

**Zadeva C-585/19****Predlog za sprejetje prehodne odločbe****Datum vložitve:**

2. avgust 2019

**Predložitveno sodišče:**

Tribunalul București (Romunija)

**Datum predložitvene odločbe:**

24. julij 2019

**Tožeča stranka:**

Academia de Studii Economice din București

**Tožena stranka:**

Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale

---

**POROČILO O PREDLOGU ZA SPREJETJE PREHODNE ODLOČBE**

**TRIBUNALUL BUCUREȘTI – SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL** (višje sodišče v Bukarești, drugi senat za upravne in davčne spore) na zahtevo tožeče stranke **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (akademija za ekonomske študije v Bukarești) glede na zaključek obravnave z dne 13. junija 2019 na podlagi člena 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) predlaga, naj:

**SODIȘČE EVROPSKE UNIJE**

odgovori na naslednja vprašanja za prehodno odločanje v zvezi z razlago člena 2(1), člena 3, člena 6(b) Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa], ker je odločitev v zvezi s tem koristna za namene odločanja o nacionalnem sporu pred Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (višje sodišče v Bukarești, drugi senat za upravne in davčne spore) [...] (ni prevedeno):

„1) Ali [izraz] ‚delovni čas‘, kot je opredeljen v členu 2(1) Direktive 2003/88/ES pomeni ‚vsak čas, v katerem delavec dela, je na razpolago delodajalcu

in opravlja svoje naloge ali dolžnosti‘ na podlagi posamezne pogodbe (za polni delovni čas) ali na podlagi vseh pogodb (o zaposlitvi), sklenjenih s tem delodajalcem?

2) Ali je treba zahteve za države članice v skladu s členom 3 Direktive 2003/88/ES (obveznost sprejema potrebnih ukrepov, s katerimi vsakemu delavcu zagotovijo pravico do minimalnega dnevnega počitka 11 zaporednih ur v 24-urnem obdobju) in s členom 6(b) Direktive 2003/88/ES (povprečni delovni čas za vsako sedemdnevno obdobje, vključno z nadurami, ne presega 48 ur) razlagati tako, da določajo omejitve za posamezne pogodbe ali za vse pogodbe, sklenjene z istim delodajalcem ali različnimi delodajalci?

3) Če odgovora na prvo in drugo vprašanje pomenita razlago, da se izključi možnost, da bi države članice lahko na nacionalni ravni urejale uporabo člena 3 in člena 6(b) Direktive 2003/88/ES v [posameznih] pogodbah ob neobstoju nacionalnih predpisov, ki bi urejali dejstvo, da se morata minimalni dnevni počitek in najdaljši tedenski delovni čas nanašati na delavca (ne glede na to, koliko pogodb o zaposlitvi sklene z istim delodajalcem ali različnimi delodajalci), ali se javna ustanova države članice, ki deluje v imenu države, lahko sklicuje na neposredno uporabo člena 3 in člena 6(b) Direktive 2003/88/ES ter kaznuje delodajalca zaradi neupoštevanja omejitev, ki jih predvideva direktiva za dnevni počitek in/ali najdaljši sedemdnevni delovni čas?“

#### **Predmet spora. Upoštevana dejstva:**

1. S tožbo, ki jo je prejelo Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal, je tožeča stranka **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI (ASE)** zoper toženo stranko **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale** (posredniški organ za operativni program razvoja človeških virov – ministrstvo za nacionalno izobraževanje) (**OI POCU MEN**), predlagala, naj se razglasi ničnost odločbe št. 1035 [z dne]/[...] (ni prevedeno) 2. avgusta 2018, izdane na podlagi pritožbe, ki jo je ASE vložila zoper zapisnik o ugotovitvi nepravilnosti in določitvi državnih davkov [z dne] [...] (ni prevedeno) 4. junija 2018, in da se razglasi ničnost zapisnika o ugotovitvi nepravilnosti in o določitvi državnih davkov [z dne] [...] (ni prevedeno) 4. junija 2018, ki ga je izdala tožena stranka **OI POCU MEN**.

