Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

15. travnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Direktiva 2000/78/EZ – Načelo jednakog postupanja u pitanjima zapošljavanja i rada – Zabrana diskriminacije na temelju dobi – Radnici stavljeni na čekanje do raskida njihova ugovora o radu – Smanjenje plaće i smanjenje ili gubitak otpremnine – Pravila koja se primjenjuju na zaposlene u javnom sektoru koji su blizu odlaska u punu mirovinu – Smanjenje troškova plaća u javnom sektoru – Članak 6. stavak 1. – Legitimni cilj socijalne politike – Stanje gospodarske krize”

U predmetu C-511/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Areios Pagos (Vrhovni sud, Grčka), odlukom od 11. lipnja 2019., koju je Sud zaprimio 4. srpnja 2019., u postupku

AB

protiv

Olympiako Athlitiko Kentro Athinon – Spyros Louis,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica vijeća, N. Wahl, F. Biltgen (izvjestitelj), L. S. Rossi i J. Passer, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu AB, D. Vervesos i D. Vasileiou, *dikigoroi*,

– za Olympiako Athlitiko Kentro Athinon – Spyros Louis, V. Kounelis, *dikigoros*,

– za vladu Helenske Republike, E.-M. Mamouna, G. Papadaki, A. Dimitrakopoulou i K. Georgiadis, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, D. Martin i D. Triantafyllou, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. studenoga 2020.,

* Jezik postupka: grčki

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. i članka 6. stavka 1. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69. i ispravak SL 2020., L 63, str. 9.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe AB i Olympiako Athlitiko Kentro Athinon – Spyros Louisa (u daljnjem tekstu: OAKA) u vezi s njezinim uključivanjem, prije odlaska u mirovinu, u sustav stavljanja radnika na čekanje predviđen nacionalnim pravom.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U članku 1. Direktive 2000/78 navodi se da je svrha te direktive utvrditi opći okvir za borbu protiv diskriminacije među ostalim i na temelju dobi, u vezi sa zapošljavanjem i radom, kako bi se u državama članicama ostvarila primjena načela jednakog postupanja.

4 U članku 2. stavcima 1. i 2. te direktive predviđa se:

„1. Za potrebe ove Direktive ‚načelo jednakog postupanja' znači nepostojanje bilo kakve izravne ili neizravne diskriminacije na temelju bilo kojeg od razloga iz članka 1.

2. Za potrebe stavka 1.:

(a) izravna diskriminacija postoji ako se prema nekoj osobi postupa nepovoljnije nego što se postupa ili se postupalo ili bi se postupalo prema nekoj drugoj osobi u usporedivoj situaciji, zbog bilo kojeg od razloga iz članka 1.;

(b) neizravna diskriminacija postoji ako bi naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa doveli osobe određene vjere ili uvjerenja, određenog invaliditeta, određene dobi ili određene spolne orijentacije u posebno nepovoljan položaj u usporedbi s drugim osobama, osim:
i. ako su ta odredba, taj kriterij ili ta praksa objektivno opravdani legitimnim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja su primjerena i nužna; […]

[…]"

5 Članak 3. stavak 1. navedene direktive glasi kako slijedi:

„U granicama nadležnosti prenesenih na Zajednicu, ova se Direktiva primjenjuje na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javna tijela, u odnosu na:

[…]

(c) zapošljavanje i uvjete rada, uključujući otkaze i plaće;

[…]"

6 Članak 6. stavak 1. iste direktive određuje:

„Neovisno o članku 2. stavku 2., države članice mogu predvidjeti da različito postupanje na temelju dobi ne predstavlja diskriminaciju ako su u kontekstu nacionalnog prava te razlike objektivno i razumno opravdane legitimnim ciljem, uključujući legitimne ciljeve politike zapošljavanja, tržišta rada i strukovnog osposobljavanja, te ako su načini ostvarivanja tog cilja primjereni i nužni.

Takvo različito postupanje može, između ostalog, uključivati:

(a) postavljanje posebnih uvjeta za pristup zapošljavanju i strukovnom osposobljavanju, za zapošljavanje i obavljanje zanimanja, uključujući uvjete u pogledu otkaza i naknada za rad, za mlade osobe, starije radnike i osobe koje su dužne skrbiti o drugima, radi poticanja njihove strukovne integracije ili osiguranja njihove zaštite;

[…]”

Pravo Helenske Republike

7 Članak 34., naslovljen „Ukidanje slobodnih radnih mjesta u privatnopravnom režimu i stavljanje radnika na čekanje”, Nómosa 4024/2011: Syntaxiodotikés rythmíseis, eniaío misthológio – vathmológio, ergasiakí efedreía kai álles diatáxeis efarmogís tou mesopróthesmou plaisíou dimosionomikís stratigikís 2012-2015 (Zakon 4024/2011 o odredbama o mirovinskim sustavima, jedinstvenoj tablici plaća i razreda, stavljanju radnika na čekanje i drugim odredbama za provedbu srednjoročnog proračunskog strateškog okvira 2012. – 2015.) od 27. listopada 2011. (FEK A’ 226), kako je izmijenjen Uredbom sa zakonskom snagom od 16. prosinca 2011. pretočenom u zakon u skladu s člankom 1. Nómosa 4047/2012 (Zakon 4047/2012) od 23. veljače 2012. (FEK A’ 31) (u daljnjem tekstu: Zakon 4024/2011), u stavcima 1. do 4. i 8. predviđa:

„1. Članak 37. stavak 7. Zakona 3986/2011 (FEK A’ 152) zamijenjen je kako slijedi:

[…]

c) Osoblje na koje se primjenjuje sustav stavljanja radne snage na čekanje nastavlja primati, počevši od njegova stavljanja na čekanje, 12 mjeseci ili, ako je tako određeno posebnim odredbama, 24 mjeseca, 60 % osnovne plaće koju je primalo u trenutku njegova raspoređivanja na predmetno čekanje.

