

Vec C-262/20

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

15. jún 2020

Vnútroštátny súd:

Rajonen säd Lukovit

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

15. jún 2020

Žalobca:

VB

Žalovaná:

Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto“ kam
Ministerstvo na vatrešnite raboti

Predmet konania vo veci samej

Žaloba štátneho zamestnanca namierená proti riaditeľstvu, pre ktoré pracuje, a ktorou sa domáha odmeny za nočnú službu

Predmet a právny základ návrhu

Výklad práva Únie; článok 267 ZFEÚ

Prejudiciálne otázky

1. Vyžaduje si účinná ochrana podľa článku 12 písm. a) smernice 2003/88/ES, aby bola riadna dĺžka nočnej služby policajta alebo príslušníkov hasičského zboru kratšia ako stanovená normálna dĺžka dennej služby?
2. Vyžaduje si zásada rovnosti zaobchádzania zakotvená v článkoch 20 a 31 Charty základných práv Európskej únie, aby sa riadna dĺžka nočnej práce upravená vo vnútroštátnych právnych predpisoch v súvislosti s pracovníkmi v súkromnom sektore v trvaní siedmich hodín vzťahovala aj na pracovníkov verejného sektora, vrátane policajtov a príslušníkov hasičského zboru?
3. Možno cieľ uvedený v odôvodnení 8 smernice 2003/88/ES, ktorý spočíva v obmedzení dĺžky nočnej práce, dosiahnuť účinne len vtedy, ak vnútroštátne právo výslovne upravuje riadnu dĺžku výkonu nočnej práce, a to vrátane nočnej práce pracovníkov vo verejnom sektore?

Relevantné ustanovenia práva Únie a judikatúra

Charta základných práv Európskej únie: články 20, 31 a 47

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/88/ES zo 4. novembra 2003 o niektorých aspektoch organizácie pracovného času (Ú. v. ES L 299, 2003, s. 9; Mim. vyd. 05/004, s. 381): odôvodnenia 2, 4, 7, 8 a 10, ako aj článok 12 písm. a)

Relevantné ustanovenia vnútroštátneho práva

Konstitúcia na Republika Balgaria (Ústava Bulharskej republiky): článok 16, článok 48 ods. 5 a článok 116 ods. 1

Kodex na truda (Zákonník práce): článok 140 ods. 1 a 2

Zakon za Ministerstvoto na vatrešnite raboti (zákon o ministerstve pre vnútroštátne pracovné otázky, ďalej len „ZMVR“): článok 142 ods. 1 a 5, článok 187 ods. 1, 3 a 9, článok 188 ods. 2

Naredbi na ministara na vatrešnite raboti za reda i organizacijata i razpredeljaneto na rabotnoto vreme, za negovoto otčítane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovnoto rabotno vreme, režima na dežurstvo, vremeto za otdih i počivkite na daržavnite služiteli v Ministerstvoto na vatrešnite raboti (nariadenia ministerstva vnútra o usporiadaní, organizácii a rozdelení služobného času, o zaznamenávaní služobného času, o kompenzácii za službu vykonávanú nad rámec riadneho služobného času, o úprave pohotovostnej služby, o voľnom čase a čase odpočinku štátnych zamestnancov pracujúcich na Ministerstve vnútra z roku 2014 (zrušené nasledujúcim nariadením, ďalej len: „nariadenie ministerstva vnútra z roku 2014“), z roku 2015 (zrušené rozsudkom Varchoven administrativen sád [Najvyšší správny súd, Bulharsko] z 11. júla 2016) a z roku 2016 (zrušené rozsudkom Varchoven administrativen sád [Najvyšší správny súd] z 10. decembra 2019, ďalej len „nariadenie Ministerstva vnútra z roku 2016“).

Nariadenie o štruktúre a organizácii odmeny za prácu z roku 2007, prijaté na základe opatrenia Rady ministrov: článok 9 ods. 2