2. Tožeča stranka je v svoji tožbi izpostavila, da je z zapisnikom o ugotovitvi nepravilnosti in določitvi finančnih popravkov [z dne] [...] (ni prevedeno) 4. junija 2018 **OI POCU MEN** naložila ASE București, ki je upravičenka projekta **POSDRU/89/1.5/S/59184** (operativni program sektorja za razvoj človeških virov) z naslovom „*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din Romania (uspešnost in odličnost postdoktorskih raziskav na področju ekonomije v Romuniji)*“, koda SMIS 21574, \državni davek v višini 13 490,42 [RON], ki ustreza odhodku, za

katerega se šteje, da ni upravičen, v skupnem znesku v višini 13 808 [RON], ki predstavlja strošek za plačilo (neto plača, davki, prispevki delavca in delodajalca) za nekatere zaposlene v skupini za izvajanje projekta, ki ga je *OI POCU MEN* razglasila za neupravičenega glede na ugotovitve o preseženem najvišjem dovoljenem številu ur, tj. 13 ur dnevno, kar je meja, ki je po mnenju *OI POCU MEN* določena v skladu z določbami *Direktive 2003/88/ES*.

3. Tožeča stranka je zoper zgoraj navedeni zapisnik o nepravilnostih vložila *upravno pritožbo* [z dne] [...] (*ni prevedeno*) 10. julija 2018, ki jo je tožena stranka *OI POCU MEN* z odločbo [z dne] [...] (*ni prevedeno*) 2. avgusta 2018 zavrnila kot neutemeljeno na podlagi teh poudarkov: **a)** predpis (citira se *člen 3 Direktive 2003/88/ES*) določa največje dovoljeno število ur, ki jih lahko ena oseba opravi dnevno, in ne za posamezno pogodbo; **b)** razlike med delovno uro po pogodbi (40 minut) in koledarsko uro (60 minut) niso pomembne, kajti pogodbe o delovnih razmerjih za osnovno funkcijo strokovnjakov, so sklenjene na podlagi zakonika o delovnih razmerjih s polnim delovnim časom 40 ur tedensko, ne da bi bila za to predvidena odstopanja; **c)** zahtevek za poravnavo je bil vročen napačnemu subjektu, kajti *OI POCU MEN* nima nobenih pristojnosti v zvezi z zahtevkom za poravnavo, in je to potrdil v skladu z navodili *AM POSDRU št. 95/17. 4. 2014*; zato se šteje, da je bila spoštovana prejemnikova pravica do obrambe, saj je imel pred izdajo zapisnika o ugotovitvi nepravilnosti in določitvi državnih davkov [PVC] pravico do pisne pripombe, tej pripombi pa se ne priznava moč pravega pravnega sredstva; **d)** na dan, ko je bil vložen zahtevek za plačilo, tj. dne 1. aprila 2013, bi morala [tožeča stranka] biti seznanjena z določbami *Direktive 2003/88/ES* in bi tudi brez *Navodil AM POSDRU št. 64/1. 2. 2013* morala biti seznanjena z omejitvijo iz *člena 3 Direktive 2003/88/ES* ter ne bi smela zahtevati povračila stroškov za osebne prejemke, ki presegajo omejitev 13 ur dnevno.

4. V *odgovoru na tožbo*, vsebovanem v spisu, je tožena stranka Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale (posredniški organ za operativni program razvoja človeških virov – ministrstvo za nacionalno izobraževanje) (*OI POCU MEN*) izpostavila, [...] (*ni prevedeno*) da je določbe *Direktive 2003/88/ES* (direktiva o delovnem času) na podlagi poročil Evropske komisije uporabila za Evropski parlament, Svet, Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij v zvezi z izvajanjem navedene direktive s strani držav članic.

