

Věc C-262/20**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

15. června 2020

Předkládající soud:

Rajonen sad Lukovit (Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

15. června 2020

Žalobce:

VB

Žalovaná:

Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto“ kam
Ministerstvo na vatrešnite raboti (generální ředitelství ministerstva
vnitřní „Požární bezpečnost a ochrana obyvatelstva“).

Předmět původního řízení

Žaloba úředníka směřující proti ředitelství, v němž je zaměstnán, a kterou se
domáhá odměny za noční službu

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad unijního práva; článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1) Vyžaduje účinná ochrana podle čl. 12 písm. a) směrnice 2003/88/ES, aby
byla běžná délka noční služby policistů nebo příslušníků hasičského sboru kratší
než stanovená běžná doba denní služby?

2) Vyžaduje zásada rovného zacházení zakotvená v člancích 20 a 31 Listiny základních práv Evropské unie, aby se běžná délka noční práce upravená ve vnitrostátních právních předpisech pro pracovníky v soukromém sektoru v trvání sedmi hodin vztahovala i na pracovníky ve veřejném sektoru, včetně policistů a příslušníků hasičského sboru?

3) Lze cíle zakotveného v bodě 8 odůvodnění směrnice 2003/88/ES, který spočívá v omezení délky noční práce, účinně dosáhnout, pouze pokud vnitrostátní právní předpisy výslovně upravují běžnou dobu noční práce, a to i pro pracovníky ve veřejném sektoru?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva a judikatura

Listina základních práv Evropské unie: Články 20, 31 a 47

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. 2003, L 299, 18.11.2003, s. 9): Body 2, 4, 7, 8 a 10 odůvodnění, jakož i čl. 12 písm. a)

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Konstitucia na Republika Balgaria (Ústava Bulharské republiky): Článek 16, čl. 48 odst. 5 a čl. 116 odst. 1.

Kodex na truda (zákoník práce): Článek 140 odst. 1 a 2

Zakon za Ministerstvoto na vatrešnite raboti (zákon o ministerstvu vnitra, dále jen „ZMVR“): Článek 142 odst. 1 a 5, čl. 187 odst. 1, 3 a 9, čl. 188 odst. 2

Naredbi na ministara na vatrešnite raboti za reda i organizaciata i razpredeljaneto na rabotnoto vreme, za negovoto otčitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovnoto rabotno vreme, režima na dežurstvo, vremeto za otdih i počivkite na daržavnite služiteli v Ministerstvoto na vatrešnite raboti (nařízení ministerstva vnitra o uspořádání, organizaci a rozdělení doby služby, o zaznamenávání služebního času, o kompenzaci za službu vykonávanou nad rámec běžné doby služby, o úpravě pohotovostní služby, o volném čase a době odpočinku úředníků pracujících na Ministerstvu vnitra z roku 2014 (zrušeno následujícím nařízením, dále jen: „nařízení ministra vnitra z roku 2014“), z roku 2015 (zrušeno rozsudkem Varchoven administrativen sad [Nejvyšší správní soud, Bulharsko] ze dne 11. července 2016) a z roku 2016 (zrušeno rozsudkem Varchoven administrativen sad [Nejvyšší správní soud, Bulharsko] ze dne 10. prosince 2019, dále jen „nařízení ministra vnitra z roku 2016“)

Nařízení o strukture a organizaci odměny za práci z roku 2007, přijaté na základě rozhodnutí Rady ministrů: článek 9 odst. 2

