Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

24. veljače 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Jednako postupanje prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti – Direktiva 79/7/EEZ – Članak 4. stavak 1. – Zabrana svake diskriminacije na temelju spola – Osobe koje pružaju usluge u kućanstvu – Zaštita u slučaju nezaposlenosti – Isključenje – Stavljanje radnica u posebno nepovoljan položaj – Legitimni ciljevi socijalne politike – Proporcionalnost”

U predmetu C-389/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Vigo (Sud za upravne sporove br. 2 u Vigu, Španjolska), odlukom od 29. srpnja 2020., koju je Sud zaprimio 14. kolovoza 2020., u postupku

**CJ**

protiv

**Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS),**

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica drugog vijeća, u svojstvu predsjednika trećeg vijeća, J. Passer, F. Biltgen, L. S. Rossi (izvjestiteljica) i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 30. lipnja 2021.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu CJ, J. de Cominges Cáceres, *abogado*,

– za Tesoreríu General de la Seguridad Social (TGSS), M. S. Amaya Pilares i E. Ablanedo Reyes, *letrados*,

– za španjolsku vladu, M. J. Ruiz Sánchez i S. Jiménez García, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: španjolski

– za Europsku komisiju, I. Galindo Martín i A. Szmytkowska, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. rujna 2021.,

donosi sljedeću

**Presudu**

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 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.) te članka 5. točke (b) i članka 9. stavka 1. točaka (e) i (k) 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.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe CJ i Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) (Opći fond za socijalnu sigurnost, Španjolska), u vezi sa zahtjevom osobe CJ za uplaćivanje doprinosa za zaštitu u slučaju nezaposlenosti.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

*Direktiva 79/7*

3 U skladu s drugom uvodnom izjavom Direktive 79/7:

„budući da bi se načelo jednakog postupanja u pitanjima socijalne sigurnosti trebalo ponajprije provoditi u okviru zakonskih sustava koji pružaju zaštitu od rizika bolesti, invalidnosti, starosti, nesreće na radu, profesionalne bolesti i nezaposlenosti i u okviru socijalne pomoći kada je njezin cilj dopuna ili zamjena spomenutih sustava;”

4 Člankom 3. stavkom 1. te direktive određuje se:

„Ova se direktiva primjenjuje na:

(a) zakonske sustave koji pružaju zaštitu od sljedećih rizika:

– bolesti,

– invalidnosti,

– starosti,

– nesreće na radu i profesionalnih bolesti,

– nezaposlenosti;

[…]”

5 Člankom 4. stavkom 1. navedene direktive predviđa se:

„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 uvjeta pristupa tim sustavima,

[…]”

*Direktiva 2006/54*

6 U članku 1. Direktive 2006/54, naslovljenom „Cilj”, stoji:

„Cilj je ove direktive osigurati provedbu načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada.

Ona u tu svrhu sadrži odredbe za provedbu načela jednakog postupanja s obzirom na:

[…]

(c) sustave strukovnog socijalnog osiguranja.

[…]”

7 Članak 2. te direktive, naslovljen „Definicije”, u stavku 1. određuje:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(b) ‚neizravna diskriminacija’ postoji ako prividno neutralna odredba, kriterij ili postupak može na određeni način staviti u nepovoljniji položaj osobe jednog spola u odnosu na osobe drugog spola, osim ako je ta odredba, kriterij odnosno postupak objektivno opravdan legitimnim ciljem i ako su sredstva za postizanje tog cilja primjerena i nužna;

[…]

(f) ‚sustavi strukovnog socijalnog osiguranja’ su 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.”

8 Člankom 5. te direktive, naslovljenim „Zabrana diskriminacije”, određuje se:

„Ne dovodeći u pitanje članak 4., zabranjuje se izravna ili neizravna diskriminacija na temelju spola u sustavima strukovnog socijalnog osiguranja, posebno s obzirom na:

(a) opseg tih sustava i uvjete pristupanja sustavima;

(b) obveze uplaćivanja doprinosa i izračun doprinosa,

[…]”

9 Članak 9. te direktive, naslovljen „Primjeri diskriminacije”, u stavku 1. predviđa:

„Odredbe protivne načelu jednakog postupanja su one odredbe koje se posredno ili neposredno temelje na spolu i kojima se:

[…]

(e) postavljaju različiti uvjeti za odobravanje davanja ili se davanja ograničavaju na radnike jednog spola;

[…]

(k) utvrđuju različita mjerila odnosno mjerila koja se primjenjuju samo na radnike određenog spola s obzirom na jamčenje ili zadržavanje prava na odgođena davanja nakon što radnik napusti sustav, osim kako je predviđeno u točki (h) i (j).”

## *Španjolsko pravo*

### *LGSS*

10 Člankom 251. Leya General de la Seguridad Social (Opći zakon o socijalnoj sigurnosti), u pročišćenom tekstu potvrđenom Real Decretom Legislativo 8/2015 (Kraljevska zakonodavna uredba 8/2015) od 30. listopada 2015. (BOE br. 261 od 31. listopada 2015., str. 103291. i ispravak BOE br. 36 od 11. veljače 2016., str. 10898.) (u daljnjem tekstu: LGSS), naslovljenim „Zaštita”, određuje se:

„Radnici uključeni u poseban sustav za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu imaju pravo na davanja iz sustava socijalne sigurnosti u skladu s uvjetima utvrđenima ovim općim sustavom socijalne sigurnosti, uz sljedeće posebnosti:

[…]

(d) Zaštita iz posebnog sustava za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu ne uključuje zaštitu koja se odnosi na nezaposlenost.”

