

Sprawa C-262/20

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem

Data wpływu:

15 czerwca 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Rajonen syd Łukowit (Bułgaria)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

15 czerwca 2020 r.

Strona powodowa:

VB

Strona pozwana:

Główna dyrekcja „Pozarna bezopasnost i zashtita na naselenieto”
kym Ministerstwo na wytresznite raboti

Przedmiot postępowania głównego

Powództwo urzędnika państwowego przeciwko dyrekcji, w której pracuje, w związku z zapłatą za pracę w porze nocnej.

Przedmiot i podstawy prawne odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii; art. 267 TFUE.

Pytania prejudycjalne

1) Czy skuteczna ochrona określona w art. 12 lit. a) dyrektywy 2003/88/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy] wymaga, by zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej policjantów i strażaków był krótszy od określonego zwykłego wymiaru czasu pracy w porze dziennej?

2) Czy zasada równego traktowania określona w art. 20 i 31 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wymaga, by określony w prawie krajowym zwykły siedmiodzinny wymiar czasu pracy w porze nocnej pracowników w sektorze prywatnym miał zastosowanie również do pracowników w sektorze publicznym, w tym do policjantów i strażaków?

3) Czy skuteczne osiągnięcie celu określonego w motywie ósmym preambuły dyrektywy 2003/88/WE – związanego z ograniczeniem wymiaru czasu pracy w porze nocnej – wymaga wyraźnego wskazania w krajowym uregulowaniu, jaki jest zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej, w tym w wypadku osób zatrudnionych w sektorze publicznym?

Przepisy i orzecznictwo Unii Europejskiej

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 20, 31 i 47.

Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. 2003, L 299, s. 9), motywy 2, 4, 7, 8 i 10 oraz art. 12 lit. a).

Przepisy prawa krajowego

Konstytucja na Republika Bułgaria (konstytucja Republiki Bułgarii), art. 16, art. 48 ust. 5 i art. 116 ust. 1.

Kodeks na truda (kodeks pracy), art. 140 ust. 1 i 2.

Zakon za Ministerstwoto na wytresznite raboti (ustawa o ministerstwie spraw wewnętrznych), art. 142 ust. 1 i 5, art. 18 ust. 1, 3 i 9, art. 188 ust. 2.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych dotyczące organizacji i podziału czasu pracy, jego uwzględniania, kompensacji pracy wykonanej poza regularnym czasem pracy, reżimu dyżurów, czasu odpoczynku i urlopów urzędników państwowych w ministerstwie spraw wewnętrznych – z 2014 r. (uchylone kolejnym rozporządzeniem; zwane dalej „rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych z 2014 r.”); z 2015 r. [uchylone wyrokiem Wyrchowen administratiwen syd (najwyższego sądu administracyjnego) z dnia 11 lipca 2016 r.]; z 2016 r. (uchylone wyrokiem Wyrchowen administratiwen syd z 10 grudnia 2019 r.; zwane dalej „rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych z 2016 r.”)

Rozporządzenie o strukturze i organizacji wynagrodzenia za pracę z 2007 r., przyjęte na mocy decyzji rady ministrów, art. 9 ust. 2.