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Žalobce, VB, je státním zaměstnancem Okresního úřadu města Lukovit (Bulharsko) u Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto“ (generální ředitelství „Požární bezpečnost a ochrana obyvatelstva“) ministerstva vnitra (dále jen „ředitelství“) na pracovní pozici „vedoucí směny“.
- 2 Během sporného období – od 3. října 2016 do 3. října 2019 – žalobce vykonával 24 hodinové pracovní pohotovosti, které byly vyúčtovávány souhrnně za jednotlivá tříměsíční období.
- 3 Za každé čtvrtletí byly žalobci vyúčtovány a vyplaceny všechny přesčasy odpracované nad rámec běžné doby služby za příslušné období.
- 4 Noční služba, kterou žalobce vykonával do 25. května 2015, byla vynásobena koeficientem 0,143 a výsledek byl připočten k celkovému počtu hodin odpracovaných ve zúčtovacím období, přičemž tímto způsobem bylo sedm hodin noční služby započteno jako osm hodin vykonané služby. Takový postup stanovilo nařízení ministerstva vnitra z roku 2014.
- 5 Následující nařízení z roku 2015 takovou právní úpravu již neobsahovalo. Ředitelství proto tuto právní úpravu přepočtu hodin noční služby na hodiny denní služby při zúčtování provedené služby od 25. května 2015 a konkrétně během sporného období již nepoužilo.
- 6 VB podal žalobu k Rayonen sad (okresní soud) v Lukovit, kterou se domáhal toho, aby byla ředitelství uložena povinnost zaplatit mu odměnu ve výši 1 683,74 Lev (BGN) za odpracované a nezaplacené hodiny přesčasu spolu se zákonnými úroky z prodlení.
- 7 Tvrdí, že za období od 2. října 2016 do 2. října 2019 vykonával noční službu v rozsahu celkem 1 784 hodin, které ředitelství mělo přepočítat s pomocí koeficientu 1,143 na odpracované hodiny denní služby, jinými slovy: za toto období mělo být vyúčtováno 2039,112 hodin, které odpracoval. Podle jeho názoru ředitelství mělo za tímto účelem postupovat podle čl. 9 odst. 2 nařízení o struktuře a organizaci odměny za práci, podle kterého se v případě souhrnného zúčtování pracovní doby přepočítají hodiny noční práce s pomocí koeficientu, který odpovídá poměru mezi běžnou denní pracovní dobou a noční prací na příslušném pracovním místě, na hodiny denní práce.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 8 Žalobce zastává právní názor, že když ve zvláštních právních předpisech, konkrétně v ZMVR, ani ve zvláštních podzákonných normách, které byly platné ve sporném období, neexistují pravidla pro přepočet hodin odpracované noční služby na hodiny denní služby, použijí se ustanovení nařízení o struktuře a organizaci odměny za práci.

- 9 Ředitelství zpochybňuje tento nárok a uvádí, že neexistuje žádný právní základ pro přepočítání noční služby na denní službu.
- 10 Po právní stránce uvádí, že podle čl. 187 odst. 1 ZMVR běžná délka služby úředníka ministerstva činí osm hodin denně a 40 hodin týdně o pěti pracovních dnech bez ohledu na to, zda jde o denní nebo noční pracovní čas, který se započítává do osmihodinového pracovního dne.
- 11 Ředitelství se odvolává na čl. 187 odst. 3 ZMVR, který stanoví, že pouze služba odpracovaná v rámci směn mezi 22.00 hod a 6.00 hod, je noční službou, přičemž zákon o státních zaměstnancích ministerstva vnitřně stanoví stejnou běžnou osmihodinovou délku pracovní doby jak v případě denní služby, tak i v případě noční služby.
- 12 Ředitelství zdůrazňuje, že podzákoné právní normy, které vydalo ministerstvo vnitřně a které upravovaly délku služby státních zaměstnanců ministerstva, nestanoví přepočítání hodin noční služby na hodiny denní služby.
- 13 Má za to, že právní úprava v nařízení o struktuře a organizaci odměny za práci, které bylo vydáno na základě Kodeks na truda (zákoník práce), a které upravují přepočítání hodin noční služby na hodiny denní služby s pomocí koeficientu 1,143, se na úředníky ministerstva nevztahují.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 14 Vnitrostátní soud bere v potaz výklad Soudního dvora provedený v usnesení ze dne 14. července 2005, *Personalrat der Feuerwehr Hamburg v. Leiter der Feuerwehr Hamburg* (C-52/04, EU:C:2005:467, body 46 a 54) a v rozsudku Soudního dvora ze dne 5. října 2004, *Pfeiffer a další* (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 57) v tom smyslu, že činnost hasičského sboru „za obvyklých podmínek“, jako je tomu v projednávaném případě, spadá do oblasti působnosti směrnice 2003/88.
- 15 Žalobce, který je ve smyslu bulharských právních předpisů úředníkem, je s ohledem na usnesení Soudního dvora ze dne 7. dubna 2011, *May* (C-519/09, EU:C:2011:221, body 25 a 26), považován za „pracovníka“ ve smyslu směrnice 2003/88.
- 16 Obecné pracovněprávní předpisy Bulharské republiky – *Kodex na Truda* (zákoník práce) – stanoví, že běžná délka pracovního dne činí osm hodin a v případě noční práce sedm hodin.
- 17 Zvláštní zákon, který upravuje postavení úředníků působících v policejních hasičských orgánech, tedy ZMVR, neobsahuje žádné výslovné ustanovení, které by upravovalo běžnou délku noční služby, přičemž upravuje jen časový úsek, který je považován za noc, konkrétně od 22.00 hod do 6.00 hod, stejně jako *Kodeks na truda* (zákoník práce).

