

Predmet C-262/20

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

Datum podnošenja:

15. lipnja 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Rajonen sad Lukovit (Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

15. lipnja 2020.

Tužitelj:

VB

Tuženik:

Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto” kam
Ministerstvo na vatrešnite raboti (Glavna uprava za zaštitu od
požara i civilnu zaštitu Ministarstva unutarnjih poslova)

Predmet glavnog postupka

Tužba koju službenik podnosi protiv uprave u kojoj je zaposlen radi naknade za
noćni rad

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije; članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Zahtijeva li se djelotvornom zaštitom u skladu s člankom 12. točkom (a)
Direktive 2003/88/EZ da uobičajeno trajanje noćnog rada policajaca i vatrogasaca
bude kraće nego utvrđeno uobičajeno trajanje dnevnog rada?

2. Zahtijeva li se načelom jednakog postupanja koje se predviđa u člancima 20. i 31. Povelje Europske unije o temeljnim pravima da uobičajeno trajanje noćnog rada od sedam sati, koje se u nacionalnom pravu utvrđuje za radnike u privatnom sektoru, također vrijedi za zaposlenike u javnom sektoru, uključujući policajce i vatrogasce?

3. Može li se cilj iz uvodne izjave 8. Direktive 2003/88/EZ, koji se odnosi na to da je potrebno ograničiti trajanje noćnog rada, učinkovito ostvariti samo ako se nacionalnim pravom izričito utvrdi uobičajeno trajanje noćnog rada i za zaposlenike u javnom sektoru?

Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa

Povelja Europske unije o temeljnim pravima: članci 20., 31. i 47.

Direktiva 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 2003., L 299, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 31.): uvodne izjave 2., 4., 7., 8. i 10. te članak 12. točka (a)

Navedene nacionalne odredbe

Konstitucija na Republika Bugarija (Ustav Republike Bugarske): članak 16., članak 48. stavak 5. i članak 116. stavak 1.

Kodeks na truda (Zakonik o radu): članak 140. stavci 1. i 2.

Zakon za Ministerstvoto na vatrešnite raboti (Zakon o Ministarstvu unutarnjih poslova, u daljnjem tekstu: ZMVR): članak 142. stavci 1. i 5., članak 187. stavci 1., 3. i 9., članak 188. stavak 2.

Naredbi na ministara na vatrešnite raboti za reda i organizacijata i razpredeljaneto na rabotnoto vreme, za negovoto otčitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovnoto rabotno vreme, režima na dežurstvo, vremeto za odih i počivkite na daržavnite služiteli v Ministerstvoto na vatrešnite raboti (Uredba ministra unutarnjih poslova o strukturi, organizaciji i raspodjeli radnog vremena, evidentiranju radnog vremena, naknadi rada izvan uobičajenog radnog vremena, pravilima u pogledu dežurstva, slobodnom vremenu i vremenu za odmor službenikâ Ministarstva unutarnjih poslova) iz 2014. (stavljena izvan snage narednom uredbom, u daljnjem tekstu: Uredba ministra unutarnjih poslova iz 2014.), iz 2015. (stavljena izvan snage presudom Vrhovena administrativena sada (Vrhovni upravni sud, Bugarska) od 11. srpnja 2016.) i iz 2016. (stavljena izvan snage presudom Vrhovena administrativena sada (Vrhovni upravni sud) od 10. prosinca 2019., u daljnjem tekstu: Uredba ministra unutarnjih poslova iz 2016.)

Uredba o strukturi i sustavu plaća iz 2007. donesena odlukom Vijeća ministara: članak 9. stavak 2.