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Žalobca, VB, je štátnym zamestnancom Okresného úradu mesta Lukovit pri Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto“ (Ústredné riaditeľstvo „požiarna a civilnej ochrany“) Ministerstva vnútra (ďalej len „riaditeľstvo“) a pôsobí na pracovnej pozícii „vedúci zmeny“.
- 2 V spornom období (od 3. októbra 2016 do 3. októbra 2019) žalobca vykonával 24 hodinové pracovné pohotovosti, ktoré sa hromadne zúčtovali na konci jednotlivých trojmesačných období.
- 3 Za každý štvrtrok sa žalobcovi zúčtovali a preplatili všetky hodiny práce nadčas, nad rámec riadneho služobného času za príslušné obdobie.
- 4 Nočná služba, ktorú žalobca vykonával do 25. mája 2015, sa násobila koeficientom 0,143 a výsledok sa pripočítal k celkovému počtu hodín odpracovaných za zúčtovacie obdobie, pričom takýmto spôsobom sa sedem hodín nočnej služby započítalo ako osem hodín riadnej služby. Takýto postup stanovovalo nariadenie Ministerstva vnútra z roku 2014.
- 5 Nasledujúce nariadenie z roku 2015 takúto právnu úpravu viac neobsahuje. Riaditeľstvo preto právnu úpravu prepočtu hodín nočnej služby na hodiny dennej služby pri zúčtovaní vykonanej služby od 25. mája 2015, a konkrétne počas sporného obdobia, viac neuplatnilo.

- 6 VB podal žalobu na Rajonen sád (Okresný súd, Bulharsko) Lukovit a navrhol, aby sa riaditeľstvu uložila povinnosť zaplatiť mu odmenu vo výške 1 683,74 levov (BGN) ako odplatu za odpracované a nezaplatené hodiny práce nadčas spolu so zákonnými úrokmi z omeškania.
- 7 Tvrdí, že za obdobie od 2. októbra 2016 do 2. októbra 2019 vykonával nočnú službu v rozsahu celkovo 1 784 hodín, ktoré je riaditeľstvo povinné prepočítať na základe koeficientu 1,143 na odpracované hodiny dennej služby, inými slovami: za toto obdobie sa mu má poskytnúť odmena za 2039,112 hodín, ktoré odpracoval. Domnieva sa, že riaditeľstvo je povinné v tomto ohľade postupovať v súlade s článkom 9 ods. 2 nariadenia o štruktúre a organizácii odmeny za prácu, podľa ktorého sa v prípade súhrnného zúčtovania pracovného času prepočítajú hodiny nočnej práce na základe koeficientu, ktorý zodpovedá pomeru medzi riadnym denným pracovným časom a nočnou prácou pre príslušné pracovné miesto, na hodiny dennej práce.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 8 Žalobca zastáva právny názor, že v prípade, ak v *lex specialis*, konkrétne ZMVR, a osobitných podzákonných normách, ktoré boli platné a účinné v čase sporných skutkových okolností, neexistujú pravidlá pre prepočet hodín odpracovanej nočnej služby na dennú službu, použijú sa ustanovenia nariadenia o štruktúre a organizácii odmeny za prácu.
- 9 Riaditeľstvo spochybňuje tento nárok a uvádza, že neexistuje nijaký právny základ pre prepočítanie nočnej služby na dennú službu.
- 10 Po právnej stránke uvádza, že podľa článku 187 ods. 1 ZMVR riadny služobný čas štátneho zamestnanca ministerstva tvorí osem hodín denne a 40 hodín týždenne za päť pracovných dní bez ohľadu na to, či ide o denný alebo o nočný pracovný čas, ktorý sa započítava do osemhodinového pracovného dňa.
- 11 Riaditeľstvo sa odvoláva na článok 187 ods. 3 ZMVR, ktorý stanovuje, že len služba, ktorá sa vykonáva v rámci zmeny medzi 22.00 hod a 6.00 hod, je nočnou službou, pričom zákon o štátnych zamestnancoch Ministerstva vnútra upravuje rovnaký riadny osem hodinový pracovný čas jednak v prípade denného služobného času a jednak v prípade času nočnej služby.
