



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

30. lipnja 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Jednako postupanje prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti – Direktiva 79/7/EEZ – Članak 4. stavak 1. – Neizravna diskriminacija na osnovi spola – Nacionalni propis kojim se predviđa nespojivost dvaju ili više davanja za slučaj profesionalne nesposobnosti za rad ostvarenih u okviru istog zakonskog režima socijalne sigurnosti – Spojivost takvih davanja kada ona proizlaze iz različitih zakonskih režima socijalne sigurnosti – Utvrđivanje neizravne diskriminacije na osnovi statističkih podataka – Određivanje pogođenih skupina koje treba usporediti – Opravdanje”

U predmetu C-625/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Juzgado de lo Social no 26 de Barcelona (Radni sud br. 26 u Barceloni, Španjolska), odlukom od 13. listopada 2020., koju je Sud zaprimio 19. studenoga 2020., u postupku

KM

protiv

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS),

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, J. Passer, F. Biltgen, N. Wahl i M. L. Arastey Sahún, suci,

nezavisna odvjetnica: L. Medina,

tajnik: C. Di Bella, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 12. siječnja 2022.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu KM, I. Armenteros Rodríguez, *abogado*,
- za Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), P. García Perea i A. R. Trillo García, *letrados*,

* Jezik postupka: španjolski

– za španjolsku vladu, J. Rodríguez de la Rúa Puig i M. J. Ruiz Sánchez, u svojstvu agenata,
– za Europsku komisiju, I. Galindo Martín i A. Szmytkowska, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 24. veljače 2022.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. 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.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe KM i Instituta Nacional de la Seguridad Social (INSS) (Nacionalni institut za socijalnu sigurnost, Španjolska) povodom njegova odbijanja da prizna spojivost dvaju davanja za slučaj profesionalne nesposobnosti za rad priznatih osobi KM u okviru istog zakonskog režima socijalne sigurnosti na temelju različitih razdoblja uplate doprinosa i različitih ozljeda.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s člankom 1. Direktive 79/7:
„Cilj je ove Direktive postupno provođenje, u području socijalne sigurnosti i drugi[h] elemen[ata] socijalne zaštite predviđeni[h] u članku 3., načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti, u daljnjem tekstu ‚načelo jednakog postupanja.’”
- 4 Članak 3. stavak 1. točka (a) te direktive određuje da se ona primjenjuje na zakonske sustave koji pružaju zaštitu od, među ostalim, rizika „invalidnosti”.
- 5 Članak 4. stavak 1. navedene direktive predviđa:
„Načelo jednakog postupanja znači nepostojanje svake diskriminacije na temelju spola, bilo izravne ili neizravne, prije svega s obzirom na bračni ili obiteljski status, posebno u odnosu na:
– opseg sustava i uvjet[e] pristupa tim sustavima,
– obveze uplaćivanja doprinosa i izračun doprinosa,
– izračun davanja uključujući pripadajuća uvećanja s obzirom na bračnog druga i uzdržavanike te uvjeta koji određuju trajanje i zadržavanje prava na davanje.”

- 6 Članak 1. 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 (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.) među ostalim navodi da ona sadržava odredbe za provedbu načela jednakog postupanja s obzirom na sustave strukovnog socijalnog osiguranja.
- 7 U članku 2. stavku 1. točki (f) te direktive navodi se da su za potrebe te direktive „sustavi strukovnog socijalnog osiguranja” definirani kao „sustavi koji nisu uređeni [Direktivom 79/7], čija je svrha osigurati davanja radnicima određenog poduzeća ili grupe poduzeća, grane djelatnosti, zanimanja ili grupe zanimanja, bilo da se radi o zaposlenicima ili samozaposlenima, kojima se nadopunjuju ili zamjenjuju davanja na temelju općih sustava socijalnog osiguranja, bez obzira je li članstvo u tim sustavima obvezatno ili dobrovoljno”.

Španjolsko pravo

- 8 Članak 9. stavak 1. Leya General de la Seguridad Social (Opći zakon o socijalnoj sigurnosti), u pročišćenom obliku potvrđenom Real Decretom Legislativo 8/2015 (Kraljevska zakonodavna uredba 8/2015) od 30. listopada 2015. (BOE br. 261, od 31. listopada 2015., str. 103291.) (u daljnjem tekstu: LGSS), navodi:

„Sustav socijalne sigurnosti sastoji se od sljedećih režima:

- (a) općeg režima iz glave II. ovog zakona;
- (b) posebnih režima iz sljedećeg članka.

- 9 Članak 10. LGSS-a propisuje:

„1. Posebni režimi uspostavljaju se za profesionalne djelatnosti koje zbog svoje prirode, posebnih uvjeta u vezi s vremenom i mjestom njihova obavljanja ili zbog vrste proizvodnog postupka zahtijevaju uspostavu takvih režima kako bi se osigurala pravilna primjena davanja iz socijalne sigurnosti.