Kratki pregled činjenica i postupka

- 1 Tužitelj, VB, zaposlenik je u općinskom uredu u gradu Lukovit (Bugarska) u Glavnoj direkciji „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto” (Glavna uprava za zaštitu od požara i civilnu zaštitu) Ministarstva unutarnjih poslova (u daljnjem tekstu: Uprava) na radnom mjestu „voditelj smjene”.
- 2 U spornom razdoblju od 3. listopada 2016. do 3. listopada 2019. tužitelj je obavljao dežurstva u trajanju od 24 sata koja su se ukupno obračunavala za razdoblje od tri mjeseca.
- 3 Za svako tromjesečje tužitelju su obračunani i isplaćeni svi prekovremeni sati koje je odradio izvan uobičajenog radnog vremena u određenom razdoblju.
- 4 Do 25. svibnja 2015. noćni rad koji je obavio tužitelj pomnožio se s 0,143 i rezultat se zbrojio s ukupnim brojem sati odradenih u obračunskom razdoblju te se na taj način sedam sati noćnog rada obračunalo kao osam sati obavljanog rada. Tako je bilo predviđeno u Uredbi ministra unutarnjih poslova iz 2014.
- 5 Uredba iz 2015., koja ju je zamijenila, više nije sadržavala takvu odredbu. Stoga Uprava prilikom obračuna obavljenog rada od 25. svibnja 2015. i konkretno u spornom razdoblju više nije primjenjivala odredbu za preračunavanje sati noćnog rada u radne sate odradene tijekom dana.
- 6 Tužitelj VB podnio je tužbu pred Rajonen sadom Lakovit (Općinski sud u Lakovitu, Bugarska) i zahtijevao je da se Upravi naloži plaćanje iznosa od 1683,74 leva kao naknade za odradene i neisplaćene prekovremene sate, uvećane za zakonske zatezne kamate.
- 7 Ističe da je od 2. listopada 2016. do 2. listopada 2019. odradio ukupno 1784 sati noćnog rada koji je Uprava trebala preračunati u sate dnevnog rada s koeficijentom od 1,143, drugim riječima: u tom je razdoblju trebalo obračunati 2039,112 sati koje je tužitelj odradio. Smatra da je Uprava u tu svrhu trebala primijeniti članak 9. stavak 2. Uredbe o strukturi i sustavu plaća u skladu s kojim se, prilikom ukupnog obračuna radnog vremena, sati noćnog rada preračunavaju u sate dnevnog rada uz pomoć koeficijenta koji odgovara odnosu između uobičajenog trajanja dnevnog rada i trajanja noćnog rada za odgovarajuće radno mjesto.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 8 Tužitelj zastupa pravno stajalište da zbog nepostojanja pravila za preračunavanje obavljenog noćnog rada u dnevni rad u posebnom zakonu, naime u ZMVR-u i u

posebnim podzakonskim odredbama, koje su bile na snazi u spornom razdoblju, analogno treba primijeniti odredbe Uredbe o strukturi i sustavu plaća.

- 9 Uprava osporava taj zahtjev tvrdnjom da ne postoji nikakva pravna osnova za preračunavanje noćnog rada u dnevni rad.
- 10 U pravnom pogledu navodi da u skladu s člankom 187. stavkom 1. ZMVR-a uobičajeno trajanje radnog vremena službenikâ ministarstva iznosi osam sati dnevno i 40 sati tjedno u petodnevnom radnom tjednu, neovisno o dnevnom ili noćnom razdoblju koje obuhvaća osmosatni radni dan.
- 11 Uprava se poziva na članak 187. stavak 3. ZMVR-a kojim se predviđa da je noćni rad samo rad koji se obavlja u smjenama od 22 sata do 6 sati i smatra da se zakonom za zaposlenike Ministarstva unutarnjih poslova utvrđuje isto uobičajeno trajanje od osam sati i za dnevni i noćni rad.
- 12 Uprava ističe da se u podzakonskim pravnim propisima koje donosi ministar unutarnjih poslova i kojima se uređuje radno vrijeme zaposlenikâ ministarstva ne predviđa preračunavanje noćnog rada u dnevni rad.
- 13 Ta uprava smatra da odredbe Uredbe o strukturi i sustavu plaća donesene na temelju Zakonika o radu, kojima se predviđa pretvaranje noćnog rada u dnevni rad s koeficijentom od 1,143, nisu primjenjive na službenike ministarstva.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 14 S obzirom na tumačenje Suda u rješenju od 14. srpnja 2005., *Personalrat der Feuerwehr Hamburg/Leiter der Feuerwehr Hamburg* (C-52/04, EU:C:2005:467, t. 46. i 54.) i u presudi Suda od 5. listopada 2004., *Pfeiffer i dr.* (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, t. 57.), nacionalni sud pretpostavlja da je djelatnost vatrogasaca u „uobičajenim okolnostima”, poput okolnosti u ovom slučaju, obuhvaćena područjem primjene Direktive 2003/88.
- 15 S obzirom na rješenje Suda od 7. travnja 2011., *May* (C-519/09, EU:C:2011:221, t. 25. i 26.), tužitelj, koji je službenik u skladu s bugarskim pravom, smatra se „radnikom” u smislu Direktive 2003/88.
- 16 Općim radnim pravom Republike Bugarske, odnosno Zakonikom o radu, predviđa se da uobičajeno trajanje dnevnog rada iznosi osam sati, a noćnog rada sedam sati.
- 17 Posebni zakon, odnosno ZMVR, kojim se uređuje položaj policijskih i vatrogasnih službenika, ne sadržava nikakav izričiti pravni propis za utvrđivanje uobičajenog trajanja noćnog rada; njime se samo određuje koje se razdoblje definira kao noć, naime razdoblje od 22 sata do 6 sati, kao što se to utvrđuje Zakonikom o radu.
- 18 U slučaju nepostojanja takve odredbe kojom se utvrđuje trajanje uobičajenog radnog vremena noću, ministar unutarnjih poslova u uredbama o pravilima za

