

Υπόθεση C-262/20

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

15 Ιουνίου 2020

Αιτούν δικαστήριο:

Rayonen sad Lukovit (Βουλγαρία)

Ημερομηνία της απόφασεως του αιτούντος δικαστηρίου:

15 Ιουνίου 2020

Ενάγων:

VB

Εναγομένη:

Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zaschita na naselenieto»
kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (Γενική Διεύθυνση
«Πυροπροστασίας και Πολιτικής Προστασίας» του Υπουργείου
Εσωτερικών)

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Αγωγή δημοσίου υπαλλήλου κατά της Διευθύνσεως, όπου εργάζεται, με
αντικείμενο την αμοιβή της νυχτερινής εργασίας

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως

Ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης· άρθρο 267 ΣΛΕΕ

Προδικαστικά ερωτήματα

1) Απαιτεί η αποτελεσματική προστασία σύμφωνα με το άρθρο 12, στοιχείο α΄,
της οδηγίας 2003/88/ΕΚ να είναι η κανονική διάρκεια της νυχτερινής εργασίας
των αστυνομικών και των πυροσβεστών μικρότερη από την καθορισμένη
κανονική διάρκεια της εργασίας την ημέρα;

2) Απαιτεί η κατοχυρωμένη στα άρθρα 20 και 31 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αρχή της ισότητας να ισχύει εξίσου και για τους απασχολούμενους στον δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανομένων των αστυνομικών και των πυροσβεστών, η κανονική διάρκεια της νυχτερινής εργασίας που έχει καθοριστεί στο εθνικό δίκαιο στις επτά ώρες για τους εργαζομένους στον ιδιωτικό τομέα;

3) Επιτυγχάνεται αποτελεσματικά ο προβλεπόμενος στην αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας 2003/88/ΕΚ σκοπός του περιορισμού της διάρκειας της νυχτερινής εργασίας, μόνο αν το εσωτερικό δίκαιο καθορίζει ρητά την κανονική διάρκεια της νυχτερινής εργασίας και για τους απασχολούμενους στον δημόσιο τομέα;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και νομολογία

Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: άρθρα 20, 31 και 47

Οδηγία 2003/88/ΕΚ, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με ορισμένα στοιχεία της οργάνωσης του χρόνου εργασίας (ΕΕ 2003, L 299 της 18.11.2003, σ. 9): αιτιολογικές σκέψεις 2, 4, 7, 8 και 10, καθώς και άρθρο 12, στοιχείο α'

Σχετικές εθνικές διατάξεις

Konstitutsia na Republika Balgaria (Σύνταγμα της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας): άρθρο 16, άρθρο 48, παράγραφος 5, και άρθρο 116, παράγραφος 1

Kodeks na truda (εργατικός κώδικας): άρθρο 140, παράγραφοι 1 και 2

Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti (νόμος περί Υπουργού Εσωτερικών, στο εξής: ZMVR): άρθρο 142, παράγραφοι 1 και 5, άρθρο 187, παράγραφοι 1, 3 και 9, άρθρο 188, παράγραφος 2

Naredbi na ministara na vatreshnite raboti za reda i organizatsiata i razpredelyaneto na rabotното време, za negovoto otchitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovното rabotno време, rezhima na dezhurstvo, vremeto za otdih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti (Κανονιστικές αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών του 2014 περί καθορισμού, οργάνωσης και κατανομής του χρόνου υπηρεσίας, περί αναγνώρισης του χρόνου υπηρεσίας, περί αντισταθμίσεως της υπηρεσίας που υπερβαίνει τον κανονικό χρόνο υπηρεσίας, ρυθμίσεως των εφημεριών, του ελεύθερου χρόνου και του χρόνου αναπαύσεως των δημοσίων υπαλλήλων του Υπουργείου Εσωτερικών (καταργηθείσες με την επόμενη κανονιστική απόφαση, στο εξής: κανονιστική απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών του 2014), του 2015 [καταργηθείσα με την απόφαση του Varhoven administrativen sad (Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, Βουλγαρία) της 11ης Ιουλίου 2016] και του 2016 [καταργηθείσα με

την απόφαση του Varhoven administrativen sad (Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, Βουλγαρία) της 10ης Δεκεμβρίου 2019, στο εξής: κανονιστική απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών του 2016]

Κανονιστική απόφαση του 2007 περί διαρθρώσεως και οργανώσεως των αποδοχών, εκδοθείσα με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου: άρθρο 9, παράγραφος 2