[…]

e) Smatra se da stavljanje radne snage na čekanje pravno gledano predstavlja prethodnu obavijest o otkazu, a plaća isplaćena osoblju na koje se primjenjuje navedeni sustav u skladu s odredbama navedenima u točki (c) računa se prijebojem s eventualno dugovanom otpremninom na kraju razdoblja stavljanja radnika na čekanje.

[…]

2. Ukidaju se radna mjesta zaposlenih koji su vezani privatnopravnim radnim odnosom zasnovanim na neodređeno vrijeme u upravnim tijelima, pravnim osobama uređenim javnim pravom, jedinicama lokalne samouprave prve i druge razine te njihovim ustanovama, pravnim osobama uređenim privatnim pravom koje pripadaju državi ili pravnim osobama uređenim javnim pravom ili jedinicama lokalne samouprave, u smislu da su zadužene za zadaće koje im povjeravaju država, upravna tijela ili jedinice lokalne samouprave ili su pod nadzorom države, upravnih tijela ili jedinica lokalne samouprave ili u kojima država, upravna tijela ili jedinice lokalne samouprave većinski imenuju i

nadziru njihovo upravno vijeće ili se najmanje 50 % njihova godišnjeg proračuna trajno subvencionira u skladu s mjerodavnim odredbama iz sredstava spomenutih subjekata, kao i u poduzećima, ustanovama i javnim dioničkim društvima obuhvaćenim područjem primjene odredbi poglavlja I. Zakona 3429/2005 (FEK A' 314), kako su izmijenjene [člankom 1.] stavkom 1. točkom (a) Zakona 3899/2010 (FEK A' 212), koja su slobodna u trenutku stupanja na snagu ovog zakona. […]

3. Privatnopravni ugovor o radu na neodređeno vrijeme osoba zaposlenih na radnom mjestu u spomenutim ustanovama […] automatski prestaje na temelju zakona kad ti zaposlenici ispune uvjete za stjecanje prava na odlazak u punu mirovinu, tj. kada kao osiguranici imaju 35 godina provedenih u sustavu socijalnog osiguranja, pod uvjetom da je to pravo stečeno u skladu s mjerodavnim odredbama do 31. prosinca 2013. […]

4. Radnici iz prethodnog stavka automatski se stavljaju na čekanje počevši od 1. siječnja 2012. sve do raskida njihova radnog odnosa u skladu s pravilima iz prethodnog stavka. […]

[…]

8. Stavljanje radnika na čekanje ne može trajati dulje od 24 mjeseca u slučaju radnika iz stavka 4. […]"

8 U skladu s člankom 8. drugim stavkom Nómosa 3198/1955: Perí tropopoiíseos kai sympliróseos ton perí katangelías tis schéseos ergasías diatáxeon (Zakon 3198/1955 o izmjenama i dopunama odredbi o raskidu radnog odnosa) od 23. travnja 1955. (FEK A' 98), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon 3198/1955):

„Radnici osigurani kod zavoda za mirovinsko osiguranje koji ispunjavaju ili će ispuniti uvjete za stjecanje prava na isplatu pune starosne mirovine mogu, […] ako imaju status zaposlenika, napustiti radno mjesto ili ih poslodavac može razriješiti dužnosti, pri čemu u svakom slučaju primaju 40 % otpremnine na koju imaju pravo na temelju važećih propisa u slučaju raskida njihova ugovora o radu bez prethodne obavijesti poslodavca ako su pokriveni dopunskim osiguranjem, odnosno 50 % te otpremnine ako nisu pokriveni dopunskim osiguranjem."

9 Članak 10. stavak 1. Nómosa 825/1978: Perí antikatastáseos, tropopoiíseos kai sympliróseos diatáxeon tis diepoúsis to IKA Nomothesías kai rythmíseos synafón themáton (Zakon 825/1978 o zamjeni, izmjenama i dopunama odredbi propisa koji uređuju IKA-u i o povezanim odredbama) od 13. studenoga 1978. (FEK A' 189), u verziji koja se primjenjuje na činjenice iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Zakon 825/1978), određuje da je uvjet za to da bi radnik koji je osiguran kod Idryma Koinonikon Asfaliseon – Eniaio Tameio Asfalissis Misthotona (IKA-ETAM) (Zavod za socijalno osiguranje – Opći fond za osiguranje radnika, Grčka) mogao steći pravo na punu starosnu mirovinu, to da je obavio 10 500 dana (35 godina) nesamostalnog rada i da je navršio dob od 58 godina u trenutku podnošenja zahtjeva osiguravateljskom zavodu.