obračun radnog vremena zaposlenikâ propisuje da je uobičajeno trajanje dnevnog i noćnog radnog vremena policajaca i vatrogasaca jednako, odnosno da traje osam sati.

- 19 Međutim, ako se zaštita zdravlja koja proizlazi iz posebne regulacije noćnog rada temelji na općeprihvaćenom štetnom utjecaju noćnog rada na ljudski organizam, ograničenje uobičajenog trajanja tog rada trebalo bi biti jednako za sve radnike, neovisno o tome za što se upotrebljava njihova radna snaga.
- 20 Sud koji je uputio zahtjev u tom je smislu u identičnim sporovima zbog tužbi policajaca i vatrogasaca već zastupao sljedeće osnovno stajalište.
- 21 Za razliku od općih radnopravnih odnosa između osoba istog statusa, službenički radni odnosi u slučaju velikog broja minimalnih standarda za zaštitu radnikâ uređuju se u skladu s načelima javne vlasti.
- 22 Podredna primjena pravnih propisa općeg radnog prava na pitanja u pogledu radnih odnosa državnih službenikâ koja nisu uređena posebnim odredbama nije dopuštena zbog tih razlika između pravnih subjekata i načina njihova pravnog uređenja.
- 23 U slučajevima u kojima posebni zakon, odnosno ZMVR, u pogledu zaštite noćnog rada izričito upućuje na Zakonik o radu (kao što se to navodi u članku 188. stavku 2. ZMVR-a: „službenici koji u razdoblju od 22 sata do 6 sati obavljaju rad, imaju pravo na posebnu zaštitu u skladu sa Zakonikom o radu”), treba pretpostaviti da se određene odredbe radnog prava mogu izravno primijeniti na radne odnose državnih službenika.
- 24 Posebnu zaštitu noćnog rada treba tumačiti s obzirom na dvije glavne funkcije pravne odredbe o radnom vremenu: 1. gospodarsku funkciju koja se ističe u razdoblju u kojem zaposlenik treba ispuniti svoje obveze; i 2. funkciju zaštite čiji je cilj zaštita zdravlja i očuvanje čovjekove radne sposobnosti.
- 25 Posebna odredba o noćnom radu temelji se na funkciji zaštite. Polazište su saznanja o izrazito štetnom utjecaju noćnog rada koja se temelje na medicinskoj znanosti i time uvjetovanog prijevremenog čovjekova umora u pogledu prirodnog bioritma ljudskog tijela, kojim se noć predviđa za odmor, opuštanje i povrat fizičke i psihičke snage.
- 26 Člankom 187. stavkom 1. ZMVR-a predviđa se da uobičajeno radno vrijeme službenikâ ministarstva traje osam sati dnevno. Nepostojanje posebne odredbe kojom se uređuje uobičajeno i najdulje dopušteno trajanje noćnog rada može se objasniti upućivanjem na zaštitu u skladu sa Zakonikom o radu iz članka 188. stavka 2. tog zakona kojim se predviđa kraće trajanje noćnog rada, odnosno do sedam sati.
- 27 Odredbom članka 187. stavka 3. ZMVR-a ne predviđa se uobičajeno trajanje noćnog rada od osam sati, nego se njome samo utvrđuje da se u pogledu rada u