2. Posebnim režimima smatraju se oni koji obuhvaćaju sljedeće skupine:

- (a) samozaposleni radnici.

[...]

- 10 Člankom 163. LGSS-a, naslovljenim „Nespojivost davanja”, u stavku 1. predviđa se:

„Davanja iz općeg sustava [socijalne sigurnosti] međusobno su nespojiva ako ih prima isti korisnik, osim ako je zakonom ili drugim propisom izričito predviđeno drugačije. U slučaju nespojivosti, korisnik koji bi mogao ostvariti pravo na dva ili više davanja bira jedno od njih.”

11 U skladu s 26. prijelaznom odredbom LGSS-a koja se primjenjuje na spor iz glavnog postupka:

„1. Nesposobnost za rad, neovisno o njezinu uzroku, klasificira se na sljedeći način:

- (a) djelomična profesionalna nesposobnost za uobičajeno zanimanje;
- (b) potpuna profesionalna nesposobnost za uobičajeno zanimanje;
- (c) opća nesposobnost za rad za svaku vrstu posla;
- (d) nesposobnost koja zahtijeva pomoć treće osobe.

2. U slučaju nezgode na radu ili izvan rada, uobičajenim zanimanjem smatramo zanimanje koje je radnik uobičajeno obavljao u trenutku nezgode. U slučaju bolesti, neovisno o tomu je li riječ o profesionalnoj bolesti ili ne, uobičajenim zanimanjem smatra se ono koje je radnik uobičajeno obavljao tijekom razdoblja koje je prethodilo nesposobnosti za rad koja je uređena propisom.

[...]

4. Potpunom profesionalnom nesposobnošću za obavljanje uobičajenog zanimanja smatramo nesposobnost koja sprečava radnika da obavi sve zadatke u okviru tog uobičajenog zanimanja ili svoje osnovne zadatke, pri čemu postoji mogućnost obavljanja različitog zanimanja.

[...]”

12 Članak 34. Decreta 2530/1970 por el que se regula el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores por cuenta propia o autónomos (Uredba 2530/1970 o posebnom režimu socijalne sigurnosti za samozaposlene osobe) od 20. kolovoza 1970. (BOE br. 221, od 15. rujna 1970., str. 15148.), navodi:

„Davanja koja korisnici ostvaruju iz tog posebnog režima međusobno su nespojiva, osim ako je izričito propisano drugačije. Svatko tko ima pravo na dva ili više davanja mora izabrati jedno od njih.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

13 Odlukom od 2. ožujka 1999. INSS je tužiteljici iz glavnog postupka, koja je osigurana u općem režimu socijalne sigurnosti (u daljnjem tekstu: RGSS), priznao profesionalnu nesposobnost za obavljanje njezina uobičajenog zanimanja administrativne asistentice na osnovi bolesti izvan rada povezane s moždanom ishemijom te joj dodijelio davanje u okviru RGSS-a izračunano na osnovi doprinosa uplaćenih u razdoblju od svibnja 1989. do travnja 1994.

14 Odlukom od 20. ožujka 2018. INSS je tužiteljici iz glavnog postupka, koja je u međuvremenu počela raditi kao pomoćnica u vrtiću, priznao profesionalnu nesposobnost i za novo uobičajeno zanimanje zbog ozljede zadobivene izvan rada u obliku frakture bedrene kosti te joj dodijelio odgovarajuće davanje u skladu s RGSS-om, izračunano na osnovi doprinosa uplaćenih za razdoblje od veljače 2015. do siječnja 2017. godine. Međutim, INSS je smatrao da je na temelju članka 163. LGSS-a to davanje nespojivo s onim koje je dodijeljeno prije tako da tužiteljica iz glavnog postupka ostvaruje pravo na samo jedno od njih.

