

Cauza C-262/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98
alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

15 iunie 2020

Instanța de trimitere:

Rayonen sad Lukovit (Bulgaria)

Data deciziei de trimitere:

15 iunie 2020

Reclamant:

VB

Pârâtă:

Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaschita na naselenieto”
kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (Direcția Generală „Protecția
împotriva incendiilor și protecția populației” din cadrul Ministerului
de Interne)

Obiectul procedurii principale

Acțiunea formulată de un funcționar împotriva direcției la care este angajat
privind remunerarea muncii de noapte

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Interpretarea dreptului Uniunii; articolul 267 TFUE

Întrebările preliminare

1) Protecția efectivă prevăzută la articolul 12 litera (a) din Directiva
2003/88/CE impune ca durata normală a muncii de noapte a polițiștilor și a
pompiierilor să fie mai mică decât durata normală stabilită a serviciului de zi?

2) Principiul egalității, consacrat la articolele 20 și 31 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, impune ca durata normală a muncii de noapte de șapte ore stabilită de dreptul național pentru lucrătorii din sectorul privat să se aplice și angajaților din sectorul public, inclusiv polițiștilor și pompierilor?

3) Realizarea efectivă a obiectivului limitării duratei muncii de noapte, consacrat în considerentul (8) al Directivei 2003/88/CE, presupune ca dreptul național să stabilească în mod expres durata normală a muncii de noapte, inclusiv pentru angajații din sectorul public?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate și jurisprudența

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene: articolele 20, 31 și 47

Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru (JO 2003, L 299 din 11 noiembrie 2003, p. 9, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 3): considerentele (2), (4), (7), (8) și (10), precum și articolul 12 litera (a)

Dispozițiile naționale invocate

Konstitutsia na Republika Bulgaria (Constituția Republicii Bulgaria): articolul 16, articolul 48 alineatul 5 și articolul 116 alineatul 1

Kodeks na truda (Codul muncii): articolul 140 alineatele 1 și 2

Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti (Legea privind Ministerul Afacerilor Interne, denumită în continuare „ZMVR”): articolul 142 alineatele 1 și 5, articolul 187 alineatele 1, 3 și 9, articolul 188 alineatul 2

Naredbi na ministara na vatreshnite raboti za reda i organizatsiata i razpredelyaneto na rabotnoto vreme, za negovoto otchitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovnoto rabotno vreme, rezhima na dezhurstvo, vremeto za otdih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti (Ordinele ministrului de interne privind ordinea, organizarea și repartizarea timpului de serviciu, înregistrarea timpului de serviciu, remunerarea muncii în afara duratei normale a serviciului, reglementarea serviciului de gardă, timpul liber și perioadele de repaus ale funcționarilor din Ministerul de Interne – din 2014 (abrogat prin ordinul următor, denumit în continuare „Ordinul ministrului de interne din 2014”), din 2015 [abrogat prin hotărârea Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria) din 11 iulie 2016] și din 2016 [abrogat prin hotărârea Varhoven administrativen sad (Curtea Administrativă Supremă, Bulgaria)] din 10 decembrie 2019, denumit în continuare „Ordinul ministrului de interne din 2016”)