11 Člankom 264. LGSS-a, naslovljenim „Zaštićene osobe”, u stavku 1. predviđa se:

„Zaštitom u slučaju nezaposlenosti obuhvaćene su sljedeće osobe, pod uvjetom da uplaćuju doprinose u tu svrhu:

(a) zaposlene osobe koje su obuhvaćene općim sustavom socijalne sigurnosti;

[…]”

*Kraljevska uredba 625/1985*

12 Člankom 19. Real Decreta 625/1985, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo (Kraljevska uredba 625/1985 o primjeni Zakona 31/1984 od 2. kolovoza 1984. o zaštiti u slučaju nezaposlenosti) od 2. travnja 1985. (BOE br. 109 od 7. svibnja 1985., str. 12699. i ispravak BOE br. 134 od 5. lipnja 1985., str. 16992.), naslovljenim „Plaćanje doprinosa”, u stavku 1. predviđa se:

„Svi poduzetnici i radnici koji su obuhvaćeni općim sustavom i posebnim sustavima socijalne sigurnosti koji pružaju zaštitu u slučaju nezaposlenosti dužni su uplaćivati doprinose u svrhu zaštite u tom slučaju. […]”

## Glavni postupak i prethodna pitanja

13 Osoba CJ, koja pruža usluge u kućanstvu, radi za poslodavca koji je fizička osoba. Od siječnja 2011. uplaćivala je doprinose u poseban sustav socijalne sigurnosti koji se primjenjuje na osobe koje pružaju usluge u kućanstvu (u daljnjem tekstu: poseban sustav za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu).

14 Dana 8. studenoga 2019. osoba CJ uputila je TGSS-u zahtjev za uplaćivanje doprinosa na ime zaštite u slučaju nezaposlenosti kako bi stekla pravo na naknadu u slučaju nezaposlenosti. Zahtjevu je priložila pisani pristanak svojeg poslodavca na sudjelovanje u zatraženom uplaćivanju doprinosa.

15 Odlukom od 13. studenoga 2019. TGSS je odbio navedeni zahtjev uz obrazloženje da je, s obzirom na to da osoba CJ uplaćuje doprinose u poseban sustav za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu, člankom 251. točkom (d) LGSS-a izričito isključena mogućnost da uplaćuje doprinose u taj sustav radi ostvarivanja zaštite u slučaju nezaposlenosti. Tu je odluku TGSS potvrdio odlukom od 19. prosinca 2019., koja je donesena nakon što je osoba CJ podnijela upravnu žalbu.

16 Osoba CJ je 2. ožujka 2020. podnijela tužbu protiv druge odluke TGSS-a Juzgadu de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Vigo (Sud za upravne sporove br. 2 u Vigu, Španjolska). U prilog svojoj tužbi osoba CJ u biti tvrdi da članak 251. točka (d) LGSS-a sadržava neizravnu diskriminaciju na temelju spola u području socijalne sigurnosti u odnosu na žene koje pružaju usluge u kućanstvu, koje čine veliku većinu te skupine radnika.

17 U tom pogledu osoba CJ ističe da, iako su osobe koje pružaju usluge u kućanstvu zaštićene od situacije privremene nesposobnosti za rad, kada ta nesposobnost potraje, na kraju ostaju bez posla ili na temelju sporazuma ili zbog otkaza poslodavca a da pritom nisu zaštićene od nezaposlenosti, za razliku od drugih radnika. S obzirom na to da položaj osoba koje pružaju

usluge u kućanstvu koje su izgubile posao nije izjednačen s položajem radnika osiguranih u sustavu socijalne sigurnosti, isključenje iz zaštite u slučaju nezaposlenosti podrazumijeva i nemogućnost tih zaposlenika da primaju bilo koje drugo davanje ili naknadu koja je uvjetovana gubitkom prava na naknadu u slučaju nezaposlenosti. Tako članak 251. točka (d) LGSS-a navedene zaposlenike stavlja u stanje socijalne ugroženosti, što se ne očituje samo izravno, nemogućnošću pristupa naknadi u slučaju nezaposlenosti, nego i neizravno, nemogućnošću pristupa drugim oblicima socijalne pomoći.

18 Sud koji je uputio zahtjev izražava sumnje u vezi sa sukladnošću te nacionalne odredbe s pravom Unije. Ističe da je među strankama glavnog postupka nesporno da se skupina radnika osiguranih u posebnom sustavu osoba koje pružaju usluge u kućanstvu sastoji gotovo isključivo od osoba ženskog spola. Taj sud stoga smatra da – time što se radnicama koje pripadaju toj skupini uskraćuje mogućnost pristupa naknadi u slučaju nezaposlenosti, na način da im se onemogućava da uplaćuju doprinose za osiguranje tog rizika – navedena nacionalna odredba predstavlja neizravnu diskriminaciju na temelju spola u pristupu davanjima iz sustava socijalne sigurnosti. Budući da u tom pogledu ne postoji nikakvo izričito obrazloženje, ta bi diskriminacija mogla biti neopravdana i stoga bi bila zabranjena direktivama 79/7 i 2006/54.