Zwięzle przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 Powód, VB, jest urzędnikiem rejonowej służby w mieście Łukowit (Bułgaria), wchodzącej w skład Główna direkcija „Pożarna bezopasnost i zasztita na naselenieto” kym Ministerstwo na wytresznite raboti (główniej dyrekcji ds. bezpieczeństwa pożarowego i ochrony ludności, zwanej dalej „dyrekcją”), i zajmuje stanowisko „kierownika zmiany”.
- 2 W rozpatrywanym okresie – od dnia 3 października 2016 r. do dnia 3 października 2019 r. – powód pracował na 24-godzinnych dyżurach, które uwzględniono łącznie w odniesieniu do trzymiesięcznego okresu.
- 3 W odniesieniu do każdego trzymiesięcznego okresu powodowi naliczano i wypłacano wynagrodzenie za dodatkową pracę w postaci dodatkowych godzin pracy przepracowanych w danym okresie.
- 4 Do dnia 25 maja 2015 r. wykonana przez powoda praca w porze nocnej była mnożona przez współczynnik 0,143, a otrzymana liczba była dodawana do ogólnej liczby godzin przepracowanych w uwzględnionym okresie, w związku z czym 7 godzin pracy w porze nocnej uwzględniano jako 8 godzin wykonanej pracy. Przewidziano to w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych z 2014 r.
- 5 W następnym rozporządzeniu z 2015 r. nie przewidziano już takiej reguły. Z tego względu po dniu 25 maja 2015 r., a konkretnie w rozpatrywanym okresie, przy uwzględnianiu wykonanej pracy dyrekcja nie stosowała już reguły dotyczącej przeliczenia godzin pracy w porze nocnej na pracę w porze dziennej.
- 6 VB złożył pozew przed Rajonen syd w mieście Łukowit w celu zasądzenia od dyrekcji kwoty 1683,74 BGN, stanowiącej wynagrodzenie za wykonaną i nieopłaconą dodatkową pracę, wraz z odsetkami za opóźnienie.
- 7 Podnosi on, że w okresie od 2 października 2016 r. do 2 października 2019 r. wykonał pracę w porze nocnej w łącznym wymiarze 1784 godzin, które dyrekcja powinna była przeliczyć na godziny pracy w porze dziennej, przy zastosowaniu współczynnika 1,143 – czyli innymi słowy należało uwzględnić, że w owym okresie przepracował on 2039,112 godzin pracy. Jego zdaniem dyrekcja powinna była zastosować w tym celu art. 9 ust. 2 rozporządzenia o strukturze i organizacji wynagrodzenia za pracę, w którym przewidziano, że przy obliczaniu zsumowanego czasu pracy godziny pracy w porze nocnej przelicza się na godziny pracy w porze dziennej według współczynnika równego wzajemnemu stosunkowi między zwykłym wymiarem czasu pracy w porze dziennej i w porze nocnej dla odpowiedniego miejsca pracy.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 8 Powód podnosi argumenty prawne, zgodnie z którymi wobec braku reguły dotyczącej przeliczenia pracy wykonanej w porze nocnej na pracę w porze

dziennej w szczególnej ustawie – ustawie o ministerstwie spraw wewnętrznych – i w szczególnych podustawowych aktach prawnych obowiązujących w rozpatrywanym okresie należy zastosować w drodze analogii reguły zawarte w rozporządzeniu o strukturze i organizacji wynagrodzenia za pracę.

- 9 Dyrekcja kwestionuje to powództwo, twierdząc, że nie istnieje podstawa prawna do przeliczenia pracy w porze nocnej na pracę w porze dziennej.
- 10 Twierdzi ona, że zgodnie z art. 187 ust. 1 ustawy o ministerstwie spraw wewnętrznych zwykły wymiar czasu pracy urzędników państwowych w ministerstwie wynosi 8 godzin dziennie i 40 godzin tygodniowo przy 5-dniowym tygodniu pracy – niezależnie od części doby obejmującej 8-godzinny okres pracy.
- 11 Dyrekcja powołuje się na art. 187 ust. 3 ustawy o ministerstwie spraw wewnętrznych, w którym przewidziano, że wyłącznie praca wykonywana na zmianach od godziny 22:00 do 06:00 stanowi pracę w porze nocnej, i podnosi, że w ustawie określono dla urzędników ministerstwa spraw wewnętrznych jednakowy zwykły wymiar czasu pracy – czyli 8 godzin w porze dziennej i w porze nocnej.
- 12 Dyrekcja podnosi, że w podustawowych aktach prawnych przyjętych przez ministra spraw wewnętrznych, w których uregulowano czas pracy urzędników ministerstwa, nie przewidziano reguły dotyczącej przeliczenia pracy w porze nocnej na pracę w porze dziennej.
- 13 Jest ona zdania, że reguły określone w rozporządzeniu o strukturze i organizacji wynagrodzenia za pracę, przyjętym na podstawie kodeksu pracy, przewidujące przeliczenie pracy w porze nocnej na pracę w porze dziennej według współczynnika 1,143, nie mają zastosowania do urzędników państwowych w ministerstwie.

Zwięzłe przedstawienie względów uzasadniających skierowanie odesłania prejudycjalnego

- 14 Sąd krajowy przyjął, że działalność służb przeciwpożarowych w „normalnych warunkach”, tak jak w niniejszym wypadku, jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2003/88, mając na względzie wykładnię zawartą w postanowieniu Trybunału z dnia 14 lipca 2005 r., Personalrat der Feuerwehr Hamburg/Leiter der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, pkt 46, 54), i w wyroku Trybunału z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 57).
- 15 Powód, który zgodnie z bułgarskim prawem ma status urzędnika państwowego, powinien być traktowany jako „pracownik” w rozumieniu dyrektywy 2003/88, mając na względzie postanowienie Trybunału z dnia 7 kwietnia 2011 r., May (C-519/09, EU:C:2011:221, pkt 25, 26).

