

PRESUDA SUDA

25. srpnja 1991.(*)

„Jednako postupanje prema muškarcima i ženama u pitanjima socijalne sigurnosti –
Davanja za invalidnost – Izravni učinak i rokovi za pokretanje postupka pred
nacionalnim sudovima”

U predmetu C-208/90,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je na temelju članka 177. UEEZ-a Sudu
uputio High Court of Ireland (Visoki sud Irske), u sporu koji se pred tim sudom vodi
između

Therese Emmott

i

Minister for Social Welfare i Attorney General,

o povezanosti rokova za pokretanje postupka pred nacionalnim sudovima i izravnog
učinka 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.),

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, T. F. O’Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias i M. Diez de
Velasco, predsjednici vijeća, Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A.
Schockweiler i P. J. G. Kapteyn, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Mischo,

tajnik: H. A. Ruehl, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Theresu Emmott, Mary Robinson, *senior counsel*, i Gerard Durcan, *barrister-at-law*, koje je opunomoćio Gallagher Shatter, *solicitors*,
- za irsku vladu i tuženike u glavnom postupku, Louis J. Dockery, *chief state solicitor*, u svojstvu agenta, uz asistenciju Davida Byrnea, *senior counsel*, i Aindriasa O’Caoimha, *barrister-at-law*,
- za nizozemsku vladu, B. R. Bot, glavni tajnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, Hussein A. Kaya, *treasury solicitor*, u svojstvu agenta,

- za Komisiju Europskih zajednica, Karen Banks, članica pravne službe, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja Therese Emmott, koju zastupa Mary Finlay, *senior counsel*, irske vlade, vlade Ujedinjene Kraljevine koju zastupa C. Vajda, *barrister*, te Komisije, na raspravi održanoj 20. veljače 1991.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 23. travnja 1991.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 22. lipnja 1990., koje je Sud zaprimio 12. srpnja 1990., High Court of Ireland (Visoki sud Irske) je na temelju članka 177. UEEZ-a postavio prethodno pitanje kojim u biti nastoji saznati može li država članica koja nije pravilno prenijela Direktivu 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., u daljnjem tekstu: direktiva), zbog isteka rokova za pokretanje postupka pred nacionalnim sudovima, spriječiti pojedinca u pokretanju postupka radi vraćanja prava koja ima na temelju odredbi te direktive, a koje su dovoljno jasne i bezuvjetne da se na njih može pozvati pred nacionalnim sudom.
- 2 To je pitanje postavljeno u okviru spora između, s jedne strane, T. Emmott te, s druge strane, Minister for Social Welfare (ministar socijalne skrbi) i Attorney General (državni odvjetnik) Irske u pogledu dodatka na socijalna davanja koji T. Emmott zahtijeva na temelju članka 4. stavka 1. direktive.
- 3 Tom se odredbom zabranjuje svaka diskriminacija na temelju spola, osobito u pogledu izračuna davanja uključujući pripadajuća uvećanja s obzirom na bračnog druga i uzdržavanike. Člankom 5. predviđa se da države članice poduzimaju potrebne mjere kojima se osigurava stavljanje izvan snage svih zakona i drugih propisa koji su suprotni načelu jednakog postupanja. Na temelju članka 8. države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s direktivom u razdoblju od šest godina od dana njezine objave, odnosno do 23. prosinca 1984.
- 4 Direktiva je u irsko pravo prenesena na temelju Social Welfare (n 2) Act (Zakon o socijalnoj skrbi) od 16. srpnja 1985., čije su odredbe stupile na snagu tek na različite datume 1986. godine. Tim je zakonom, koji s danom 23. prosinca 1984. nije imao retroaktivan učinak, bila utvrđena ujednačena stopa davanja za muškarce i žene te su se na temelju navedenoga zakona primjenjivali istovjetni uvjeti na uvećanja za uzdržavane odrasle osobe i djecu.

