

C-262/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. június 15.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Rayonen sad Lukovit (Bulgária)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. június 15.

Felperes:

VB

Alperes:

Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaschita na naselenieto”
kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (a belügyminisztérium
„Tűz- és polgári védelem” főigazgatósága, Bulgária)

Az alapeljárás tárgya

Egy tisztviselő által az őt foglalkoztató igazgatóság ellen az éjszakai szolgálat
díjazása miatt indított kereset

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése; EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Megköveteli-e a 2003/88/EK irányelv 12. cikkének a) pontja szerinti
hatékony védelem, hogy a rendőrök és tűzoltók éjszakai szolgálatának rendes
időtartama rövidebb legyen, mint a nappali szolgálat meghatározott rendes
időtartama?

2) Megköveteli-e az egyenlőségnek az Európai Unió Alapjogi Chartájának 20. és 31. cikkében rögzített követelménye, hogy a nemzeti jogban az éjszakai munkának a magánszféra munkavállalói tekintetében meghatározott hétórás rendes időtartama a közsféra alkalmazottaira, köztük a rendőrökre és tűzoltókra is ugyanúgy vonatkozzon?

3) Csak akkor érhető-e el hatékonyan a 2003/88/EK irányelv (8) preambulumbekzdésében rögzített, az éjszakai munka időtartamának korlátozására irányuló cél, ha a nemzeti jog – a közsféra alkalmazottai tekintetében is – kifejezetten meghatározza az éjszakai munka rendes időtartamát?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések és ítélezési gyakorlat

Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 20., 31. és 47. cikk

A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 299., 2003. november 18., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 381. o.; helyesbítés: HL 2020. L 92., 22. o.): (2), (4), (7), (8) és (10) preambulumbekzdés, valamint a 12. cikk a) pontja

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Konstitutsia na Republika Balgaria (a Bolgár Köztársaság alkotmánya): 16. cikk, a 48. cikk (5) bekezdése és a 116. cikk (1) bekezdése

Kodeks na truda (a munka törvénykönyve): a 140. cikk (1) és (2) bekezdése

Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti (a belügyminisztériumról szóló törvény, a továbbiakban: ZMVR): a 142. cikk (1) és (5) bekezdése, a 187. cikk (1), (3) és (9) bekezdése, a 188. cikk (2) bekezdése

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 otidih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti (a szolgálati idő rendjéről, szervezéséről és beosztásáról, a szolgálati idő-nyilvántartásról, a rendes szolgálati időt meghaladó szolgálat ellentételezéséről, a készenlét szabályozásáról, a belügyminisztérium tisztviselőinek szabadidejéről és pihenőidejéről szóló 2014. évi [hatályon kívül helyezte: a következő rendelet; a továbbiakban: 2014. évi belügyminiszteri rendelet], 2015. évi [megsemmisítette: a Varhoven administrativen sad {legfelsőbb közigazgatási bíróság, Bulgária} 2016. július 11-i ítélete] és 2016. évi [megsemmisítette: a Varhoven administrativen sad {legfelsőbb közigazgatási bíróság} 2019. december 10-i ítélete; a továbbiakban: 2016. évi belügyminiszteri rendelet] belügyminiszteri rendeletek)

A minisztertanács rendeletével elfogadott, a díjazás szerkezetéről és kialakításáról szóló 2007. évi rendelet: a 9. cikk (2) bekezdése