- 16 Ogólne prawodawstwo Republiki Bułgarii – kodeks pracy – przewiduje, że zwykły wymiar czasu pracy w porze dziennej wynosi 8 godzin, a pracy w porze nocnej – 7 godzin.
- 17 Szczególna ustawa regulująca status urzędników państwowych w służbach policyjnych i przeciwpożarowych – ustawa o ministerstwie spraw wewnętrznych, nie zawiera wyraźnego przepisu, który określałby zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej, lecz określa jedynie przedział czasowy uznawany za noc, a mianowicie od 22:00 do 06:00 – tak jak przyjęto to w kodeksie pracy.
- 18 Wobec braku przepisu określającego zwykły czas pracy w porze nocnej minister spraw wewnętrznych przyjął rozporządzenia, w których określił reguły uwzględniania czasu pracy urzędników ministerstwa spraw wewnętrznych, zgodnie z którymi zwykły wymiar czasu pracy policjantów i strażaków w porze dziennej i w nocy jest jednakowy i wynosi 8 godzin.
- 19 O ile ochrona zdrowia leży u podstaw szczególnej regulacji dotyczącej pracy w porze nocnej, ze względu na powszechnie uznaną szkodliwość takiej pracy dla ludzkiego organizmu, o tyle ograniczenie zwykłego wymiaru czasu pracy powinno być jednakowe dla wszystkich pracowników – niezależnie od podstawy wykorzystania siły roboczej.
- 20 W tym kontekście w identycznych sporach dotyczących policjantów i strażaków niniejszy skład orzekający przedstawił już następujące zasadnicze rozumowanie.
- 21 Stosunki służbowe są regulowane zgodnie z zasadami hierarchicznego podporządkowania, w odróżnieniu od stosunków pracowniczych, które istnieją między równoprawnymi osobami – przy ustanowionych licznych minimalnych warunkach ochrony pracowników.
- 22 Ze względu na te różnice w zakresie podmiotów i metod regulacji niedopuszczalne jest posilkowe stosowanie ogólnych przepisów prawa pracy do nieuregulowanych w szczególnej regulacji kwestii dotyczących stosunków służbowych urzędników państwowych.
- 23 W wypadkach, w których szczególny akt prawny – ustawa o ministerstwie spraw wewnętrznych – wyraźnie odsyła do kodeksu pracy w odniesieniu do ochrony pracy w porze nocnej (tak jak w art. 188 ust. 2 ustawy o ministerstwie spraw wewnętrznych, zgodnie z którym „urzędnicy państwowi pracujący między 22:00 a 6:00 korzystają ze szczególnej ochrony określonej w kodeksie pracy”), istnieje sytuacja bezpośredniego stosowania określonych przepisów prawa pracy do stosunków służbowych.
- 24 Szczególna ochrona pracy w porze nocnej powinna być rozumiana przy uwzględnieniu zasadniczych funkcji regulacji dotyczących czasu pracy: 1) funkcji gospodarczej – związanej z czasem, w którym urzędnik powinien wykonywać swoje obowiązki; 2) funkcji ochronnej – związanej z ochroną zdrowia i zachowaniem zdolności człowieka do pracy.