- 12 Riaditeľstvo zdôrazňuje, že podzákonné právne normy, ktoré vydalo Ministerstvo vnútra, a ktoré upravovali služobný čas pracovníkov Ministerstva, nepredpokladajú prepočet času nočnej služby na dennú službu.
- 13 Zastáva názor, že ustanovenia nariadenia o štruktúre a organizácii odmeny za prácu, ktoré bolo vydané na základe zákonníka práce, a ktoré upravujú prepočet nočnej práce na dennú prácu s koeficientom 1,143, sa na štátnych zamestnancov Ministerstva nevzťahujú.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 14 Vnútroštátny súd prihliada na výklad Súdneho dvora v uznesení zo 14. júla 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg/Leiter der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, body 46 a 54) a v rozsudku Súdneho dvora z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i. (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 57), v zmysle ktorých činnosť hasičského zboru „za obvyklých podmienok“ tak, ako v prejednávanom prípade, patrí do pôsobnosti smernice 2003/88.
- 15 Žalobca, ktorý je v zmysle bulharských právnych predpisov štátnym zamestnancom, sa s ohľadom na uznesenie Súdneho dvora zo 7. apríla 2011, May (C-519/09, EU:C:2011:221, body 25 a 26), považuje za „pracovníka“ podľa smernice 2003/88.
- 16 Všeobecné pracovnoprávne predpisy Bulharskej republiky – Kodex na truda (Zákonník práce) – stanovujú, že riadna dĺžka pracovného dňa je osem hodín a v prípade nočnej práce, sedem hodín.
- 17 Osobitný zákon, ktorý upravuje postavenie štátnych zamestnancov pôsobiacich v policajných a hasičských orgánoch, teda ZMVR, neobsahuje nijaké výslovné ustanovenie, ktoré by upravovalo riadnu dĺžku nočnej služby, pričom upravuje len časový úsek, ktorý sa považuje za noc, konkrétne od 22.00 hod do 6.00 hod tak, ako zákonník práce.
- 18 V prípade neexistencie ustanovenia, ktoré upravuje dĺžku riadnej dĺžky nočnej služby, Minister vnútra v nariadeniach upravujúcich pravidlá pre zúčtovanie služobného času štátnych zamestnancov stanovuje, že riadny služobný čas policajtov a hasičov je rovnaký počas dňa, ako aj v noci, a to osem hodín.
- 19 Ak však osobitná právna úprava nočnej práce s ohľadom na všeobecne uznávaný negatívny dopad na ľudský organizmus vychádza z ochrany zdravia, musí byť obmedzenie riadnej dĺžky rovnaké pre všetkých pracovníkov, bez ohľadu na právny základ využívania ich pracovnej sily.
- 20 V tejto súvislosti vnútroštátny súd v rovnakých právnych sporoch týkajúcich sa žalôb policajtov a požiarnikov, zastával nižšie uvedený názor.
- 21 Služobné pomery sa na rozdiel od pracovných pomerov medzi dvomi osobami s rovnakým postavením väčšinou spravujú minimálnymi zárukami ochrany pracovníkov podľa zásad verejnej moci.
- 22 Vzhľadom na tieto rozdielne právne subjekty, ako aj druh právnej úpravy je subsidiárne uplatnenie právnych predpisov všeobecného pracovného práva na otázky týkajúce sa služobných pomerov štátnych zamestnancov, ktoré nie sú upravené osobitnými ustanoveniami, neprípustné.
- 23 V prípadoch, keď osobitný zákon, teda ZMVR, v súvislosti s ochranou nočnej práce výslovne odkazuje na zákonník práce (ako sa uvádza v článku 188 ods. 2