- 18 V případě neexistence takového ustanovení, které upravuje délku běžné doby noční služby, ministr vnitra v nařízeních stanovících pravidla pro vyúčtování doby služby státních zaměstnanců ministerstva vnitra stanoví, že běžná doba služby policistů a hasičů je stejná během dne i během v noci, a sice osm hodin.
- 19 Pokud však zvláštní právní úprava noční práce vychází vzhledem k jejímu obecně uznanému negativnímu dopadu na lidský organismus z ochrany zdraví, musí být omezení běžné délky stejné pro všechny pracovníky, bez ohledu na právní základ využití jejich pracovní síly.
- 20 V tomto smyslu předkládající soud ve stejných právních sporech týkajících se žalob policistů a požárníků, již zastával níže uvedený názor.
- 21 Služební poměry jsou na rozdíl od pracovních poměrů mezi dvěma osobami se stejným postavením v případě řady minimálních standardů na ochranu pracovníků upraveny v souladu se zásadami veřejné moci.
- 22 Vzhledem k těmto rozdílům mezi právními subjekty a k povaze právního režimu je podpůrné uplatnění právních předpisů obecného pracovního práva na otázky týkající se služebních poměrů úředníků, které nejsou upraveny ve zvláštních ustanoveních, nepřípustné.
- 23 V případech, kdy zvláštní zákon, tj. ZMVR, v souvislosti s ochranou noční práce výslovně odkazuje na Kodeks na truda (zákoník práce) (jak je uvedeno v čl. 188 odst. 2 ZMVR: „úředníci, kteří vykonávají službu v době od 22.00 hod do 6.00 hod, požívají zvláštní ochrany podle Kodeks na truda“), je třeba vycházet z předpokladu, že některá ustanovení pracovních předpisů lze přímo použít na služební poměry.
- 24 Zvláštní ochranu noční práce je třeba vykládat s ohledem na dvě hlavní funkce právní úpravy pracovní doby: 1. hospodářskou funkci, která je vyjádřena v čase, během něhož je státní zaměstnanec povinen plnit své povinnosti a 2. ochrannou funkci, jejíž cíl spočívá v ochraně zdraví a zachování schopnosti osoby vykonávat práci.
- 25 Zvláštní právní úprava noční práce vychází z ochranné funkce. Východiskem jsou lékařské a vědecké poznatky s cílem předcházet zvýšeným negativním dopadům noční práce a předčasné vyčerpanosti člověka, kterou noční práce způsobuje, vzhledem k přirozenému biorytmu lidského organismu, který považuje noc za čas klidu, odpočinku a regenerace fyzických a psychických sil.
- 26 Článek 187 odst. 1 ZMVR upravuje běžnou délku služby úředníka ministerstva v rozsahu osm hodin denně. Neexistenci zvláštního ustanovení, které by upravovalo běžnou a nejdelší přípustnou délku noční služby, lze vysvětlit odkazem uvedeným v čl. 188 odst. 2 tohoto zákona na ochranu podle Kodeks na truda (zákoník práce), který stanoví kratší délku noční práce, a sice nanejvýš v rozsahu sedm hodin.