19 S obzirom na ta razmatranja, Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Vigo (Sud za upravne sporove br. 2 u Vigu) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 4. stavak 1. [Direktive 79/7], koji se odnosi na jednako postupanje koje zabranjuje svaku izravnu ili neizravnu diskriminaciju na temelju spola u pogledu obveze uplaćivanja doprinosa u sustav socijalne sigurnosti, te članak 5. točku (b) [Direktive 2006/54], kojim se utvrđuje ista zabrana izravne ili neizravne diskriminacije na temelju spola u području primjene socijalnih sustava i uvjetâ za pristup njima, kao i u pogledu obveze uplaćivanja doprinosa i njihova izračuna, tumačiti na način da im se protivi nacionalno pravilo poput članka 251. točke (d) LGSS-a, u skladu s kojim [‚z]aštita iz posebnog sustava za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu ne uključuje zaštitu koja se odnosi na nezaposlenost’?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje, treba li smatrati da je navedena zakonska odredba primjer zabranjene diskriminacije, u skladu s odredbama članka 9. stavka 1. točaka (e) i/ili (k) Direktive 2006/54, s obzirom na to da se sporno pravilo, odnosno članak 251. točka (d) LGSS-a, gotovo isključivo odnosi na žene?”

## O prethodnim pitanjima

### *Dopuštenost*

20 TGSS i španjolska vlada ističu prigovor nedopuštenosti i zahtjeva za prethodnu odluku i prethodnih pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev.

21 Što se tiče, kao prvo, dopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku, oni u biti ističu da se glavni postupak zapravo ne odnosi na navodno pravo na uplaćivanje doprinosa, nego na priznavanje prava na naknadu u slučaju nezaposlenosti. Iz toga proizlazi, s jedne strane, da je taj spor fiktivan jer je osoba CJ pokrenula postupak pred sudom koji je uputio zahtjev iz neutemeljenih razloga. S

druge strane, s obzirom na to da je to priznavanje u nadležnosti sudova za socijalne sporove, sud koji je uputio zahtjev, kao upravni sud, nije nadležan za odlučivanje o takvom sporu, tako da ne postoji nikakva veza između zatraženog tumačenja prava Unije i rješenja tog spora.

22 Usto, TGSS tvrdi da, u slučaju da se navedeni spor stvarno odnosi na priznanje prava na uplaćivanje doprinosa, tumačenje Direktive 79/7 nije nužno za njegovo rješavanje, s obzirom na to da je pitanje dosega zaštite u okviru posebnog sustava osoba koje pružaju usluge u kućanstvu razdvojeno od pitanja financiranja tog sustava.

23 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru suradnje između njega i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Dakle, kad se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je u pravilu dužan odgovoriti na njih (presuda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 115 i navedena sudska praksa).

24 Iz navedenoga proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odgovoriti na prethodno pitanje nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (presuda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 116. i navedena sudska praksa).

25 Konkretno, kao što to proizlazi iz samog teksta članka 267. UFEU-a, zahtijevana prethodna odluka treba biti „potrebna” sudu koji je uputio zahtjev kako bi mu omogućila „donošenje presude” u predmetu koji se pred njim vodi. Prema tome, pretpostavka za odlučivanje u prethodnom postupku, među ostalim, jest činjenica da je pred nacionalnim sudovima uistinu u tijeku postupak u okviru kojeg ti sudovi trebaju donijeti odluku, pri čemu mogu u obzir uzeti presudu kojom se odlučuje o prethodnom pitanju (presuda od 18. svibnja 2021., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i dr., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, t. 117. i navedena sudska praksa).

26 U ovom slučaju, kao što je to navedeno u točkama 15. i 18. ove presude, prije svega, glavni postupak odnosi se na to da je TGSS odbio zahtjev za uplaćivanje doprinosa u svrhu zaštite u slučaju nezaposlenosti koji je osoba CJ podnijela kako bi ostvarila pravo na odgovarajuću naknadu u slučaju nezaposlenosti. Nadalje, to odbijanje temelji se na isključenju te naknade iz posebnog sustava osoba koje pružaju usluge u kućanstvu, u smislu članka 251. točke (d) LGSS-a. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev smatra da to isključenje može, s obzirom na to da se primjenjuje na skupinu radnika koja se gotovo isključivo sastoji od žena, predstavljati neizravnu diskriminaciju na temelju spola, zabranjenu direktivama 79/7 i 2006/54.