15 INSS je 23. siječnja 2019. odbio pritužbu koju je tužiteljica podnijela protiv te odluke.

- 16 Tužiteljica iz glavnog postupka podnijela je 12. ožujka 2019. sudu koji je uputio zahtjev tužbu kojom je tražila priznavanje invalidske mirovine na osnovi njezina zanimanja pomoćnice u vrtiću s invalidskom mirovinom ostvarenom na temelju njezina prethodnog zanimanja administrativne asistentice kako bi primala obje mirovine. U tu je svrhu u biti isticala da članak 163. LGSS-a, na temelju kojeg je INSS donio odluku o nespojivosti tih dvaju davanja, nije primjenjiv jer dovodi do neizravne diskriminacije na osnovi spola te je stoga protivan pravu Unije.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev najprije ističe da je tužiteljica iz glavnog postupka dokazala da je uplatila dovoljno doprinosa kako bi ostvarila pravo na oba predmetna davanja.
- 18 Taj sud zatim navodi da se španjolski sustav socijalne sigurnosti sastoji od različitih režima od kojih su najvažniji RGSS, koji načelno obuhvaća zaposlene osobe, i posebni režim za samozaposlene osobe (u daljnjem tekstu: RETA), koji načelno obuhvaća samozaposlene osobe, pri čemu ta dva sustava među ostalim nude davanja za slučaj profesionalne nesposobnosti za rad onim korisnicima koji više nisu u mogućnosti raditi zbog zdravstvenog stanja.
- 19 Prema stajalištu tog suda, iako se članku 163. LGSS-a protivi kumuliranje dvaju davanja za profesionalnu nesposobnost za rad koja se priznaju u okviru RGSS-a, iz sudske prakse Tribunala Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) ipak proizlazi da ta odredba, ako je se tumači *a contrario*, omogućuje priznavanje takvog kumuliranja ako ta davanja proizlaze iz različitih režima odnosno načelno iz RGSS-a i RETA-e, uključujući u slučaju istih ozljeda. Razlog za to tumačenje jest da svaki od tih režima ima vlastitu svrhu odnosno ta se svrha, kad je riječ o RGSS-u, sastoji od nadoknade nemogućnosti obavljanja nesamostalne djelatnosti, a kad je riječ o RETA-i, od nadoknade nemogućnosti obavljanja samostalne djelatnosti.
- 20 Sud koji je uputio zahtjev smatra da primjena takvog pravila dovodi do neizravne diskriminacije na osnovi spola koja je zabranjena člankom 4. Direktive 79/7 i člankom 5. Direktive 2006/54 s obzirom na to da, iako se tim pravilom ne provodi nikakva razlika na osnovi spola te je ono stoga očito neutralno u tom pogledu, ono ipak ima nepovoljnije učinke za žene. Prema statističkim podacima koje je prikupio INSS i koji se odnose na 31. siječnja 2020. kao referentni datum, iako je raspodjela osiguranika u okviru RGSS-a poprilično izjednačena između muškaraca i žena, žene čine svega 36,15 % osiguranika u okviru RETA-e. Taj mali postotak odražava veće poteškoće za žene da počnu obavljati profesionalnu djelatnost kao samozaposlene osobe koje proizlaze iz činjenice da im je društvo tradicionalno dodijelilo ulogu kućanica.
- 21 Posljedično, budući da je kumuliranje davanja moguće samo za davanja ostvarena u okviru različitih sustava i da je udio muškaraca osiguranih u RETA-i znatno veći od udjela žena, to je kumuliranje jednostavnije za muškarce nego za žene.
- 22 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev smatra da argumenti koje je INSS iznio za opravdanje nespojivosti dvaju davanja o kojima je riječ u glavnom postupku nisu uvjerljivi. On tako sumnja u osnovanost argumenta u skladu s kojim može postojati samo jedno davanje za profesionalnu nesposobnost za rad u svrhu nadoknade gubitka prihoda zbog nemogućnosti da se nastavi s obavljanjem uobičajenog zanimanja jer u danom trenutku može postojati samo jedno uobičajeno zanimanje. Naime, taj bi argument trebao dovesti do zabrane kumuliranja dvaju davanja za profesionalnu nesposobnost za rad ostvarenih u različitim režimima.