- 25 Szczególna regulacja pracy w porze nocnej jest wyrazem funkcji ochronnej. Punkt wyjścia stanowi uzasadnione założenie medyczne dotyczące podwyższonej szkodliwości pracy w porze nocnej, która jest bardziej wyczerpująca, mając na względzie naturalny biologiczny rytm ludzkiego organizmu – przyjmujący noc za okres odpoczynku i powrotu do pełni sił fizycznych i psychicznych.
- 26 Artykuł 187 ust. 1 ustawy o ministerstwie spraw wewnętrznych przewiduje, że zwykły wymiar czasu pracy urzędników państwowych w ministerstwie wynosi 8 godzin dziennie. Brak szczególnego przepisu regulującego zwykły i przedziałowy wymiar czasu pracy w porze nocnej można wyjaśnić przepisem zawartym w art. 188 ust. 2 tej ustawy odsyłającym do kodeksu pracy, przewidującego krótszy wymiar czasu pracy w porze nocnej – do 7 godzin.
- 27 W art. 187 ust. 3 ustawy o ministerstwie spraw wewnętrznych nie przewidziano zwykłego wymiaru czasu pracy w porze nocnej w wysokości 8 godzin, lecz wskazano jedynie, że przy pracy zmianowej, tak jak w niniejszym wypadku, dopuszczalne jest wykonywanie pracy również w nocy między 22:00 a 06:00, a godziny pracy nie powinny przekraczać średnio 8 godzin w każdym 24-godzinnym okresie.
- 28 Na podstawie powyższej analizy prawnej należy stwierdzić, że zwykły wymiar czasu pracy nocnej urzędników ministerstwa również wynosi 7 godzin.
- 29 Przyjęcie odmiennego założenia oznaczałoby naruszenie konstytucyjnych zasad powszechnej ochrony pracy, a poza tym urzędnicy państwowi – policjanci i strażacy w ministerstwie – znaleźliby się w bardziej niekorzystnej sytuacji w porównaniu z urzędnikami w ministerstwie pracującymi w ramach stosunku pracy.
- 30 Taka sytuacja związana z nierównym traktowaniem zaistniałaby, ponieważ urzędnicy w ministerstwie pracujący w ramach stosunku pracy nie są objęci zakresem stosowania rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z 2016 r. i do wykonywanej przez nich pracy w porze nocnej mają zastosowanie reguły określone w art. 9 ust. 2 rozporządzenia o strukturze i organizacji wynagrodzenia za pracę, przewidujące przeliczenie pracy wykonywanej w porze nocnej.
- 31 Sprzeczne z celami szczególnego statusu policjantów i strażaków, które to zawody związane są zawsze z podwyższonym ryzykiem, byłoby wyłączenie ich z ochrony pracy w porze nocnej, ograniczającej zwykły wymiar czasu pracy do 7 godzin. W ten sposób naruszono by zarówno indywidualne prawa urzędników, jak i interes społeczny – ze względu na obniżenie skuteczności ich pracy w nocy.
- 32 W tej sytuacji należy zastosować regułę określoną w art. 9 ust. 2 rozporządzenia o strukturze i organizacji wynagrodzenia za pracę, która prowadzi do takiego samego rezultatu jak rezultat zapewniony wcześniej na mocy rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z 2014 r.

- 33 Określony powyżej sposób wykładni prawa krajowego, przyjęty przez skład orzekający Rajonen syd w mieście Łukowit, został odrzucony przez instancję odwoławczą – Okryžen syd (sąd okręgowy) w mieście Łowecz, który jest ostatnią instancją, przy uwzględnieniu wysokości powództwa.
- 34 Zasadnicze wnioski instancji odwoławczej przedstawione w jej wyrokach wydanych w identycznych sprawach dotyczących policjantów i strażaków opierają się na dwóch podstawowych wywodach.
- 35 Zgodnie z pierwszym wywodem brak reguł w podstawowych aktach prawnych przyjętych po uchyleniu rozporządzenia z 2014 r., które dotyczyłyby przeliczenia godzin pracy w porze nocnej na godziny pracy w porze dziennej w stosunku 7:8, jest skutkiem rozwiązania normatywnego, a nie luki w prawie. Przyjęto także, że skuteczność takiego rozwiązania normatywnego może stanowić podstawę dla przyszłego utrzymania go w mocy lub uchylenia przez pracodawcę, lecz nie może stanowić argumentu na rzecz stosowania prawa w drodze analogii.
- 36 Zgodnie z drugim wywodem art. 188 ust. 2 ustawy o ministerstwie spraw wewnętrznych nie ma bezpośredniego zastosowania, ponieważ odsyła do szczególnej ochrony uregulowanej w kodeksie pracy.
- 37 W tym względzie orzecznictwo w Bułgarii jest sprzeczne, w związku z czym na żądanie ministra sprawiedliwości wszczęto sprawę w celu przyjęcia uchwały interpretacyjnej przez Wyrchowen kasacionen syd (najwyższy sąd kasacyjny), który nie wydał jeszcze orzeczenia.
- 38 Tutejszy sąd powziął wątpliwości, czy zamierzone w dyrektywie 2003/88 cele związane z ograniczeniem wymiaru czasu pracy w porze nocnej i środkami mającymi na celu ochronę osób świadczących pracę w porze nocnej wymagają, poza wskazaniem przez państwa członkowskie przedziału czasowego stanowiącego porę nocną, również określenia przez nie „zwykłego wymiaru czasu” pracy w porze nocnej – zarówno w odniesieniu do pracowników w sektorze prywatnym, jak i pracowników w sektorze publicznym.
- 39 Dla sądu odsyłającego znaczenie ma również to, czy cele dyrektywy 2003/88 wymagają, aby zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej obowiązkowo był krótszy od określonego zwykłego wymiaru czasu pracy w porze dziennej.
- 40 Następnie, jeśli państwo członkowskie określiło zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej na 7 godzin dla wszystkich pracowników w sektorze prywatnym, czy dopuszczalne jest – mając na względzie zasadę równego traktowania – by zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej dla zatrudnionych w sektorze publicznym policjantów i strażaków był dłuższy i wynosił 8 godzin, czyli tyle ile ich zwykły wymiar czasu pracy w porze dziennej.
- 41 Odpowiedzi udzielone na te pytania mają istotne znaczenie dla wyniku sprawy w postępowaniu głównym, ponieważ jeśli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokona wykładni, zgodnie z którą krajowe uregulowanie prawne

