we wrześniu 2019 r.).