27 U tim okolnostima, s jedne strane, pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev nisu hipotetska i, s druge strane, zatraženo tumačenje prava Unije povezano je s predmetom glavnog postupka jer se zapravo odnosi na priznavanje prava na naknadu u slučaju nezaposlenosti te je nužno, u smislu sudske prakse navedene u točki 25. ove presude, kako bi se sudu koji je uputio

zahtjev omogućilo da donese svoju presudu tako da ocijeni usklađenost nacionalne odredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku s pravom Unije. Iz toga slijedi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

28 Taj zaključak nije doveden u pitanje argumentom španjolske vlade koji se temelji na navodnoj nenadležnosti suda koji je uputio zahtjev za odlučivanje o tako definiranom glavnom postupku jer su za njega nadležni sudovi za socijalne sporove. Naime, u tom je pogledu dovoljno podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, Sud nije ovlašten ni dovoditi u pitanje ocjenu suda koji je uputio zahtjev o dopuštenosti zahtjeva u glavnom postupku, za koju je u okviru prethodnog postupka nadležan nacionalni sud, ni provjeravati je li zahtjev za prethodnu odluku upućen u skladu s nacionalnim pravilima o organizaciji sudova i o sudskom postupku. Sud se mora držati odluke o upućivanju zahtjeva suda države članice sve dok ona nije ukinuta u okviru postupka po pravnim lijekovima koji eventualno predviđa nacionalno pravo (presuda od 16. srpnja 2020., Governo della Repubblica italiana (Status talijanskih mirovnih sudaca), C-658/18, EU:C:2020:572, t. 61. i navedena sudska praksa).

29 Kao drugo, što se tiče dopuštenosti prethodnih pitanja, španjolska vlada, kojoj se u tom pogledu pridružuje Europska komisija, tvrdi, s jedne strane, da Direktiva 2006/54 nije primjenjiva na španjolski pravni sustav socijalne sigurnosti, koji uređuje LGSS. Budući da se ta pitanja odnose na Direktivu 2006/54, smatra da ih stoga treba proglasiti nedopuštenima.

30 S druge strane, španjolska vlada implicitno zahtijeva da se navedena pitanja proglase nedopuštenima i jer se odnose na Direktivu 79/7. Naime, ta vlada smatra da ta direktiva ne nalaže državama članicama da uvedu zaštitu od konkretnog rizika, poput nezaposlenosti, što podrazumijeva da zahtjev za uplaćivanje doprinosa za taj rizik radi ostvarivanja prava na odgovarajuću naknadu, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, nije obuhvaćen područjem primjene navedene direktive.

31 U tom pogledu dovoljno je istaknuti da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, kada nije očito da tumačenje odredbe prava Unije nema nikakve veze sa stvarnošću ili predmetom glavnog postupka, prigovor neprimjenjivosti te odredbe na predmet u glavnom postupku ne odnosi na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, već ulazi u meritum pitanja (presuda od 28. listopada 2021., Komisija za protivodejstvije na korupcijata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imušestvo, C-319/19, EU:C:2021:883, t. 25. i navedena sudska praksa).

32 U tim okolnostima, s obzirom na razmatranja iznesena u točkama 26. i 27. ove presude, postavljena su pitanja dopuštena.

### *Meritum*

33 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 1. Direktive 79/7 i članak 5. točku (b) Direktive 2006/54 tumačiti na način da im se protivi nacionalna odredba kojom se iz davanja iz sustava socijalne sigurnosti, priznatih osobama koje pružaju usluge u kućanstvu na temelju zakonskog sustava socijalne sigurnosti, isključuju naknade u slučaju nezaposlenosti.

34 U tom pogledu najprije valja istaknuti da iz elemenata spisa podnesenog Sudu, kao i iz teksta članka 251. LGSS-a, proizlazi da je poseban sustav osoba koje pružaju usluge u kućanstvu integriran u opći sustav socijalne sigurnosti koji je uređen LGSS-om i da ti zaposlenici imaju pravo na davanja iz sustava socijalne sigurnosti na način i pod uvjetima utvrđenima u tom općem

sustavu. Što se tiče, konkretno, naknade u slučaju nezaposlenosti, iz članka 264. stavka 1. točke (a) LGSS-a proizlazi da su svi radnici koji su obuhvaćeni navedenim općim sustavom u načelu obuhvaćeni zaštitom u slučaju nezaposlenosti, pod uvjetom da namjeravaju uplaćivati doprinose na toj osnovi.

35 Stoga, s obzirom na to da se, kao što je to istaknuto u točki 26. ove presude, glavni postupak odnosi na priznavanje zaštite u slučaju nezaposlenosti osobama koje pružaju usluge u kućanstvu, iz koje su isključene na temelju članka 251. točke (d) LGSS-a, taj se spor u biti odnosi na opseg osobnog područja primjene naknada u slučaju nezaposlenosti koje se dodjeljuju na temelju španjolskog zakonskog sustava socijalne sigurnosti.

36 Iz toga slijedi, s jedne strane, da naknade u slučaju nezaposlenosti o kojima je riječ u glavnom postupku ulaze u područje primjene Direktive 79/7 i da je ona stoga primjenjiva na taj predmet. Naime, te naknade dio su zakonskog sustava zaštite od jednog od rizika navedenih u članku 3. stavku 1. točki (a) te direktive, odnosno rizika nezaposlenosti, te su izravno i stvarno povezane sa zaštitom od tog rizika (vidjeti u tom smislu presudu od 14. listopada 2021., INSS (Udovička mirovina utemeljena na životnom partnerstvu), C-244/20, neobjavljenu, EU:C:2021:854, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

37 S druge strane, to podrazumijeva da Direktiva 2006/54 nije primjenjiva u glavnom postupku. Naime, iz članka 1. drugog stavka točke (c) te direktive, u vezi s njezinim člankom 2. stavkom 1. točkom (f), proizlazi da se ona ne primjenjuje na opće sustave koji su uređeni Direktivom 79/7 (presuda od 12. prosinca 2019., Instituto Nacional de la Seguridad Social (Dodatak na mirovinu koji se priznaje majkama), C-450/18, EU:C:2019:1075, t. 34.).

