

Sprawa C-113/22**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

17 lutego 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Hiszpania)

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

2 lutego 2022 r.

Strony skarżące:

DX

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Druga strona postępowania:

Tesorería General de la Seguridad Social

Przedmiot postępowania głównego

Renta z tytułu trwałej niezdolności do pracy – Dodatek macierzyński – Przyznawanie mężczyznom

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni – Artykuł 267 TFUE – Dyskryminacja ze względu na płeć – Artykuły 4–6 dyrektywy 79/7/EWG – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości stwierdzający istnienie takiej dyskryminacji – Krajowa praktyka administracyjna utrzymująca dyskryminację – Data, od której orzeczenie sądu wywołuje skutek – Odszkodowanie z tytułu poniesionej szkody

Pytania prejudycjalne

1. Czy praktykę instytucji zarządzającej określoną w Criterio de Gestión 1/2020 (kryterium zarządzania 1/2020) z dnia 31 stycznia 2020 r. wydanym przez Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS (poddyrekcję generalną ds. planowania i pomocy prawnej krajowego instytutu zabezpieczenia społecznego) polegającą na każdorazowym odmawianiu przyznania spornego dodatku mężczyznom i wymuszaniu na nich dochodzenia go na drodze sądowej, jak miało to miejsce w przypadku skarżącego w niniejszej sprawie, należy na podstawie dyrektywy 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 uznać za naruszenie administracyjne tej dyrektywy odmienne od naruszenia legislacyjnego dyrektywy, o którym mowa w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 grudnia 2019 r., WA, C-450/18, tak że to naruszenie administracyjne samo w sobie stanowi dyskryminację ze względu na płeć, biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 4 zasada równego traktowania została zdefiniowana jako brak jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na płeć, bądź bezpośrednio, bądź pośrednio, a zgodnie z art. 5 państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu uchylecia przepisów zarówno ustawowych, jak i administracyjnych sprzecznych z zasadą równego traktowania?

2. Czy w świetle odpowiedzi udzielonej na powyższe pytanie i przy uwzględnieniu dyrektywy 79/7 (w szczególności art. 6 oraz zasad równoważności i skuteczności w odniesieniu do skutków prawnych naruszenia prawa Unii) orzeczenie sądu w przedmiocie dodatku wywołuje skutek począwszy od daty złożenia wniosku (z trzymiesięczną mocą wsteczną), czy też datą, od której wywołuje ono skutek, powinna być wstecznie data wydania lub opublikowania wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie WA albo data zdarzenia stanowiącego podstawę przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy, do którego odnosi się sporny dodatek?

3. Czy w świetle odpowiedzi na powyższe pytania i przy uwzględnieniu mającej zastosowanie dyrektywy (w szczególności art. 6 oraz zasad równoważności i skuteczności w odniesieniu do skutków prawnych naruszenia prawa Unii) należy przyznać odszkodowanie tytułem naprawienia szkody, które miałyby skutek odstraszający, z uwagi na to, że szkoda ta nie zostaje naprawiona w następstwie ustalenia daty, od której orzeczenie sądu w przedmiocie dodatku wywołuje skutek, oraz czy kwotę kosztów sądowych i wynagrodzenia adwokackiego poniesionych w postępowaniu przed Juzgado de lo Social (sądem pierwszej instancji) i Sala de lo Social (sądem drugiej instancji) należy w każdym przypadku uwzględnić jako element odszkodowania?

Przywołane 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, art. 4–6.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 grudnia 2019 r., WA (C-450/18, EU:C:2019:1075).

Przywołane przepisy prawa krajowego

- Konstytucja, art. 14 (zasada równości).
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (ustawa organiczna 3/2007 z dnia 22 marca 2007 r. o rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn).

Artykuł 10: „Działania [...], które stanowią lub powodują dyskryminację ze względu na płeć, są nieważne i bezskuteczne oraz prowadzą do powstania odpowiedzialności poprzez system naprawienia szkody w naturze lub odszkodowań rzeczywistych, skutecznych i proporcjonalnych do poniesionej szkody, jak również, w stosownym przypadku, poprzez skuteczny i odstraszący system kar zapobiegający działaniom dyskryminacyjnym”.

