

Zadeva C-262/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

15. junij 2020

Predložitveno sodišče:

Rayonen sad Lukovit (Bolgarija)

Datum predložitvene odločbe:

15. junij 2020

Tožeča stranka:

VB

Tožena stranka:

Glavna direksia „Pozharna bezopasnost i zaschita na naselenieto“ kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (glavni direktorat „varstvo pred požari in varstvo prebivalcev“ ministrstva za notranje zadeve)

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba uradnika zoper direktorat, pri katerem je zaposlen, zaradi plačila nočnega dela

Predmet in pravna podlaga predloga

Razlaga prava Unije; člen 267 PDEU

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali iz zahteve po učinkovitem varstvu iz 12(a) Direktive 2003/88/ES izhaja, da mora biti običajni nočni delovni čas policistov in gasilcev krajši od določenega običajnega dnevnega delovnega časa?

2. Ali iz načela enakega obravnavanja iz členov 20 in 31 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah izhaja, da mora sedemurni običajni nočni delovni čas, ki je v nacionalni zakonodaji določen za delavce v zasebnem sektorju, veljati tudi za zaposlene v javnem sektorju, vključno s policisti in gasilci?

3. Ali je mogoče cilj, ki je določen v uvodni izjavi 8 Direktive 2003/88/ES, da je treba omejiti trajanje nočnega dela, učinkovito doseči samo, če nacionalna zakonodaja tudi za zaposlene v javnem sektorju izrecno določa običajno trajanje nočnega dela?

Navedene določbe prava Unije in sodna praksa

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah: členi 20, 31 in 47

Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 381): uvodne izjave 2, 4, 7, 8 in 10 ter člen 12(a)

Navedene nacionalne določbe

Konstitutsia na Republika Balgaria (ustava Republike Bolgarije): člen 16, člen 48(5) in člen 116(1)

Kodeks na truda (zakonik o delovnih razmerjih): člen 140(1) in (2)

Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti (zakon o ministrstvu za notranje zadeve, v nadaljevanju: ZMVR): člen 142(1) in (5), člen 187(1), (3) in (9), člen 188(2)

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 otdih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti (uredba ministra za notranje zadeve o ureditvi, organizaciji in razporeditvi delovnega časa, o evidenturanju delovnega časa, o nadomestilu za nadurno delo, ureditvi dežurstev, prostem času in počitkih uradnikov ministrstva za notranje zadeve – iz leta 2014 (razveljavljena s kasnejšo uredbo, v nadaljevanju: uredba ministra za notranje zadeve iz leta 2014), iz leta 2015 (razveljavljena s sodbo Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče, Bolgarija) z dne 11. julija 2016) in iz leta 2016 (razveljavljena s sodbo Varhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) z dne 10. decembra 2019, v nadaljevanju: uredba ministra za notranje zadeve iz leta 2016)

Naredba za strukturata i organizatsiyata na rabotnata zaplata (uredba o strukturi in organizaciji plače) iz leta 2007, sprejeta z odredbo ministrskega sveta: člen 9(2)