Ordinul privind structura și organizarea remunerațiilor din 2007, adoptat prin decizia Consiliului de Miniștri: articolul 9 alineatul (2)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Reclamantul, VB, este agent la oficiul raional al orașului Lukovit (Bulgaria) în cadrul Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaschitita na naselenieto” (Direcția Generală „Protecția împotriva incendiilor și protecția populației”) din cadrul Ministerului de Interne (denumită în continuare „Direcția”), în funcția de șef de tură.
- 2 În perioada în litigiu, cuprinsă între 3 octombrie 2016 și 3 octombrie 2019, reclamantul a prestat 24 de ore de serviciu de gardă, care au fost calculate în total pentru o perioadă de trei luni.
- 3 Pentru fiecare trimestru, toate orele suplimentare prestate în afara duratei normale a serviciului pentru perioada respectivă au fost calculate și plătite reclamantului.
- 4 Până la 25 mai 2015, munca de noapte prestată de reclamant a fost înmulțită cu 0,143, iar rezultatul a fost adăugat la numărul total de ore prestate în perioada de calcul; în acest mod, șapte ore de muncă de noapte au fost calculate ca opt ore de muncă prestată. Astfel era prevăzut în Ordinul ministrului de interne din 2014.
- 5 Ordinul din 2015, care i-a succedat, nu mai conținea o dispoziție de acest tip. În consecință, începând cu 25 mai 2015 și, mai precis, în perioada în litigiu, la calcularea muncii prestate, Direcția nu a mai aplicat mecanismul de conversie a orelor de muncă de noapte în ore de muncă prestate ziua.
- 6 VB a introdus o acțiune la Rayonen sad (Tribunalul de Raion) Lukovit și a solicitat obligarea Direcției să îi plătească suma de 1 683,74 de leva (BGN) cu titlu de remunerare a orelor suplimentare prestate și neplătite, majorate cu dobânzile de întârziere legale.
- 7 El arată că, în perioada cuprinsă între 2 octombrie 2016 și 2 octombrie 2019, a prestat o muncă de noapte cu o durată totală de 1 784 de ore pe care Direcția ar fi trebuit să le convertească cu un coeficient de 1,143 în ore de muncă de zi, cu alte cuvinte, în această perioadă ar fi trebuit să fie calculate 2039,112 de ore prestate de reclamant. În opinia sa, Direcția ar fi trebuit să aplice în acest scop articolul 9 alineatul 2 din Ordinul privind structura și organizarea remunerațiilor, în temeiul căruia, în calculul total al timpului de lucru, orele de muncă de noapte sunt convertite în ore de muncă de zi, cu un coeficient corespunzător raportului dintre durata normală a muncii de zi și cea a muncii de noapte pentru postul de lucru respectiv.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 8 Reclamantul consideră, din punct de vedere juridic, că, în lipsa unei reguli de conversie a muncii prestate noaptea în muncă de zi în legea specială, și anume ZMVR, și în normele speciale subordonate în vigoare în perioada în litigiu, ar trebui aplicate prin analogie dispozițiile Ordinului privind structura și organizarea remunerațiilor.
- 9 Direcția contestă dreptul, susținând că nu ar exista un temei juridic pentru conversia muncii de noapte în muncă de zi.
- 10 Din punct de vedere juridic, aceasta susține că, în temeiul articolului 187 alineatul (1) din ZMVR, durata normală a timpului de lucru al funcționarilor din cadrul ministerului este de opt ore pe zi și de 40 de ore pe săptămână, în cazul săptămânii de cinci zile, independent de perioada de zi sau de noapte în care s-ar desfășura ziua de lucru de opt ore.
- 11 Direcția invocă articolul 187 alineatul (3) din ZMVR care ar prevedea că numai serviciul executat în ture de la ora 22.00 la ora 06.00 ar constitui muncă de noapte și afirmă că legea stabilește, pentru agenții Ministerului de Interne, aceeași durată normală de opt ore atât pentru durata muncii de zi, cât și pentru cea a muncii de noapte.
- 12 Direcția subliniază că normele administrative care ar fi adoptate de ministrul de interne și care ar reglementa timpul de lucru al funcționarilor ministerului, nu ar prevedea o conversie a muncii de noapte în muncă de zi.
- 13 Aceasta apreciază că dispozițiile Ordinului privind structura și organizarea remunerațiilor, adoptat pe baza Kodeks na truda (Codul muncii), care ar prevedea transformarea muncii de noapte în muncă de zi cu un coeficient de 1,143, nu ar fi aplicabile funcționarilor ministerului.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 14 Având în vedere interpretarea dată de Curte în Ordonanța din 14 iulie 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg/Leiter der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, punctele 46 și 54) și în Hotărârea Curții din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctul 57), instanța națională consideră că activitatea pompierilor, în „împrejurări obișnuite” precum în speță, intră în domeniul de aplicare al Directivei 2003/88.
- 15 Reclamantul care este funcționar în temeiul dreptului bulgar, este considerat, în raport cu Ordonanța Curții din 7 aprilie 2011, May (C-519/09, EU:C:2011:221, punctele 25 și 26), un „lucrător” în sensul Directivei 2003/88.