- 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 (królewski dekret ustawodawczy 8/2015 z dnia 30 października 2015 r. w sprawie zatwierdzenia zmienionego tekstu powszechnej ustawy o zabezpieczeniu społecznym) (wersja mająca zastosowanie *ratione temporis* w postępowaniu głównym):

Artykuł 53: „1. Uprawnienie do świadczeń przedawnia się z upływem pięciu lat od dnia następującego po dniu, w którym nastąpiło zdarzenie stanowiące podstawę przyznania danego świadczenia z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w niniejszej ustawie, a przyznanie świadczenia wywołuje skutek również za okres trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia odpowiedniego wniosku [...]”.

Artykuł 60: „1. Kobietom mającym dzieci biologiczne lub przysposobione i otrzymującym na jakichkolwiek zasadach z systemu zabezpieczenia społecznego świadczenia składowe z tytułu emerytury, renty wdowiej lub renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy przysługuje ze względu na ich wkład demograficzny w zabezpieczenie społeczne dodatek emerytalny lub rentowy [...]”.

- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (ustawa 36/2011 z dnia 10 października 2011 r. o sądach pracy i zabezpieczeń społecznych).

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 DX, który ma dwoje dzieci, przyznano rentę z tytułu trwałej niezdolności do pracy ze skutkiem od dnia 10 listopada 2018 r.
- 2 W dniu 12 grudnia 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w sprawie WA (C-450/18, EU:C:2019:1075, zwany dalej „wyrokiem WA”), w którym stwierdził on, że „[d]yrektywę 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 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego, który ze względu na wkład demograficzny kobiet w system zabezpieczenia społecznego ustanawia prawo do dodatku rentowego w przypadku kobiet mających przynajmniej dwoje dzieci biologicznych lub przysposobionych i otrzymujących rentę składkową z tytułu trwałej niezdolności do pracy w ramach krajowego systemu zabezpieczenia społecznego, podczas gdy znajdujący się w identycznej sytuacji mężczyźni nie mają prawa do takiego dodatku”.
- 3 W związku z przywołanym wyrokiem Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) (poddyrekcja generalna ds. planowania i pomocy prawnej krajowego instytutu zabezpieczenia społecznego) opublikowała Criterio de Gestión 1/2020 (kryterium zarządzania 1/2020) z dnia 31 stycznia 2020 r., w którym wskazuje się, że: „do czasu wprowadzenia zmian legislacyjnych niezbędnych do dostosowania art. 60 TRLGSS [zmienionego tekstu powszechnej ustawy o zabezpieczeniu społecznym] do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustanawia się następujące wytyczne dla działań instytucji zarządzającej: 1. Dodatek do renty z tytułu trwałej niezdolności do pracy, emerytury i renty wdowiej, o którym mowa w art. 60 TRLGSS, będzie nadal przyznawany wyłącznie kobietom spełniającym przesłanki w nim określone, tak jak to miało miejsce do tej pory, do czasu wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych w treści przywołanego przepisu prawa. 2. Postanowienia pkt 1 stosuje się w sposób nienaruszający obowiązku wykonania prawomocnych wyroków sądów, na mocy których przywołany dodatek emerytalny został przyznany mężczyznom [...]”.
- 4 W dniu 10 listopada 2020 r. DX złożył wniosek o przyznanie dodatku macierzyńskiego na podstawie art. 60 LGSS [ustawy o zabezpieczeniu społecznym]. Wniosek ten został oddalony decyzją administracyjną z dnia 17 listopada 2020 r.
- 5 DX wniósł skargę na przywołaną decyzję administracyjną do Juzgado de lo Social n.º 2 de Vigo (sąd pracy nr 2 w Vigo), który stwierdził w wyroku z dnia 15 lutego 2021 r., że DX jest uprawniony do dodatku. Uzasadniając przyznanie uprawnienia do dodatku, sąd odniósł się do wyroku WA. Sąd uznał, że przyznany dodatek należny jest od dnia 10 sierpnia 2020 r. (to jest, zgodnie z uregulowaniem krajowym, również za okres trzech miesięcy poprzedzających wniosek z dnia 10 listopada 2020 r.). Z drugiej strony sąd ten uznał, że DX nie należy się

odszkodowanie, ponieważ chodzi o dyskryminację wynikającą z przepisów prawa.