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Tožeča stranka VB je uslužbenka v okrožnem uradu mesta Lukovit (Bolgarija) pri Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zaschta na naselenieto“ (glavni direktorat „varstvo pred požari in varstvo prebivalcev“) ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju: direktorat) na delovnem mestu „vodja izmene“.
- 2 V spornem obdobju od 3. oktobra 2016 do 3. oktobra 2019 je opravljala 24-urna dežurstva, ki so se skupaj obračunavala vsake tri mesece.
- 3 Za vsako četrletje so se ji obračunale in izplačale vse delovne ure, s katerimi je presegla običajni delovni čas v vsakem zadevnem obdobju.
- 4 Število nočnih delovnih ur, ki jih je opravila tožeča stranka, se je do 25. maja 2015 pomnožilo s koeficientom 0,143, zmnožek pa se je prištel k skupnemu številu ur, opravljenih v obračunskem obdobju, s čimer se je sedem ur nočnega dela obračunalo kot osem opravljenih delovnih ur. Tako je bilo določeno v uredbi ministra za notranje zadeve iz leta 2014.
- 5 Uredba iz leta 2015, ki je nasledila navedeno uredbo, ni več vsebovala take ureditve. Zato direktorat od 25. maja 2015 in konkretno v spornem obdobju pri obračunu opravljenih delovnih ur ni več uporabljal pravila za pretvorbo nočnih delovnih ur v dnevne delovne ure.
- 6 VB je vložil tožbo pri Rayonen sad Lukovit (okrožno sodišče v Lukovitu, Bolgarija) in predlagal, naj se direktoratu naloži plačilo 1683,74 levov (BGN) z zakonskimi zamudnimi obrestmi, kot plačilo za opravljeno in neplačano nadurno delo.
- 7 Navaja, da je v obdobju od 2. oktobra 2016 do 2. oktobra 2019 opravil skupno 1784 nočnih delovnih ur, ki bi jih moral direktorat s pomočjo koeficienta 1,143 pretvoriti v dnevne delovne ure, oziroma da bi mu moral direktorat v tem obdobju obračunati 2039,112 delovnih ur. Po njegovem mnenju bi moral direktorat za ta namen uporabiti člen 9(2) uredbe o strukturi in organizaciji plače, v skladu s katerim se pri zbirnem obračunu opravljenih delovnih ur nočne delovne ure s pomočjo koeficienta, ki izraža razmerje med običajnim trajanjem dnevnega in nočnega dela za ustrezno delovno mesto, pretvorijo v dnevne delovne ure.

Bistvene trditve strank postopka v glavni stvari

- 8 Pravno stališče tožeče stranke je, da je treba, ker posebni zakon, to je ZMVR, in posebni podzakonski akti, ki so veljali v spornem obdobju, ne vsebujejo pravila za pretvorbo opravljenih nočnih delovnih ur v dnevne delovne ure, po analogiji uporabiti določbe uredbe o strukturi in organizaciji plače.
- 9 Direktorat prereka zahtevke in navaja, da ni pravne podlage za pretvorbo nočnih delovnih ur v dnevne delovne ure.

- 10 V pravnem smislu navaja, da je v skladu s členom 187(1) ZMVR ob petdnevnem delovnem tednu običajno trajanje delovnega časa uradnikov ministrstva osem ur na dan in 40 ur na teden, ne glede na to, ali se osemurni delovnik opravlja podnevi ali ponoči.
- 11 Direktorat se sklicuje na člen 187(3) ZMVR, ki določa, da je nočno delo samo delo, ki se opravlja v izmenah od 22.00 do 6.00, in zatrjuje, da zakon za uslužbence ministrstva za notranje zadeve tako za delovni čas podnevi kot tudi za delovni čas ponoči določa, da običajno traja osem ur.
- 12 Direktorat poudarja, da pretvorba nočnih delovnih ur v dnevne delovne ure v podzakonskih aktih, ki jih je sprejel minister za notranje zadeve in ki urejajo delovni čas uslužbencev ministrstva, ni določena.
- 13 Direktorat meni, da pravila uredbe o strukturi in organizaciji plače, sprejete na podlagi Kodeks na truda (zakonik o delovnih razmerjih), ki določajo pretvorbo nočnega dela v dnevno delo na podlagi koeficienta 1,143, za uradnike ministrstva ne veljajo.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga

- 14 Nacionalno sodišče ob upoštevanju razlage Sodišča v sklepu z dne 14. julija 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg/Leiter der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, točki 46 in 54) in sodbi Sodišča z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 57) domneva, da dejavnost gasilcev v „normalnih okoliščinah“, kot so te v obravnavanem primeru, spada na področje uporabe Direktive 2003/88.
- 15 Tožeča stranka, ki je na podlagi bolgarskega prava uradnica, je ob upoštevanju sklepa Sodišča z dne 7. aprila 2011, May (C-519/09, EU:C:2011:221, točki 25 in 26) „delavec“ v smislu Direktive 2003/88.
- 16 Splošna delovna zakonodaja Republike Bolgarije – Kodeks na truda (zakonik o delovnih razmerjih) – določa, da je običajno trajanje dnevnega dela osem ur, nočnega dela pa sedem ur.
- 17 Posebni zakon, ki ureja položaj uradnikov policijskih in gasilskih organov, to je ZMVR, ne vsebuje izrecne določbe o običajnem trajanju nočnega dela, ampak določa zgolj, katero časovno obdobje se šteje za noč, in sicer od 22.00 do 6.00, enako kot to določa Kodeks na truda (zakonik o delovnih razmerjih).
- 18 Ker ni bilo predpisa, ki bi določal, kako dolg je običajni nočni delovni čas, je minister za notranje zadeve v uredbah o pravilih za obračun delovnega časa uslužbencev ministrstva za notranje zadeve določil, da je običajni delovni čas policistov in gasilcev podnevi in ponoči enako dolg, in sicer osem ur.

