Predmet C-113/22

Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98. stavka 1. Poslovnika Suda

Datum podnošenja:

17. veljače 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Španjolska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

2. veljače 2022.

Žalitelji:

DX

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Druga stranka u žalbenom postupku:

Tesorería General de la Seguridad Social (Opći fond za socijalnu sigurnost, Španjolska)

Predmet glavnog postupka

Mirovina zbog trajne invalidnosti – Dodatak za majčinstvo – Dodjela dodatka muškarcima

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za tumačenje – Članak 267. UFEU-a – Diskriminacija na temelju spola – Članci 4. do 6. Direktive 79/7/EEZ – Presuda Suda kojom je utvrđeno postojanje takve diskriminacije – Nacionalna upravna praksa zbog koje diskriminacija i dalje postoji – Datum stupanja na snagu sudskog utvrđenja– Naknada štete

RADNI DOKUMENT

Prethodna pitanja

1. Treba li praksu upravnog tijela koja je sadržana u Criteriju de Gestión 1/2020 (Kriterij upravljanja 1/2020) Subdirecciónа General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS (Glavna poduprava za organizaciju i pravnu pomoć Nacionalnog instituta za socijalnu sigurnost, Španjolska) od 31. siječnja 2020., da muškarcima uvijek odbije sporni dodatak i obveže ih na to da ga zahtijevaju u sudskom postupku, kao što je to slučaj žalitelja u ovom postupku, smatrati, u skladu s Direktivom Vijeća 79/7/EEZ od 19. prosinca 1978. o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti, administrativnom povredom te direktive, koja je drukčija od povrede propisa koja je ocjenjena u presudi Suda Europske unije od 12. prosinca 2019., WA (C-450/2018), jer kada se razmatra, ta administrativna povreda sama po sebi predstavlja diskriminaciju na temelju spola, s obzirom na to da se u članku 4. Direktive jednako postupanje definira kao nepostojanje svake diskriminacije na temelju spola, bilo izravne ili neizravne, i da, u skladu s njezinim člankom 5., države članice poduzimaju potrebne mjere kojima se osigurava stavljanje izvan snage svih zakona i drugih propisa koji su suprotni načelu jednakog postupanja?

2. Treba li, ovisno o odgovoru na prethodno pitanje i uzimajući u obzir Direktivu 79/7 (osobito njezin članak 6. i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti u pogledu pravnih posljedica povrede prava Unije), datum stupanja na snagu sudskog priznavanja dodatka biti datum zahtjeva (s retroaktivnošću od tri mjeseca) ili taj datum stupanja na snagu treba biti datum na koji je donesena ili objavljena presuda Suda u predmetu WA, ili pak datum nastanka događaja koji je prouzročio pravo na davanje za trajnu invalidnost na koju se odnosi sporni dodatak?

3. Treba li, ovisno o odgovoru na prethodna pitanja i uzimajući u obzir primjenjivu direktivu (osobito njezin članak 6. i načela ekvivalentnosti i djelotvornosti u pogledu pravnih posljedica povrede prava Unije), isplatiti naknadu štete koja ima obeštećujuće i odvraćajuće učinke jer se smatra da šteta nije pokrivena određivanjem datuma stupanja na snagu sudskog priznavanja dodatka, i u svakom slučaju, treba li iznos sudskih troškova i nagradu za rad odvjetnika pred Juzgadom de lo Social (Radni sud, Španjolska) i ovom Salom de lo Social (radno vijeće) uključiti u naknadu štete?

Navedene odredbe prava Unije

– Direktiva Vijeća 79/7/EEZ od 19. prosinca 1978. o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti, članci 4. do 6.

– Presuda Suda od 12. prosinca 2019., WA (C-450/18, EU:C:2019:1075)

RADNI DOKUMENT

Navedene odredbe nacionalnog prava

– Constitución (Ustav), članak 14. (načelo jednakosti)

– Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Organski zakon 3/2007 od 22. ožujka o stvarnoj ravnopravnosti žena i muškaraca)

Članak 10.: „Akti […] koji predstavljaju ili uzrokuju diskriminaciju na temelju spola smatraju se ništavima i dovode do odgovornosti na temelju sustava stvarne, učinkovite i proporcionalne restitucije ili naknade štete u odnosu na pretrpljenu štetu kao i na temelju učinkovitog i odvraćajućeg sustava sankcija kojim se sprečava diskriminirajuće postupanje".