- 5 Međutim, 12. prosinca 1986. Minister for Social Welfare donio je Social Welfare (Preservation of Rights) (n 2) Regulations (Propisi o socijalnoj skrbi (očuvanje prava) (br. 2)) (Statutory Instrument n 422 (Zakonski instrument br. 422) iz 1986.). Učinak tih propisa jest zadržati u prijelaznom razdoblju pravo na redovitu kompenzacijsku isplatu oženjenim muškarcima koji su nakon stupanja na snagu gore navedenog zakona od 16. srpnja 1985. izgubili pravo na automatska uvećanja davanja iz sustava socijalne sigurnosti za odraslu uzdržavanu osobu. Te su prijelazne odredbe produljene nekoliko puta te u svakom slučaju do 2. siječnja 1989.
- 6 U okviru prethodnog predmeta, u kojem su postupak pokrenule dvije udane žene kako bi od istih tuženika ishodile isplatu jednakih davanja iz sustava socijalne sigurnosti kakva se isplaćuju oženjenim muškarcima koji se nalaze u istoj obiteljskoj situaciji kao što je njihova, Sud, kojem je High Court of Ireland (Visoki sud Irske) uputio zahtjev za prethodnu odluku, presudio je da se na gore navedeni članak 4. stavak 1. direktive moglo pozvati od 23. prosinca 1984. radi izuzimanja iz primjene svake nacionalne odredbe koja nije u skladu s navedenim člankom i da su, u nedostatku provedbenih mjera za tu odredbu, žene imale pravo da se na njih primjenjuje isti sustav kao i na muškarce koji se nalaze u istoj situaciji (vidjeti presudu od 24. ožujka 1987., McDermott i Cotter, 286/85, Zb., str. 1453.).
- 7 Presudom od 13. ožujka 1991., Cotter i McDermott (C-377/89, str. I-1155.), koja je donesena povodom prethodnog pitanja koje je uputio Supreme Court of Ireland (Vrhovni sud Irske) kojem su isti tužitelji iz glavnog postupka uputili nove zahtjeve, Sud je odgovorio da gore navedeni članak 4. stavak 1. direktive treba tumačiti na način da udane žene imaju pravo primati ista uvećanja davanja i kompenzacijske isplate kao što su one koje se dodjeljuju oženjenim muškarcima koji se nalaze u istoj obiteljskoj situaciji kao što je njihova, čak i ako to za posljedicu ima dvostruke isplate ili povredu zabrane stjecanja bez osnove propisane irskim pravom.
- 8 Prema prethodno navedenoj presudi (vidjeti točku 24.), stajalište Suda bilo je da se direktivom ne predviđa nikakvo odstupanje od načela jednakog postupanja predviđenog člankom 4. stavkom 1., kojim se dopušta produljenje diskriminatornih učinaka prethodnih nacionalnih odredbi. Stoga država članica nije mogla nakon 23. prosinca 1984. nastaviti s nejednakim postupanjima koja se temelje na činjenici da su uvjeti koji se zahtijevaju za nastanak prava na kompenzacijske isplate bili uvjeti koji su prethodili tom datumu. Činjenica da te nejednakosti proizlaze iz prijelaznih odredbi nije okolnost koja može dovesti do drukčije ocjene.
- 9 T. Emmott je udana i ima uzdržavanu djecu. Od 2. prosinca 1983. primala je invalidska davanja na temelju irskog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti. Do 18. svibnja 1986. ta je davanja primala samo po smanjenoj stopi, koja se tada primjenjivala na sve udane žene. Nakon izmjena u irskom zakonodavstvu njezino je davanje bilo prilagođavano u tri navrata: od 19. svibnja 1986. primala je naknadu po stopi primjenjivoj na muškarce i žene, ali nije imala pravo na uvećanja za uzdržavanu djecu. Ta su joj uvećanja dodijeljena tek od 17. studenoga 1986. Naposljetku, u lipnju 1988. stekla je pravo, s retroaktivnim učinkom od 28. siječnja 1988., na invalidsku mirovinu po osobnoj stopi koja se uobičajeno primjenjuje na muškarce i žene, uvećanu za dodatak za uzdržavanu djecu.

- 10 Nakon što je 24. ožujka 1987. donesena prethodno navedena presuda, T. Emmott započela je razmjenu dopisa s Minister for Social Welfare (ministar socijalne skrbi) kako bi od 23. prosinca 1984. ishodila pravo na isti iznos naknade koja se isplaćuje oženjenim muškarcima koji se nalaze u istovjetnoj situaciji.
- 11 Dopisom od 26. lipnja 1987. ministar je zainteresiranoj osobi odgovorio da, s obzirom na to da je direktiva još uvijek predmet spora pred High Court (Visoki sud), nikakva se odluka ne može donijeti u pogledu njezina zahtjeva te da će on biti ispitan nakon što taj sud donese odluku.
- 12 Rješenjem od 22. srpnja 1988. High Court (Visoki sud) dopustio je T. Emmott da podnese zahtjev za sudski nadzor radi isplate davanja koja joj nisu bila plaćena od 23. prosinca 1984. protivno prethodno navedenom članku 4. stavku 1. direktive, odnosno dodatka na invalidska davanja u iznosu odgovarajuće osobne stope i uvećanja za uzdržavane odrasle osobe i djecu te kompenzacijske isplate. Nacionalni sud je, međutim, pridržao pravo tuženika da se pozovu na nepoštovanje roka za podnošenje tužbe.
- 13 U „Rules of the Superior Courts 1986” (Poslovnik Viših sudova iz 1986.) relevantna odredba u tom pogledu jest Order 84, Rule 21 stavak 1., koja glasi:

„zahtjev za dopuštenje pokretanja postupka u okviru pravnog lijeka „*judicial review*” podnosi se odmah, a u svakom slučaju u roku od tri mjeseca od datuma kada su se prvi put pojavili razlozi za zahtjev ili šest mjeseci kada se tužbom nastoji ishoditi rješenje „*certiorari*”, osim ako Sud smatra da postoji osnova za produljenje roka za podnošenje zahtjeva”.

- 14 Budući da su predmetna nacionalna tijela zapravo tvrdila da kašnjenje podnositeljice zahtjeva u pokretanju postupka predstavlja prepreku njezinu zahtjevu, High Court (Visoki sud) u svojem je gore navedenom rješenju od 22. lipnja 1990. odlučio Sudu postaviti sljedeće prethodno pitanje:

„Trebali li presudu Suda od 24. ožujka 1987., *McDermott i Cotter*, 286/85, Zb., str. 1453., u kojoj je Sud na pitanja koja mu je uputio High Court (Visoki sud) u skladu s člankom 177. UEEZ-a, radi tumačenja odredbi članka 4. stavka 1. Direktive Vijeća 79/7/EEZ od 19. prosinca 1978., odgovorio na sljedeći način:

1. Na članak 4. stavak 1. Direktive Vijeća 79/7/EEZ od 19. prosinca 1978. o zabrani svake diskriminacije na temelju spola u području socijalne sigurnosti može se pozvati, ako direktiva nije provedena, od 23. prosinca 1984. radi izuzimanja iz primjene svake nacionalne odredbe koja nije u skladu s navedenim člankom 4. stavkom 1.

2. Ako ne postoje mjere za provedbu članka 4. stavka 1. direktive, žene imaju pravo da se na njih primjenjuje isti sustav kao i na muškarce koji se nalaze u istoj situaciji, sustav koji je u nedostatku provedbe navedene direktive jedini valjani referentni sustav.’,

tumačiti na način da, u okolnostima u kojima je postupak koji se vodi pred nacionalnim sudom, pozivajući se na članak 4. stavak 1. te direktive, pokrenula udana žena radi

ostvarivanja prava na jednako postupanje kao i na naknadu štete za diskriminaciju koju je pretrpjela zbog neprimjene, u njezinu slučaju, pravila koja su primjenjiva na muškarce koji se nalaze u istoj situaciji, nadležna tijela države članice krše opća načela prava Zajednice pozivajući se u okviru svojeg odgovora na tužbu na nacionalna postupovna pravila, osobito ona koja se odnose na rokove, kako bi ograničila ili odbila takvu naknadu štete?”