- 27 Ustanovení čl. 187 odst. 3 ZMVR neupravuje běžnou délku noční služby v rozsahu osm hodin, ale stanoví pouze to, že v případě služby rozdělené na jednotlivé směny tak, jako je tomu v projednávaném případě, je přípustná i noční služba od 22.00 hod do 6.00 hod, přičemž průměrný čas služby nesmí během 24 hodin přesáhnout osm hodin.
- 28 Z výše uvedeného právního posouzení vyplývá závěr, že běžná doba noční služby státního zaměstnance ministerstva je také omezena maximálně na sedm hodin.
- 29 Opačný závěr by vedl k porušení ústavních zásad rozsáhlé ochrany práce. Kromě toho by měli úředníci, konkrétně policisté a hasiči na ministerstvu horší postavení než státní zaměstnanci ministerstva, kteří jsou zaměstnáni na základě pracovní smlouvy.
- 30 K takovému závěru o rozdílném zacházení lze dospět proto, že státní zaměstnanci ministerstva, kteří jsou zaměstnáni na základě pracovní smlouvy, nespádají do oblasti působnosti nařízení ministra vnitřní z roku 2016 a na jimi vykonávanou noční práci se vztahují ustanovení čl. 9 odst. 2 nařízení o struktuře a organizaci odměny za práci, která upravují přepočítání hodin noční práce.
- 31 Je v rozporu s cíli zvláštního postavení policistů a hasičů, jejichž povolání se vždy vyznačují zvýšeným rizikem, aby tito byli vyloučeni z oblasti působnosti ochrany noční práce, která je vyjádřena v omezení běžné délky noční práce na sedm hodin. Tím by byla porušena jak individuální práva úředníků, tak i veřejný zájem z důvodu snížení výkonnosti během jejich noční služby.
- 32 Za takových okolností je třeba použít ustanovení čl. 9 odst. 2 nařízení o struktuře a organizaci odměňování práce, což vede k témuž výsledku, jaký v minulosti zaručovalo nařízení ministra vnitřní z roku 2014.
- 33 Výše uvedený výklad vnitrostátního práva, ke kterému se přiklání senát Rayonen sad Lukovit (Okresní soud v Lukovitu), byl odmítnut odvolacím soudem, v tomto případě Okražen sad Lovech (Krajský soud v Lovechi), který je s ohledem na hodnotu sporu soudem posledního stupně.
- 34 Hlavní názor odvolacího soudu, který je vyjádřen v jeho rozsudcích týkajících se stejných nároků uplatňovaných policisty a hasiči, se zakládá na dvou hlavních argumentech.
- 35 První úvaha spočívá v tom, že neexistence právní úpravy, která stanoví přepočítání hodin noční služby na hodiny denní služby v poměru 7: 8 v podzákonných právních normách, které byly vydány po zrušení nařízení z roku 2014, odráží rozhodnutí normotvůrce a nepředstavuje mezeru v právní úpravě. Kromě toho je uvedeno, že sporná povaha takového právního řešení by mohla být podnětem pro normotvůrce, aby od ní do budoucna upustil nebo ji změnil, avšak nemůže představovat argument pro obdobné použití právních předpisů.