– 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; u daljnjem tekstu: TRLGSS) (verzija primjenjiva *ratione temporis* na glavni postupak)

Članak 53.: „1. Pravo priznavanja davanja zastarijeva u roku od pet godina od dana nastanka događaja koji je prouzročio pravo na predmetno davanje, ne dovodeći u pitanje iznimke predviđene ovim zakonom i činjenicu da to priznavanje počinje proizvoditi učinke tri mjeseca prije datuma podnošenja odgovarajućeg zahtjeva. […]"

Članak 60.: „1. Ženama koje su imale biološku ili posvojenu djecu te koje na temelju bilo kojeg režima u sustavu socijalne sigurnosti ostvaruju pravo na doprinosnu starosnu mirovinu, mirovinu za nadživjele osobe ili mirovinu zbog trajne invalidnosti priznaje se dodatak na mirovinu s obzirom na njihov demografski doprinos socijalnoj sigurnosti […]".

– Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (Zakon 36/2011 od 10. listopada o radnim sudovima; u daljnjem tekstu: LRJS)

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

1 Osobi DX, koja ima dvoje djece, priznata je mirovina zbog trajne invalidnosti s učinkom od 10. studenoga 2018.

2 Sud je 12. prosinca 2019. donio presudu u predmetu WA (C-450/18, EU:C:2019:1075; u daljnjem tekstu: presuda WA) u kojoj je presudio da „Direktivu Vijeća 79/7/EEZ od 19. prosinca 1978. o postupnoj provedbi načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti treba tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se predviđa pravo na dodatak na mirovinu za žene koje su imale dvoje ili više biološke ili posvojene djece i koje primaju

RADNI DOKUMENT

doprinosne mirovine zbog trajne invalidnosti na temelju programa u okviru nacionalnog sustava socijalne sigurnosti, dok muškarci u istovjetnoj situaciji nemaju pravo na takav dodatak na mirovinu".

3 Na temelju te presude Glavna poduprava za organizaciju i pravnu pomoć Nacionalnog instituta za socijalnu sigurnost (INSS) objavila je Kriterij upravljanja 1/2020 od 31. siječnja 2020. u kojem se navodi sljedeće: „sve dok se ne provede zakonska izmjena koja je potrebna za usklađivanje članka 60. TRLGSS-a s presudom Suda, utvrđuju se […] sljedeće smjernice za postupanje ovog upravnog tijela: 1. Sve dok se ne provede odgovarajuća zakonska izmjena navedenog članka, utvrđeni dodatak na mirovine zbog trajne invalidnosti, starosne mirovine i mirovine za nadživjele osobe, uređen člankom 60. TRLGSS-a, nastavlja se priznavati samo ženama koje ispunjavaju zahtjeve iz tog članka kao i dosad. 2. Odredbe stavka 1. treba logički tumačiti, ne dovodeći u pitanje obvezu izvršenja pravomoćnih presuda sudova kojima se navedeni dodatak na mirovinu priznaje muškarcima […]".

4 Osoba DX je 10. studenoga 2020. podnijela zahtjev za priznavanje dodatka za majčinstvo iz članka 60. TRLGSS-a. Taj je zahtjev odbijen upravnom odlukom od 17. studenoga 2020.

5 Osoba DX podnijela je tužbu protiv navedene upravne oduke Juzgadu de lo Social br. 2 de Vigo (Radni sud br. 2 u Vigu, Španjolska), koji je presudom od 15. veljače 2021. utvrdio njegovo pravo na dodatak. Kako bi priznao dodatak, taj se sud pozvao na presudu WA. Pojasnio je da dodijeljeni dodatak proizvodi učinke od 10. kolovoza 2020. (odnosno tri mjeseca prije zahtjeva od 10. studenoga 2020., u skladu s nacionalnim propisom). Međutim, navedeni sud smatrao je da osobi DX nije potrebno dodijeliti naknadu štete zato što je riječ o diskriminaciji do koje dolazi zbog sadržaja propisa.