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A felperes, VB, Lukovit város (Bulgária) kerületi hivatalának alkalmazottja a belügyminisztérium Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaschitita na naselenieto”-jánál („Tűz- és polgári védelem” főigazgatóság, Bulgária; a továbbiakban: igazgatóság) „műszakvezető” beosztásban.
- 2 A vitatott időszakban – 2016. október 3-tól 2019. október 3-ig – a felperes 24 órás készenléti szolgálatokat teljesített, amelyeket háromhavonta számoltak el.
- 3 Minden negyedév tekintetében elszámolták és kifizették a felperesnek az adott időszakban a rendes szolgálati időn felül teljesített összes túlóráját.
- 4 2015. május 25-ig a felperes által teljesített éjszakai szolgálatot 0,143-mal szorozták meg, majd az eredményt hozzáadták az elszámolási időszakban teljesített órák teljes számához, és így hét óra éjszakai szolgálatot nyolc óra szolgálatként számoltak el. Ezt írta elő a 2014. évi belügyminiszteri rendelet.
- 5 A 2014. évi belügyminiszteri rendeletet felváltó 2015. évi rendelet már nem tartalmazott ilyen szabályozást. Az igazgatóság ezért 2015. május 25-től és konkrétan a vitatott időszakban már nem alkalmazta az éjszakai szolgálati órák nappal teljesített szolgálati órákra történő átszámítására vonatkozó szabályozást a teljesített szolgálat elszámolása során.
- 6 VB keresetet indított a Rayonen sad Lukovit (lukoviti kerületi bíróság, Bulgária) előtt, és arra kérte kötelezni az igazgatóságot, hogy fizesse meg részére 1683,74 leva (BGN) késedelmi kamatokkal növelt összegét a teljesített és ki nem fizetett túlórákért járó díjazásként.
- 7 VB arra hivatkozik, hogy 2016. október 2. és 2019. október 2. között összesen 1784 óra éjszakai szolgálatot teljesített, amelyet az igazgatóságnak 1,143-as együtthatóval nappali szolgálati órákra kellett volna átszámítania, más szóval tehát az említett időszakban 2039,112 órát kellett volna elszámolni a javára. VB véleménye szerint az igazgatóságnak e célból a díjazás szerkezetéről és kialakításáról szóló rendelet 9. cikkének (2) bekezdését kellett volna alkalmaznia, amely szerint a munkaidő összesített elszámolása esetén az éjszakai munkaórákat egy – a nappali munka adott álláshelyre vonatkozó rendes időtartamának az éjszakai munka rendes időtartamához viszonyított arányának megfelelő – együttható alkalmazásával nappali munkaórákra kell átszámítani.

Az alapeljárásban részt vevő felek alapvető érvei

- 8 A felperes jogi álláspontja szerint abban az esetben, ha a különös törvény, mégpedig a ZMVR, és a törvényeknél alacsonyabb szintű – a vitatott időszakban hatályos – különös jogszabályok nem tartalmazzak a teljesített éjszakai szolgálat nappali szolgálatra történő átszámítására vonatkozó szabályt, analógia útján a díjazás szerkezetéről és kialakításáról szóló rendelet rendelkezéseit kell alkalmazni.
- 9 Az igazgatóság vitatja a követelést arra hivatkozva, hogy nincs jogalapja az éjszakai szolgálat nappali szolgálatra történő átszámításának.
- 10 Az igazgatóság jogi szempontból kifejti, hogy a ZMVR 187. cikkének (1) bekezdése szerint a minisztérium tisztviselői által teljesítendő szolgálati idő rendes időtartama ötnapos hét esetében napi nyolc óra és heti 40 óra függetlenül attól a nappali vagy éjszakai időtől, amelyre a nyolcórás munkanap esik.
- 11 Az igazgatóság a ZMVR 187. cikkének (3) bekezdésére hivatkozik, amely szerint csak az este 10 és reggel 6 óra közötti műszakokban teljesített szolgálat minősül éjszakai szolgálattal, és azt állítja, hogy a törvény a belügyminisztérium alkalmazottaira vonatkozóan ugyanazt a nyolcórás rendes időtartamot határozza meg mind a nappali, mind pedig az éjszakai szolgálati idő tekintetében.
- 12 Az igazgatóság hangsúlyozza, hogy a belügyminiszter által elfogadott és a minisztérium alkalmazottainak szolgálati idejét szabályozó, törvényeknél alacsonyabb szintű jogszabályok nem írják elő az éjszakai szolgálat nappali szolgálatra történő átszámítását.
- 13 Az igazgatóság véleménye szerint a munka törvénykönyve alapján elfogadott, a díjazás szerkezetéről és kialakításáról szóló rendeletnek az éjszakai munka 1,143-as együtthatóval nappali munkára történő átalakítását előíró rendelkezései nem alkalmazhatók a minisztérium tisztviselőire.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 14 A nemzeti bíróság a Bíróság által a 2005. július 14-i Personalrat der Feuerwehr Hamburg kontra Leiter der Feuerwehr Hamburg végzésében (C-52/04, EU:C:2005:467, 46. és 54. pont) és a 2004. október 5-i Pfeiffer és társai ítéletében (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 57. pont) elvégzett értelmezésre tekintettel megállapítja, hogy a tűzoltók tevékenysége – a jelen ügyben szereplőhöz hasonló – „szokásos körülmények” között a 2003/88 irányelv hatálya alá tartozik.
- 15 A bolgár jog szerint tisztviselőnek minősülő felperes a Bíróság 2011. április 7-i May végzésére (C-519/09, EU:C:2011:221, 25. és 26. pont) tekintettel a 2003/88 irányelv értelmében vett „munkavállalónak” minősül.