Glavni postupak i prethodna pitanja

10 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je OAKA, pravna osoba uređena privatnim pravom koja pripada širem javnom sektoru, tijekom 1982. zaposlila osobu AB na temelju ugovora na neodređeno vrijeme i da joj je od 1998. povjerila obavljanje dužnosti tehničkog savjetnika u okviru OAKA-e.

11 Od 1. siječnja 2012. osoba AB je automatski stavljena na čekanje na temelju članka 34. stavka 1. točke (c), članka 34. stavka 3. prvog podstavka i članka 34. stavaka 4. i 8. Zakona 4024/2011, što je imalo za posljedicu smanjenje njezinih primanja na 60 % osnovne plaće.

12 Dana 30. travnja 2013. OAKA je raskinula ugovor o radu s osobom AB ne isplativši joj otpremninu iz članka 8. drugog stavka Zakona 3198/1955 predviđenu za slučaj otkaza ili odlaska zaposlenika kad su ispunjeni uvjeti za stjecanje prava na punu mirovinu. Ta je odluka o odbijanju naknade donesena na temelju članka 34. stavka 1. točke (e) Zakona 4024/2011, kojim se predviđa prijeboj između dugovane otpremnine i plaće isplaćivane zaposleniku tijekom njegova raspoređivanja na čekanje.

13 Tužbom podnesenom Monomeles Protodikeio Athinonu (Inokosni visoki građanski sud u Ateni, Grčka), osoba AB među ostalim je osporavala valjanost svojeg raspoređivanja na čekanje tvrdeći da se odredbama članka 34. Zakona 4024/2011 uvodi različito postupanje na temelju dobi koje je protivno Direktivi 2000/78, pri čemu to različito postupanje nije bilo objektivno opravdano nikakvim legitimnim ciljem niti su sredstava za postizanje takvog cilja bila primjerena i nužna. U tom je smislu zatražila da se OAKA-i naloži da joj isplati razliku između plaće koju je primala prije tog raspoređivanja i plaće koju je primala nakon njega. Osoba AB također se pozvala na članak 8. drugi stavak Zakona 3198/1955 tražeći od OAKA-e isplatu iznosa dugovanog na ime otpremnine, uvećanog za zakonske zatezne kamate.

14 Budući da je navedeni sud djelomično prihvatio tu tužbu, OAKA je podnijela žalbu Monomeles Efeteio Athinonu (Inokosni žalbeni sud u Ateni, Grčka), koji je ukinuo presudu donesenu u prvostupanjskom postupku odbivši dio tužbe osobe AB koji je u toj presudi bio prihvaćen.

15 Osoba AB žalila se u kasacijskom postupku pred Areios Pagosom (Vrhovni sud, Grčka). Taj sud isključuje postojanje izravne diskriminacije na temelju dobi zato što odredbe članka 34. Zakona 4024/2011 ne predviđaju posebnu dobnu granicu za osoblje na koje se primjenjuje sustav stavljanja radnika na čekanje. Međutim, pita se čini li taj sustav neizravnu diskriminaciju na temelju dobi imajući u vidu da je rezerviran samo za zaposlene koji su blizu odlaska u punu mirovinu, što pretpostavlja da imaju 35 godina uplaćivanja doprinosa, a ti su uvjeti morali biti ispunjeni u razdoblju od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2013.

16 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev najprije ističe da zaposlenik kao što je AB, osiguran kod IKA-ETAM-a, ima pravo na punu mirovinu pod dva uvjeta: da ima 35 godina uplaćivanja doprinosa i da je navršio dob od 58 godina, u skladu s člankom 10. stavkom 1. Zakona 825/1978.

17 Sud koji je uputio zahtjev zatim otvara pitanje mogu li u slučaju kad je utvrđena neizravna diskriminacija na temelju dobi, razlozi navedeni u obrazloženju Zakona 4024/2011 predstavljati objektivno i razumno legitiman cilj koji opravdava takvo različito postupanje. U tom kontekstu spominje da je cilj odredbi članka 34. tog zakona bio da se odgovori na hitnu potrebu smanjivanja troškova plaća u skladu sa sporazumom sklopljenim između Helenske Republike i njezinih vjerovnika te stabiliziranja financija države i šireg javnog sektora, kako bi se odgovorilo na gospodarsku krizu koja je pogodila tu državu članicu.

18 U slučaju potvrdnog odgovora sud koji je uputio zahtjev na kraju se pita predstavljaju li, s jedne strane, smanjenje plaća osoblja stavljenog na čekanje, imajući u vidu zaštitne mjere koje su tim zakonom uvedene za to osoblje, i, s druge strane, djelomično ili potpuno ukidanje otpremnine iz članka 8. drugog stavka Zakona 3198/1955 za to isto osoblje, primjerena i nužna sredstva za postizanje tog cilja.