- 16 Legislația generală de dreptul muncii din Republica Bulgaria – Kodeks na truda (Codul muncii) – prevede că durata normală a muncii de zi este de opt ore și cea a muncii de noapte de șapte ore.
- 17 Legea specială care reglementează statutul agenților serviciilor de poliție și de pompieri, ZMVR, nu conține dispoziții exprese care să stabilească durata normală a muncii de noapte, ci stabilește numai perioada care este considerată noapte, și anume între ora 22.00 și ora 06.00, în mod similar cu cea prevăzută de Kodeks na truda (Codul muncii).
- 18 În lipsa unei astfel de dispoziții care să stabilească durata normală a muncii pe timpul nopții, ministrul de interne impune, în ordinele privind normele de calculare a duratei muncii funcționarilor Ministerului de Interne, ca durata normală a muncii polițiștilor și a pompierilor să fie aceeași pe timpul zilei și pe timpul nopții, și anume opt ore.
- 19 Cu toate acestea, în măsura în care protecția sănătății stă la baza reglementării speciale a muncii de noapte ca urmare a nocivității sale general recunoscute pentru organismul uman, limitarea duratei sale normale ar trebui să fie aceeași pentru toți lucrătorii, indiferent de temeiul de utilizare a forței de muncă.
- 20 În acest sens, instanța de trimitere a susținut deja opinia de principiu prezentată în continuare în cadrul unor litigii identice privind acțiuni introduse de polițiști și de pompieri.
- 21 Raporturile de serviciu, spre deosebire de raporturile de muncă dintre persoane de același rang, sunt reglementate, într-un număr mare de norme minime de protecție a lucrătorilor, în conformitate cu principiile autorității publice.
- 22 Ținând seama de aceste diferențe între subiectele de drept și de natura regimului juridic, este inadmisibilă aplicarea subsidiară a legislației generale de dreptul muncii în privința unor aspecte referitoare la raporturile de serviciu ale funcționarilor care nu sunt reglementate de dispoziții speciale.
- 23 În cazurile în care legea specială, ZMVR, face trimitere în mod expres la Kodeks na truda (Codul muncii) în ceea ce privește protecția pentru munca de noapte [astfel cum prevede articolul 188 alineatul 2 din ZMVR, „funcționarii care prestează munca în intervalul cuprins între ora 22.00 și ora 6.00, beneficiază de protecția specială prevăzută de Kodeks na truda”], trebuie să se considere că anumite dispoziții de dreptul muncii pot fi aplicate direct raporturilor de serviciu.
- 24 Protecția specială pentru munca de noapte trebuie interpretată în lumina celor două funcții principale ale regimului juridic al timpului de lucru: 1) funcția economică care se reflectă în perioada în care agentul trebuie să își îndeplinească obligațiile; și 2) funcția de protecție al cărei obiectiv este protecția sănătății și menținerea capacității de muncă a persoanelor.