- 16 A Bolgár Köztársaság általános munkajoga – a munka törvénykönyve – szerint a nappali munka rendes időtartama nyolc óra, az éjszakai munka rendes időtartama pedig hét óra.
- 17 A rendőri és tűzoltóhatóságok tisztviselőinek jogállását szabályozó különös törvény, a ZMVR, nem tartalmaz az éjszakai szolgálat rendes időtartamának meghatározására vonatkozó kifejezett rendelkezést, hanem csak azt határozza meg, hogy mely időszak minősül éjszakanak; ez az este 10 és reggel 6 óra közötti időszak, akárcsak a munka törvénykönyve szerint.
- 18 Az éjszakai rendes szolgálati idő hosszát meghatározó ilyen rendelkezés hiányában a belügyminiszter a belügyminisztériumi alkalmazottak szolgálati idejének elszámolására vonatkozó szabályokról szóló rendeletekben azt írja elő, hogy a rendőrök és tűzoltók rendes szolgálati időtartama nappal és éjszaka ugyanolyan hosszú, mégpedig nyolc óra.
- 19 Mivel azonban az éjszakai munka különös szabályozásának alapjául az egészségvédelem szolgál, mivel ez a fajta munka általánosan elismert módon káros az emberi szervezetre, az éjszakai munka rendes időtartama korlátozásának minden munkavállaló esetében azonosnak kell lennie attól függetlenül, hogy milyen alapon veszik igénybe munkaerejüket.
- 20 A kérdést előterjesztő bíróság ebben az értelemben rendőrök és tűzoltók keresetein alapuló azonos jogvitákban már az alábbiakban ismertetett alapvető álláspontot képviselte.
- 21 A szolgálati viszonyokat az egyenrangú felek között fennálló munkaviszonyoktól eltérően a munkavállalók védelmével kapcsolatos számos minimumkövetelmény esetében közhatalmi elvek alapján szabályozzák.
- 22 A jogalanyokat és a jogi szabályozás módját illetően fennálló ezen eltérések miatt az általános munkajogi jogszabályok nem alkalmazhatók kiegészítő jelleggel a tisztviselők szolgálati viszonyának különös rendelkezésekben nem szabályozott kérdéseire.
- 23 Azokban az esetekben, amelyekben a különös törvény, a ZMVR, kifejezetten a munka törvénykönyvére hivatkozik az éjszakai munkával kapcsolatos védelmet illetően (a ZMVR 188. cikkének (2) bekezdése szerint: „a 22.00 és 06.00 óra között szolgálatot teljesítő tisztviselők a munka törvénykönyve szerinti különleges védelmet élvezik”), abból kell kiindulni, hogy egyes munkajogi rendelkezések közvetlenül alkalmazhatók a szolgálati viszonyokra.
- 24 Az éjszakai munkával kapcsolatos különleges védelmet a munkaidő jogi szabályozásának alábbi két fő funkciójára figyelemmel kell értelmezni: 1. gazdasági funkció, amely abban az időben fejeződik ki, amelyben az alkalmazottnak teljesítenie kell kötelezettségeit; 2. védelmi funkció, amelynek célja az emberek egészségének védelme és munkaképességük megőrzése.