- smjenama, kao u ovom slučaju, dopušta i noćni rad između 22 sata i 6 sati, pri čemu radno vrijeme u prosjeku ne smije prelaziti osam sati u razdoblju od 24 sata.
- 28 Iz prethodne pravne analize proizlazi zaključak da uobičajeno trajanje noćnog rada zaposlenikâ ministarstva također treba iznositi do sedam sati.
 - 29 Suprotan zaključak dovodi do povrede ustavnih načela sveobuhvatne zaštite na radu. Osim toga, službenici, naime policajci i vatrogasci u ministarstvu, bili bi u nepovoljnijem položaju nego zaposlenici ministarstva koji su zaposleni na temelju ugovora o radu.
 - 30 To nejednako postupanje može se zaključiti zbog toga što zaposlenici ministarstva koji su zaposleni na temelju ugovora o radu nisu obuhvaćeni područjem primjene Uredbe ministra unutarnjih poslova iz 2016. te se na noćni rad koji su ti zaposlenici obavili primjenjuju odredbe članka 9. stavka 2. Uredbe o strukturi i sustavu plaća kojima se predviđa preračunavanje noćnog rada.
 - 31 Činjenica da su isključeni iz zaštite noćnog rada, koji se odražava u ograničavanju uobičajenog trajanja noćnog rada na sedam sati, u suprotnosti je s ciljevima posebnog položaja policajaca i vatrogasaca, čija zanimanja uvijek obilježavaju povećani rizici. Time se povređuju i individualna prava službenikâ i javni interes zbog smanjenja učinkovitosti njihova rada tijekom noći.
 - 32 U tim okolnostima treba primijeniti odredbu članka 9. stavka 2. Uredbe o strukturi i sustavu plaća, što dovodi do istog zaključka koji se ranije osiguravao Uredbom ministra unutarnjih poslova iz 2014.
 - 33 Žalbeni sud, u ovom slučaju Okržen sad Loveč (Okržni sud u Loveču, Bugarska), koji je sud posljednjeg stupnja u pogledu vrijednosti spora, odbio je prethodno navedeno tumačenje nacionalnog prava koje zastupa vijeće Rajonen sada Lukovit (Općinski sud u Lukovitu).
 - 34 Osnovno stajalište žalbenog suda koje se očituje u njegovim presudama o identičnim zahtjevima policajaca i vatrogasaca, temelji se na dvama glavnim argumentima.
 - 35 Prvi argument odnosi se na to da nepostojanje odredbe kojom se predviđa pretvaranje sati noćnog rada u sate dnevnog rada u omjeru 7:8 u podzakonskim pravnim propisima, koji su doneseni nakon stavljanja Uredbe iz 2014. izvan snage, predstavlja zakonodavčevu odluku, a ne pravnu prazninu. Osim toga, pojašnjava se da sporna priroda takvog pravnog rješenja može zakonodavca navesti na to da u budućnosti ne primjenjuje takvo rješenje ili da ga izmijeni, ali da to ne može biti argument za analognu primjenu prava.
 - 36 Drugi argument jest taj da članak 188. stavak 2. ZMVR-a nije izravno primjenjiv zato što upućuje na posebnu zaštitu u skladu sa Zakonikom o radu.