19 U tim okolnostima Areios Pagos (Vrhovni sud) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Predstavlja li neizravnu diskriminaciju na temelju dobi u smislu članka 2. stavka 1., članka 2. stavka 2. točke (b) i članka 3. stavka 1. točke (c) Direktive 2000/78, činjenica da je država članica donijela propis koji se primjenjuje na upravna tijela, jedinice lokalne samouprave i pravne osobe uređene javnim pravom te općenito na sve subjekte (pravne osobe uređene privatnim pravom) iz javnog sektora u širem smislu kada nastupaju u svojstvu poslodavaca, kao u slučaju propisa iz članka 34. stavka 1. točke (c), članka 34. stavka 3. prvog podstavka i članka 34. stavka 4. Zakona

br. 4024/2011, u skladu s kojim se na osoblje koje je zasnovalo privatnopravni radni odnos s tim subjektima primjenjuje sustav stavljanja radnika na čekanje u razdoblju od najdulje 24 mjeseca uz jedinstveni materijalni kriterij koji se temelji na blizini trenutka odlaska u punu mirovinu, odnosno kada radnik ispunjava uvjete za mirovinu, a to je da ima 35 godina uplaćenih doprinosa u razdoblju od 1. siječnja 2012. do 31. prosinca 2013., uzimajući pritom u obzir činjenicu da se na temelju tada važećih propisa u području socijalnog osiguranja tražilo, uz iznimku nekih slučajeva koji u ovom predmetu nisu relevantni, da je osiguranik prikupio (minimalno) 10 500 dana (35 godina) osiguranja u [Idryma Koinonikon Asfaliseonu (IKA) (Zavod za socijalno osiguranje)] ili drugom zavodu za osnovno osiguranje radnika i da je navršio dob od (minimalno) 58 godina, pri čemu se naravno ne isključuje mogućnost da je, ovisno o pojedinačnom slučaju, spomenuto razdoblje osiguranja (35 godina) ostvareno u nekoj drugoj dobi?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, može li se uvođenje pravila o stavljanju radnika na čekanje objektivno i razumno opravdati, u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) podtočke (i) i članka 6. stavka 1. točke (a) Direktive 2000/78, potrebom trenutačnog postizanja organizacijskih, operativnih i proračunskih rezultata i posebno potrebom hitnog smanjenja državne potrošnje s ciljem postizanja do kraja 2011. preciznih kvantitativnih ciljeva predviđenih u srednjoročnom proračunskom strateškom okviru, zatim navedenih u obrazloženju Zakona [4024/2011], radi osiguravanja ispunjavanja obveza koje je Helenska Republika preuzela prema svojim vjerovnicima kako bi, s jedne strane, odgovorila na tešku i dugotrajnu gospodarsku i financijsku krizu koja je pogodila zemlju i, s druge strane, uspješno stabilizirala javne financije i ograničila nekontrolirani rast javnog sektora?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na drugo pitanje:
   (a) Je li uvođenje mjere kao što je ona iz članka 34. stavka 1. točke (c) Zakona 4024/2011, kojom se predviđa drastično smanjivanje plaća osoblja raspoređenog na čekanje od 60 % osnovne plaće primljene u trenutku tog raspoređivanja, pri čemu ne postoji obveza da to osoblje mora raditi u odnosnoj ustanovi, te ima za posljedicu (faktični) gubitak mogućnosti eventualnog napredovanja u plaći ili razredu u razdoblju od njegova stavljanja na čekanje do odlaska u punu mirovinu, prikladno i nužno sredstvo za postizanje spomenutog cilja u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) podtočke (i) i članka 6. stavka 1. točke (a) Direktive 2000/78, imajući u vidu sljedeće kumulativne okolnosti:
      i. to osoblje zadržava mogućnost pronalaženja drugog posla (u privatnom sektoru) ili ima sve mogućnosti obavljati slobodnu profesiju ili samostalnu djelatnost tijekom trajanja čekanja bez gubitka prava na primanje spomenutog postotnog dijela osnovne plaće, osim ako plaća ili prihodi od novog posla ili nove djelatnosti ne premašuju iznos plaće koju je to osoblje primalo prije njegova raspoređivanja na čekanje, u kojem slučaju se spomenuti dio osnovne plaće umanjuje za primljeni višak – članak 34. stavak 1. točka (f) Zakona 4024/2011,
      ii. javni subjekt u svojstvu poslodavca ili, u slučaju njegova ukidanja, [Državni zavod za zapošljavanje], preuzima obvezu uplaćivanja dotičnom zavodu za socijalno osiguranje do odlaska u mirovinu socijalnih doprinosa za poslodavca i zaposlenika koji se odnose na osnovnu mirovinu, dopunsko zdravstveno osiguranje i dopunska socijalna davanja, obračunatih na temelju primanja radnika isplaćivanih prije njegova raspoređivanja na čekanje – članak 34. stavak 1. točka (d) Zakona 4024/2011,
      iii. predviđena su izuzeća od pravila o stavljanju radnika na čekanje za ranjive društvene skupine kojima je potrebna zaštita (kad se na drugog bračnog druga primjenjuju pravila o stavljanju radnika na čekanje, kad bračni drug ili dijete koje živi u istom kućanstvu sa zaposlenikom ili koje taj zaposlenik uzdržava imaju stopu invaliditeta od najmanje 67 %, kada je zaposlenik glava brojne obitelji, u slučaju djece samohranih roditelja koja žive u istom kućanstvu sa zaposlenikom i koje on uzdržava) – članak 34. stavak 1. točka (b) Zakona 4024/2011,

iv. predmetno osoblje ima mogućnost prioritetnog premještaja na druga slobodna radna mjesta u ustanovama javnog sektora na temelju objektivnih kriterija zasnovanih na zaslugama putem uvrštavanja na ljestvice [Visokog vijeća za odabir osoblja] – članak 34. stavak 1. točka (a) Zakona 4024/2011 – međutim, ta je mogućnost u praksi ograničena zbog drastičnog smanjenja zapošljavanja osoblja u različitim javnim ustanovama zbog nužnosti smanjenja potrošnje,

