

**Kohtuasi C-585/19****Eelotsusetaotlus****Saabumise kuupäev:**

2. august 2019

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Tribunalul București (Rumeenia)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

24. juuli 2019

**Kaebuse esitaja:**

Academia de Studii Economice din București

**Vastustaja:**

Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale

---

**ARUANNE EELOTSUSETAOTLUSE KOHTA**

**TRIBUNALUL BUCUREȘTI – SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL** (Bukaresti esimese astme kohtu teine haldus- ja maksuvaidluste koda) palub kaebaja **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (Majandusõpingute Akadeemia Bukarestis) esitatud taotluse kohaselt – arvestades 13. juuni 2019. aasta kohtuistungit – Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 267 alusel, et:

**EUROOPA LIIDU KOHUS**

vastaks järgmistele eelotsuse küsimustele, mis käsitlevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu [4. novembri 2003. aasta] direktiivi 2003/88/EÜ [tööaja korralduse teatavate aspektide kohta] artikli 2 lõike 1, artikli 3 ja artikli 6 punkti b tõlgendamist, kuna kõnealuseid sätteid käsitlev otsus on vajalik Tribunalul București Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal'is [...] poolelioleva põhikohtuasja lahendamiseks:

„1) Kas direktiivi 2003/88/EÜ artikli 2 lõikes 1 määratletud [väljendi] „tööaeg“ all peetakse silmas „igat ajavahemikku, mille jooksul töötaja teeb tööd, on tööandja

käsituses ning tegutseb või täidab oma kohustusi“ ühe (täistööajaga) töölepingu alusel või hoopis kõigi sama töötaja poolt sõlmitud töölepingute alusel?

2) Kas liikmesriikidele direktiivi 2003/88/EÜ artiklis 3 sätestatud nõuded (kohustus võtta vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 11 tunnisele järjestikusele puhkeajale iga 24-tunnise ajavahemiku kohta) ja direktiivi 2003/88/EÜ artikli 6 punkti b (keskmise töötaja pikkuse – mis ei ületa 48 tundi – kehtestamine iga nädalase ajavahemiku kohta, kaasa arvatud ületunnitöö) tuleb tõlgendada nii, et need sätted kehtestavad piirmäärad ühe töölepingu või hoopis kõigi sama töötajaga või erinevate töötajatega sõlmitud lepingute kohta?

3) Juhul kui esimesele ja teisele küsimusele antud vastustes sisalduva tõlgendusega välistatakse, et liikmesriigid on riigisisel tasandil võimalik ette näha, et direktiivi 2003/88/EÜ artikli 3 ja artikli 6 punkti b sätted kuuluvad kohaldamisele iga töölepingu suhtes olukorras, kus puuduvad liikmesriigi õigusnormid, mis reguleeriksid asjaolu, et päevane miinimumpuhkus ja maksimaalne töötundide arv nädalas on seotud töötajaga (olenemata sellest, mitu töölepingut ta sama töötajaga või erinevate töötajatega sõlmib), saab liikmesriigi avalik-õiguslik asutus, kes tegutseb riigi nimel, tugineda direktiivi 2003/88/EÜ artikli 3 ja artikli 6 punkti b sätete otsekohaldatavusele ja ette näha sanktsiooni töötajale, kes ei järgi direktiivis ettenähtud minimaalset igapäevast puhkeaja ja/või maksimaalse nädalase töötaja piirmäära?“

#### **Vaidluse ese. Asjakohased/olulised faktid:**

1. Tribunalul București Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscalis (Bukaresti esimese astme kohtu teine, haldus- ja maksuvaidluste koda) registreeritud kohtuasjas palub kaebaja **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (edaspidi „ASE“) vastustaja **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale** (Inimkapitali rakenduskava vahendusasutus – riiklik haridusministeerium) (edaspidi „OI POCU MEN“) vastu esitatud kaebuses, et tühistataks 2. augusti 2018. aasta otsus nr 1035 [...], mis võeti vastu pärast seda, kui ASE esitas vaide *OI POCU MEN*-i [...]4. juuni 2018. aasta rikkumiste tuvastamise ja [lk 2] 4. juuni 2018. aasta riigile makstavate summade kindlaksmääramise protokoll (PVC) peale; kaebaja palub veel, et tühistataks [...]4. juuni 2018. aasta vastustaja *OI POCU MEN*i antud rikkumiste tuvastamise ja 4. juuni 2018. aasta riigile makstavate summade kindlaksmääramise protokoll.