- 36 Druhý argument spočívá v tom, že čl. 188 odst. 2 ZMVR není přímo použitelný, protože odkazuje na zvláštní ochranu podle Kodeks na truda (zákoník práce).
- 37 Příslušná bulharská judikatura je nejednotná, a proto bylo na návrh ministra spravedlnosti zahájeno řízení o výkladu právních předpisů před Varchoven kasacionen sad (Nejvyšší kasační soud), který však dosud nerozhodl.
- 38 Předkládající soud považuje za sporné, zda cíle sledované směrnicí 2003/88 týkající se omezení délky noční práce a v nich obsažené prostředky ochrany nočních pracovníků vyžadují, aby členské státy kromě úpravy časového rámce noční práce resp. noční služby stanovily i „běžnou délku“ noční práce resp. noční služby, a to jak pro pracovníky v soukromém sektoru, tak i pro pracovníky ve veřejném sektoru.
- 39 Podle předkládajícího soudu je také podstatné, zda cíle směrnice 2003/88 vyžadují, aby běžná délka noční práce resp. noční služby byla nutně kratší, než stanovená běžná délka výkonu práce resp. služby během dne.
- 40 Sporná je i následující skutečnost: Pokud členský stát běžnou délku noční práce v rozsahu sedmi hodin stanovil pro všechny pracovníky v soukromém sektoru, je s ohledem na požadavek rovného zacházení přípustné, aby byla délka noční služby policistů a hasičů zaměstnaných ve veřejném sektoru delší, konkrétně osm hodin, a tedy stejně dlouhá, jako běžná délka jejich denní služby?
- 41 Odpovědi na tyto otázky jsou relevantní pro výsledek právního sporu v původním řízení, protože pokud by Soudní dvůr Evropské unie měl provést výklad v tom smyslu, že vnitrostátní právní předpisy v oblasti ochrany noční služby policistů a hasičů nejsou účinné a nejsou v souladu se zásadou rovného zacházení, vnitrostátní soud by mohl přijmout opatření k zajištění cílů směrnice, tj. konkrétně omezit délku noční služby.
- 42 Podle ustálené judikatury Soudního dvoru Evropské unie platí povinnost členských států dosáhnout výsledku sledované směrnice, která z této směrnice vyplývá, jakož i jejich povinnost přijmout na základě čl. 4 odst. 3 SEU a článku 288 SFEU veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k zajištění splnění této povinnosti, pro všechny orgány veřejné moci členských států, včetně soudních orgánů v rozsahu jejich pravomocí (rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, bod 38 a citovaná judikatura).
- 43 S ohledem na splnění této povinnosti zásada konformního výkladu vnitrostátnímu soudu umožňuje, aby vzal v úvahu veškeré vnitrostátní právní předpisy a použil metody výkladu jimi uznané, aby zajistil plnou účinnost unijního práva a došel k výsledku, který bude v souladu s cílem sledovaným unijním právem (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další, C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 117 a ze dne 8. května 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, bod 37 a citovaná judikatura).

- 44 Uplatnění zásady konformního výkladu ustanovení vnitrostátního práva v projednávané věci by nevedlo k výkladu vnitrostátního práva *contra legem*, neboť eventuální mezeru právní úpravy v ZMVR by bylo třeba vyplnit s pomocí výše uvedených metod výkladu.
- 45 Předkládající soud výše v podstatě popsal svůj výklad celé vnitrostátní právní úpravy, aniž se však zabýval stejnou otázkou ve světle unijního práva, neboť uvedené nejasnosti při výkladu směrnice 2003/88 brání jejímu přímému uplatnění soudem, který má rozhodnout, předtím, než získá autentický výklad Soudního dvora Evropské unie.

Zvláštní návrh

- 46 V projednávané věci jsou podle předkládajícího soudu splněny požadavky pro naléhavé řízení o předběžné otázce stanovená v článku 107 jednacího řádu Soudního dvora. Tento konkrétní právní spor je jedním z tisíců individuálních právních sporů, které byly předloženy policisty a hasiči v posledních letech k bulharským soudům. Současně jsou v této zemi zastávány dva navzájem si odporující názory soudů, které závažným způsobem ohrožují právní jistotu, přičemž v současnosti neexistuje žádné výkladové rozhodnutí Varchoven kasacionen sad (Nejvyšší kasační soud) o této otázce. Výše uvedené okolnosti svědčí o naléhavosti přezkumu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce s cílem poskytnout všem soudům v řadě právních sporů vycházejících z obdobných skutkových možností osvojit si výklad směrnice 2003/88 podaný Soudním dvorem za účelem uplatnění zásady konformního výkladu vnitrostátního práva.