

Înregistrat în registrul
Curții de Justiție sub nr. 1123985
Luxemburg,
02 AOUT 2019 pentru
Grefier,
Fax / E-mail : Ramona I. Șerș
Dejus la : 02108119 Administrator

C-525/19 - 1

RAPORT ASUPRA CERERII DE DECIZIE PRELIMINARĂ

TRIBUNALUL BUCUREȘTI - SECȚIA A-II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL, la cererea reclamantei **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI**, față de cele dispuse prin încheierea de ședință din 13.06.2019, în temeiul art.267 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE), solicită:

CURȚII DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE

A răspunde la următoarele întrebări preliminare ce privesc interpretarea art.2 pct.1, art.3, art.6 lit.b din Directiva nr.2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului, o decizie în acest sens fiind utilă soluționării cauzei interne înregistrate pe rolul Tribunalului București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal sub nr. 2595/3/2019:

1. „Prin „timp de lucru”, astfel cum este definit în art.2, pct.1 din Directiva 2003/88/CE se înțelege „orice perioadă în care lucrătorul se află la locul de muncă, la dispoziția angajatorului și își exercită activitatea sau funcțiile” în baza unui singur contract (cu normă întreagă) sau în baza tuturor contractelor (de muncă) încheiate de acesta?,,

2. „Cerințele stabilite în sarcina statelor membre prin art.3 din Directiva 2003/88/CE (obligația de a lua măsurile necesare pentru ca fiecare lucrător să beneficieze de minimum 11 ore consecutive de repaus în decursul unei perioade de 24 de ore) și prin art.6 lit. b din Directiva 2003/88/CE (stabilirea limitei de maximum 48 ore, în medie, pentru timpul de lucru săptămânal, inclusiv orele suplimentare) trebuie interpretate ca instituind limite prin raportare la un singur contract sau prin raportare la toate contractele încheiate cu același angajator sau cu angajatori diferiți?,,

3. „In situația în care răspunsurile la întrebările 1 și 2 presupun o asemenea interpretare de natură să excludă posibilitatea ca statele membre să poată reglementa, al nivel național, aplicarea per contract a art.3 și a art.6 lit.b) din Directiva 2003/88/CE, în absența unor prevederi legislative naționale care să reglementeze faptul că repausul zilnic minim și timpul maxim de lucru săptămânal trebuie să se raporteze per lucrător (indiferent câte contracte de muncă încheie cu același angajator sau cu angajatori diferiți), este în măsură o instituție publică dintr-un stat membru, care acționează în numele statului, să invoce aplicarea directă a prevederilor art.3 și ale art.6 lit.b) din Directiva 2003/88/CE și să sancționeze angajatorul pentru nerespectarea limitelor prevăzute de directivă pentru repausul zilnic și/sau pentru timpul de lucru maxim săptămânal?,,

Obiectul litigiului. Fapte pertinente/ relevante:

1. Prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal, reclamanta **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI (ASE)**, în contradictoriu cu pârâțul **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale (OI POCU MEN)**, a solicitat anularea Deciziei nr.1035/DDZ/02.08.2018 - privind soluționarea contestației formulată de către ASE împotriva Procesului verbal de constatare a neregulilor și

de stabilire a creanțelor bugetare (PVC) nr.OI/2706/SJCSN/04.06.2018 și anularea Procesului verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare nr.OI/2706/SJCSN/04.06.2018 emis de către pârâtul OI POCU MEN.

2. În cererea sa, reclamanta a arătat că prin Procesul verbal de constatare a neregulilor și de stabilire a corecțiilor financiare nr.OI/2706/SJCSN/04.06.2018, OI POCU MEN a stabilit în sarcina ASE București, ca beneficiar al proiectului POSDRU/89/1.5/S/59184 cu titlul "*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din Romania*", cod SMIS 21574, creanță bugetară în valoare de 13.490,42lei, corespunzătoare unei cheltuieli considerată a fi neeligibilă, în sumă totală de 13.808 lei, reprezentând cheltuieli salariale (salariu net, impozit, contribuții angajat și angajator) aferente unor angajați din echipa de implementare a proiectului, cheltuieli declarate neeligibile de către OI POCU MEN, în condițiile constatării depășirii nr. maxim de 13 ore/zi, limită considerată de către OI POCU MEN ca fiind stabilită în conformitate cu prevederile *Directivei 2003/88/CE*.