5. Iz predpisov v zvezi z zakonodajo o delovnih razmerjih, ki se razlagajo strogo, je razvidno, da je dolžino delovnega časa mogoče podaljšati na več kot 48 tedensko, pod pogojem, da povprečje delovnih ur, izračunano za referenčno obdobje štirih koledarskih mesecev, ne preseže 48 ur tedensko in da ima vsak zaposleni pravico do dela pri različnih delodajalcih ali istem delodajalcu na podlagi individualnih pogodb o zaposlitvi, pri tem pa prejme plačila na podlagi vsake od teh pogodb, razen v primerih, ko so po zakonu predvidene neskladnosti pri združevanju nekaterih funkcij.

6. Ker pogodba o financiranju [velja kot] kot pravni dogovor med deležniki, zahtevki za financiranje, z vsemi spremembami in nadaljnjimi dopolnitvami, individualne pogodbe o zaposlitvi skupaj z dodatki k njim ne pomenijo nobenega odstopanja od določb zakonika o delovnih razmerjih, ker se pri izračunu delovnih ur ne nanašajo na ure delovnega urnika učiteljev, zato je bila zakonito in ustrezno uporabljena ura, ki šteje 60 minut.

7. Zato so bile v zvezi z začasno uporabo določb, ki urejajo delovni čas za projekt, do datuma začetka veljavnosti navodil št. 64/2013 upoštevane zakonske določbe, ki so bile ugodnejše za prejemnika financiranja, torej z omejitvijo največ 13 ur dnevni na podlagi člena 3 [Direktive] 2003/88/ES v skladu z namenom člena 1(3) omenjene Direktive 2003/88/ES na podlagi katere „se [...] direktiva [...] uporablja za vse sektorje dejavnosti, tako javne kot zasebne“.

8. Posledično pogodbeno določene ure, prenesene v delovni čas, ki so zapisane v dnevnikih prisotnosti, s katerimi upravlja prejemnik financiranja in strokovnjaki, ki jih izpolnjujejo in jih nato s podpisom še potrdijo, skupaj z dokumenti o izplačilu plače dovoljujejo največ 13 ur dnevno, kot je navedeno v davčni terjatvi (v nasprotnem primeru bi rezultat presegal 24 ur dnevno), na podlagi česar je bilo ugotovljeno, da gre za kršitev določb člena 56 Uredbe (ES) [št.] 1083/2008, [določb] člena 2(1) [uredbe] HG št. 759/2007 [Hotărârea Guvernului nr. 759 din 11 iulie 2007 privind regulile de eligibilitate a cheltuielilor efectuate în cadrul operațiunilor finanțate prin programele operaționale; vladna uredba št. 759 z dne 11. julija 2007 o upravičenosti stroškov, nastalih v okviru del, financiranih prek operativnih programov], [določb] člena 172a(1)(c) in (f) Uredbe (ES) št. 2342/2002, skupaj z zgoraj navedenimi določbami, kar po mnenju tožene stranke pomeni nedopustnost zadevnega stroška.

### **Predlog Sodišču Evropske unije za sprejetje predhodne odločbe**

9. Tožeča stranka predlaga sprejetje predhodne odločbe v zvezi z vprašanji, katerih namen je pojasniti določbe člena 2(1), člena 3 in člena 6(b) Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta.

### **Dejstva**

10. Z izpodbijanim upravnim aktom – PVC [z dne] 4. junija 2018 – se tožeči stranki v bistvu očita „nezakonito“ plačilo delovnih ur, ki so jih opravili najeti strokovnjaki pri projektu na podlagi zakonito sklenjenih pogodb o zaposlitvi, z obrazložitvijo, da te ure presegajo največje dovoljeno število ur, določenih v zakonodaji [Unije], natančneje v členu 3 *Direktive 2003/88/ES*, ki ureja nekatere vidike organizacije delovnega časa. Podredno so upoštevane tudi določbe Navodil AM POSDRU št. 62/30. 8. 2012 (ki so določile obliko beleženja dejavnosti strokovnjakov, tj. priloga 3 – razpredelnica o prisotnosti posameznika, s podrobno navedbo delovnih ur vsak dan za vsak projekt, vključno z osnovnim urnikom), določbe Navodil AM POSDRU št. 64/1. 2. 2013 (ki od 1. februarja 2013 določajo

omejitev za skupno 13 ur dnevno), določbe člena 114(1) in člena 135(1) Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii (zakon št. 53/2003 o zakoniku o delovnih razmerjih).