Σύντομη έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Ο ενάγων, VB, είναι υπάλληλος στη διοικητική υπηρεσία του Δήμου του Lukovit (Βουλγαρία) στην Glavna direksia «Pozharna bezопасnost i zaschtita na naselenieto» (κεντρική Διεύθυνση «Πυροπροστασίας και Πολιτικής Προστασίας») του Υπουργείου Εσωτερικών (στο εξής: Διεύθυνση) ως «επιστάτης βάρδιας».
- 2 Κατά το επίδικο χρονικό διάστημα –από τις 3 Οκτωβρίου 2016 έως τις 3 Οκτωβρίου 2019– ο ενάγων πραγματοποίησε εφημερίες 24ωρης διάρκειας, οι οποίες υπολογίστηκαν αντίστοιχα για χρονικό διάστημα τριών μηνών συνολικά.
- 3 Για κάθε τρίμηνο υπολογίστηκαν και καταβλήθηκαν στον ενάγοντα οι συνολικές, πέραν του κανονικού χρόνου υπηρεσίας για το αντίστοιχο χρονικό διάστημα, πραγματοποιηθείσες υπερωρίες.
- 4 Έως τις 25 Μαΐου 2015 η παρασχεθείσα από τον ενάγοντα νυχτερινή εργασία πολλαπλασιαζόταν με το 0,143 και το αποτέλεσμα προστίθετο στον συνολικό αριθμό των πραγματοποιηθεισών για το υπολογιζόμενο χρονικό διάστημα ωρών και κατά τον τρόπο αυτόν υπολογίστηκαν επτά ώρες νυχτερινής εργασίας ως οκτώ ώρες εκπληρώσεως των καθηκόντων του. Αυτό προβλεπόταν στην κανονιστική απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών του 2014.
- 5 Η επόμενη κανονιστική απόφαση του 2015 δεν περιλάμβανε αντίστοιχη ρύθμιση. Ως εκ τούτου, από τις 25 Μαΐου 2015 και, συγκεκριμένα, κατά το επίδικο χρονικό διάστημα η Διεύθυνση δεν εφάρμοζε κατά τον υπολογισμό του χρόνου εκπληρώσεως των καθηκόντων του ενάγοντος τη ρύθμιση περί μετατροπής των ωρών της νυχτερινής εργασίας σε παρεχόμενες την ημέρα ώρες υπηρεσίας.
- 6 Ο VB άσκησε αγωγή ενώπιον του Rayonen sad Lukovit (περιφερειακού δικαστηρίου του Lukovit) και ζήτησε να καταδικαστεί η Διεύθυνση να του καταβάλει το ποσό των 1 683,74 βουλγαρικών λέβα (BGN) πλέον των νόμιμων τόκων υπερημερίας, ως αμοιβή για υπερωρίες που πραγματοποίησε και για τις οποίες δεν πληρώθηκε.
- 7 Ισχυρίζεται ότι κατά το χρονικό διάστημα από τις 2 Οκτωβρίου 2016 έως τις 2 Οκτωβρίου 2019 παρείχε νυχτερινή εργασία συνολικής διάρκειας 1 784 ωρών, την οποία η Διεύθυνση έπρεπε να μετατρέψει σε ώρες εργασίας την ημέρα με