- 25 Reglementarea specială a muncii de noapte se întemeiază pe funcția de protecție. Punctul de plecare îl constituie cunoștințele științifice din domeniul medical referitoare la nocivitatea sporită a muncii de noapte și la oboseala prematură subsecventă a omului în raport cu bioritmul natural al corpului uman potrivit căruia noaptea este prevăzută pentru odihnă, recuperare și refacerea forțelor fizice și psihice.
- 26 Articolul 187 alineatul 1 din ZMVR prevede o durată normală a timpului de lucru al funcționarilor din cadrul ministerului de opt ore pe zi. Lipsa unei dispoziții specifice care să reglementeze durata normală și durata maximă admisibilă a muncii de noapte se poate explica prin trimiterea făcută la articolul 188 alineatul 2 din această lege la protecția prevăzută de Kodeks na truda (Codul muncii) care conține o durată a muncii de noapte mai scurtă, și anume de până la șapte ore.
- 27 Dispoziția articolului 187 alineatul 3 din ZMVR nu prevede o durată normală a muncii de noapte de opt ore, ci precizează numai că, în cazul unui serviciu în ture, precum în speță, munca de noapte între ora 22.00 și ora 06.00 este de asemenea autorizată, cu condiția ca orele de lucru să nu depășească, în medie, opt ore pe o perioadă de 24 de ore.
- 28 Din analiza juridică de mai sus rezultă că durata normală a muncii de noapte a agenților ministerului trebuie să fie, de asemenea, de până la șapte ore.
- 29 Concluzia contrară ar conduce la încălcarea principiilor protecției complete a muncii consacrate de Constituție. În plus, funcționarii, și anume polițiștii și pompierii din cadrul ministerului, s-ar afla într-o situație mai puțin favorabilă decât agenții ministerului angajați în temeiul unui contract de muncă.
- 30 La această concluzie a inegalității de tratament s-ar ajunge ca urmare a faptului că agenții ministerului angajați în temeiul unui contract de muncă nu intră în domeniul de aplicare al Ordinului ministrului de interne din 2016 și că munca de noapte prestată de aceștia ar fi supusă dispozițiilor articolului 9 alineatul 2 din Ordinul privind structura și organizarea remunerațiilor, care prevăd conversia muncii de noapte.
- 31 Este contrar obiectivelor statutului special al polițiștilor și al pompierilor, ale căror profesii sunt întotdeauna caracterizate de riscuri ridicate, ca aceștia să fie excluși de la protecția pentru munca de noapte, exprimată prin limitarea la șapte ore a duratei normale a muncii de noapte. În acest mod s-ar aduce atingere atât drepturilor individuale ale funcționarilor, cât și interesului public, ca urmare a reducerii eficacității activității acestora pe timpul nopții.
- 32 În aceste condiții, trebuie să se aplice dispoziția articolului 9 alineatul 2 din Ordinul privind structura și organizarea remunerațiilor, ceea ce conduce la același rezultat asigurat anterior prin Ordinul ministrului de interne din 2014.
- 33 Interpretarea dreptului național descrisă mai sus și reținută de completul de judecată al Rayonen sad Lukovit (Tribunalul de Raion din Lukovit) a fost respinsă

de instanța de apel, în speță Okrazhen sad Lovech (Tribunalul Regional din Lovech), care este ultima instanță în ceea ce privește cuantumul solicitate.

- 34 Opinia de principiu a instanței de apel, exprimată în hotărârile sale cu privire la pretenții identice ale polițiștilor și ale pompierilor, se întemeiază pe două argumente principale.
- 35 Primul considerent este că lipsa, în normele administrative adoptate după abrogarea Ordinului din 2014, a unui regim care să prevadă transformarea orelor de muncă de noapte în ore de muncă de zi în proporție de 7:8 constituie o decizie a autorului normei, iar nu o lacună juridică. În plus, se precizează că natura discutabilă a unei astfel de soluții juridice ar putea determina autorul normei să se abțină de la aceasta în viitor sau să o modifice, dar că aceasta nu ar putea constitui un argument în favoarea unei aplicări prin analogie a dreptului.
- 36 Al doilea argument constă în faptul că articolul 188 alineatul (2) din ZMVR nu ar fi direct aplicabil, întrucât ar face trimitere la protecția specială prevăzută de Kodeks na truda (Codul muncii).
- 37 Jurisprudența bulgară în materie este contradictorie, astfel încât o procedură de interpretare la cererea ministrului justiției a fost inițiată în fața Varhoven kasatsionen sad (Curtea Supremă de Casație) care însă nu s-a pronunțat până în prezent.
- 38 Instanța de trimitere ridică problema dacă obiectivele de limitare a duratei muncii de noapte și a mijloacelor de protecție a lucrătorilor de noapte, astfel cum sunt definite de Directiva 2003/88, impun statelor membre să stabilească, pe lângă definirea intervalului de timp pentru munca de noapte, și „durata normală” a muncii de noapte, atât pentru lucrătorii din sectorul privat, cât și pentru cei din sectorul public.
- 39 Pentru instanța de trimitere este, de asemenea, relevant să se stabilească dacă obiectivele Directivei 2003/88 impun ca durata normală a muncii de noapte să fie în mod necesar inferioară duratei normale de muncă de zi stabilite.
- 40 Discutabil este și următorul aspect: dacă statul membru a stabilit o durată normală a muncii de noapte de șapte ore pentru toți lucrătorii din sectorul privat, este permis, din perspectiva principiului egalității de tratament, ca durata muncii de noapte a polițiștilor și a pompierilor angajați în sectorul public să fie mai lungă, și anume de opt ore, asemenea duratei normale a muncii de zi a acestora?
- 41 Răspunsurile la aceste întrebări sunt pertinente pentru soluționarea litigiului principal, întrucât – în cazul în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene ar efectua o interpretare potrivit căreia legislația națională privind protecția pentru munca de noapte a polițiștilor și a pompierilor este inefficientă și incompatibilă cu principiul egalității –, instanța națională ar putea lua măsuri în vederea garantării obiectivului directivei, și anume limitarea duratei muncii de noapte.