- 37 Relevantna sudska praksa u Bugarskoj proturječna je zbog čega je na zahtjev ministra pravosuđa pred Vrhovnom kasacionom sudom (Vrhovni kasacijski sud, Bugarska) pokrenut postupak tumačenja, ali taj sud još nije donio odluku u tom pogledu.
- 38 Za sud koji je uputio zahtjev postavlja se pitanje zahtijeva li se ciljevima Direktive 2003/88 za ograničavanje trajanja noćnog rada i sredstava zaštite noćnih radnika sadržanih u toj direktivi od država članica da uz utvrđivanje vremenskog okvira za noćni rad također utvrde „uobičajeno trajanje” noćnog rada i to i za radnike u privatnom sektoru i za radnike u javnom sektoru.
- 39 Za sud koji je uputio zahtjev također je značajno pitanje zahtijeva li se ciljevima Direktive 2003/88 da je uobičajeno trajanje noćnog rada nužno kraće od utvrđenog uobičajenog trajanja dnevnog rada.
- 40 Također je dvojbeno sljedeće pitanje: ako je država članica utvrdila uobičajeno trajanje noćnog rada od sedam sati za sve radnike u privatnom sektoru, je li s obzirom na načelo jednakog postupanja dopušteno da noćni rad policajaca i vatrogasaca zaposlenih u javnom sektoru traje dulje, naime osam sati, odnosno toliko dugo koliko i uobičajeno trajanje njihovog dnevnog rada?
- 41 Odgovori na ta pitanja relevantni su za rješenje spora u glavnom postupku, s obzirom na to da, ako Sud Europske unije pruži tumačenje u skladu s kojim nacionalni pravni propisi za zaštitu noćnog rada policajaca i vatrogasaca nisu učinkoviti i nisu u skladu s načelom jednakog postupanja, nacionalni sud može donijeti mjere za osiguravanje cilja Direktive, naime za ograničavanje trajanja noćnog rada.
- 42 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije, obveza država članica na postizanje rezultata, koju nameće direktiva, i njihova dužnost u skladu s člankom 4. stavkom 3. UFEU-a i članka 288. UFEU-a da poduzmu sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, potrebne da se osigura ispunjenje te obveze odnosi se na sva tijela država članica, uključujući i sudove kad je riječ o stvarima koje pripadaju u njihovu nadležnost (presuda od 7. kolovoza 2018., Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 43 U pogledu ispunjenja te obveze, načelom usklađenog tumačenja nacionalnom sudu dopušta se da uzme u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjuje metode tumačenja koje to pravo poznaje kako bi se zajamčila puna djelotvornost prava Unije i da bi se došlo do rješenja koje je u skladu sa zadanim ciljem tog prava (vidjeti u tom smislu presude od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr., C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 117. i od 8. svibnja 2019., Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, t. 37. i navedena sudska praksa).
- 44 Primjena načela usklađenog tumačenja nacionalnog prava u predmetnom slučaju ne dovodi do *contra legem* tumačenja nacionalnog prava, s obzirom na to da se eventualna praznina u ZMVR-u može ispraviti već navedenim metodama tumačenja.

- 45 U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjev prethodno je u načelu naveo svoje tumačenje cjelokupnog nacionalnog prava, a da pritom to tumačenje, međutim, nije pojasnio s obzirom na pravo Unije jer se navedenim nejasnoćama u pogledu tumačenja Direktive 2003/88 sprečava da sud koji donosi odluku izravno primijeni tu direktivu prije nego što dobije vjerodostojno tumačenje od Suda Europske unije.

Posebni zahtjev

- 46 U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev smatra da je potrebno da se o zahtjevu za prethodnu odluku odlučuje u hitnom prethodnom postupku u skladu s člankom 107. Poslovnika Suda. Konkretni spor jedan je od tisuća pojedinačnih sporova koje su policajci i vatrogasci posljednjih godina pokrenuli pred bugarskim sudovima. Istodobno se u zemlji zastupaju dva suprotna stajališta sudova kojima se ozbiljno ugrožava pravna sigurnost, pri čemu u ovom trenutku u pogledu tog pitanja ne postoji nikakva odluka o tumačenju Vrhovena kasacionen sada (Vrhovni kasacijski sud). Prethodno navedene okolnosti govore u prilog hitnosti ispitivanja zahtjeva za prethodnu odluku kako bi se svim sudovima omogućilo da u pogledu velikog broja sličnih sporova usvoje tumačenje Direktive 2003/88 koje je pružio Sud radi primjene načela usklađenog tumačenja nacionalnog prava.