- 23 U tim okolnostima Juzgado de lo Social n° 26 de Barcelona (Radni sud br. 26 u Barceloni, Španjolska) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Protivi li se propisu Europske [unije] iz članka 4. Direktive [79/7] te članka 5. Direktive [2006/54] španjolsko pravilo o spojivosti davanja predviđeno člankom 163. stavkom 1. [LGSS-a], kako se ono tumači u sudskoj praksi, kojim se onemogućuje spojivost dvaju davanja zbog profesionalne nesposobnosti za rad priznatih u istom režimu ali se dopušta njihova spojivost u različitim režimima, iako je u obama slučajevima pravo na njih ostvareno na temelju različitih doprinosa, jer ta odredba može dovesti do neizravne diskriminacije na osnovi spola ili roda, uzimajući u obzir zastupljenost spolova u različitim španjolskim sustavima socijalne sigurnosti?
2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, mogu li se španjolski propisi protiviti zakonodavstvu Unije ako su oba davanja proizišla iz različitih ozljeda?”
- 24 Sud je uputio nekoliko pitanja INSS-u i španjolskoj vladi koji su odgovorili dopisima podnesenima 3. i 7. prosinca 2021.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 25 Kako bi se najprije pojasnio doseg prvog pitanja, valja navesti da sud koji je uputio zahtjev pita o spojivosti španjolskog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti s člankom 4. Direktive 79/7 i člankom 5. Direktive 2006/54 kad je riječ o uvjetima kojima se uređuje mogućnost predviđena tim zakonodavstvom, na način kako ga tumači Tribunal Supremo (Vrhovni sud), da se kumuliraju dva davanja za profesionalnu nesposobnost za rad u situaciji u kojoj osigurani radnik ispunjava uvjete za isplatu tih davanja na osnovi razdoblja uplate doprinosa u različitim režimima.
- 26 U tom pogledu, kad je riječ o primjenjivosti direktiva na koje se poziva sud koji je uputio zahtjev, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da se davanja za profesionalnu nesposobnost za rad o kojima je riječ u glavnom postupku i koja tužiteljica iz glavnog postupka želi kumulirati dodjeljuju u okviru režima socijalne sigurnosti koji predviđa LGSS i imaju za cilj zaštititi osiguranike od gubitka prihoda zbog nemogućnosti obavljanja njihova uobičajenog zanimanja.
- 27 Takva davanja proizlaze iz Direktive 79/7 s obzirom na to da su dio zakonskog sustava zaštite od jednog od rizika nabrojanih u njezinu članku 3. stavku 1., odnosno invalidnosti, te da su ona izravno i stvarno povezana sa zaštitom od tog rizika (vidjeti u tom smislu presudu od 12. prosinca 2019., Instituto Nacional de la Seguridad Social (Dodatak na mirovinu za majke), C-450/18, EU:C:2019:1075, t. 35.).
- 28 Nasuprot tomu, kao što su to naglasili INSS, španjolska vlada i Europska komisija, Direktiva 2006/54 nije primjenjiva na spor iz glavnog postupka. Naime, iz članka 1. drugog stavka točke (c) Direktive 2006/54, u vezi s njezinim člankom 2. stavkom 1. točkom (f), proizlazi da se ona ne primjenjuje na zakonske sustave koji su uređeni Direktivom 79/7 (presuda od 12. prosinca 2019., Instituto Nacional de la Seguridad Social (Dodatak na mirovinu za majke), C-450/18, EU:C:2019:1075, t. 34.).

- 29 U tim okolnostima valja smatrati da svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 1. Direktive 79/7 tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji radnike koji su osiguranici sustava socijalne sigurnosti sprečava da kumulativno ostvare dva davanja za slučaj profesionalne nesposobnosti za rad ako su ona obuhvaćena istim režimom socijalne sigurnosti, pri čemu se takvo kumuliranje dopušta u slučaju da ta davanja proizlaze iz različitih režima socijalne sigurnosti.
- 30 Treba podsjetiti na to da – iako nije sporno da pravo Unije poštuje nadležnost država članica da uredi svoje sustave socijalne sigurnosti i da je, kada ne postoji usklađenost na razini Europske unije, na zakonodavstvu svake države članice da utvrdi uvjete za ostvarenje davanja u području socijalne sigurnosti – države članice prilikom izvršavanja svoje nadležnosti ipak moraju poštovati pravo Unije (presuda od 14. travnja 2015., Cachaldora Fernández (C-527/13, EU:C:2015:215, t. 25.).
- 31 Prema tome, pravu Unije načelno se ne protivi to da država članica u svojem zakonodavstvu u području socijalne sigurnosti isključi mogućnost da se istodobno ostvari pravo na dva ili više davanja za slučaj profesionalne nesposobnosti za rad ni da takvo kumuliranje bude dopušteno pod određenim uvjetima. Međutim, takvo zakonodavstvo mora poštovati Direktivu 79/7 i osobito njezin članak 4. stavak 1. na temelju kojeg načelo jednakog postupanja podrazumijeva nepostojanje svake diskriminacije na osnovi spola, izravne ili neizravne, osobito kad je riječ o izračunu davanja.
- 32 U tom pogledu treba utvrditi da se, kao što je to naveo sud koji je uputio zahtjev, nacionalni propis iz točke 29. ove presude primjenjuje bez razlike na radnike i radnice koje su osigurane u različitim španjolskim režimima socijalne sigurnosti i koje načelno ispunjavaju uvjete za dodjelu barem dvaju davanja za profesionalnu nesposobnost za rad tako da on ne sadržava izravnu diskriminaciju.
- 33 Kad je riječ o pitanju sadržava li taj nacionalni propis neizravnu diskriminaciju, taj pojam u kontekstu Direktive 79/7 treba shvatiti na način da neizravna diskriminacija na osnovi spola postoji onda kad prividno neutralna odredba, kriterij ili praksa stavljaju u posebno nepovoljan položaj osobe jednog spola u odnosu na osobe drugog spola, osim ako su ta odredba, kriterij odnosno praksa objektivno opravdani legitimnim ciljem i ako su sredstva za postizanje tog cilja primjerena i nužna (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2019., Villar Láiz, C-161/18, EU:C:2019:382, t. 37.).
- 34 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev smatra da nacionalni propis o kojem je riječ sadržava neizravnu diskriminaciju. Kao što je to navedeno u točkama 20. i 21. ove presude, taj sud navodi da iako su u skladu sa statističkim podacima kojima raspolaže, osiguranici u okviru RGSS-a poprilično ujednačeno raspodijeljeni između dvaju spolova, žene čine svega 36 % osiguranika u okviru sustava RETA, pri čemu ta dva sustava okupljaju veliku većinu radnika koji su osigurani u španjolskom sustavu socijalne sigurnosti. Tako su muškarci u boljem položaju u odnosu na žene za ostvarivanje prava na nekoliko davanja za profesionalnu nesposobnost za rad u različitim režimima i kumulaciju tih davanja.
- 35 U tom pogledu treba navesti da se, kao prvo, nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku uvodi, među radnicima koji su ostvarili pravo na nekoliko davanja za profesionalnu nesposobnost za rad, različito postupanje ovisno o naizgled neutralnom kriteriju u skladu s kojim su ti radnici ovlašteni kumulirati takva davanja samo ako ona proizlaze iz različitih režima socijalne sigurnosti.