### **Nacionalne določbe, ki se uporabljajo v obravnavani zadevi.**

11. Legea nr. 53/24. 1. 2003 privind Codul muncii (zakon št. 53/2003 o zakoniku o delovnih razmerjih), ki je začel veljati 5. februarja 2003, določa:

*„Člen 111: Delovni čas pomeni katero koli obdobje, v katerem zaposleni opravlja svoje delo, je na razpolago svojemu delodajalcu ter izpolnjuje svoje naloge in zadolžitve v skladu z določbami individualne pogodbe o zaposlitvi, veljavne kolektivne delovne pogodbe in/ali določbami veljavne zakonodaje.“*

*„Člen 112(1): Normalni delovni čas za zaposlene za polni delovni čas je 8 ur dnevno in 40 ur tedensko.“*

*„Člen 114(1): Najdaljši zakonsko določen delovni čas ne sme presegati 48 ur tedensko, vključno z nadurami.“*

*„Člen 135(1): Zaposleni imajo med dvema delovnima dnevnoma pravico do počitka, ki ne sme biti krajši od 12 zaporednih ur.“*

### **Določbe prava Evropske unije, ki so upoštevne v tej zadevi**

12. Direktiva 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa določa:

*„Člen 2 – Opredelitve pojmov*

V tej direktivi:

1. *„delovni čas“: pomeni vsak čas, v katerem delavec dela, je na razpolago delodajalcu in opravlja svoje naloge ali dolžnosti v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso;*
2. *„čas počitka“: pomeni vsak čas, ki ni delovni čas [...].*

*Člen 3 – Dnevni počitek*

*Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi vsakemu delavcu zagotovijo pravico do minimalnega dnevnega počitka 11 zaporednih ur v 24-urnem obdobju.*

*Člen 6 – Najdaljši tedenski delovni čas*

*Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi v skladu s potrebo po varovanju zdravja in varnosti delavcev zagotovijo, da:*

- (a) *je tedenski delovni čas omejen z zakoni, podzakonskimi ali upravnimi akti ali s kolektivnimi pogodbami ali sporazumi med socialnimi partnerji;*
- (b) *povprečni delovni čas za vsako sedemdnevno obdobje, vključno z nadurami, ne presega 48 ur.“*

**Razlogi, na podlagi katerih je predložitevno sodišče zastavilo vprašanja za predhodno odločanje**

13. Neupravičeni stroški, uveljavljani z davčno terjatvijo [z dne] [...] (*ni prevedeno*) 4. junija 2018, so dejansko stroški za osebne prejemke strokovnjakov, za katere je OI POCU MEN menila, da niso upravičeni zaradi tega, ker so ti strokovnjaki v obdobju od oktobra 2012 do januarja 2013 v določenih dneh z združevanjem delovnih ur osnovnega delovnega časa (8 ur dnevno) z urami dela v okviru projekta, in včasih tudi z urami dela v okviru drugih projektov ali dejavnosti, dosegli skupno število dnevnih delovnih ur, ki je preseglo 13 ur dnevno, kot je določeno v *Instrukciune AM POSDRU nr. 64/1. 2. 2013 (Navodila AM POSDRU št. 64/1. 2. 2013)*, in sicer omejitev, ki po mnenju OI POCU MEN tudi brez *Instrukciune AM POSDRU št. 64/1. 2. 2013* (ki so bila izdana 1. februarja 2013, torej po obdobju od oktobra 2012 do januarja 2013, za katero so bili na podlagi izpodbijane davčne terjatve zabeleženi neupravičeni stroški) izhaja iz razlage in neposredne uporabe člena 3 in člena 6 Direktive 2003/88/ES.