38 Stoga, s obzirom na razmatranja iznesena u točkama 34. do 37. ove presude, kako bi se odgovorilo na postavljena pitanja, u biti valja ocijeniti može li nacionalna odredba poput članka 251. točke (d) LGSS-a predstavljati diskriminaciju na temelju spola u pogledu osobnog područja primjene španjolskog zakonskog sustava socijalne sigurnosti kojim se osigurava zaštita u slučaju nezaposlenosti, u smislu članka 4. stavka 1. prve alineje Direktive 79/7, u vezi s njezinom drugom uvodnom izjavom i njezinim člankom 3. stavkom 1. točkom (a) petom alinejom.

39 U tom smislu odmah treba utvrditi da nacionalna odredba poput one iz glavnog postupka ne sadržava izravnu diskriminaciju na temelju spola jer se bez razlike primjenjuje na radnike i radnice osigurane u posebnom sustavu osoba koje pružaju usluge u kućanstvu.

40 Kada je riječ o pitanju sadržava li ta nacionalna odredba neizravnu diskriminaciju, valja, kao prvo, podsjetiti na to da taj pojam u kontekstu Direktive 79/7 treba tumačiti na isti način kao u kontekstu Direktive 2006/54 (presude od 8. svibnja 2019., Villar Láiz, C-161/18, EU:C:2019:382, t. 37. i navedena sudska praksa i od 21. siječnja 2021., INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, t. 24.). Iz članka 2. stavka 1. točke (b) potonje direktive proizlazi pak da neizravna diskriminacija postoji ako prividno neutralna odredba, kriterij ili postupak može na određeni način staviti u nepovoljniji položaj osobe jednog spola u odnosu na osobe drugog spola, osim ako je ta odredba, kriterij odnosno postupak objektivno opravdan legitimnim ciljem i ako su sredstva za postizanje tog cilja primjerena i nužna.

41 Postojanje takvog nepovoljnijeg položaja može se utvrditi, među ostalim, ako se dokaže da navedena odredba, navedeni kriterij ili navedena praksa negativno utječe na znatno veći udio osoba jednog spola u odnosu na osobe drugog spola. Na nacionalnom je sudu da ocijeni je li to tako u predmetu iz glavnog postupka (vidjeti, među ostalim, presude od 8. svibnja 2019., Villar Láiz, C-161/18, EU:C:2019:382, t. 38. i od 21. siječnja 2021., INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, t. 25).

42 Pod pretpostavkom da nacionalni sud raspolaže statističkim podacima, Sud je presudio da on, s jedne strane, mora uzeti u obzir sve radnike na koje se odnosi nacionalni propis koji je izvor razlike u postupanju i, s druge strane, usporediti odnosne omjere 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 propisom (vidjeti u tom smislu presude od 24. rujna 2020., YS (Strukovno mirovinsko osiguranje), C-223/19, EU:C:2020:753, t. 52. i navedenu sudsku praksu i od 21. siječnja 2021., INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, t. 26).

43 U tom pogledu, na nacionalnom je sudu da ocijeni u kojoj su mjeri pouzdani i mogu li se uzeti u obzir statistički podaci koji su pred njim izneseni, odnosno jesu li oni, među ostalim, izraz čisto slučajnih ili cikličkih pojava i jesu li dovoljno značajni (presude od 24. rujna 2020., YS (Strukovno mirovinsko osiguranje), C-223/19, EU:C:2020:753, t. 51. i navedena sudska praksa i od 21. siječnja 2021., INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, t. 27.).

44 U ovom slučaju, kao što je to smatrao nezavisni odvjetnik u točki 58. svojeg mišljenja, valja uzeti u obzir ne samo osobe osigurane u posebnom sustavu socijalne sigurnosti za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu nego i sve radnike osigurane u španjolskom općem sustavu socijalne sigurnosti, u koji su uključene te osigurane osobe (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2021., INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, t. 28.). Naime, kao što je to već istaknuto u točki 35. ove presude, nacionalna odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku doprinosi određivanju osobnog područja primjene naknada u slučaju nezaposlenosti koje se dodjeljuju tim općim sustavom.

45 Međutim, valja utvrditi da iz statističkih podataka iznesenih u usmenim očitovanjima TGSS-a proizlazi da je, s jedne strane, na dan 31. svibnja 2021. broj zaposlenika na koje se primjenjuje navedeni opći sustav iznosio 15 872 720, od čega je 7 770 798 žena (48,96 % zaposlenih) i 8 101 899 muškaraca (51,04 % zaposlenih). S druge strane, istog dana skupina zaposlenika osiguranih u posebnom sustavu osoba koje pružaju usluge u kućanstvu sastojala se od 384 175 radnika, od kojih je 366 991 žena (95,53 % osiguranika tog posebnog sustava, odnosno 4,72 % zaposlenih žena) i 17 171 muškarac (4,47 % osiguranika navedenog posebnog sustava, odnosno 0,21 % zaposlenih muškaraca).