συντελεστή 1,143, με άλλα λόγια: κατά το εν λόγω χρονικό διάστημα έπρεπε να υπολογιστεί ότι εργάστηκε 2039,112 ώρες. Κατά την άποψη του, η Διεύθυνση έπρεπε να είχε εφαρμόσει προς τον σκοπό αυτόν το άρθρο 9, παράγραφος 2, της κανονιστικής αποφάσεως περί διαρθρώσεως και οργανώσεως των αποδοχών, σύμφωνα με το οποίο κατά τον συνολικό υπολογισμό του χρόνου εργασίας, οι ώρες της νυχτερινής εργασίας μετατρέπονται σε ώρες εργασίας ημέρας με τη βοήθεια συντελεστή που αντιστοιχεί στη σχέση μεταξύ της κανονικής διάρκειας της εργασίας ημέρας προς εκείνη της νυχτερινής εργασίας για την αντίστοιχη θέση.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 8 Ο ενάγων υποστήριξε τη νομική άποψη ότι ελλείπει κανόνας για τη μετατροπή της παρασχεθείσας νυχτερινής εργασίας σε εργασία την ημέρα στον ειδικό νόμο, δηλαδή στον ZMVR και στις αντίστοιχες κανονιστικές διατάξεις που ίσχυαν κατά το επίδικο χρονικό διάστημα, πρέπει να εφαρμοστούν αναλογικά οι διατάξεις της κανονιστικής αποφάσεως περί διαρθρώσεως και οργανώσεως των αποδοχών.
- 9 Η Διεύθυνση αντικρούει την απαίτηση ισχυριζόμενη ότι δεν υφίσταται νομική βάση για τη μετατροπή της νυχτερινής εργασίας σε εργασία την ημέρα.
- 10 Σε νομικό επίπεδο ισχυρίζεται ότι, σύμφωνα με το άρθρο 187, παράγραφος 1, του ZMVR, η κανονική διάρκεια του χρόνου υπηρεσίας των δημοσίων υπαλλήλων του Υπουργείου ανέρχεται σε οκτώ ώρες ημερησίως και 40 ώρες την εβδομάδα για εβδομάδα πέντε εργάσιμων ημερών, ανεξάρτητα από το αν η οκτάωρη εργάσιμη μέρα πραγματοποιείται κατά την περίοδο της μέρας ή της νύχτας.
- 11 Η Διεύθυνση επικαλείται το άρθρο 187, παράγραφος 3, του ZMVR, το οποίο προβλέπει ότι μόνο η εργασία που πραγματοποιείται σε βάρδιες από τις 22.00 έως τις 06.00 θεωρείται νυχτερινή εργασία και ισχυρίζεται ότι ο νόμος για τους υπαλλήλους του Υπουργείου Εσωτερικών καθορίζει την ίδια κανονική διάρκεια των οκτώ ωρών τόσο για τον χρόνο εργασίας την ημέρα όσο και για τη νυχτερινή εργασία.
- 12 Η Διεύθυνση τονίζει ότι οι κανονιστικές διατάξεις που εκδόθηκαν από τον Υπουργό Εσωτερικών και καθορίζουν τον χρόνο εργασίας των υπαλλήλων του Υπουργείου δεν προβλέπουν μετατροπή της νυχτερινής εργασίας σε εργασία την ημέρα.
- 13 Η Διεύθυνση ισχυρίζεται ότι οι ρυθμίσεις της κανονιστικής αποφάσεως περί διαρθρώσεως και οργανώσεως των αποδοχών που εκδόθηκαν βάσει του Kodeks na truda (εργατικού κώδικα), οι οποίες προβλέπουν τη μετατροπή της νυχτερινής εργασίας σε εργασία ημέρας με συντελεστή 1,143, δεν μπορούν να εφαρμοστούν σε δημοσίους υπαλλήλους του Υπουργείου.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής

- 14 Το εθνικό δικαστήριο κρίνει, λαμβανομένης υπόψη της ερμηνείας του Δικαστηρίου στη Διάταξη της 14ης Ιουλίου 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg κατά Leiter der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, σκέψεις 46 και 54) και στην απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Οκτωβρίου 2004, Pfeiffer κ.λπ. (C-397/01 έως C-403/01, EU:C:2004:584, σκέψη 57), ότι η δραστηριότητα της πυροσβεστικής εμπίει υπό «κανονικές συνθήκες», όπως στην προκειμένη περίπτωση, στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/88.
- 15 Ο ενάγων, ο οποίος είναι δημόσιος υπάλληλος κατά το βουλγαρικό δίκαιο, θεωρείται, λαμβανομένης υπόψη και της διατάξεως του Δικαστηρίου της 7ης Απριλίου 2011, May (C-519/09, EU:C:2011:221, σκέψεις 25 και 26), «εργαζόμενος» κατά την έννοια της οδηγίας 2003/88.
- 16 Το γενικό εργατικό δίκαιο της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας –Kodeks na truda (εργατικός κώδικας)– προβλέπει ότι η κανονική διάρκεια της εργασίας ημέρας ανέρχεται σε οκτώ ώρες και της νυχτερινής εργασίας σε επτά ώρες.
- 17 Ο ειδικός νόμος που ρυθμίζει τα ζητήματα των δημοσίων υπαλλήλων που υπηρετούν στις αστυνομικές και τις πυροσβεστικές αρχές, ο ZMVR, δεν περιλαμβάνει ρητή διάταξη για τον καθορισμό της κανονικής διάρκειας της νυχτερινής εργασίας, ορίζει μόνο ποιο χρονικό διάστημα θεωρείται νύχτα, δηλαδή από τις 22.00 έως τις 06.00, ακριβώς όπως το καθορίζει ο Kodeks na truda (εργατικός κώδικας).
- 18 Ελλείπει σχετικής διατάξεως που να καθορίζει πόσο διαρκεί ο κανονικός χρόνος εργασίας τη νύχτα, ο Υπουργός Εσωτερικών προβλέπει στις κανονιστικές αποφάσεις περί των κανόνων υπολογισμού του χρόνου υπηρεσίας των υπαλλήλων του Υπουργείου Εσωτερικών, ότι η κανονική διάρκεια υπηρεσίας για τους αστυνομικούς και τους πυροσβέστες είναι ίδια, τόσο την ημέρα όσο και τη νύχτα, δηλαδή οκτώ ώρες.
- 19 Εφόσον, ωστόσο, η ειδική ρύθμιση της νυχτερινής εργασίας βασίζεται στην προστασία της υγείας λόγω των γενικά αναγνωρισμένων βλαβερών συνεπειών της στον ανθρώπινο οργανισμό, θα έπρεπε ο περιορισμός της κανονικής διάρκειάς της να είναι ίδιος για όλους τους εργαζομένους, ανεξάρτητα από τη βάση επί της οποίας εργάζονται.
- 20 Υπό την έννοια αυτή, το αιτούν δικαστήριο σε ίδιες ένδικες διαφορές με αντικείμενο αγωγές αστυνομικών και πυροσβεστών υιοθέτησε την ακολούθως περιγραφόμενη βασική άποψη.
- 21 Αντίθετα με τις εργασιακές σχέσεις μεταξύ ίδιας κατηγορίας προσώπων, οι υπηρεσιακές σχέσεις ρυθμίζονται σε σχέση με πολλές από τις ελάχιστες απαιτήσεις που στοχεύουν στην προστασία των εργαζομένων βάσει των αρχών που διέπουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