chroniące pracę policjantów i strażaków w porze nocnej nie jest skuteczne i nie jest zgodne z zasadą równego traktowania, sąd krajowy będzie mógł przyjąć środki w celu realizacji celu dyrektywy w postaci ograniczenia wymiaru czasu pracy w porze nocnej.

- 42 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynikający z dyrektywy wymóg osiągnięcia przez państwa członkowskie określonego w niej rezultatu, jak również określony w art. 4 ust. 3 TUE i art. 288 TFUE obowiązek podejmowania wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego wymogu ciąży na wszystkich organach tych państw, w tym, w granicach ich kompetencji, na organach sądowych (wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., *Smith*, C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 W celu wykonania tego obowiązku zasada wykładni zgodnej umożliwi sądowi krajowemu uwzględnienie prawa krajowego w całości i zastosowanie przyjętych w nim metod wykładni, aby zapewnić pełną skuteczność prawa Unii i przyjąć rozwiązanie odpowiadające zamierzonemu w nim celowi (zob. w tym rozumieniu wyroki: z dnia 5 października 2004 r., *Pfeiffer i in.*, od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 117; z dnia 8 maja 2019 r., *Praxair MRC*, C-486/18, EU:C:2019:379, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Stosowanie zasady wykładni zgodnej prawa krajowego w niniejszej sprawie nie będzie skutkować wykładnią *contra legem* prawa krajowego, ponieważ ewentualna niepełność ustawy o ministerstwie spraw wewnętrznych będzie mogła zostać naprawiona za pomocą wskazanych metod wykładni.
- 45 W poprzedzających punktach sąd odsyłający wyjaśnił swoje zasadnicze rozumienie wykładni prawa krajowego w całości, bez rozpatrzenia go jednak w świetle prawa Unii ze względu na wskazane niejasności związane z wykładnią dyrektywy 2003/88, stojące na przeszkodzie jej bezpośredniemu zastosowaniu przez sąd odsyłający – bez przeprowadzenia wykładni autentycznej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Szczególny wniosek

- 46 W niniejszej sprawie sąd odsyłający jest zdania, że istnieją warunki określone w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem dotyczące rozpatrzenia odesłania prejudycjalnego w pilnym trybie prejudycjalnym. Niniejszy spór jest jedną z tysięcy indywidualnych spraw wniesionych przez policjantów i strażaków do sądów w Bułgarii w ostatnich kilku latach. Jednocześnie w kraju istnieją dwa sprzeczne stanowiska sądów, które wywierają istotny wpływ na pewność prawa, a na tym etapie wciąż nie ma jeszcze w tej kwestii uchwały interpretacyjnej *Wyrchowen kasacionen syd*. Powyższe okoliczności wskazują na pilność związaną z rozpatrzeniem odesłania prejudycjalnego w celu umożliwienia wszystkim sądom rozpatrującym podobne spory uwzględnienia sposobu wykładni

dyrektywy 2003/88 przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, tak aby mogły one zastosować zasadę wykładni zgodnej prawa krajowego.

DOKUMENT ROBOCZY