46 Stoga iz tih statističkih podataka proizlazi da je udio radnica na koje se primjenjuje španjolski opći sustav socijalne sigurnosti na koje utječe različito postupanje koje proizlazi iz nacionalne odredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku znatno veći od udjela radnika.

47 Iz toga slijedi da, ako sud koji je uputio zahtjev, nakon ocjene koju mora provesti u smislu sudske prakse navedene u točkama 42. i 43. ove presude, zaključi da su navedeni statistički podaci pouzdani, reprezentativni i značajni, valja smatrati da članak 251. točka (d) LGSS-a posebno stavlja u nepovoljan položaj radnice u odnosu na radnike.

48 Iz toga proizlazi da ta nacionalna odredba sadržava neizravnu diskriminaciju na temelju spola, protivnu članku 4. stavku 1. Direktive 79/7, osim ako je opravdana objektivnim čimbenicima koji nisu povezani s diskriminacijom na temelju spola. Takav je slučaj ako ta odredba odgovara legitimnom cilju socijalne politike te je prikladna za ostvarenje tog cilja i u tu svrhu nužna, pri čemu se može smatrati prikladnom za jamčenje ostvarenja postavljenog cilja samo ako istinski osigurava njegovo ostvarenje, i to na sustavan i dosljedan način (vidjeti u tom smislu presude od 20. listopada 2011., Brachner, C-123/10, EU:C:2011:675, t. 70. i 71. i navedenu sudsku praksu i od 21. siječnja 2021., INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, t. 31. i 32. i navedenu sudsku praksu).

49 U tom pogledu nije relevantna navodna neusporedivost situacije osoba koje pružaju usluge u kućanstvu sa situacijom drugih radnika osiguranih u španjolskom općem sustavu socijalne sigurnosti, na koju se poziva španjolska vlada kako bi potkrijepila nepostojanje takve neizravne diskriminacije.

50 Naime, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 47. svojeg mišljenja, za razliku od predmeta u kojem je donesena presuda od 26. lipnja 2018., MB (Promjena spola i starosna mirovina) (C-451/16, EU:C:2018:492), na koji se poziva ta vlada, nacionalna odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku ne predstavlja izravnu diskriminaciju na temelju spola koja se može dovesti u pitanje zbog navodne neusporedivosti situacije osoba koje pružaju usluge u kućanstvu sa situacijom drugih radnika.

51 Kao drugo, kad je riječ o postojanju objektivnog čimbenika opravdanja u smislu sudske prakse na koju se podsjeća u točki 48. ove presude, valja naglasiti da – iako je u krajnjoj liniji nacionalni sudac, koji je jedini ovlašten ocijeniti činjenice i protumačiti nacionalno pravo, taj koji ocjenjuje je li i u kojoj mjeri odredba nacionalnog prava o kojoj je riječ u glavnom postupku opravdana takvim objektivnim čimbenikom –Sud, koji mu treba dati korisne odgovore u okviru prethodnog postupka, ovlašten je dati upute na temelju spisa glavnog postupka kao i pisanih i usmenih očitovanja koja su mu podnesena, tako da omogući nacionalnom sudu donošenje odluke (presude od 20. listopada 2011., Brachner, C-123/10, EU:C:2011:675, t. 72. i navedena sudska praksa i od 24. rujna 2020., YS (Strukovno mirovinsko osiguranje), C-223/19, EU:C:2020:753, t. 58. i navedena sudska praksa).

52 U tom kontekstu Sud je više puta presudio da, iako države članice raspolažu širokom marginom prosudbe prilikom odabira mjera kojima mogu ostvariti ciljeve svoje socijalne politike i politike zapošljavanja (presude od 20. listopada 2011., Brachner, C-123/10, EU:C:2011:675, t. 73. i navedena sudska praksa i od 21. siječnja 2021., INSS, C-843/19, EU:C:2021:55, t. 33.), država članica o kojoj je riječ, u svojoj ulozi autora odredbe za koju se presumira da je diskriminatorna, jest ta koja mora dokazati da ta odredba ispunjava uvjete iz točke 48. ove presude (vidjeti u tom smislu presude od 20. listopada 2011., Brachner, C-123/10, EU:C:2011:675, t. 74. i od 17. srpnja 2014., Leone, C-173/13, EU:C:2014:2090, t. 55.).

53 U ovom slučaju španjolska vlada i TGSS u svojim pisanim i usmenim očitovanjima tvrde da je odluka zakonodavne politike o isključivanju iz zaštite od nezaposlenosti osoba koje pružaju usluge u kućanstvu povezana s posebnostima tog profesionalnog sektora. Naime, s jedne strane, područje rada osoba koje pružaju usluge u kućanstvu obilježeno je visokom razinom zaposlenosti, niskom razinom kvalifikacija i, prema tome, niskim plaćama te znatnim postotkom radnika koji nisu osigurani u sustavu socijalne sigurnosti. S druge strane, za radni odnos tih zaposlenika značajno je to da njihov poslodavac nije profesionalac, nego je glava obitelji i ne

ostvaruje dobit od zapošljavanja navedenih radnika, te činjenica da je njihovo radno mjesto obiteljsko kućanstvo, što zbog nepovredivosti doma otežava i provjeru uvjeta za pristup naknadi u slučaju nezaposlenosti i nadzor.