- 28 Από την προπαρατεθείσα νομική ανάλυση προκύπτει το συμπέρασμα ότι η κανονική νυχτερινή εργασία των υπαλλήλων του Υπουργείου πρέπει ομοίως να έχει διάρκεια μέχρι επτά ώρες.
- 29 Το αντίθετο αποτέλεσμα θα οδηγούσε σε παραβίαση συνταγματικώς κατοχυρωμένων αρχών της προστασίας της εργασίας εν γένει. Περαιτέρω, οι δημόσιοι υπάλληλοι, δηλαδή οι αστυνομικοί και οι πυροσβέστες του Υπουργείου, θα τίθεντο σε δυσμενέστερη κατάσταση από τους συμβασιούχους υπαλλήλους του Υπουργείου.
- 30 Η εν λόγω άνιση μεταχείριση θα προέκυπτε εκ του λόγου ότι οι συμβασιούχοι υπάλληλοι του Υπουργείου δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της κανονιστικής αποφάσεως του Υπουργού Εσωτερικών του 2016 και για την παρεχόμενη από αυτούς νυχτερινή εργασία θα ίσχυαν οι ρυθμίσεις του άρθρου 9, παράγραφος 2, της κανονιστικής αποφάσεως περί διαρθρώσεως και οργανώσεως των αποδοχών, που προβλέπουν τη μετατροπή της νυχτερινής εργασίας.
- 31 Ο αποκλεισμός των αστυνομικών και των πυροσβεστών, τα επαγγέλματα των οποίων χαρακτηρίζονται πάντα από την ύπαρξη υψηλού κινδύνου, από την προστασία της νυχτερινής εργασίας, η οποία πραγματώνεται μέσω του περιορισμού της κανονικής διάρκειάς της σε επτά ώρες, αντίκειται στους σκοπούς της ιδιαίτερης θέσεώς τους. Κατ' αυτόν τον τρόπο δεν θα παραβιάζονταν μόνο τα ατομικά δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων, αλλά και το δημόσιο συμφέρον, λόγω της μειωμένης αποτελεσματικότητας της υπηρεσίας τους κατά τη διάρκεια της νύχτας.
- 32 Υπό αυτές τις συνθήκες, πρέπει να εφαρμοστεί η διάταξη του άρθρου 9, παράγραφος 2, της κανονιστικής αποφάσεως περί διαρθρώσεως και οργανώσεως των αποδοχών, που οδηγεί στο ίδιο αποτέλεσμα που διασφαλιζόταν στο παρελθόν μέσω της κανονιστικής αποφάσεως του Υπουργού Εσωτερικών του 2014.
- 33 Η προπεριγραφείσα ερμηνεία του εθνικού δικαίου που υιοθέτησε ο δικαστικός σχηματισμός του Rayonen sad Lukovit (περιφερειακού δικαστηρίου του Lukovit) δεν έγινε δεκτή από το δευτεροβάθμιο δικαστήριο, εν προκειμένω το Okrazhen sad Lovech (εφετείο του Lovech, Βουλγαρία), το οποίο αποτελεί τον τελευταίο βαθμό δικαιοδοσίας βάσει της αξίας της διαφοράς.
- 34 Η βασική άποψη του εφετείου, η οποία εκφράστηκε στις αποφάσεις του επί ιδίων αξιώσεων αστυνομικών και πυροσβεστών, στηρίζεται σε δύο βασικά επιχειρήματα.
- 35 Η πρώτη σκέψη συνίσταται στο ότι η έλλειψη ρυθμίσεως στις κανονιστικές διατάξεις που εκδόθηκαν μετά την κατάργηση της κανονιστικής αποφάσεως του 2014, η οποία να προβλέπει τη μετατροπή των ωρών νυχτερινής εργασίας σε ώρες υπηρεσίας την ημέρα σε σχέση 7:8, δεν αποτελεί ρυθμιστικό κενό, αλλά απόφαση του νομοθέτη. Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι η αμφιβολία για την ορθότητα μιας τέτοιας νομικής λύσεως θα μπορούσε να αποτελέσει έναυσμα για τον νομοθέτη