v. otplata kredita za kupnju nekretnine koje su zaposlenici raspoređeni na čekanje dobili od Fonda za depozite i zaloge te sklapanje sporazuma između države i Udruženja grčkih banaka s ciljem olakšavanja otplate kredita koje je dotično osoblje ugovorilo kod drugih banaka, razmjerno ukupnim prihodima kućanstva i njihovim imovinskim prilikama – članak 34. stavci 10. i 11. Zakona 4024/2011,

vi. novi zakon (članak 1. stavak 15. Zakona 4038/2012 – FEK A' 14) predviđa donošenje akta o priznavanju mirovine i izdavanje naloga za isplatu, pri čemu se daje apsolutna prednost osoblju iz točaka ii. i iii., u svakom slučaju u roku od najviše četiri mjeseca od otkaza i podnošenja odgovarajuće dokumentacije u svrhu priznavanja mirovine te

vii. spomenuti gubitak napredovanja u plaći i razredu u razdoblju od kad je osoblje koje je zaposleno na temelju privatnopravnog radnog odnosa stavljeno na čekanje do odlaska u punu mirovinu u većini se slučajeva, uključujući i predmetni slučaj, neće dogoditi s obzirom na to da je radnik, zbog godina staža provedenih u javnoj ustanovi, iscrpio mogućnosti napredovanja u plaći i/ili razredu predviđene mjerodavnim propisima?

(b) Je li uvođenje mjere kao što je ona iz članka 34. stavka 1. točke (e) Zakona 4024/2011, koja podrazumijeva potpuni (ili djelomični) gubitak naknade iz članka 8. drugog stavka Zakona 3198/1955 u slučaju otkaza ili odlaska zaposlenika zbog stjecanja uvjeta za punu mirovinu, naknade koja iznosi 40 % otpremnine predviđene za zaposlenike s dopunskim osiguranjem (i koja u slučaju ustanova od javnog značaja ili ustanova koje subvencionira država, kao što je tuženik kao pravna osoba uređena privatnim pravom, ne može prelaziti iznos od 15 000 eura), zbog prijeboja te naknade s umanjenom plaćom primanom tijekom razdoblja čekanja, prikladno i nužno sredstvo za postizanje spomenutog cilja u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) podtočke (i) i članka 6. stavka 1. točke (a) Direktive 2000/78, imajući u vidu činjenicu da bi u bilo kojem drugom slučaju to osoblje ostvarilo tu umanjenu naknadu u skladu sa spomenutim važećim radnim zakonodavstvom, kako u slučaju dobrovoljnog odlaska tako i u slučaju otkaza ustanove poslodavca?"

O prethodnim pitanjima

20 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članak 2. i članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis u skladu s kojim se zaposleni u javnom sektoru koji tijekom određenog razdoblja ispunjavaju uvjete za primanje pune mirovine stavljaju na čekanje do raskida njihova ugovora o radu, što dovodi do smanjenja njihove plaće, gubitka eventualnog napredovanja i smanjenja ili čak ukidanja otpremnine koju su mogli tražiti u trenutku kada im je prestao radni odnos.

21 Da bi se odgovorilo na ta pitanja, treba provjeriti ulazi li propis o kojem je riječ u glavnom postupku u područje primjene Direktive 2000/78 te, u slučaju potvrdnog odgovora, uvodi li se njime različito postupanje na temelju dobi i može li to postupanje biti opravdano s obzirom na članak 6. stavak 1. te direktive.

22 Kad je riječ, kao prvo, o pitanju ulazi li propis o kojem je riječ u glavnom postupku u područje primjene Direktive 2000/78, iz njezina naslova i preambule kao i iz sadržaja i svrhe proizlazi da se njome nastoji uspostaviti opći okvir kako bi se prema svakoj osobi osiguralo jednako postupanje „pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja", pružajući joj učinkovitu zaštitu od diskriminacije na temelju jednog od razloga iz njezina članka 1., među kojima je i dob (presuda od 2. travnja 2020., Comune di Gesturi, C-670/18, EU:C:2020:272, t. 20. i navedena sudska praksa).

23 Nadalje, u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2000/78, ta se direktiva primjenjuje, u granicama nadležnosti prenesenih na Europsku uniju, „na sve osobe, bilo u javnom ili privatnom sektoru, uključujući javna tijela” u odnosu na „zapošljavanje i uvjete rada, uključujući otkaze i plaće”.

24 Međutim, prema propisu o kojem je riječ u glavnom postupku, radnici vezani privatnopravnim radnim odnosom zasnovanim na neodređeno vrijeme s poslodavcima iz šireg javnog sektora, koji tijekom određenog razdoblja ispunjavaju uvjete za primanje pune mirovine, stavljeni su na čekanje do raskida njihova ugovora o radu. To je utjecalo na plaću tih radnika i na otpremninu koju su mogli tražiti u trenutku kada im je prestao radni odnos.