54 U tom kontekstu povećanje troškova i troškova plaća koji proizlaze iz povećanja doprinosa za pokrivanje rizika nezaposlenosti može, prema mišljenju tih zainteresiranih osoba, dovesti do smanjenja razine zaposlenja u tom području rada, u obliku smanjenja novih zapošljavanja i prestanaka radnih odnosa, kao i do situacija nezakonitog rada i prijevara u području socijalne sigurnosti, te stoga može dovesti do smanjenja zaštite osoba koje pružaju usluge u kućanstvu. Nacionalna odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku stoga ima za cilj očuvanje razine zaposlenosti i borbu protiv nezakonitog rada i prijevara u području socijalne sigurnosti u svrhu socijalne zaštite radnika.

55 Španjolska vlada dodaje da je ta nacionalna odredba proporcionalna ostvarivanju legitimnih ciljeva socijalne politike koji se njome žele postići. Naime, s jedne strane, uz iznimku naknada u slučaju nezaposlenosti, osobe koje pružaju usluge u kućanstvu u načelu imaju pravo na sva davanja koja se dodjeljuju na temelju španjolskog općeg sustava socijalne sigurnosti, unatoč manjem doprinosu financiranju tog sustava zbog smanjenih stopa doprinosa. Usto, isključenje iz zaštite u slučaju nezaposlenosti odnosi se na rizik koji nije opći u toj skupini radnika.

56 S druge strane, isključenje naknada u slučaju nezaposlenosti iz davanja koja se dodjeljuju na temelju posebnog sustava osoba koje pružaju usluge u kućanstvu ne dovodi do potpunog nedostatka zaštite u pogledu rizika nezaposlenosti, s obzirom na to da je predviđena izvanredna i privremena naknada za nepostojanje djelatnosti u korist tih zaposlenika zbog prestanka ili smanjenja njihove djelatnosti u kontekstu zdravstvene krize povezane s pandemijom bolesti COVID-19.

57 U tom pogledu, što se tiče, kao prvo, ciljeva nacionalne odredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku, valja istaknuti da ciljevi koji se odnose, s jedne strane, na očuvanje razine zaposlenosti i promicanje zapošljavanja i, s druge strane, na borbu protiv nezakonitog rada i prijevara u području socijalne sigurnosti u svrhu socijalne zaštite radnika predstavljaju opće ciljeve Unije, kao što to proizlazi iz članka 3. stavka 3. UEU-a i članka 9. UFEU-a.

58 Usto, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 67. svojeg mišljenja, Sud je presudio da su ti ciljevi legitimni ciljevi socijalne politike (vidjeti u tom smislu presude od 16. listopada 2007., Palacios de la Villa, C-411/05, EU:C:2007:604, t. 64. do 66. i od 2. travnja 2020., Comune di Gesturi, C-670/18, EU:C:2020:272, t. 36. i 37. i navedenu sudsku praksu) i važni razlozi u općem interesu koji mogu opravdati ograničavanje ostvarivanja temeljnih sloboda priznatih Ugovorom (vidjeti u tom smislu presude od 16. travnja 2013., Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 28. i navedenu sudsku praksu i od 13. studenoga 2018., Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

59 Osim toga, Sud je već presudio da se navedenim ciljevima može opravdati različito postupanje koje se u znatno većoj mjeri odnosi na žene nego muškarce u pristupu zakonskom sustavu osiguranja za slučaj nezaposlenosti (vidjeti u tom smislu presudu od 14. prosinca 1995., Megner i Scheffel, C-444/93, EU:C:1995:442, t. 27., 28. i 32.).

60 U tim okolnostima valja smatrati da ciljevi članka 251. točke (d) LGSS-a u načelu predstavljaju legitimne ciljeve socijalne politike kojima se može opravdati neizravna diskriminacija na temelju spola koju sadržava ta nacionalna odredba.

61 Što se tiče, kao drugo, prikladnosti navedene nacionalne odredbe za ostvarivanje tih ciljeva, a osobito pitanja je li ta odredba provedena na sustavan i dosljedan način, valja istaknuti, s jedne strane, da će zaštita radnika putem sustava socijalne sigurnosti po svojoj prirodi dovesti do povećanja troškova povezanih s tim faktorom proizvodnje, koje, ovisno o okolnostima koje obilježavaju tržište rada, može utjecati na razinu zaposlenosti u svakom sektoru tog tržišta, i, s druge strane, da samo postojanje takvih sustava podrazumijeva rizik, neovisno o dotičnom sektoru, da se prijevarno poziva na zaštitu koju ti sustavi pružaju.

62 Slijedom toga, da bi se moglo smatrati da je nacionalna odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku dosljedno i sustavno provedena s obzirom na ciljeve navedene u točki 57. ove presude, valja utvrditi da se kategorija radnika koja se njome isključuje iz zaštite u slučaju nezaposlenosti na relevantan način razlikuje od drugih kategorija radnika koji iz nje nisu isključeni.