- 36 Jasno je da takva razlika u postupanju dovodi u povoljniji položaj radnike koji mogu kumulirati dva ili više davanja obuhvaćena različitim režimima socijalne sigurnosti kad je riječ o izračunu ukupnog iznosa tih davanja i da ona, nasuprot tomu, može dovesti do nepovoljnosti na štetu radnika koji ih ne mogu kumulirati jer su ta davanja ostvarili u okviru istog režima socijalne sigurnosti.
- 37 INSS i španjolska vlada ističu da se davanja u okviru svakog režima socijalne sigurnosti među ostalim razlikuju po svojim načinima uplate doprinosa i izračuna te svojom svrhom i osim toga potvrđuju da ti elementi dokazuju da radnici koji mogu kumulirati dva ili više davanja nisu u situaciji koja je usporediva s onom u kojoj se nalaze radnici koji ne raspolažu tom mogućnošću. Međutim, čini se da navedeni elementi ne dovode u pitanje utvrđenje u skladu s kojim mogućnost kumuliranja dvaju ili više davanja dotičnim radnicima načelno omogućuje da ostvare ukupno davanje u iznosu većem od iznosa jedinstvenog davanja na koje bi inače imali pravo kao što ujedno ne dokazuju neusporedivost njihovih situacija, tim više što su davanja iz sustava RGSS i RETA namijenjena nadoknadi gubitka prihoda koji proizlazi iz potpune nesposobnosti radnika da kao zaposlena ili samozaposlena osoba obavlja svoje uobičajeno zanimanje, što je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 38 Kao drugo, kako bi se ocijenilo može li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku dovesti radnice u osobito nepovoljniji položaj u odnosu na radnike, valja podsjetiti na to da se postojanje takvog nepovoljnijeg položaja može utvrditi, među ostalim, ako se dokaže da takav propis negativno utječe na znatno veći udio osoba jednog spola u odnosu na osobe drugog spola (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2021., INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, t. 25.).
- 39 To bi mogao biti slučaj kad bi se dokazalo da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku dovodi do toga da lišava mogućnosti za kumuliranje dvaju ili više davanja za slučaj profesionalne nesposobnosti za rad znatno veći udio radnica u odnosu na radnike.
- 40 Pod pretpostavkom da, kao u ovom slučaju, nacionalni sud raspolaže statističkim podacima, Sud je presudio da je, s jedne strane, na tom sudu da uzme u obzir sve radnike na koje se odnosi nacionalni propis koji je izvor razlike u postupanju i da se, s druge strane, najbolja metoda usporedbe sastoji od usporedbe odnosnih omjera radnika na koje utječe i onih na koje ne utječe navodna razlika u postupanju među ženskom radnom snagom obuhvaćenom područjem primjene tog propisa i istih tih omjera među muškom radnom snagom koja je obuhvaćena tim područjem primjene (presuda od 21. siječnja 2021., INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, t. 26.).
- 41 U tom pogledu, na nacionalnom je sudu da ocijeni u kojoj su mjeri pouzdani statistički podaci kojima raspolaže i mogu li se oni uzeti u obzir, odnosno jesu li oni, među ostalim, izraz čisto slučajnih ili kratkoročnih pojava i jesu li dovoljno značajni (presuda od 21. siječnja 2021., INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, t. 27.).
- 42 Iz spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da su stranke i zainteresirane osobe koje su podnijele očitovanja podijeljene u pogledu toga koju vrstu podataka treba primijeniti kako bi se, u skladu s metodologijom iz točke 40. ove presude, odredili udjeli osoba na koje utječe to različito postupanje. One se osobito ne slažu oko toga omogućuju li podaci kojima raspolaže sud koji je uputio zahtjev iz točke 34. ove presude, koji se odnose na odgovarajuće stope sudjelovanja radnika i radnica u RGSS-u i RETA-i, da se utvrdi udio pogođenih osoba pri čemu INSS i španjolska vlada među ostalim naglašavaju nepostojanje izravne poveznice između pripadnosti određenom režimu i isplate davanja.