- 25 Az éjszakai munka különleges szabályozása a védelmi funkción alapul. A kiindulópont az az orvostudományi szempontból megalapozott tudás, hogy az éjszakai munka fokozottan káros, és az emberek korai fáradásával jár az emberi test természetes bioritmusára tekintettel, amelyben az éjszaka a nyugalomra, a pihenésre, valamint a testi és szellemi erőnlét visszanyerésére szolgál.
- 26 A ZMVR 187. cikkének (1) bekezdése napi nyolc óra rendes szolgálati időtartamot ír elő a minisztérium tisztviselői esetében. Az éjszakai szolgálat rendes és megengedett leghosszabb időtartamát szabályozó különös rendelkezés hiánya azzal magyarázható, hogy az említett törvény 188. cikkének (2) bekezdése a munka törvénykönyve szerinti védelemre hivatkozik, amely rövidebb, mégpedig legfeljebb hétórás éjszakai munkát foglal magában.
- 27 A ZMVR 187. cikkének (3) bekezdése szerinti rendelkezés nem írja elő, hogy az éjszakai szolgálat rendes időtartama nyolc óra, hanem csak azt rögzíti, hogy a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló, váltott műszakban teljesített szolgálat esetében az éjszakai szolgálat is este 10 és reggel 6 óra között teljesíthető, a szolgálati órák száma pedig e tekintetben átlagban nem haladhatja meg egy 24 órás időszakon belül a nyolc órát.
- 28 A fenti jogi elemzésből az következik, hogy a minisztériumi alkalmazottak éjszakai szolgálati idejének rendes időtartama szintén nem haladhatja meg a hét órát.
- 29 Ezzel ellentétes következtetés levonása az átfogó munkavédelem alkotmányban rögzített elveinek megsértésével járna. Ezenfelül a tisztviselők, mégpedig a minisztériumban dolgozó rendőrök és tűzoltók, rosszabb helyzetbe kerülnének, mint a munkaszerződés alapján foglalkoztatott minisztériumi alkalmazottak.
- 30 Ez az eltérő bánásmódra vonatkozó következtetés azért lenne levonható, mert a munkaszerződés alapján foglalkoztatott minisztériumi alkalmazottak nem tartoznak a 2016. évi belügyminiszteri rendelet hatálya alá, és az általuk végzett éjszakai munkára a díjazás szerkezetéről és kialakításáról szóló rendelet 9. cikkének (2) bekezdése szerinti rendelkezéseket kell alkalmazni, amelyek az éjszakai munka átszámítását írják elő.
- 31 A minden esetben fokozott kockázat által jellemzett szakmákban dolgozó rendőrök és tűzoltók különleges jogállásának céljaival ellentétes, hogy ki vannak zárva abból az éjszakai munkával kapcsolatos védelemből, amely az éjszakai munka rendes időtartamának hét órára történő korlátozásában fejeződik ki. Ilyen módon mind a tisztviselők egyéni jogai, mind – a tisztviselők éjszakai szolgálatteljesítése hatékonyságának csökkenése miatt – a közérdek sérelmet szenved.
- 32 Ilyen körülmények között a díjazás szerkezetéről és kialakításáról szóló rendelet 9. cikkének (2) bekezdése szerinti rendelkezést kell alkalmazni, ami ugyanarra az eredményre vezet, mint korábban a 2014. évi belügyminiszteri rendelet is.

- 33 A nemzeti jognak a Rayonen sad Lukovit (lukoviti kerületi bíróság) ítélező testülete által képviselt, fent ismertetett értelmezését elutasította a perértékre tekintettel végső fokon eljáró fellebbviteli fórum, a jelen esetben az Okrazhen sad Lovech (lovech-i regionális bíróság, Bulgária).
- 34 A fellebbviteli bíróságnak a rendőrök és tűzoltók azonos követeléseivel kapcsolatos ítéleteiben kifejezésre jutó alapvető álláspontja két fő érven alapul.
- 35 Az első érv szerint az a körülmény, hogy a 2014. évi [belügyminiszteri] rendelet hatályon kívül helyezését követően elfogadott, törvényeknél alacsonyabb szintű jogszabályok nem tartalmazzák az éjszakai szolgálati órák nappali szolgálati órákra 7:8 arányban történő átalakítását előíró szabályozást, a jogalkotó döntésének, nem pedig joghézagoknak minősül. Ezenkívül az ilyen jogi megoldás vitatható jellege arra ösztönözheti a jogalkotót, hogy a jövőben tartózkodjon az ilyen megoldástól, vagy úgy változtassa meg azt, hogy ne szolgálhasson érvként az analógia útján történő jogalkalmazásra.
- 36 A második érv szerint a ZMVR 188. cikkének (2) bekezdése nem alkalmazható közvetlenül, mert az a munka törvénykönyve szerinti különleges védelemre hivatkozik.
- 37 A vonatkozó bolgár ítélezési gyakorlat ellentmondásos, így az igazságügyi miniszter kérelmére értelmezési eljárás indult a Varhoven kasatsionen sad (legfelsőbb semmitőszék, Bulgária) előtt, amely azonban még nem hozott határozatot.
- 38 A kérdést előterjesztő bíróság számára kérdéses, hogy az éjszakai munka időtartama korlátozásának a 2003/88 irányelv által kitűzött célja és az éjszakai munkát végző munkavállalók védelmének ezen irányelvben foglalt eszközei megkövetelik-e a tagállamoktól, hogy az éjszakai munka, illetve az éjszakai szolgálat időkeretének meghatározása mellett az éjszakai munka, illetve az éjszakai szolgálat „rendes időtartamát” is meghatározzák, mégpedig mind a magánszféra, mind pedig a közszféra munkavállalói tekintetében.
- 39 A kérdést előterjesztő bíróság számára az is jelentőséggel bír, hogy megkövetelik-e a 2003/88 irányelv céljai, hogy az éjszakai munka, illetve az éjszakai szolgálat rendes időtartama mindenképpen rövidebb legyen, mint a nappali munka, illetve szolgálat meghatározott rendes időtartama.
- 40 Az alábbi kérdés is felmerül: ha a tagállam a magánszféra minden munkavállalója tekintetében hét órában határozta meg az éjszakai munka rendes időtartamát, az egyenlő bánásmód követelményére tekintettel meghatározható-e hosszabb, mégpedig nyolcórás – vagyis a nappali szolgálat rendes időtartamával megegyező – időtartamban a közszférában foglalkoztatott rendőrök és tűzoltók éjszakai szolgálatának időtartama?
- 41 Az e kérdésekre adandó válaszok relevánsak az alapeljárás jogvitájának eredménye szempontjából, mivel ha az Európai Unió Bíróságának értelmezése