2. Kaebaja märkis oma kaebuses, et *OI POCU MEN* [...] tuvastas 4. juuni 2018. aasta protokollis rikkumised ja määras kindlaks finantskorrektsioonid ASE București vastu, kes saab toetust tööprogrammi *POSDRU/89/1.5/S/59184* (inimressursside arendamise valdkondlik rakenduskava) raames projektiks pealkirjaga „*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din Romania*“ (Majandusteadusuuringute järeldoktoriõppe

*tulemuslikkus ja tipptase Rumeenias*), kood SMIS 21574, riigile makstavale tagasinõudele summas 13 490,42 Rumeenia leud (RON); see vastab omakorda mitteabikõlblikeks peetavatele kuludele kogusummas 13 808 leud, mille moodustavad mõnede projektirühma töötajate palkadele tehtud kulutused (netopalk, maksud, tööandja ja töötaja sissemaksed) – kulud, mida OI POCU MEN ei pea abikõlblikeks, võttes arvesse, et on kindlaks tehtud, et ületati maksimaalset piirmäära 13 tundi päevas, mis OI POCU MEN-i arvates pandi paika kooskõlas direktiivi 2003/88/EÜ sätetega.

3. Kaebaja esitas eespool mainitud rikkumiste tuvastamise protokollile peale [...]10. juulil 2018 *vaide*, mille vastustaja OI POCU MEN lükkas põhjendamatusesse tõttu [...] 2. augustil 2018 otsusega tagasi, põhjendades seda järgmiste kaalutlustega: **a)** õigusnormid (mainitakse *direktiivi 2003/88/EÜ artiklit 3*) reguleerivad ühe isiku poolt sooritatavate töötundide maksimaalset piirarvu ühe päeva kohta, mitte ühe lepingu kohta; **b)** lepingujärgse tunni (40 minutit) ja kalendritunni (60 minutit) vahelised erinevused ei ole olulised seni, kuni ekspertide põhiülesandeid puudutavad töölepingud sõlmitakse tööseadustiku alusel ning tööaeg on täistööaeg 40 tundi nädalas eeskirjadest erandeid tegemata; **c)** lepitustaotlus on esitatud valele isikule, sest OI POCU MEN-il puudub lepitusmenetluse läbiviimise pädevus ning OI POCU MEN tuletab meelde AM POSDRU [projekti haldav asutus] *juhistes nr 95/17.04.2014* ettenähtut; seega loetakse, et on austatud toetuse saaja õigust kaitsele, kuna tal võimaldati enne PVC [rikkumiste tuvastamise ja riigile makstavate summade kindlaksmääramise protokollile] andmist esitada kirjalik seisukohavõtt; antud seisukohavõtu esitamine ei kujuta endast tõelist õiguskaitsevahendit; **d)** kuupäeval, mil toetuse tagasimaksmise taotlus esitati, nimelt 1. aprillil 2013, oleks [kaebaja] pidanud saada *direktiivi 2003/88/EÜ* sätetest teadlikuks ja ta oleks isegi AM POSDRU *juhiste nr 64/01.02.2013* puudumisel pidanud teadma *direktiivi 2003/88/EÜ artiklis 3* sätestatud piirmäärast ning mitte küsima palgaga seotud kulude hüvitamist juhtudel, mil ületati päevaste töötundide piirmäär 13 tundi.

4. Toimikusse lisatud *vastustaja vastuses* väitis vastustaja Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale (Inimkapitali rakenduskava vahendusasutus – riiklik haridusministeerium) (OI POCU MEN) [...], et kohaldas *direktiivi 2003/88/EÜ* (töötaja korralduse teatavate aspektide kohta) sätteid kooskõlas Euroopa Komisjoni aruannetega Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele kõnealuse *direktiivi* rakendamise kohta liikmesriikides.