25 Iz toga slijedi da propis o kojem je riječ u glavnom postupku ulazi u područje primjene Direktive 2000/78.

26 Kada je riječ, kao drugo, o pitanju uvodi li taj propis različito postupanje na temelju dobi u smislu članka 2. stavka 1. Direktive 2000/78 u vezi s člankom 1. te direktive, valja istaknuti da, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, iz članka 34. stavaka 3. i 4. Zakona 4024/2011 proizlazi da je stavljanje radnika na čekanje bilo predviđeno za radnike poslodavaca iz šireg javnog sektora koji su tijekom predmetnog razdoblja ispunjavali uvjete za stjecanje prava na odlazak u punu mirovinu. Međutim, iako se u tom stavku 3. kao uvjet za odlazak u punu mirovinu navodi to da osiguranik mora provesti 35 godina u sustavu socijalnog osiguranja, iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da u skladu s člankom 10. stavkom 1. Zakona 825/1978 radnik kao što je AB, osiguran kod IKA-ETAM-a, ima pravo na punu mirovinu pod dva uvjeta: da ima spomenutih 35 godina uplaćivanja doprinosa i da je navršio minimalnu dob od 58 godina.

27 Budući da su ta dva uvjeta postavljena kumulativno, činjenica da radnik treba navršiti minimalno 58 godina predstavlja, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 37. svojeg mišljenja, neophodan uvjet za stjecanje prava na punu mirovinu i samim time za stavljanje na čekanje tijekom relevantnog razdoblja. Dakle, primjena tog sustava temelji se na kriteriju koji je neraskidivo povezan s dobi dotičnih radnika (vidjeti po analogiji presudu od 12. listopada 2010., Ingeniørforeningen i Danmark, C-499/08, EU:C:2010:600, t. 23.).

28 Prema tome, unatoč činjenici da drugi kumulativni uvjet za stjecanje prava na punu mirovinu, to jest da osoba ima 35 godina uplaćivanja doprinosa, treba smatrati kriterijem koji je očito neutralan u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2000/78, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku sadržava različito postupanje koje se izravno temelji na kriteriju dobi u smislu odredbi članka 1. u vezi s člankom 2. stavkom 2. točkom (a) te direktive (vidjeti po analogiji presudu od 16. listopada 2007., Palacios de la Villa, C-411/05, EU:C:2007:604, t. 48. i 51.).

29 Kada je riječ, kao treće, o pitanju može li to različito postupanje biti opravdano s obzirom na članak 6. Direktive 2000/78, valja istaknuti da se u stavku 1. prvom podstavku tog članka 6. navodi da različito postupanje na temelju dobi ne predstavlja diskriminaciju ako su u kontekstu nacionalnog prava te razlike objektivno i razumno opravdane legitimnim ciljem, uključujući legitimne ciljeve politike zapošljavanja, tržišta rada i stručnog osposobljavanja, te ako su sredstva za ostvarivanje tog cilja primjerena i nužna.

30 Sud je u više navrata zaključio da države članice imaju široku marginu procjene, ne samo u izboru određenog cilja, među ostalim u području socijalne politike i zapošljavanja, već također u definiranju mjera kojima se taj cilj može ostvariti (presuda od 8. svibnja 2019., Leitner, C-396/17, EU:C:2019:375, t. 41. i navedena sudska praksa).

31 U konkretnom slučaju, iz obrazloženja Zakona 4024/2011, na koje se upućuje i u odluci kojom se upućuje zahtjev i u očitovanjima vlade Helenske Republike, proizlazi da u okolnostima teške gospodarske krize s kojom se Helenska Republika suočavala propis o kojem je riječ u glavnom postupku predstavlja provedbu obveza koje je ta država članica preuzela prema svojim vjerovnicima u

vidu hitnog smanjenja javnih troškova za plaće radi ostvarivanja ušteda od 300 milijuna eura za 2012. godinu, s obzirom na to da se sustav stavljanja radnika na čekanje mora primijeniti na 30 000 osoba zaposlenih u širem javnom sektoru.

32 Vlada Helenske Republike i Europska komisija tvrde da taj cilj nije čisto proračunske naravi, nego također uključuje racionalizaciju i smanjivanje šireg javnog sektora te preustroj njegovih službi. Komisija naglašava da je cilj mjera donesenih u tom kontekstu teške gospodarske krize bio izbjeći bankrot Helenske Republike i na taj način osigurati stabilnost europodručja očuvanjem gospodarske, a time i socijalne ravnoteže.

33 Nadalje, prema mišljenju vlade Helenske Republike, pravila o stavljanju radnika na čekanje doprinose, u kontekstu prioriteta vezanih uz smanjenje javne potrošnje, ciljevima politike zapošljavanja. Dakle, s jedne strane, imajući u vidu činjenicu da su dotični radnici mogli biti otpušteni u bilo kojem trenutku, smatra da je primjena tog sustava osiguravala održavanje visoke razine zaposlenosti. S druge strane, tvrdi da je primjena tih pravila na radnike koji su blizu mirovine omogućila uravnoteženje dobne strukture između mlađih i starijih službenika u širem javnom sektoru.