3. Împotriva procesului verbal de neregulă evidențiat mai sus, reclamanta a formulat *Contestația administrativă* nr. OI/2350/SJCSN/10.07.2018, ce a fost respinsă ca neîntemeiată prin decizia nr.1035/DDZ/02.08.2018, de către pârâtul OI POCU MEN, fiind reținute următoarele: **a)** legislația (este citat *art. 3* din *Directiva nr. 2003/88/CE*) reglementează numărul maxim de ore care poate fi prestat de o persoană pe zi, nu pe un singur contract; **b)** diferențele între ora convențională (de 40 de minute) și ora calendaristică (de 60 de minute) nu sunt relevante atâta vreme cât contractele de muncă aferente funcției de bază ale experților sunt încheiate în temeiul Codului muncii, cu o normă totală de timp de muncă de 40 de ore/săptămână, fără să existe prevederi derogatorii; **c)** solicitarea de conciliere e greșit îndreptată, OI POCU MEN neavând atribuții în solicitarea cererii de conciliere, fiind reiterate prevederile Instrucțiunii AM POSDRU nr. 95/17.04.2014; se consideră totodată că dreptul la apărare al beneficiarului se respectă prin ceea ce i se permite transmiterea unui punct de vedere, în scris, anterior emiterii PVC, iar transmiterea acestui punct de vedere nu este o veritabilă cale de atac; **d)** la data depunerii cererii de rambursare, respectiv la 01.04.2013, subscrisa ar fi trebuit să cunoască prevederile *Directivei 2003/88/CE* și, chiar în lipsa *Instrucțiunii AM POSDRU nr. 64/01.02.2013*, ar fi trebuit să cunoască limitarea din *art. 3* al *Directivei 2003/88/CE* și să nu solicite la rambursare cheltuieli aferente unor salarii care să depășească limita de 13 ore/zi.

4. În apărare, prin *întâmpinarea* depusă la dosar, pârâtul Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale (OI POCU MEN), a învederat în ceea ce a aplicat prevederile *Directivei 2003/88/CE* ("directiva privind timpul de lucru"), în conformitate rapoartele Comisiei Europene către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, privind punerea în aplicare de către statele membre a menționatei directive.

5. Din normele privind legislația muncii ce sunt de strictă interpretare, rezultă că durata timpului de lucru poate fi prelungită peste 48 de ore pe săptămână, cu condiția ca media orelor de muncă, calculată pe o perioadă de referință de 4 luni calendaristice, să nu depășească 48 de ore pe săptămână, precum și că orice salariat are dreptul să muncească la angajatori diferiți sau la același angajator, în baza unor contracte individuale de muncă, beneficiind de salariu corespunzător pentru fiecare dintre acestea, exceptând situațiile în care, prin lege, sunt prevăzute incompatibilități pentru cumulul unor funcții.

6. Cum contractul de finanțare ca lege a părților, cererile de finanțare, cu toate modificările și completările ulterioare, contractele individuale de muncă împreună cu actele adiționale ale acestora nu instituie nicio derogare de la prevederile Codului Muncii privind calculul orei de muncă, nu fac referire la ora aferentă normei didactice, raportarea s-a făcut legal și corect la ora de 60 minute.

7. Astfel, privind aplicarea temporară a normelor care reglementează timpul de muncă afectat proiectului, până la data intrării în vigoare a Instrucțiunii nr.64/2013, s-au avut în vedere prevederile legale cele mai favorabile beneficiarului finanțării, respectiv limita maximă de 13 ore/zi prin aplicarea art.3 din Decizia 2003/88/CE, conform rațiunii art.1 alin.3 din aceeași Directivă 2003/88/CE, "*directiva se aplică tuturor sectoarelor de activitate private sau publice*".

8. Prin urmare, orele convenționale transpuse în ore de muncă care fac obiectul fișelor de pontaj asumate de beneficiarul finanțării și de către experții care le-au întocmit asumate de aceștia prin semnătura, coroborate cu documentele de plată ale salariilor, conduc la limita maximă de 13 ore/zi stabilită în titlul de creanță (în caz contrar având un rezultat de peste 24 ore/zi), evidență care a determinat concluzia încălcării prevederilor art.56 Regulamentul CE 1083/2008, art.2 alin.1 HG nr.759/2007, art.172 a alin.1 lit.c și f din Regulamentul CE 2342/2002, împreună cu normele precitate, fapt ce în opinia părâtului, atrage caracterul de neeligibilitate a sumei în cauză.