- 43 Kad je riječ o relevantnosti podataka koje je dao sud koji je uputio zahtjev valja utvrditi da se nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne primjenjuje na sve radnike koji su osigurani u različitim španjolskim režimima socijalne sigurnosti nego samo na one koji načelno ispunjavaju uvjete za dodjelu barem dvaju davanja za slučaj profesionalne nesposobnosti za rad kao što je to u biti također navela nezavisna odvjetnica u točki 65. svojeg mišljenja.
- 44 Naime, samo se radnicima koji su obuhvaćeni potonjom kategorijom može odbiti ili priznati kumuliranje dvaju ili više davanja za slučaj profesionalne nesposobnosti za rad ovisno o tome jesu li obuhvaćeni istim ili različitim režimima socijalne sigurnosti.
- 45 Radi utvrđivanja toga sadržava li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku neizravnu diskriminaciju, ne treba uzeti u obzir radnike koji ne mogu kumulirati dva ili više davanja samo zbog toga što nisu ispunili uvjete za dodjelu svakog od tih davanja a koji se ipak nužno ubrajaju među radnike na koje se odnose statistički podaci kojima raspolaže sud koji je uputio zahtjev u pogledu stopa sudjelovanja u različitim režimima socijalne sigurnosti (vidjeti po analogiji presudu od 21. siječnja 2021., INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, t. 30.).
- 46 Stoga kako bi se odredilo može li nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku sadržavati neizravnu diskriminaciju protivnu članku 4. stavku 1. Direktive 79/7, najprije treba uzeti u obzir sve radnike koji podliježu tom propisu odnosno sve radnike koji su načelno ostvarili pravo na više od jednog davanja za profesionalnu nesposobnost za rad. Zatim u skupini radnika koji su na taj način određeni treba utvrditi, s jedne strane, udio radnika kojima je onemogućeno kumulirati ta davanja u odnosu na radnike koji mogu ostvariti takvo kumuliranje i, s druge strane, isti udio kad je riječ o radnicama. Naposljetku, te udjele treba međusobno usporediti kako bi se ocijenilo koliko je značajna eventualna razlika između udjela radnika na koje se negativno utjecalo među radnicima i istog udjela među radnicama.
- 47 Ta je metoda uostalom neutralna u odnosu na okolnost koju ističu INSS i španjolska vlada da su radnici izloženiji od radnica riziku nesposobnosti za rad i posljedičnom podnošenju zahtjeva za dodjelu davanja za slučaj profesionalne nesposobnosti za rad. Naime, usporedba koju treba provesti namijenjena je samo tomu da se u odgovarajućim kategorijama radnika i radnica za koje je taj rizik već ostvaren, utvrdi utječe li razlika u postupanju koja proizlazi iz nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku negativno na znatno veći udio žena nego muškaraca kao što je to u biti istaknula nezavisna odvjetnica u točki 66. svojeg mišljenja.
- 48 Kad je riječ o podacima koji su prikladni za provedbu takve usporedbe, INSS je 3. prosinca 2021. na zahtjev Suda podnio dodatne statističke podatke, kako su definirani u tom zahtjevu, u pogledu broja radnika i radnica koji su pogođeni najmanje dvama oblicima nesposobnosti za rad i koji su do 10. studenoga 2021. ostvarili načelno pravo na davanja za slučaj nesposobnosti za rad u okviru najmanje dvaju režima socijalne sigurnosti ili samo u okviru RGSS-a.
- 49 U tom pogledu treba podsjetiti na to da se nacionalni propis o kojem je riječ primjenjuje na sve radnike koji načelno ispunjavaju uvjete za dodjelu najmanje dvaju davanja za profesionalnu nesposobnost za rad. On stoga može negativno utjecati na sve radnike koji su ostvarili pravo na najmanje dvije invalidske mirovine u okviru istog režima socijalne sigurnosti neovisno o tomu o kojem je režimu riječ.