34 U tom smislu, iako proračunski razlozi mogu biti temelj izbora socijalne politike države članice i mogu utjecati na karakter i doseg mjera za zaštitu radnih mjesta koje država želi donijeti, oni ipak sami po sebi ne mogu biti cilj te politike (vidjeti u tom smislu presudu od 8. listopada 2020., Universitatea „Lucian Blaga” Sibiu i dr., C-644/19, EU:C:2020:810, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

35 U konkretnom slučaju treba napomenuti da okolnost da je teška gospodarska kriza s kojom se Helenska Republika suočavala prijetila da izazove ozbiljne posljedice odnosno, među ostalim, bankrot te države članice i gubitak stabilnosti europodručja, ne može utjecati na proračunsku narav cilja donesenih mjera, koji se sastoji od ostvarivanja ušteda od 300 milijuna eura za 2012. godinu kako bi se odgovorilo na to krizno stanje (vidjeti po analogiji presudu od 2. travnja 2020., Comune di Gesturi, C-670/18, EU:C:2020:272, t. 35.).

36 Prema tome, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 60. svojeg mišljenja, cilj smanjenja javnih troškova u skladu s obvezama koje je Helenska Republika preuzela prema svojim vjerovnicima, s obzirom na to da propis o kojem je riječ u glavnom postupku predviđa, uvođenjem sustava stavljanja radnika na čekanje, smanjenje plaće dotičnih radnika te smanjenje ili čak ukidanje otpremnine koju bi inače mogli tražiti, može utjecati na karakter i doseg mjera za zaštitu radnih mjesta, ali ne može sam po sebi predstavljati objektivni cilj u smislu članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78 koji opravdava različito postupanje na temelju dobi.

37 Naime, okolnost da nacionalni kontekst obilježava teška gospodarska kriza ne daje pravo državi članici da navedenoj odredbi oduzme korisni učinak oslanjajući se isključivo na neki drugi cilj, a ne na ciljeve socijalne politike i politike zapošljavanja koji se u njoj navode, da bi opravdala takvo različito postupanje (vidjeti po analogiji presudu od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 106.).

38 Međutim, kao što je nezavisni odvjetnik napomenuo u točki 62. svojeg mišljenja, očito je da uvođenje sustava stavljanja radnika na čekanje u Zakonu 4024/2011, uspostavljenog u okviru proračunskih ograničenja kojima je Helenska Republika bila podvrgnuta, ispunjava legitimne ciljeve politike zapošljavanja u smislu članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78.

39 Dakle, s jedne strane, odluka da se na dotične radnike primjeni takav sustav umjesto da ih se otpusti ima za svrhu promicanje visoke razine zaposlenosti, što u skladu s člankom 3. stavkom 3. prvim podstavkom UEU-a i člankom 9. UFEU-a predstavlja jedan od ciljeva Unije (vidjeti u tom smislu presude od 16. listopada 2007., Palacios de la Villa, C-411/05, EU:C:2007:604, t. 64. i od 2. travnja 2020., Comune di Gesturi, C-670/18, EU:C:2020:272, t. 36.).

40 S druge strane, Sud je već bio u prilici zaključiti da cilj u vidu uravnoteženja dobne strukture između mlađih i starijih službenika, među ostalim, kako bi se potaklo zapošljavanje i promicanje mladih osoba, može predstavljati legitimni cilj politike zapošljavanja i tržišta rada (vidjeti u tom smislu presude od 21. srpnja 2011., Fuchs i Köhler, C-159/10 i C-160/10, EU:C:2011:508, t. 50. i od 2. travnja 2020., Comune di Gesturi, C-670/18, EU:C:2020:272, t. 38.).

41 U tom smislu, iako je točno da program smanjenja javne potrošnje nema za cilj poticanje zapošljavanja u širem javnom sektoru, ipak treba reći da se sustavom stavljanja radnika na čekanje namijenjenim radnicima koji su blizu mirovine moglo, među ostalim, u okviru tog programa izbjeći eventualno otpuštanje mlađih radnika u tom sektoru.

42 Iz navedenog slijedi da, iako je sustav stavljanja radnika na čekanje dio proračunske politike, on također slijedi ciljeve politike zapošljavanja iz članka 6. stavka 1. Direktive 2000/78 kojima se u načelu može objektivno i razumno opravdati različito postupanje na temelju dobi.

43 Valja još provjeriti, u skladu s tekstom te odredbe, jesu li sredstva korištena za postizanje tih ciljeva „primjerena i nužna”.

44 U tom smislu valja istaknuti da sustav stavljanja radnika na čekanje treba smatrati primjerenim sredstvom za postizanje utvrđenih ciljeva politike zapošljavanja. Naime, s jedne strane, odluka da se radnici koji su blizu mirovine ne otpuštaju nego da se zadrže unutar njihova poslodavca iz šireg javnog sektora očito pridonosi promicanju visoke razine zaposlenosti. S druge strane, budući da je uvođenje tog sustava uz ostalo omogućilo izbjegavanje otpuštanja ne samo radnika koji su blizu mirovine nego i onih mlađih, ono je doprinijelo osiguravanju globalno uravnotežene dobne strukture u tom sektoru.

45 Kada je riječ o nužnosti donesene mjere za postizanje konkretnih ciljeva politike zapošljavanja, valja podsjetiti na to da je na nadležnim tijelima država članica da pronađu pravednu ravnotežu između različitih uključenih interesa (presuda od 2. travnja 2020., Comune di Gesturi, C-670/18, EU:C:2020:272, t. 43. i navedena sudska praksa). To među ostalim znači da navedena mjera mora omogućiti postizanje tih ciljeva a da se pritom ne nanese prekomjerna šteta legitimnim interesima raspoređenih radnika (vidjeti u tom smislu presudu od 12. listopada 2010., Ingeniørforeningen i Danmark, C-499/08, EU:C:2010:600, t. 32.).