Cererea de sesizare a Curții de Justiție a Uniunii Europene:

9. Reclamanta a solicitat sesizarea în vederea unor întrebări preliminare menite să clarifice prevederile art.2 pct.1, art.3, art.6 lit.b din Directiva nr.2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului.

Asupra situației de fapt:

10. Se reține că, în esență, prin actul administrativ atacat -PVC nr.OI/2706/SJCSN/04.06.2018), reclamantei i se impută plata "nelegală" către experții angajați în proiect, a contravalorii orelor de muncă prestate de aceștia în temeiul contractelor de muncă legal încheiate, motivația fiind că aceste ore depășesc numărul maxim de ore prevăzut de legislația comunitară, respectiv de *art.3 din Directiva 2003/88/CE* privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru. Într-un plan secund sunt amintite și prevederile Instrucțiunii AM POSDRU nr. 62/30.08.2012 (care a stabilit formatul de raportare a activităților experților, respectiv anexa 3 – fișa individuală de pontaj, cu detalierea orelor lucrate zilnic pe fiecare proiect, inclusiv pe norma de bază), ale Instrucțiunii AM POSDRU nr.64/01.02.2013 (care a stabilit, începând cu 01.02.2013, limita de decontare de 13 ore/zi), ale *art. 114 alin. (1)* și ale *art.135 alin. (1)* din *Legea nr. 53 /2003* privind *Codul muncii*.

Dispoziții naționale aplicabile în speță:

11. *Legea nr. 53/24.01.2003* privind *Codul muncii*, în vigoare începând cu 05.02.2003, prevede:

Art. 111: „Timpul de muncă reprezintă orice perioadă în care salariatul prestează munca, se află la dispoziția angajatorului și îndeplinește sarcinile și atribuțiile sale, conform prevederilor contractului individual de muncă, contractului colectiv de muncă aplicabil și/sau ale legislației în vigoare”.

Art. 112 alin. (1) „Pentru salariații angajați cu normă întreagă durată normală a timpului de muncă este de 8 ore pe zi și de 40 de ore pe săptămână”.

Art. 114 alin. (1) „Durata maximă legală a timpului de muncă nu poate depăși 48 de ore pe săptămână, inclusiv orele suplimentare”.

Art. 135 alin. (1): „Salariații au dreptul între două zile de muncă la un repaus care nu poate fi mai mic de 12 ore consecutive”.

Dispoziții ale dreptului Uniunii Europene aplicabile/ relevante în cauză:

12. Directiva 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru prevede:

„Art. 2 – Definiții

În sensul prezentei directive

- 1. prin „timp de lucru” se înțelege orice perioadă în care lucrătorul se află la locul de muncă, la dispoziția angajatorului și își exercită activitatea sau funcțiile, în conformitate cu legislațiile și practicile naționale.*
- 2. prin „perioadă de repaus” se înțelege orice perioadă care nu este timp de lucru.*

Art. 3 – Repausul zilnic

Statele membre iau măsurile necesare pentru ca orice lucrător să beneficieze de o perioadă minimă de repaus de 11 ore consecutive în decursul unei perioade de 24 de ore.

Art. 6 – Timpul de lucru maxim săptămânal

Statele membre iau măsurile necesare pentru ca, în funcție de necesitățile de protecție a sănătății și securității lucrătorilor:

- a) timpul de lucru săptămânal să fie limitat prin acte cu putere de lege și acte administrative sau prin convenții colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali;*
- b) timpul mediu de lucru pentru fiecare perioadă de șapte zile, inclusiv orele suplimentare, să nu depășească 48 de ore”.*

Motivele ce au determinat instanța să formuleze cererea de hotărâre preliminară:

13. Cheltuielile neeligibile imputate prin titlul de creanță nr. OI/2706/SJCSN/04.06.2018 reprezintă, în fapt, cheltuieli cu salariile unor experți, considerate de OI POCU MEN neeligibile datorită faptului că acei experți, în perioada octombrie 2012 – ianuarie 2013, în anumite zile, cumulând orele lucrate aferente normei de bază (8 ore/zi) cu orele lucrate în cadrul proiectului, după caz și cu orele lucrate pentru alte proiecte sau alte activități, au raportat un număr total de ore lucrate pe zi peste limita de 13 ore/zi prevăzută de Instrucțiunea AM POSDRU nr. 64/01.02.2013, limită care, consideră OI POCU MEN, chiar și în absența Instrucțiunii AM POSDRU nr. 64/01.02.2013 (care a fost emisă la 01.02.2013, deci ulterior perioadei octombrie 2012 – ianuarie 2013 pentru care în titlul de creanță contestat au fost consemnate cheltuieli neeligibile), derivă din interpretarea și aplicarea directă a art. 3 și art.6 din Directiva 2003/88/CE.

14. În același timp, art.3 din Directiva 2003/88/CE, care constituie unul din temeiurile juridice ale acțiunii introductive, obligă statele membre să ia măsurile necesare pentru ca orice lucrător să beneficieze de o perioadă minimă de repaus de 11 ore consecutive în decursul unei perioade de 24 de ore, iar art. 6 din Directiva obligă Statele membre să ia măsurile necesare pentru ca, în funcție de necesitățile de protecție a sănătății și securității lucrătorilor: b)timpul mediu de lucru pentru fiecare perioadă de șapte zile, inclusiv orele suplimentare, să nu depășească 48 de ore”.

15. Prin urmare, întrebările preliminare menite să clarifice compatibilitatea interpretării date de OI POCU MEN, *Directivei 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru* este înrâuritoare pentru soluționarea cauzei.

16. CJUE nu a analizat până în prezent aplicarea Directivei 2003/88/CE referitoare la perioadele minime de rapaus zilnic și cele referitoare la durata maximă a timpului de lucru săptămânal per lucrător sau per contract.

17. Potrivit art.267, alin.2 din TFUE, dacă o întrebare preliminară se invocă într-un litigiu pendinte, instanța poate, în cazul în care apreciază că o decizie îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre, să ceară CJUE să se pronunțe cu privire la această chestiune.

18. Totuși, pentru aplicarea uniformă a dreptului Uniunii în Statele Membre, trebuie ca, în cazul în care există o îndoială în sensul compatibilității unei anumite practici sau legislații naționale cu Tratatul, instanța care judecă cauza să adreseze o întrebare preliminară CJUE.

19. Pe de altă parte, există o excepție de strictă interpretare de la această regulă. Dacă o anumită interpretare se impune cu certitudine, dincolo de orice îndoială rezonabilă, instanța națională poate considera că întrebarea nu este necesară și să facă direct aplicarea dreptului Uniunii.

20. O astfel de situație a fost denumită, în jurisprudența *Cilfit*, „*teoria actului clar*”. Obiectivul acestei teorii este evitarea aglomerării Curții de Justiție cu întrebări pur teoretice sau care nu au legătură cu soluționarea litigiului.

21. Totuși, instanțele naționale nu pot afirma că o dispoziție din Tratat este clară decât dacă aceasta a fost lămurită în jurisprudența CJUE. În cazul în care instanța națională refuză să trimită CJUE o întrebare invocând teoria „actului clar”, fără să existe un fundament jurisprudențial, există posibilitatea încălcării dreptului la un proces echitabil, consacrat de art.6, alin. (1) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. În acest sens, în cauza *Ullens de Schooten c. Belgia*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că refuzul instanței naționale de a folosi mecanismul întrebării preliminare poate ridica probleme de compatibilitate a procedurii cu dreptul la un proces echitabil, chiar dacă instanța care judecă nu este o instanță de control judiciar.

22. Cu toate acestea, în măsura în care are orice îndoială cu privire la interpretarea Tratatului UE și a compatibilității dreptului intern cu dispozițiile acestuia, instanța trebuie să sesizeze Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu o întrebare preliminară. Cu alte cuvinte, dacă admiterea cererii introductive poate avea loc și fără trimiterea unei întrebări preliminare, respingerea ei nu poate avea loc fără lămurirea în prealabil, pe calea întrebării preliminare, a compatibilității interpretării OI POCU MEN cu dreptul comunitar. În caz contrar, s-ar încălca dreptul la un proces echitabil al reclamantei ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI.

Judecător
Andrei Georgeta

București, 24.07.2019