5. Tulenevalt tööõigusaktide sätetest, mida peab rangelt tõlgendama, võib tööaega pikendada üle 48 tunni nädalas tingimusel, et töötundide keskmine arv, mis arvutatakse ajavahemiku kohta neli kalendrikuud, ei ole rohkem kui 48 tundi nädalas ja et igal töötajal on õigus töötada erinevatele tööandjatele või sama tööandja jaoks erinevate töölepingute alusel, saades igale sellisele töölepingule vastavat palka; erandiks on olukorrad, kui seaduse alusel on mõnede põhiülesannete kumuleerumine ühitamatu. **[lk 3]**

6. Kuna rahastamislepingut [tuleb pidada] pooltevaheliseks õigusaktiks, siis rahastamisaotlused koos kõigi hilisemate muudatuste ja täiendustega ega individuaalsed töölepingud oma lisadega ei sisalda ühtegi erandit tööseadustiku tööaja arvutamist reguleerivatest sätetest, ning ei viita, millist „tunni“ mõistet õppejõudude töötundidele kohaldatakse, arvutused tehti seaduslikult ja korrektselt 60-minutilise tunni alusel.

7. Mis puudutab seega projektiga seotud tööaega reguleerivate sätete ajutist kohaldamist kuni juhiste nr 64/2013 jõustumiseni, siis on võetud arvesse toetuse saajale kõige soodsamaid õigusnorme, st kohaldati [direktiivi] 2003/88/EÜ artiklis 3 sisalduvat piirmäära 13 tundi päevas vastavalt direktiivi 2003/88/EÜ artikli 1 lõikele 3, mille kohaselt „*direktiivi kohaldatakse nii avaliku kui erasektori kõigi tegevusalade suhtes.*“

8. Järelikult, töötundidesse teisendatud lepingujärgsed tunnid – mis registreeriti tööajatabelites, mida haldasid toetuse saaja ja tabeleid täitnud eksperdid, kes tööajatabelid oma allkirjaga kinnitasid – koos töötasu maksmist puudutavate dokumentidega ulatuvad võlanõudes kindlaksmääratud piirmäärani 13 tundi päevas (vastasel korral oleks tulemuseks rohkem kui 24 tundi ööpäeva kohta); see olukord tingis lisaks juba nimetatud sätetele ka määruse (EÜ) 1083/2008 artikli 56 ja HG nr 759/2007 [Hotărârea Guvernului nr 759 din 11 iulie 2007 privind regulile de eligibilitate a cheltuielilor efectuate în cadrul operațiunilor finanțate prin programele operaționale (valitsuse 11. juuli 2007. aasta määrus nr 759 „Rakendusprogrammidest rahastatavate tegevuste kulude abikõlblikkuse tingimused“)] artikli 2 lõike 1 ning määruse (EÜ, Euratom) nr 2342/2002 artikli 172a lõike 1 punktide c ja f sätete rikkumise – asjaolu, mis vastustaja arvates toob kaasa vaidlusaluse summa mitteabikõlblikkuse.

### **Euroopa Liidu Kohtule esitatud eelotsusetaotlus**

9. Kaebaja taotleb eelotsusetaotluse esitamist eesmärgiga esitada eelotsuse küsimused, mis selgitaksid Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/88/EÜ artikli 2 punkti 1, artikli 3 ja artikli 6 punkti b sätteid.

### **Faktid**

10. Eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et vaidlustatud haldusaktiga – 4. juuni 2018. aasta protokolliga – vaidlustati sisuliselt kaebaja projekti raames palgatud ekspertidele „ebaseaduslik“ tasu maksmine seoses töötundidega, mille vältel eksperdid töötasid seaduslikult sõlmitud töölepingute alusel, põhjendusel, et nimetatud tundide arv ületab [liidu] õigusaktides, täpsemalt *direktiivi 2003/88/EÜ* tööaja korralduse teatavate aspektide kohta *artiklis 3* sätestatud töötundide piirmäära. Teiseks käsitatakse ka AM POSDRU juhiste nr 62/30.08.2012 sätteid (mis kehtestavad ekspertide tegevuse salvestamise vormi, st juhiste lisa 3 – individuaalne tööajatabel, kus on detailselt märgitud iga projekti raames igas päevas töötatud tundide arv, kaasa arvatud põhitööaeg), AM POSDRU juhiste

nr 64/01.02.2013 (mis kehtestasid alates 1.veebruarist 2013 piirmäärana 13 arvestatud tundi päevas) sätteid ning *seaduse nr 53/2003* tööseadustiku kohta (*Legea nr 53/2003* privind *Codul muncii*) artikli 114 lõiget 1 ja artikli 135 lõiget 1.