- 50 Čini se da podaci iz točke 48. ove presude doista omogućuju da se na pouzdan način, na referentni datum, odredi ukupan broj radnika i radnica koje je nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku doveo u povoljniji položaj, odnosno 7 723 radnika i 3 460 radnica koje su tog datuma načelno mogle kumulirati najmanje dva davanja za profesionalnu nesposobnost za rad.
- 51 Međutim, kao što je to Komisija pravilno navela na raspravi, ti su podaci ograničeni, za radnike koji ne mogu kumulirati davanja na koja su ostvarili pravo, na 4 047 radnika i 3 388 radnica koji su osigurani samo u okviru RGSS-a. Prema tome, ti podaci ne navode ukupan broj radnika koji su dovedeni u nepovoljan položaj nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku na referentni datum i dakle sami po sebi ne omogućuju da se utvrdi udio radnika i radnica koji su dovedeni u nepovoljan položaj tim propisom u skladu s onim što je navedeno u točkama 40. i 46. ove presude, osobito kad je riječ o radnicima koji su osigurani samo u RETA-i na koje se, na temelju članka 34. Uredbe 2530/1970 kojom se uređuje poseban režim socijalne sigurnosti samozaposlenih radnika, primjenjuje isto pravilo poput onog postavljenog člankom 163. stavkom 1. LGSS-a za osiguranike u režimu RGSS.
- 52 U tom kontekstu valja naglasiti da, s obzirom na znatan broj osiguranika u RETA-i, nije isključeno da uzimanje u obzir brojeva koji se odnose na radnike koji su načelno ostvarili pravo na najmanje dva davanja za profesionalnu nesposobnost za rad u okviru tog režima može utjecati na izračun, na temelju svih relevantnih podataka, odgovarajućeg udjela radnika i radnica na koje nepovoljno utječe nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s metodologijom iz točaka 40. i 46. ove presude.
- 53 Tako, iako su podaci poput onih iz točke 48. ove presude načelno relevantni za određivanje tih udjela i određivanje toga može li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku dovesti u posebno nepovoljan položaj radnice u odnosu na radnike, treba voditi računa o tome da su podaci koji su napokon prikupljeni u tu svrhu dovoljno pouzdani i potpuni kako bi se pravilno utvrdili navedeni udjeli.
- 54 Na sudu koji je uputio zahtjev jest da provede nužne provjere i ocijeni, prema potrebi, je li eventualna razlika između udjela radnika i radnica na koje nepovoljno utječe nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku znatna pri čemu je važno napomenuti da manja razlika između radnika i radnica koja je trajna i relativno stalna tijekom duljeg razdoblja također može dovesti do neizravne diskriminacije na osnovi spola (vidjeti u tom smislu presudu od 9. veljače 1999., Seymour-Smith i Perez, C-167/97, EU:C:1999:60, t. 61.).
- 55 Osim toga, Sud je već presudio da ocjenu činjenica na temelju kojih se može pretpostaviti postojanje neizravne diskriminacije mora provesti nacionalni sud, u skladu s nacionalnim pravom ili nacionalnim praksama koje mogu posebno predviđati da se neizravna diskriminacija može dokazivati na bilo koji način, uključujući na temelju statističkih podataka (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2019., Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, t. 46. i navedenu sudsku praksu).
- 56 Kao treće, ako nakon te ocjene sud koji je uputio zahtjev dođe do zaključka da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku dovodi u posebno nepovoljniji položaj radnice u odnosu na radnike, taj bi propis sadržavao neizravnu diskriminaciju na osnovi spola, protivnu članku 4. stavku 1. Direktive 79/7, osim ako je ona opravdana objektivnim kriterijima koji nisu povezani s diskriminacijom na osnovi spola. Takav je slučaj ako taj propis odgovara legitimnom cilju socijalne politike te je prikladan za ostvarenje tog cilja i nužan u tu svrhu, pri čemu se može

smatrati prikladnim za jamčenje ostvarenja postavljenog cilja samo ako doista osigurava njegovo ostvarenje, i to na sustavan i dosljedan način (presuda od 24. veljače 2022., TGSS (Nezaposlenost osoba koje pružaju usluge u kućanstvu), C-389/20, EU:C:2022:120, t. 48.).