ZMVR „štátni zamestnanci, ktorí vykonávajú službu v čase od 22.00 hod do 06.00 hod. požívajú osobitnú ochranu v zmysle zákonníka práce) predpokladá sa, že niektoré ustanovenia pracovnoprávných predpisov možno priamo uplatniť aj na služobné pomery.

- 24 Osobitná ochrana nočnej práce sa musí vykladať s ohľadom na dve hlavné funkcie právnej úpravy pracovného času 1. hospodársku funkciu, ktorú vyjadruje čas, v rámci ktorého si štátny zamestnanec musí splniť svoje povinnosti a 2. ochrannú funkciu, ktorej cieľ spočíva v ochrane zdravia a zachovaní pracovnej schopnosti osoby.
- 25 Osobitná právna úprava nočnej práce sa zakladá na ochrannej funkcii. Vychádza sa z medicínskych a vedeckých poznatkov s cieľom predchádzať zvýšeným negatívnym dopadom nočnej práce a s tým spojenou vyčerpanosťou človeka vzhľadom na prirodzený biorytmus ľudského tela, ktoré považuje noc za čas pokoja, odpočinku a regenerácie fyzických a psychických síl.
- 26 Článok 187 ods. 1 ZMVR upravuje riadnu dĺžku služobného času zamestnanca ministerstva v rozsahu osem hodín denne. Neexistenciu osobitného ustanovenia, ktoré by upravovalo riadnu a najdlhšiu prípustnú dĺžku nočnej služby, možno vysvetliť odkazom uvedeným v článku 188 ods. 2 tohto zákona na ochranu podľa zákonníka práce, ktorý predpokladá kratšiu dĺžku nočnej práce, a to najviac v rozsahu sedem hodín.
- 27 Ustanovenie článku 187 ods. 3 ZMVR neupravuje riadnu dĺžku nočnej služby v rozsahu osem hodín, ale predpokladá len to, že v prípade služby rozdelenej na jednotlivé zmeny tak, ako v prejednávanom prípade, sa považuje za prípustnú aj nočná služba v trvaní od 22.00 hod do 06.00 hod, pričom priemerný čas služby v priebehu 24 hodín nesmie presiahnuť 8 hodín.
- 28 Z vyššie uvedeného právneho posúdenia vyplýva, že riadna dĺžka nočnej služby pracovníka ministerstva je tiež obmedzená najviac na sedem hodín.
- 29 Opačný záver by odporoval ústavnej zásade rozsiahlej ochrany práce. Okrem toho by mali štátni zamestnanci, konkrétne policajti a hasiči na ministerstve, horšie postavenie ako pracovníci ministerstva, ktorí vykonávajú prácu na základe pracovnej zmluvy.
- 30 K takémuto záveru o rozdielnom zaobchádzaní by sa dospelo z dôvodu, že pracovníci ministerstva, ktorí prácu vykonávajú na základe pracovnej zmluvy, nepatria do pôsobnosti nariadenia ministra vnútra z roku 2016 a ich nočná práca by sa spravovala ustanoveniami článku 9 ods. 2 nariadenia o štruktúre a organizácii odmeny za prácu, ktoré upravujú prepočet nočnej práce.
- 31 Je v rozpore s cieľmi osobitného postavenia policajtov a hasičov, ktorých povolania sa nepochybne vyznačujú zvýšeným rizikom, aby sa vylúčili z pôsobnosti ochrany nočnej práce, ktorá spočíva v obmedzení riadnej dĺžky nočnej práce na sedem hodín. Takýmto spôsobom by sa zasiahlo jednak do

individuálnych práv štátnych zamestnancov a jednak do verejného záujmu z dôvodu zníženia efektívnosti tejto služby počas noci.

- 32 Za takýchto okolností sa uplatní ustanovenie článku 9 ods.2 nariadenia o štruktúre a organizácii odmeňovania práce s rovnakými dôsledkami, ako v minulosti zabezpečovalo nariadenie ministra vnútra z roku 2014.
- 33 Vyššie uvedený výklad vnútroštátneho práva, ku ktorému sa prikláňa senát Rajonen säd Lukovit (Okresný súd Lukovit), odvolací súd, v tomto konaní Okrašžen säd Lovech (Krajský súd Lovech, Bulharsko), ktorý sa s ohľadom na hodnotu sporu považuje za súd posledného stupňa, odmietol.
- 34 Presvedčenie odvolacieho súdu, z ktorého vychádza aj vo svojich rozsudkoch týkajúcich sa rovnakých nárokov uplatňovaných policajtmi a hasičmi, sa zakladá na dvoch hlavných tvrdeniach.
- 35 Prvá úvaha spočíva v tom, že neexistencia právnej úpravy, ktorá predpokladá prepočet hodín nočnej služby na hodiny dennej služby v pomere 7:8 v podzákonných právnych normách, ktoré boli vydané po zrušení nariadenia z roku 2014, odráža rozhodnutie normotvorcu a nepredstavuje medzeru v právnej úprave. Okrem toho sa uvádza, že sporná povaha takéhoto právneho riešenia by mohla byť podnetom pre normotvorcu, aby od nej upustil alebo ju zmenil, avšak nemožno sa na ňu odvolávať ako na dôvod pre analogické uplatnenie právnych predpisov.
- 36 Druhé tvrdenie spočíva v tom, že článok 188 ods. 2 ZMVR nemá priamy účinok, pretože odkazuje na osobitnú ochranu podľa zákonníka práce.
- 37 Príslušná judikatúra na území Bulharska nie je jednotná, a preto sa na návrh ministra spravodlivosti začalo konanie o výklad právnych predpisov na Värchoven kasacijonen säd (Najvyšší kasačný súd, Bulharsko), ktorý však doposiaľ nerozhodol.
- 38 Vnútroštátny súd považuje za sporné, či si ciele sledované smernicou 2003/88 v súvislosti s obmedzením dĺžky nočnej práce a príslušnými prostriedkami ochrany nočných pracovníkov vyžadujú, aby členské štáty okrem úpravy časového rámca nočnej práce resp. nočnej služby určili aj „riadnu dĺžku“ výkonu nočnej práce resp. nočnej služby, a to tak pre pracovníkov v súkromnom sektore, ako aj pracovníkov vo verejnom sektore.
- 39 Podľa vnútroštátneho súdu je tiež podstatné, či si ciele smernice 2003/88 vyžadujú, aby riadna dĺžka výkonu nočnej práce resp. nočnej služby bola nevyhnutne kratšia, ako stanovená riadna dĺžka výkonu práce resp. služby počas dňa.
- 40 Otázky vyvoláva aj nasledujúca skutočnosť: Ak členský štát riadnu dĺžku výkonu nočnej práce stanovil v prípade všetkých pracovníkov v súkromnom sektore na sedem hodín, je s ohľadom na požiadavku rovnosti zaobchádzania prípustné, aby