- 6 Zarówno DX, jak i INSS zaskarżyli ten wyrok do Tribunal Superior de Justicia de Galicia (wyższego trybunału sprawiedliwości Galicji), to jest do sądu odsyłającego.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 7 DX podnosi, że poprzez odmowę przyznawania dodatku mężczyznom INSS dopuszcza się dyskryminacji ze względu na płeć, tym bardziej że po wyroku WA postanowił w dalszym ciągu przyznawać ten dodatek wyłącznie kobietom, a na mężczyznach wymuszać dochodzenie go na drodze sądowej. Zgodnie z dyrektywą 79/7/EWG jest to naruszenie, które stanowi dyskryminację ze względu na płeć, a dyskryminacja ta jest inna niż ta, o której mowa w przywołanym wyroku. Domaga się on zatem przyznania mu dodatku macierzyńskiego ze skutkiem od dnia przyznania mu renty z tytułu trwałej niezdolności do pracy, ponieważ gdyby był on kobietą, zostałby poinformowany o przysługującym mu uprawnieniu, a także odszkodowania z tytułu naruszenia przepisów prawa zakazujących dyskryminacji, które miałyby mieć charakter zarówno naprawczy, jak i odstraszający.
- 8 INSS sprzeciwia się roszczeniom DX, ponieważ stoi na stanowisku, że jego działania były zgodne z zasadą legalności. INSS jest organem administracji, który nie posiada wynikających z ustawy lub rozporządzenia uprawnień do transponowania dyrektywy 79/7/EWG. W wyroku WA nie przyznano mężczyznom uprawnienia do dodatku macierzyńskiego, lecz stwierdzono jedynie, że art. 60 TRLGSS jest sprzeczny z zasadą równego traktowania, co zgodnie z art. 5 dyrektywy 79/7 musi prowadzić do zniesienia tego przepisu prawa, lecz niekoniecznie należy to rozumieć jako przyznanie mężczyznom uprawnienia do tego dodatku.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Pierwsze pytanie prejudycjalne

- 9 Podstawowa wątpliwość, jaka pojawia się w niniejszej sprawie i która warunkuje odpowiedź na dwa kolejne przedstawione pytania, dotyczy tego, czy praktykę INSS określoną w Criterio de Gestión 1/2020 wydanym po wyroku WA, polegającą na tym, że mężczyznom każdorazowo odmawia się spornego dodatku i wymusza się na nich dochodzenie go na drodze sądowej, należy uznać zgodnie z dyrektywą 79/7/EWG za naruszenie administracyjne tej dyrektywy, odrębne od naruszenia legislacyjnego dyrektywy stwierdzonego w przywołanym wyroku, które to naruszenie administracyjne samo w sobie stanowi sprzeczną z art. 4 i 5 dyrektywy dyskryminację ze względu na płeć.

- 10 W wyroku wydanym w pierwszej instancji przez Juzgado de lo Social n.º 2 de Vigo (sąd pracy nr 2 w Vigo) uznano, że chodzi o naruszenie wyłącznie legislacyjne. Natomiast sąd odsyłający uważa, że chodzi tu o naruszenie administracyjne odmienne od naruszenia legislacyjnego, co może mieć wpływ na datę powstania uprawnienia do dodatku (drugie pytanie prejudycjalne) oraz na ewentualne przyznanie DX odszkodowania (trzecie pytanie prejudycjalne).

Drugie pytanie prejudycjalne

- 11 W przypadku uznania, że doszło do naruszenia wyłącznie legislacyjnego, rozwiązanie zawarte w wyroku Juzgado de lo Social n.º 2 de Vigo (sądu pracy nr 2 w Vigo) w odniesieniu do daty, począwszy od której przyznanie dodatku wywołuje skutki ekonomiczne (to jest również za okres trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku), byłoby zgodne z prawem krajowym.
- 12 Natomiast jeśli uznać, że doszło do naruszenia administracyjnego na tyle istotnego, by odróżnić je od naruszenia legislacyjnego, powstaje wątpliwość, czy rozwiązanie powinno być takie samo, czy też, przeciwnie, należałoby przyjąć (przy zastosowaniu zagwarantowanego w art. 6 dyrektywy 79/7 prawa do skutecznej ochrony sądowej w zakresie równości), że skutki ekonomiczne przyznania dodatku obowiązują z mocą wsteczną od daty wydania wyroku WA (12 grudnia 2019 r.) albo od daty jego opublikowania (17 lutego 2020 r.), albo też od daty zdarzenia stanowiącego podstawę przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy.
- 13 Można to uzasadnić na dwa sposoby.
- 14 Z jednej strony można by uznać, że trzymiesięczna moc wsteczna, zważywszy na jej krótki zakres czasowy w stosunku do dłuższych terminów przedawnienia przewidzianych w prawie krajowym (pięć lat w przypadku świadczeń z tytułu trwałej niezdolności do pracy), jest sprzeczna z zasadą skuteczności, ponieważ utrudnia dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia prawa Unii, gdyż przy zastosowaniu przepisów prawa krajowego w przedmiocie przedawnienia (w przedmiotowej sprawie jest to termin pięciu lat) skutki ekonomiczne przyznania dodatku mogłyby sięgać wstecz do daty zdarzenia stanowiącego podstawę przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy.
- 15 Z drugiej strony można przyjąć, że naruszenie nie ogranicza się jedynie do odmowy przyznania DX świadczenia, ale polega ono na tym, że od daty wyroku WA do dnia wejścia w życie RDL 3/2021 (dekretu królewskiego z mocą ustawy 3/2021) (wydanego w celu dostosowania art. 60 TRLGSS do przywołanego wyroku, aczkolwiek *ratione temporis* nie ma on zastosowania w niniejszej sprawie) wszystkie wnioski składane przez mężczyzn były oddalane na drodze administracyjnej, co zmuszało ich do dochodzenia roszczeń na drodze sądowej. Nie informowano ich również ani nie ułatwiano im uzyskania uprawnień, które by im przysługiwały, gdyby przywołany wyrok został prawidłowo zastosowany, co kontrastuje z faktem, że w odniesieniu do tego dodatku przeprowadzono z urzędu