- 57 Sud je u tom pogledu presudio da države članice raspolažu širokom marginom prosudbe prilikom odabira mjera kojima mogu ostvariti ciljeve svoje socijalne politike i politike zapošljavanja (presuda od 24. rujna 2020., YS (Strukovne mirovine upravljačkog osoblja), C-223/19, EU:C:2020:753, t. 57.).
- 58 Iako je u krajnjoj liniji nacionalni sud, koji je jedini ovlašten ocijeniti činjenice i protumačiti nacionalno pravo, taj koji ocjenjuje je li i u kojoj mjeri zakonska odredba o kojoj je riječ opravdana takvim objektivnim čimbenikom, Sud – koji mu treba dati korisne odgovore u okviru prethodnog postupka – ovlašten je dati mu upute na temelju spisa predmeta kao i pisanih i usmenih očitovanja koja su mu podnesena, tako da omogući nacionalnom sudu donošenje odluke (presuda od 24. rujna 2020., YS (Strukovne mirovine upravljačkog osoblja), C-223/19, EU:C:2020:753, t. 58.).
- 59 U ovom slučaju INSS i španjolska vlada u biti ističu da je nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku opravdan s obzirom na cilj očuvanja održivosti sustava socijalne sigurnosti. S jedne strane navode da bi mogućnost kumuliranja najmanje dvaju davanja za profesionalnu nesposobnost za rad ostvarenih u istom režimu, a koja pokrivaju isti rizik gubitka primitaka od rada, imala bitne posljedice na financiranje tog sustava i da, s druge strane, mogućnost kumuliranja davanja iz različitih režima ima ograničen utjecaj na proračun jer ta davanja ujedno pokrivaju različite rizike.
- 60 Kad je riječ o pitanju je li takav cilj objektivni cilj socijalne politike, iako razmatranja koja se tiču proračuna ne mogu opravdati diskriminaciju na štetu jednog od spolova, ciljevi koji se sastoje od osiguravanja održivog financiranja invalidskih mirovina mogu se, s druge strane, s obzirom na široku marginu prosudbe kojom raspolažu države članice, smatrati legitimnim ciljevima socijalne politike koji nisu povezani ni s kakvom diskriminacijom na temelju spola (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2021., INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, t. 38.).
- 61 Kad je riječ o sposobnosti nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku za postizanje navedenog cilja, točno je da takav propis, u dijelu u kojem isključuje ili ograničava pravo na nekoliko davanja za profesionalnu nesposobnost za rad, osobito u situacijama u kojima takvo kumuliranje može dotičnim osobama dodijeliti ukupan iznos koji premašuje gubitak prihoda čijoj su nadoknadi ta davanja namijenjena, može pravilno doprinijeti očuvanju financija sustava socijalne sigurnosti i osigurati racionalnu dodjelu predmetnih sredstava.
- 62 S obzirom na tu činjenicu Komisija je istaknula – a da joj se pritom nije proturječilo – da, neovisno o pitanju prima li radnik davanja iz jednog ili više različitih režima, pripadajući troškovi ostaju na teret proračuna socijalne sigurnosti.
- 63 Osim toga, treba podsjetiti na to da se, kao što je to utvrđeno u točkama 36. i 37. ove presude, unatoč razlikama koje mogu postojati između davanja koja proizlaze iz različitih režima socijalne sigurnosti kad je riječ o načinima njihova izračuna i sudjelovanju kao i svrsi, čini da mogućnost kumuliranja nekoliko davanja ostvarenih u okviru različitih režima daje financijsku prednost dotičnim radnicima i dovodi do dodatnih javnih troškova.

- 64 Tako se posljedice za proračun koje proizlaze iz kumuliranja nekoliko davanja za slučaj profesionalne nesposobnosti za rad ne čine znatno drukčijima ovisno o tome dolazi li do takvog kumuliranja na temelju davanja iz istog ili različitog režima, tim više što je, kao u ovom slučaju, dotični radnik stekao pravo na svoja dva davanja u okviru različitih režima sudjelovanja.
- 65 Iz toga slijedi da se, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, ne provodi na usklađen i sustavan način tako da se ne može smatrati da se njime može postići istaknuti cilj.
- 66 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 1. Direktive 79/7 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji sprečava radnike koji su osigurani u sustavu socijalne sigurnosti da kumulativno ostvare dva davanja za slučaj profesionalne nesposobnosti za rad kad su ta davanja obuhvaćena istim režimom socijalne sigurnosti a da pritom dopušta takvo kumuliranje kad su ta davanja obuhvaćena različitim režimima socijalne sigurnosti, ako taj propis dovodi u posebno nepovoljan položaj radnice u odnosu na radnike, među ostalim, jer omogućuje znatno većem udjelu radnika – koji se određuje na temelju svih radnika koji podliježu tom propisu – u odnosu na odgovarajući udio radnica, da ostvare to kumuliranje i ako taj propis nije opravdan objektivnim čimbenicima koji nisu povezani s diskriminacijom na osnovi spola.

Drugo pitanje

- 67 S obzirom na odgovor na prvo pitanje, ne treba odgovoriti na drugo pitanje.

Troškovi

- 68 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

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 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji sprečava radnike koji su osigurani u sustavu socijalne sigurnosti da kumulativno ostvare dva davanja za slučaj profesionalne nesposobnosti za rad kad su ta davanja obuhvaćena istim režimom socijalne sigurnosti a da pritom dopušta takvo kumuliranje kad su ta davanja obuhvaćena različitim režimima socijalne sigurnosti, ako taj propis dovodi u posebno nepovoljan položaj radnice u odnosu na radnike, među ostalim, jer omogućuje znatno većem udjelu radnika – koji se određuje na temelju svih radnika koji podliježu tom propisu – u odnosu na odgovarajući udio radnica, da ostvare to kumuliranje i ako taj propis nije opravdan objektivnim čimbenicima koji nisu povezani s diskriminacijom na osnovi spola.

Potpisi