bola dĺžka nočnej služby policajtov a hasičov pôsobiacich vo verejnom sektore dlhšia, konkrétne osem hodín, a teda rovnaká, ako riadna dĺžka ich dennej služby?

- 41 Odpovede na tieto otázky sú potrebné pre rozhodnutie v právnom spore v konaní vo veci samej, pretože ak by Súdny dvor Európskej únie pristúpil k výkladu v tom zmysle, že vnútroštátne právne predpisy v oblasti ochrany nočnej služby policajtov a hasičov nie sú účinné a odporujú zásade rovnosti zaobchádzania, vnútroštátny súd by mohol prijať opatrenia na zabezpečenie cieľov smernice, konkrétne obmedziť dĺžku nočnej služby.
- 42 V zmysle ustálenej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie zo smernice vyplývajúca povinnosť členských štátov dosiahnuť výsledok stanovený touto smernicou, ako aj povinnosť týchto členských štátov v zmysle článku 4 ods. 3 ZEÚ a článku 288 ZFEÚ prijať všetky potrebné opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy na zabezpečenie plnenia tejto povinnosti, sa vzťahuje na všetky orgány členských štátov vrátane súdnych orgánov v rozsahu ich právomocí (rozsudok zo 7. augusta 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, bod 38 a tam citovaná judikatúra).
- 43 Na účely splnenia tejto povinnosti zásada konformného výkladu vnútroštátnemu súdu umožňuje, aby prihliadol na vnútroštátnu právnu úpravu ako celok a uplatnil výkladové metódy, ktoré toto právo uznáva, s cieľom zaručiť úplnú účinnosť práva Únie a dospieť k riešeniu, ktoré je v súlade s účelom sledovaným týmto právom (pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i. C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 117 a z 8. mája 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, bod 37 a tam citovanú judikatúru)
- 44 Uplatnenie zásady konformného výkladu ustanovení vnútroštátneho práva v prejednávanej veci by nevedlo k výkladu vnútroštátneho práva *contra legem*, pretože prípadná medzera v ZMVR by sa zaplnila na základe vyššie uvedených metód výkladu.
- 45 Vnútroštátny súd vyššie v podstate opísal svoj výklad celej vnútroštátnej právnej úpravy, avšak predmetné právne ustanovenia nevysvetlil z hľadiska práva Únie, keďže uvedené nejasnosti pri výklade smernice 2003/88 bránia jej priamemu uplatneniu vnútroštátnym súdom rozhodujúcim pred tým, ako si súd zadováži autentický výklad Súdneho dvora Európskej únie.

Osobitný návrh

- 46 V prejednávanej veci sú podľa vnútroštátneho súdu splnené požiadavky pre naliehavé prejudiciálne konanie v zmysle článku 107 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora. Tento konkrétny právny spor je jedným z tisícov individuálnych právnych sporov, ktoré sa začali na podnet policajtov a hasičov v posledných rokoch na súdoch v Bulharsku. Zároveň sa v rámci krajiny uplatňujú dva navzájom si odporujúce názory, ktoré závažným spôsobom ohrozujú právnu istotu, pričom v súčasnosti neexistuje nijaké výkladové rozhodnutie Värhoven

kasacijonen sąd (Najvyšší kasačný súd) o tejto otázke. Vyššie uvedené okolnosti podporujú nalievajú povahu preskúmania návrhu na začatie prejudiciálneho konania, aby sa tak všetkým súdom v mnohých právnych sporoch vychádzajúcich z rovnakých skutkových okolností umožnilo osvojiť si výklad smernice 2003/88 Súdnym dvorom za účelom uplatnenia zásady konformného výkladu vnútroštátneho práva.

PRACOVNÝ DOKUMENT