αρμοδιοτήτων τους (απόφαση της 7ης Αυγούστου 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, σκέψη 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

- 43 Για την εκπλήρωση της εν λόγω υποχρεώσεως, η αρχή της σύμφωνης με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας επιτρέπει στο εθνικό δικαστήριο να λαμβάνει υπόψη το σύνολο του εσωτερικού δικαίου και να εφαρμόζει τις αναγνωρισμένες από το δίκαιο αυτό μεθόδους ερμηνείας, προκειμένου να διασφαλίζεται η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης και να καταλήγει σε λύση σύμφωνη προς τον σκοπό που επιδιώκει το εν λόγω δίκαιο (πρβλ. υπό την έννοια αυτή τις αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 2004, Pfeiffer κ.λπ. C-397/01 έως C-403/01, EU:C:2004:584, σκέψη 117 και της 8ης Μαΐου 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, σκέψη 37 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 44 Η εφαρμογή της αρχής της σύμφωνης με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας του εσωτερικού δικαίου δεν θα οδηγούσε στην προκειμένη περίπτωση σε μια *contra legem* ερμηνεία του εθνικού δικαίου, διότι το πιθανό κενό στον ZMVR θα καλυπτόταν μέσω των ήδη αναφερθεισών μεθόδων ερμηνείας.
- 45 Το αιτούν δικαστήριο προέβη ανωτέρω στη δική του ερμηνεία του συνολικού εσωτερικού δικαίου χωρίς, ωστόσο, να το διερευνήσει υπό το φως του δικαίου της Ένωσης, διότι οι αναφερθείσες ασάφειες ως προς την ερμηνεία της οδηγίας 2003/88 εμποδίζουν την άμεση εφαρμογή της από το καλούμενο να αποφασίσει δικαστήριο, προτού περιέλθει σε αυτό μια αυθεντική ερμηνεία από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ειδικό αίτημα

- 46 Στην προκειμένη περίπτωση το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις της επείγουσας προδικαστικής διαδικασίας του άρθρου 107 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Η συγκεκριμένη ένδικη διαφορά είναι μία μόνο από τις χιλιάδες ατομικές ένδικες διαφορές που έχουν ασκηθεί από αστυνομικούς και πυροσβέστες τα τελευταία χρόνια ενώπιον των δικαστηρίων στη Βουλγαρία. Ταυτόχρονα, υιοθετούνται από τα δικαστήρια στη χώρα δύο αντίθετες μεταξύ τους απόψεις, με αποτέλεσμα την πραγματική διακινδύνευση της ασφάλειας του δικαίου, ενώ επί του παρόντος δεν υπάρχει απόφαση επί της ερμηνείας για το εν λόγω ζήτημα από το Varhoven kasatsionen sad (Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο). Οι ως άνω περιστάσεις συνηγορούν υπέρ του επείγοντος της εξετάσεως της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, ώστε να έχουν όλα τα δικαστήρια τη δυνατότητα να ενσωματώσουν στην πληθώρα των παρόμοιων ένδικων διαφορών την ερμηνεία της οδηγίας 2003/88 από το Δικαστήριο, ώστε να μπορούν να εφαρμόσουν την αρχή της σύμφωνης με το δίκαιο της Ένωσης ερμηνείας του εσωτερικού δικαίου.