### **Kohtuvaidlusele kohalduvad liikmesriigi õiguse sätted**

11. 24. jaanuari 2003. aasta seadus nr 53/2003 tööseadustiku kohta (*Legea nr 53/24.01.2003* privind *Codul muncii*), jõustumiskuupäevaga 5. veebruar 2003, sätestab:

„**Artikkel 111:** Töötaja hulka kuulub mis tahes ajavahemik, mille jooksul töötaja teeb töölepingu, kohaldatava kollektiivlepingu ja/või kehtivate õigusnormide sätete alusel teisele isikule tööd, allub tema juhtimisele ja täidab oma tööülesandeid ning kohustusi.“

„**Artikkel 112, lõige 1:** Täistööajaga töötavate töötajate tavaline tööaeg on 8 tundi päevas ja 40 tundi nädalas.“ [lk 4]

„**Artikkel 114, lõige 1:** Seadusjärgne maksimaalne tööaeg ei tohi ületada 48 tundi nädalas, kaasa arvatud ületunnitöö.“

„**Artikkel 135, lõige 1:** Töötajatel on õigus kahe tööpäeva vahelisele puhkeajale, mis ei tohi olla lühem kui 12 järjestikust tundi.“

### **Kohtuvaidlusele kohalduvad/asjassepuutuvad Euroopa Liidu õiguse sätted**

12. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/88/EÜ töötaja korralduse teatavate aspektide kohta sätestab:

„**Artikkel 2 – Mõisted**

*Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:*

1. tööaeg – iga ajavahemik, mille jooksul töötaja teeb tööd, on tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma kohustusi kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega;
2. puhkeajag – iga ajavahemik, mis ei ole tööaeg [...].

**Artikkel 3 – Igapäevane puhkus**

*Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 11 tunnisele järjestikusele puhkeajale iga 24 tunnise ajavahemiku kohta.*

**Artikkel 6 – Maksimaalne iganädalane tööaeg**

*Liikmesriigid võtavad vajalikke meetmeid, mis kooskõlas vajadusega kaitsta töötajate ohutust ja tervist tagavad, et:*

- a) *iganädalase töötaja pikkus määratakse kindlaks õigus- ja haldusnormidega või tööturu osapoolte vaheliste kollektiivlepingute või lepingutega;*
- b) *keskmine töötaja pikkus igas seitsmepäevases ajavahemikus, kaasa arvatud ületunnitöö, ei ületa 48 tundi.“*

### **Põhjused, miks eelotsusetaotluse esitanud kohus otsustas eelotsusetaotluse esitada**

13. [...] 4. juuni 2018. aasta võlanõudes esitatud mitteabikõlblikud kulud kujutavad endast tegelikult ekspertide töötasudele tehtud kulutusi, mida *OI POCU MEN* peab mitteabikõlblikeks tingituna asjaolust, et liites kõnealuste ekspertide teatavatel päevadel ajavahemikus oktoobrist 2012 kuni jaanuarini 2013 põhitööajal töötatud tunnid (8 tundi päevas) projekti raames töötatud tundidega ning (olemasolu korral) ka teiste projektide või teiste tegevustega seoses töötatud tundidega, oli tulemuseks päevas tehtud töötundide koguarv, mis ületas *AM POSDRU juhistes nr 64/01.02.2013 (Instrucțiunea AM POSDRU nr 64/01.02.2013)* kehtestatud piirarvu 13 tundi päevas – piirmäär, mis *OI POCU MEN-i* arvates ka *AM POSDRU juhiste nr 64/01.02.2013* puudumise korral (juhised anti välja 1. veebruaril 2013, seega pärast ajavahemikku oktoobrist 2012 jaanuarini 2013, mille kohta registreeriti vaidlustatud võlanõudes mitteabikõlblikud tulud) tuleneb *direktiivi 2003/88/EÜ artiklite 3 ja 6* tõlgendamisest ja vahetust kohaldatavusest.