63 U tom pogledu iz očitovanja TGSS-a i španjolske vlade proizlazi da su sve druge kategorije radnika čije je radno mjesto dom poslodavca koji nije profesionalac ili čije područje rada ima iste posebnosti u pogledu razine zaposlenosti, kvalifikacija i plaće kao područje rada osoba koje pružaju usluge u kućanstvu, kao što su vrtlari i osobni vozači ili poljoprivredni radnici i radnici zaposleni kod poduzeća za čišćenje, obuhvaćene zaštitom u slučaju nezaposlenosti, i to unatoč tomu što su stope doprinosa koje one uplaćuju katkad niže od onih primjenjivih na osobe koje pružaju usluge u kućanstvu.

64 Stoga zakonodavni izbor isključenja osoba koje pružaju usluge u kućanstvu iz naknada u slučaju nezaposlenosti koje se dodjeljuju na temelju španjolskog općeg sustava socijalne sigurnosti nije dosljedno i sustavno proveden u odnosu na druge kategorije radnika koji ostvaruju prava na iste naknade, a pritom imaju slična obilježja i uvjete rada kao i osobe koje pružaju usluge u kućanstvu opisane u točki 53. ove presude i, prema tome, kod tih drugih kategorija radnika postoje slični rizici u pogledu smanjenja razine zaposlenosti, prijevara u području socijalne sigurnosti i pribjegavanja nezakonitom radu.

65 Usto, valja istaknuti okolnost, koja je nesporna među strankama glavnog postupka, da status osiguranika u posebnom sustavu osoba koje pružaju usluge u kućanstvu u načelu daje pravo na sva davanja koja se dodjeljuju u španjolskom općem sustavu socijalne sigurnosti, osim na naknade u slučaju nezaposlenosti. Konkretno, iz očitovanja španjolske vlade proizlazi da taj sustav obuhvaća, među ostalim, rizike koji se odnose na nesreće na radu i profesionalne bolesti.

66 Međutim, s obzirom na to da ta druga davanja sa sobom nose iste rizike prijevara u području socijalne sigurnosti poput naknada u slučaju nezaposlenosti, ta okolnost može također dovesti u pitanje unutarnju dosljednost nacionalne odredbe o kojoj je riječ u glavnom postupku u odnosu na navedena druga davanja. U tom kontekstu, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri utječe li na dosljednost te nacionalne odredbe postupno povećanje stopa doprinosa primjenjivih na osobe koje pružaju usluge u kućanstvu, koje je španjolska vlada navela u svojim pisanim očitovanjima.

67 U tim okolnostima, kao što je to istaknuo i nezavisni odvjetnik u točki 99. svojeg mišljenja, valja smatrati da iz elemenata koje su dostavili španjolska vlada i TGSS ne proizlazi da su sredstva koja je odabrala dotična država članica prikladna za postizanje zadanih legitimnih ciljeva socijalne politike, što je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni.

68 Osim toga, kao treće, također valja istaknuti da, u slučaju da sud koji je uputio zahtjev ipak utvrdi da nacionalna odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku odgovara legitimnim ciljevima socijalne politike i da je prikladna za ostvarenje tih ciljeva, on i dalje mora provjeriti prekoračuje li ta odredba ono što je nužno za postizanje navedenih ciljeva.

69 U tom kontekstu, iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje kao i iz usmenih očitovanja osobe CJ proizlazi da bi isključenje iz zaštite od nezaposlenosti onemogućilo osobama koje pružaju usluge u kućanstvu da stječu druga davanja iz sustava socijalne sigurnosti na koja ti zaposlenici imaju pravo, a čije je priznavanje uvjetovano gubitkom prava na naknadu u slučaju nezaposlenosti, kao što su naknade za trajnu nesposobnost ili socijalna pomoć za nezaposlene osobe.

70 Budući da bi to isključenje dovelo do većeg nedostatka socijalne zaštite za osobe koje pružaju usluge u kućanstvu, koji se očituje kao stanje socijalne ugroženosti, nacionalna odredba o kojoj je riječ u glavnom postupku nije nužna za postizanje navedenih ciljeva, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev provjeri navodne posljedice navedenog isključenja na dodjelu drugih socijalnih davanja.

71 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 1. Direktive 79/7 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalna odredba koja isključuje naknadu u slučaju nezaposlenosti iz davanja iz sustava socijalne sigurnosti koja se osobama koje pružaju usluge u kućanstvu priznaju na temelju zakonskog sustava socijalne sigurnosti ako ta odredba posebno stavlja u nepovoljan položaj radnice u odnosu na radnike i nije opravdana objektivnim čimbenicima koji nisu povezani s diskriminacijom na temelju spola.

## Troškovi

72 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 (treće 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 nacionalna odredba koja isključuje naknadu u slučaju nezaposlenosti iz davanja iz sustava socijalne sigurnosti koja se osobama koje pružaju usluge u kućanstvu priznaju na temelju zakonskog sustava socijalne sigurnosti ako ta odredba posebno stavlja u nepovoljan položaj radnice u odnosu na radnike i nije opravdana objektivnim čimbenicima koji nisu povezani s diskriminacijom na temelju spola.**

Potpisi