szerint a rendőrök és tűzoltók éjszakai szolgálatával kapcsolatos védelemre vonatkozó nemzeti jogszabályok nem hatékonyak, és nem állnak összhangban az egyenlőség követelményével, akkor a nemzeti bíróság intézkedéseket tehet az irányelv céljának, vagyis az éjszakai szolgálat időtartama korlátozásának biztosítására.

- 42 Az Európai Unió Bíróságának állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a tagállamok irányelvből eredő kötelezettsége az abban előírt eredmény elérésére, valamint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ 288. cikk értelmében fennálló azon feladatuk, hogy megtegyék a megfelelő általános és különös intézkedéseket e kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében, a tagállamok minden hatóságára vonatkozik, beleértve hatáskörük keretén belül az igazságszolgáltatás szerveit is (2018. augusztus 7-i Smith ítélet, C-122/17, EU:C:2018:631, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 43 E kötelezettség teljesítésére tekintettel az uniós joggal összhangban álló értelmezés elve lehetővé teszi a nemzeti bíróság számára, hogy a belső jog egészét tekintetbe vegye, és az általa elfogadott értelmezési módszereket alkalmazza az uniós jog teljes érvényesülésének biztosítása és annak érdekében, hogy az uniós jog céljával összhangban álló eredményre jusson (lásd ebben az értelemben: 2004. október 5-i Pfeiffer és társai ítélet, C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 117. pont; 2019. május 8-i Praxair MRC ítélet, C-486/18, EU:C:2019:379, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 44 A nemzeti jog uniós joggal összhangban álló értelmezése elvének alkalmazása a jelen ügyben nem vezetne a nemzeti jog *contra legem* értelmezéséhez, mivel a ZMVR esetleges joghézagait a már ismertetett értelmezési módszerekkel kellene kitölteni.
- 45 A kérdést előterjesztő bíróság a jelen ügyben alapvetően a belső jog egészét illetően bemutatta, hogy miként értelmezi e jogot, nem értékelte azonban e jogot az uniós jog fényében, mivel a 2003/88 irányelv értelmezése tekintetében fennálló, említett bizonytalanságok megakadályozzák, hogy ezen irányelvet a határozathozatalra jogosult bíróság közvetlenül alkalmazza azt megelőzően, hogy kézhez kapná az Európai Unió Bíróságának hiteles értelmezését.

Különleges kérelem

- 46 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a jelen ügyben fennáll a Bíróság eljárási szabályzatának 107. cikke szerinti sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás feltétele. A konkrét jogvita egy azon több ezer egyéni jogvita közül, amelyeket rendőrök és tűzoltók kezdeményeztek az utóbbi években a bolgár bíróságok előtt. Az országban emellett a bíróságok két ellentétes álláspontot képviselnek, ami súlyosan veszélyezteti a jogbiztonságot, és ez idáig a Varhoven kasatsionen sad (legfelsőbb semmítőszék) e kérdéssel kapcsolatos értelmező határozata sem áll rendelkezésre. A fent ismertetett körülmények alapján az előzetes döntéshozatal iránti kérelem megvizsgálása sürgős ahhoz, hogy számos hasonló jogvita esetében

minden bíróság számára lehetővé váljon, hogy magáévá tegye a 2003/88 irányelvnek a Bíróság általi értelmezését a nemzeti jog uniós joggal összhangban álló értelmezése elvének alkalmazhatósága érdekében.

MUNKADOKUMENTUM