14. Samaaegselt sätestatakse *direktiivi 2003/88/EÜ artiklis 3*, mis on menetlust algatava kaebuse üks õiguslikest alustest, *liikmesriikidele kohustus võtta „vajalikke meetmeid, et tagada iga töötaja õigus vähemalt 11 tunnisele järjestikusele puhkeajale iga 24 tunnise ajavahemiku kohta ja sama direktiivi artikkel 6 kohustab liikmesriike võtma vajalikke meetmeid, mis kooskõlas vajadusega kaitsta töötajate ohutust ja tervist tagavad, et: b) keskmine töötaja pikkus igas seitsmepäevases ajavahemikus, kaasa arvatud ületunnitöö, ei ületa 48 tundi.“ [lk 5]*

15. Seega mõjutavad vaidluse lahendamist eelotsuse küsimused, mis esitati, et selgitada välja, kas *OI POCU MEN-i* esitatud tõlgendus on *direktiivi 2003/88/EÜ töötaja korralduse teatavate aspektide kohta* sätetega kooskõlas.

16. Euroopa Liidu Kohus (edaspidi „Euroopa Kohus“) ei ole veel analüüsinud *direktiivi 2003/88/EÜ kohaldamist minimaalsele päevasele puhkeajale ja [...] maksimaalse nädalase töötaja piirmääradele töötaja või [iga] töölepingu kohta.*

17. *ELTL artikli 267 teisest lõikest ilmneb, kui eelotsuse küsimus kerkib üles menetluses olevas kohtuasjas, võib liikmesriigi kohus juhul, kui ta leiab, et otsuse*

tegemiseks on vaja kõnealune küsimus lahendada, taotleda Kohtult sellekohast eelotsust.

18. Liidu õiguse ühetaoliseks kohaldamiseks liikmesriikides on siiski vaja, et kahtluse korral teatava õiguspraktika või liikmesriigi õigusnormide aluslepingutele vastavuse osas esitaks kohtuasja menetlev kohus Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse.

19. Teisalt on kõnealusest reeglist üks erand, mida peab rangelt tõlgendama. Juhul kui teatavat tõlgendust saab pidada ainuvõimalikuks igasuguse mõistliku kahtluseta, võib liikmesriigi kohus otsustada, et eelotsuse taotlemine pole vajalik ja liidu õigust otse kohaldada.

20. Sellist olukorda nimetatakse alates kohtuotsusest Cilfit *acte clair*'i või *acte éclairé*'i tingimuseks. Kõnealuse doktriini eesmärgiks on vältida Euroopa Kohtu koormamist puhtteoreetiliste küsimustega või küsimustega, mis ei ole seotud menetluse tulemusega.

21. Liikmesriigi kohtud saavad aluslepingu sätet pidada siiski selgeks vaid siis, kui Kohtu praktikas on sätet selgitatud. Juhul kui liikmesriigi kohus keeldub *acte clair*'i tingimusele tuginedes Kohtule eelotsusetaotlust esitamast ja küsimuses puudub Euroopa Kohtu praktika, tekib võimalus, et rikutakse õigust õiglasele kohtumõistmisele, mis on sätestatud Euroopa inimõiguste [ja põhivabaduste] kaitse konventsiooni artikli 6 lõikes 1. Selles osas on Euroopa Inimõiguste Kohus asjas *Ullens de Schooten vs. Belgia* tehtud otsuses märkinud, et liikmesriigi kohtu keeldumine eelotsusetaotluse mehhanismi kasutamisest võib tekitada probleeme seoses menetluse vastavusega õigusele õiglasele kohtumõistmisele ka juhul, kui menetlust lahendav liikmesriigi kohus ei ole kohtulikku kontrolli teostav instants.

22. Sellegipoolest, kui meetme puhul esineb ükskõik milline kahtlus Euroopa Liidu toimimise lepingu sätete tõlgendamise osas ja siseriikliku õiguse vastavusest kõnealuse lepingu sätetele, on liikmesriigi kohtul kohustus esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus. Teisisõnu, isegi kui on võimalik kaebus rahuldada ka eelotsust taotlemata, võib kaebuse rahuldamata jätta alles pärast seda, kui eelotsusetaotluse kaudu on selgitatud, kas OI POCU MEN-i tõlgendus on [liidu] õigusega kooskõlas. Vastasel korral rikutaks kaebaja ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI õigust õiglasele kohtumõistmisele.

[...]

[...]

Bukarest, 24. juulil 2019