6 Osoba DX i INSS podnijeli su žalbu protiv te presude Tribunalu Superior de Justicia de Galicia (Visoki sud Galicije, Španjolska), koji je sud koji je uputio zahtjev.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

7 Osoba DX tvrdi da je INSS, time što nije priznao dodatak muškarcima, počinio diskriminaciju na temelju spola, tim više što je nakon presude WA odlučio da će dodatak i dalje priznavati samo ženama i obvezati muškarce na to da ga zahtijevaju u sudskom postupku. U skladu s Direktivom 79/7/EEZ, riječ je o povredi koja predstavlja diskriminaciju na temelju spola koja se razlikuje od povrede koja je ocjenjena u navedenoj presudi. Stoga osoba DX zahtijeva priznavanje dodatka za majčinstvo od datuma kada joj je priznata mirovina zbog trajne invalidnosti jer, da je žena, već bi bila obaviještena o svojem pravu, te naknadu štete zbog povrede prava na nediskriminaciju, koja je istodobno obeštećujuća i odvraćajuća.

RADNI DOKUMENT

8 INSS se protivi zahtjevima osobe DX jer smatra da je postupio u skladu s načelom zakonitosti. Riječ je o upravnom tijelu koje nema zakonsku ili regulatornu ovlast za prenošenje Direktive 79/7/EEZ. U presudi WA muškarcima se ne priznaje pravo na dodatak za majčinstvo, nego se samo utvrđuje da je članak 60. TRLGSS-a protivan načelu jednakog postupanja, što treba dovesti, u skladu s člankom 5. Direktive 79/7, do ukidanja pravila, ali ne nužno do priznavanja dodatka muškarcima.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

Prvo prethodno pitanje

9 Temeljno pitanje koje se postavlja u ovom predmetu i koje uvjetuje odgovor na sljedeća dva pitanja, odnosi se na to treba li praksu INSS-a utvrđenu u Kriteriju upravljanja 1/2020 nakon presude WA, odnosno da se muškarcima uvijek odbije sporni dodatak i da ih se obveže na to da ga zahtijevaju u sudskom postupku, smatrati, u skladu s Direktivom 79/7/EEZ, administrativnom povredom te direktive koja je različita od povrede propisa ocijenjene u navedenoj presudi i koja sama po sebi predstavlja diskriminaciju na temelju spola protivnu člancima 4. i 5. navedene direktive.

10 U prvostupanjskoj presudi koju je donio Juzgado de lo Social n. 2 de Vigo (Radni sud br. 2 u Vigu) smatralo se da je riječ o isključivoj povredi propisa. Suprotno tomu, sud koji je uputio zahtjev smatra da je riječ o administrativnoj povredi koja je različita od povrede propisa, što može imati posljedice za datum stupanja na snagu dodatka (drugo prethodno pitanje) i moguću naknadu štete osobi DX (treće prethodno pitanje).

Drugo prethodno pitanje

11 Ako se smatra da postoji isključiva povreda propisa, odgovor iz presude Juzgada de lo Social n. 2 de Vigo (Radni sud br. 2 u Vigu) na pitanje o datumu gospodarskih učinaka dodatka (odnosno datumu zahtjeva s retroaktivnošću od tri mjeseca) bio bi u skladu s nacionalnim propisom.

12 Suprotno tomu, ako se smatra da postoji administrativna povreda tijela koja je dovoljna da je se razlikuje od povrede propisa, postavlja se pitanje treba li rješenje biti isto ili, naprotiv, zahtijeva li ono (primjenom prava na djelotvornu sudsku zaštitu jednakosti koja je zajamčena člankom 6. Direktive 79/7/EEZ) retroaktivnost gospodarskih učinaka dodatka od datuma donošenja presude WA (12. prosinca 2019.) ili datuma njezine objave (17. Veljače 2020.) ili pak datuma nastanka događaja koji je prouzročio pravo na mirovinu zbog invalidnosti.