- 15 Za potpuniji prikaz pravnog okvira i činjenica u glavnom postupku, tijekom postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti se dijelovi spisa u nastavku navode samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje presude Suda.
- 16 U skladu s ustaljenom sudskom praksom (vidjeti osobito presudu od 16. prosinca 1976., Rewe, 33/76, Zb., str. 1989., i od 9. studenoga 1983., San Giorgio, 199/82, Zb., str. 3595.), na unutarnjem je pravnom poretku svake države članice da, u nedostatku propisa Zajednice koji se odnose na određeno područje, uredi postupovna pravila za sudske postupke koji trebaju osigurati zaštitu prava koja pojedinci uživaju na temelju izravnog učinka prava Zajednice, pod uvjetom da navedena pravila nisu manje povoljna od onih koja uređuju slične postupke koji se temelje na unutarnjem pravu niti uređena na način da učine praktično nemogućim izvršavanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Zajednice.
- 17 Premda se određivanjem razumnih rokova čijim se nepoštovanjem onemogućuje sudski postupak u načelu ispunjavaju dva prethodno navedena uvjeta, ipak treba uzeti u obzir posebnu narav direktiva.
- 18 Na temelju članka 189. stavka 3. Ugovora „direktiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima.” [neslužbeni prijevod] Iako ta odredba državama članicama ostavlja slobodu u pogledu izbora načina i sredstava koji osiguravaju provedbu direktive, ta sloboda ne utječe na obvezu nametnutu svim državama članicama kojima je direktiva upućena da u okviru svojih pravnih sustava donesu sve mjere nužne za osiguravanje pune djelotvornosti direktive u skladu s ciljem kojemu ona teži (vidjeti presudu od 10. travnja 1984., Van Colson i Kamann, 14/83, Zb., str. 1891.).
- 19 U tom pogledu valja imati na umu da su države članice dužne učinkovito jamčiti punu primjenu direktiva na dovoljno jasan i precizan način kako bi, kada imaju za cilj dodijeliti prava pojedincima, tim pojedincima u cijelosti omogućile poznavanje tih prava te da se na njih, ako je potrebno, mogu pozvati pred nacionalnim sudovima (vidjeti osobito presudu od 9. travnja 1987., Komisija/Italija, 363/85, Zb., str. 1733.).
- 20 Samo u posebnim okolnostima, osobito kada država članica nije poduzela propisane provedbene mjere ili je donijela mjere koje nisu u skladu s direktivom, Sud priznaje pojedincima pravo da se u sudskim postupcima pozivaju na direktivu protiv države članice koja je povrijedila obvezu. To minimalno jamstvo, koje proizlazi iz obvezujuće naravi obveze koja se državama članicama nalaže na temelju direktiva, ne može državi članici biti opravdanje za to što nije pravodobno poduzela odgovarajuće provedbene mjere za ostvarivanje cilja svih direktiva (vidjeti presudu od 6. svibnja 1980., Komisija/Belgija, 102/79, Zb., str. 1473.).

- 21 Naime, sve dok direktiva nije pravilno prenesena u nacionalno zakonodavstvo, pojedincima nije omogućeno poznavanje svih njihovih prava. To stanje nesigurnosti pojedinaca postoji čak i nakon presude u kojoj je Sud ustvrdio da predmetna država članica nije ispunila svoje obveze na temelju direktive, pa čak i ako je Sud priznao da je neka od odredbi direktive dovoljno precizna i bezuvjetna kako bi se na nju moglo pozvati pred nacionalnim sudom.
- 22 Samo se pravilnim prenošenjem direktive može okončati to stanje nesigurnosti te se tek u trenutku tog prenošenja stvara pravna sigurnost koja je potrebna kako bi se od stranaka zahtijevalo da se pozovu na svoja prava.
- 23 Iz toga slijedi da se država članica koja je povrijedila obvezu sve do trenutka pravilnog prenošenja direktive ne može pozivati na nepravodobnost sudskog postupka koji je protiv nje pokrenuo pojedinac kako bi zaštitio prava koja mu se priznaju odredbama te direktive i da rok za žalbu u okviru nacionalnog prava može početi teći tek od tog trenutka.
- 24 Stoga na prethodno pitanje valja odgovoriti da se pravu Zajednice protivi da se nadležna tijela države članice pozivaju na nacionalna postupovna pravila o rokovima za podnošenje tužbe u okviru postupka koji je protiv njih pred nacionalnim sudovima pokrenuo pojedinac radi zaštite prava koja su izravno dodijeljena na temelju članka 4. stavka 1. Direktive 79/7, sve dok ta država članica nije pravilno prenijela odredbe te direktive u svoj unutarnji pravni poredak.

Troškovi

- 25 Troškovi irske i nizozemske vlade te vlade Ujedinjene Kraljevine, kao i troškovi Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je postavio pitanje, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanju koje mu je postavio High Court of Ireland (Visoki sud Irske), rješenjem od 22. lipnja 1990., odlučuje:

Pravu Zajednice protivi se da se nadležna tijela države članice pozivaju na nacionalna postupovna pravila o rokovima za podnošenje tužbe u okviru postupka koji je protiv njih pred nacionalnim sudovima pokrenuo pojedinac radi zaštite prava koja su izravno dodijeljena na temelju 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, sve dok ta država članica nije pravilno prenijela odredbe te direktive u svoj unutarnji pravni poredak.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 25. srpnja 1991.

[potpisi]

* Jezik postupka: engleski

RADNI PRIJEVOD