przeeglądy po zatwierdzeniu RDL 3/2021. Jeśli zatem przyjąć, że naruszenie administracyjne pojawiło się wraz z praktyką administracyjną określoną w Criterio de Gestión 1/2020, skutki ekonomiczne przyznania dodatku powinny sięgać wstecz do daty wyroku Trybunału Sprawiedliwości (należałoby dokładniej wyjaśnić, czy ma to być data wydania wyroku, czy data jego publikacji).

Trzecie pytanie prejudycjalne

- 16 W wyroku wydanym w pierwszej instancji przez Juzgado de lo Social n.º 2 de Vigo (sąd pracy nr 2 w Vigo) roszczenie DX o odszkodowanie zostało oddalone. Sąd uznał, że nie miała miejsca szkoda, z którą mogłoby wiązać się odszkodowanie z tytułu naruszenia zasady równości płci, ponieważ w sprawie miało miejsce naruszenie jedynie legislacyjne.
- 17 Gdyby stwierdzić przeciwnie, że miało miejsce naruszenie administracyjne, które należy odróżnić od naruszenia legislacyjnego, ostatecznym źródłem roszczenia o odszkodowanie byłoby prawo Unii (bez uszczerbku dla przepisów transponujących). Prowadziłoby to do powstania różnych wątpliwości związanych z zagwarantowanym przez art. 6 dyrektywy 79/7/EWG prawem do skutecznej ochrony sądowej w zakresie równości.
- 18 Po pierwsze, w przypadku uznania, że datą, od której bieżą skutki ekonomiczne przyznania spornego dodatku powinna być, co najmniej, data wydania wyroku w sprawie WA, należałoby ustalić, czy naruszenie administracyjne prawa Unii zostało już w pełni naprawione, czy też przeciwnie należałoby ustalić dodatkowe odszkodowanie i zadośćuczynienie w celu naprawienia wykazanych szkody i krzywdy, które to odszkodowanie i zadośćuczynienie miałyby również skutek odstraszający w relacji z tym naruszeniem.
- 19 Po drugie, w każdym przypadku należałoby ustalić, czy w celu zapewnienia skuteczności przepisów prawa Unii koszty sądowe i wynagrodzenie adwokackie pokryte w pierwszej i drugiej instancji powinny zostać uwzględnione jako element odszkodowania. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii należy wyjaśnić, że zgodnie z prawem krajowym INSS nigdy nie mógłby zostać obciążony obowiązkiem zwrotu kosztów sądowych i wynagrodzenia adwokackiego, ponieważ hiszpańskie postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy jest bezpłatne dla wszystkich jego stron. Jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy nałożono karę z tytułu złej wiary lub lekkomyślności, o której mowa w art. 97 ust. 3 LRJS (ustawy o sądach pracy i zabezpieczeń społecznych), obowiązek zwrotu kosztów sądowych i wynagrodzenia adwokackiego jest nakładany jako skutek dodatkowy nałożonej kary, lecz ma to miejsce jedynie wtedy, gdy stroną ukaraną jest przedsiębiorstwo, zatem INSS może zostać ukarany z tytułu złej wiary lub lekkomyślności, ale nawet w tym wyjątkowym przypadku nie można zobowiązać go do zwrotu kosztów sądowych i wynagrodzenia adwokackiego.