14. Hkrati člen 3 Direktive 2003/88/ES, ki je eden od pravnih temeljev tožbe, obvezuje države članice, da „sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi vsakemu delavcu zagotovijo pravico do minimalnega dnevnega počitka 11 zaporednih ur v 24-urnem obdobju, člen 6 direktive pa obvezuje države članice, da sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi v skladu s potrebo po varovanju zdravja in varnosti delavcev zagotovijo, da: b) povprečni delovni čas za vsako sedemdnevno obdobje, vključno z nadurami, ne presega 48 ur“.

15. Posledično vprašanja za predhodno odločanje, namenjena pojasnitvi združljivosti razlage Direktive 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa, ki jo je podala OI POCU MEN, vplivajo na reševanje spora.

16. Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: „Sodišče“) do zdaj ni analiziralo uporabe Direktive 2003/88/ES v zvezi z minimalnimi dnevnimi počitki in [...] (*ni prevedeno*) najdaljšim trajanjem tedenskega urnika za zaposlenega ali na [vsako] pogodbo.

17. V skladu s členom 267, drugi odstavek, PDEU, lahko sodišče, kadar je vprašanje za predhodno odločanje postavljeno v sporu, ki ga to obravnava, takšno vprašanje predloži v odločanje Sodišču, če meni, da je treba glede vprašanja sprejeti odločitev, ki mu bo omogočila izreči sodbo.

18. Vendar pa je zaradi enotne uporabe prava Unije v državah članicah vsakič, ko obstaja dvom glede združljivosti določene nacionalne prakse ali zakonodaje s

Pogodbama, sodišče, ki odloča v zadevnem sporu, dolžno predložiti vprašanje za predhodno odločanje Sodišču.

19. Po drugi strani obstaja tudi izjema od tega pravila, vendar jo je treba razlagati ozko. Ko določena razlaga zanesljivo velja, onkraj razumnega dvoma, nacionalno sodišče lahko šteje, da vprašanje ni potrebno in uporabi neposredno pravo Unije.

20. Podoben primer je bil v sodni praksi CILFIT imenovan teorija „acte clair“. Cilj te teorije je preprečiti, da bi bilo Sodišče preobremenjeno z obravnavo vprašanj, ki so povsem teoretična ali nimajo nobene zveze z rešitvijo spora.

21. Kljub temu pa nacionalna sodišča ne morejo potrditi, da je določba Pogodbe jasna, razen če je pojasnjena s sodno prakso Sodišča. Če nacionalno sodišče zavrne predložitev vprašanja Sodišču zaradi uporabe teorije „acte clair“ brez podlage v sodni praksi, nastane možnost kršitve pravice do poštenega sojenja, določene v členu 6(1) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic [in temeljnih svoboščin]. V tem smislu je Evropsko sodišče za človekove pravice v zadevi Ullens de Schooten proti Belgiji menilo, da bi zavrnitev uporabe mehanizma za predložitev vprašanja za predhodno odločanje s strani nacionalnega sodišča lahko postavila pod vprašaj skladnost takšnega postopka s pravico do poštenega sojenja, tudi če sodišče, pred katerim teče postopek, ni organ, pristojen za izvajanje nadzora zakonitosti.

22. Ne glede na to pa mora nacionalno sodišče vprašanje za predhodno odločanje Sodišču predložiti v primeru kakršnega koli dvoma glede razlage Pogodbe [o delovanju Evropske unije] in združljivosti nacionalnega prava z določbami navedene pogodbe. To z drugimi besedami pomeni, da je tožbi sicer mogoče ugoditi tudi brez predložitve vprašanja za predhodno odločanje, vendar tožbe po drugi strani ni mogoče zavrniti, ne da bi pred tem s predložitvijo vprašanja za predhodno odločanje pridobili ustrezno pojasnilo glede združljivosti razlage, ki jo je uporabila OI POCU MEN, s pravom [Unije]. V nasprotnem primeru bi bila toženi stranki ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI kršena pravica do poštenega sojenja.

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

Bukarešta, 24. julija 2019