46 Nadalje, kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 76. svojeg mišljenja, zabranu diskriminacije na temelju dobi treba tumačiti u kontekstu prava na rad priznatog u članku 15. stavku 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Iz toga slijedi da posebnu pozornost treba posvetiti sudjelovanju starijih radnika u profesionalnom životu, a tako i u gospodarskom, kulturnom i društvenom životu. Zadržavanjem tih osoba u aktivnom životu osobito se potiče raznolikost u zapošljavanju. Interes koji predstavlja zadržavanje navedenih osoba u službi mora se, međutim, uzeti u obzir uz poštovanje drugih eventualno različitih interesa (presuda od 2. travnja 2020., Comune di Gesturi, C-670/18, EU:C:2020:272, t. 44. i navedena sudska praksa).

47 Stoga treba utvrditi je li nacionalni zakonodavac u izvršavanju širokih diskrecijskih ovlasti kojima raspolaže u području socijalne politike i zapošljavanja nastojao postići dotične ciljeve od kojih korist posebno imaju mlađi radnici te, kroz održavanje visoke razine zaposlenosti, ustanove iz javnog sektora koje u kontekstu proračunskih ograničenja mogu nastaviti obavljati svoje zadaće i biti učinkovite a da se pritom ne nanese prekomjerna šteta legitimnim interesima radnika koji su bili podvrgnuti sustavu stavljanja na čekanje.

48 U tom smislu valja istaknuti da, kao prvo, iako primjena tog sustava dovodi do znatnog smanjenja plaće i gubitka prilike za napredovanje raspoređenih radnika, potonji su tom sustavu podvrgnuti u relativno kratkom razdoblju, odnosno maksimalno 24 mjeseca, nakon čega imaju pravo na punu mirovinu, pri čemu ta okolnost predstavlja temeljni uvjet za obuhvaćenost tim sustavom.

49 Nadalje, imajući u vidu skoro stjecanje te pune mirovine, nije izgledno da bi smanjenje ili čak ukidanje otpremnine koju su ti radnici mogli potraživati u trenutku kada im je prestao radni odnos bilo nerazumno s obzirom na gospodarski kontekst donošenja propisa iz glavnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 26. veljače 2015., Ingeniørforeningen i Danmark, C-515/13, EU:C:2015:115, t. 27.).

50 Drugo, iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da stavljanje odnosnih radnika na čekanje prate i mjere za njihovu zaštitu kojima je svrha ublažavanje negativnih učinaka tog sustava. Te se mjere nabrajaju u točki (a) trećeg pitanja suda koji je uputio zahtjev te uključuju mogućnost – pod određenim uvjetima – pronalaženja drugog posla u privatnom sektoru ili obavljanja samostalne djelatnosti bez gubitka prava na primanje plaće vezane uz taj sustav, obvezu poslodavca javne ustanove ili, ako on ne postoji, Državnog zavoda za zapošljavanje da nadležnom osiguravateljskom zavodu do odlaska u mirovinu uplaćuje socijalne doprinose koje duguju poslodavac i radnik na temelju prethodne plaće radnika, izuzeće od sustava stavljanja radnika na čekanje za ranjive društvene skupine kojima je potrebna zaštita, mogućnost premještaja predmetnog osoblja na druga slobodna radna mjesta u ustanovama iz javnog sektora kao i donošenje mjera otplate kredita za kupnju nekretnine koje je dobilo dotično osoblje.

51 Iz toga slijedi da nije izgledno da se propisom iz glavnog postupka nanosi prekomjerna šteta legitimnim interesima raspoređenih radnika. On stoga, u kontekstu koji obilježava teška gospodarska kriza, ne ide iznad onog što je nužno za postizanje ciljeva politike zapošljavanja koje je definirao nacionalni zakonodavac.

52 Slijedom svih navedenih razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 2. i članak 6. stavak 1. Direktive 2000/78 treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis u skladu s kojim se zaposleni u javnom sektoru koji tijekom određenog razdoblja ispunjavaju uvjete za primanje pune mirovine stavljaju na čekanje do raskida njihova ugovora o radu, što dovodi do smanjenja njihove plaće, gubitka eventualnog napredovanja i smanjenja ili čak ukidanja otpremnine koju su mogli tražiti u trenutku kada im je prestao radni odnos, pod uvjetom da taj propis slijedi legitimni cilj politike zapošljavanja i da su sredstva za postizanje tog cilja primjerena i nužna.

Troškovi

53 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 2. i članak 6. stavak 1. Direktive Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja treba tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis u skladu s kojim se zaposleni u javnom sektoru koji tijekom određenog razdoblja ispunjavaju uvjete za primanje pune mirovine stavljaju na čekanje do raskida njihova ugovora o radu, što dovodi do smanjenja njihove plaće, gubitka eventualnog napredovanja i smanjenja ili čak ukidanja otpremnine koju su mogli tražiti u trenutku kada im je prestao radni odnos, pod uvjetom da taj propis slijedi legitimni cilj politike zapošljavanja i da su sredstva za postizanje tog cilja primjerena i nužna.

Potpisi