13 To bi se moglo obrazložiti na dva načina.

RADNI DOKUMENT

14 S jedne strane, moglo bi se smatrati da je prekluzivni rok od tri mjeseca, s obzirom na njegov kratki vremenski doseg u odnosu na dulje rokove zastare utvrđene nacionalnim pravom (pet godina u slučaju davanja zbog trajne invalidnosti) protivan načelu djelotvornosti jer otežava tužbe zbog povrede prava Unije, tako da bi se primjenom nacionalnih pravila o zastari (rok od pet godina u ovom slučaju), retroaktivnost gospodarskih učinaka mogla protezati do datuma nastanka prava.

15 S druge strane, moglo bi se smatrati da povreda nije ograničena na činjenicu da je osobi DX odbijeno davanje, nego da su od datuma presude WA do stupanja na snagu Real Decreta Ley 3/2021 (Kraljevska uredba sa zakonskom snagom 3/2021) (koji je donesen radi usklađivanja članka 60. TRLGSS-a s tom presudom, iako se u ovom slučaju ne primjenjuje *ratione temporis*) u upravnom postupku odbijeni svi zahtjevi koje su podnijeli muškarci koji su zbog toga bili obvezani pokrenuti sudski postupak. Nisu ni obaviješteni, a niti su im priznata prava koja bi imali da se navedena presuda pravilno primjenjivala, što je u proturječju s činjenicom da su u pogledu istog dodatka čak provedena preispitivanja po službenoj dužnosti nakon donošenja Kraljevske uredbe sa zakonskom snagom 3/2021. Stoga, ako bi se smatralo da je administrativna povreda nastala upravnom praksom iz Kriterija upravljanja 1/2020, datum stupanja na snagu dodatka trebao bi biti datum navedene presude Suda (valja konkretnije pojasniti je li riječ o datumu njezina donošenja ili datumu njezine objave).

Treće prethodno pitanje

16 U prvostupanjskoj presudi koju je donio Juzgado de lo Social n. 2 de Vigo (Radni sud br. 2 u Vigu) osobi DX odbijen je zahtjev za naknadu štete. Sud je smatrao da nije došlo do nadoknadive štete zbog povrede načela jednakosti spolova jer nije bilo druge povrede osim isključive povrede propisa.

17 Ako se, suprotno tomu, smatra da postoji administrativna povreda koja se može razlikovati od povrede propisa, zahtjev za naknadu štete u konačnici se temelji na pravu Unije (ne dovodeći u pitanje provedbene propise). To bi dovelo da nekoliko dvojbi u pogledu prava na djelotvornu sudsku zaštitu jednakosti koje je zajamčeno člankom 6. Direktive 79/7/EEZ.

18 S jedne strane, ako bi se smatralo da datum stupanja na snagu spornog dodatka treba biti barem datum presude WA, valjalo bi utvrditi je li administrativna povreda prava Unije u potpunosti otklonjena ili, naprotiv, treba li odrediti dodatnu naknadu štete kojom bi se nadoknadila utvrđena imovinska i neimovinska šteta te koja bi imala odvraćajući učinak u odnosu na tu povredu.

19 S druge strane, valjalo bi u svakom slučaju utvrditi treba li u naknadu štete uključiti sudske troškove i nagrade za rad odvjetnika u prvom i drugom stupnju kako bi se zajamčila djelotvornost pravila prava Unije. U tom pogledu valja pojasniti da se, u skladu s nacionalnim pravom, INSS-u nikad ne može naložiti snošenje sudskih troškova i nagrada jer su španjolski radnopravni postupci

RADNI DOKUMENT

besplatni za sve stranke u sporu. Samo u iznimnom slučaju izricanja sankcije zbog zle vjere ili obijesnog parničenja iz članka 97. stavka 3. LRJS-a, snošenje sudskih troškova i nagrada nalaže se kao sporedan učinak sankcije, ali samo ako je osuđenik poduzetnik, tako da bi se INSS-u mogla izreći sankcija zbog zle vjere ili obijesnog parničenja, no niti u tom iznimnom slučaju on ne bi bio dužan platiti sudske troškove i nagrade.

RADNI DOKUMENT