- 42 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene, obligația statelor membre, care rezultă dintr-o directivă, de a atinge rezultatul prevăzut de aceasta, precum și îndatorirea acestora, în temeiul articolului 4 alineatul (3) TUE și al articolului 288 TFUE, de a lua toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea acestei obligații se impun tuturor autorităților statelor membre, inclusiv în cadrul competențelor acestora, autorităților judiciare (Hotărârea din 7 august 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, punctul 38 și jurisprudența citată).
- 43 În vederea executării acestei obligații, principiul interpretării conforme permite instanței naționale să ia în considerare ansamblul dreptului intern și să aplice metodele de interpretare recunoscute de acesta pentru a garanta efectivitatea deplină a dreptului Uniunii și pentru a identifica o soluție conformă cu finalitatea urmărită de acesta (a se vedea în acest sens Hotărârile din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții, C-397/01-C-403/01, EU:C:2004:584, punctul 117, și din 8 mai 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, punctul 37 și jurisprudența citată).
- 44 Aplicarea în speță a principiului interpretării conforme a dreptului intern nu ar conduce la o interpretare *contra legem* a dreptului național, din moment ce eventuala lacună din ZMVR ar trebui să fie completată prin metodele de interpretare deja invocate.
- 45 În acest context, instanța de trimitere a expus, în principal, interpretarea sa cu privire la dreptul intern în ansamblul său, fără a aborda însă aceeași problemă în lumina dreptului Uniunii, întrucât incertitudinile invocate în interpretarea Directivei 2003/88 împiedică aplicarea directă a acesteia de către instanța chemată să se pronunțe înainte ca aceasta să primească o interpretare autentică din partea Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Cerere specială

- 46 În speță, instanța de trimitere consideră că este îndeplinită condiția privind procedura preliminară de urgență prevăzută la articolul 107 din Regulamentul de procedură al Curții. Litigiul concret este unul dintre miile de litigii individuale formulate de polițiști și de pompieri în cursul ultimilor ani în fața instanțelor din Bulgaria. Totodată, în această țară sunt adoptate două poziții contrare ale instanțelor, care compromit în mod serios securitatea juridică, Varhoven kasatsionen sad (Curtea Supremă de Casație) nepronunțându-se până în prezent cu privire la această problemă. Împrejurările prezentate mai sus militează în favoarea urgenței examinării cererii de decizie preliminară pentru a da tuturor instanțelor, în legătură cu multitudinea litigiilor similare, posibilitatea de a asimila interpretarea dată de Curtea Directivei 2003/88 pentru a putea aplica principiul interpretării conforme cu dreptul Uniunii a dreptului intern.