- 19 Vendar če posebna ureditev nočnega dela zaradi njegove splošno priznane škodljivosti za človeški organizem temelji na varovanju zdravja, bi morala biti omejitev njegovega običajnega trajanja enaka za vse delavce, ne glede na podlago, na kateri se uporablja njihova delovna sila.
- 20 Predložitveno sodišče je v enakih sporih na podlagi tožb policistov in gasilcev že zavzelo podobno temeljno stališče, kot je opisano v nadaljevanju.
- 21 Delovna razmerja med uradniki in organi oblasti so za razliko od delovnih razmerij med enakovrednimi osebami – ob številnih minimalnih standardih za varstvo delavcev – urejena na podlagi načel, ki jih določajo organi oblasti.
- 22 Zaradi teh razlik glede pravnih subjektov in vrste pravne ureditve subsidiarna uporaba predpisov splošne delovne zakonodaje za vprašanja v zvezi z delovnimi razmerji uradnikov, ki niso urejena v posebnih predpisih, ni dopustna.
- 23 V primerih, v katerih posebni zakon, to je ZMVR, glede varstva nočnega dela izrecno napotuje na Kodeks na truda (zakonik o delovnih razmerjih) (kot je navedeno v členu 188(2) ZMVR: „za uradnike, ki opravljajo službo v času od 22.00 do 6.00, velja posebno varstvo na podlagi zakonika o delovnih razmerjih“), je treba šteti, da je mogoče nekatere predpise delovne zakonodaje uporabljati neposredno za delovna razmerja med uradniki in organi oblasti.
- 24 Posebno varstvo nočnega dela je treba razlagati ob upoštevanju obeh glavnih funkcij pravne ureditve delovnega časa: 1. ekonomske funkcije, ki se izraža s časom, v katerem mora uslužbenec izpolniti svoje obveznosti; in 2. varovalne funkcije, katere cilja sta varovanje človekovega zdravja in ohranitev človekove delovne zmožnosti.
- 25 Posebna ureditev nočnega dela temelji na varovalni funkciji. Izhaja iz védenja, ki temelji na medicinski znanosti, o večji škodljivosti nočnega dela in posledični predčasni utrujenosti človeka zaradi naravnega bioritma človekovega telesa, v skladu s katerim je noč čas za mir, počitek in obnovo telesnih in duševnih moči.
- 26 V skladu s členom 187(1) ZMVR je običajno trajanje delovnega časa uradnikov ministrstva osem ur na dan. To, da ni posebnega predpisa, ki bi urejal običajno in najdaljše dovoljeno trajanje nočnega dela, je mogoče pojasniti z napotilom v členu 188(2) tega zakona na varstvo na podlagi Kodeks na truda (zakonik o delovnih razmerjih), ki določa krajše trajanje nočnega dela, in sicer največ sedem ur.
- 27 Določba člena 187(3) ZMVR ne določa, da nočno delo običajno traja osem ur, ampak zgolj, da je pri izmenskem delu, kot v obravnavanem primeru, dovoljeno tudi nočno delo med 22.00 in 6.00, pri čemer število delovnih ur v obdobju 24 ur v povprečju ne sme biti večje od osem.
- 28 Iz zgornje pravne analize izhaja sklep, da mora nočno delo uslužbencev ministrstva prav tako običajno trajati največ sedem ur.

- 29 Nasprotni sklep bi privedel do kršitve ustavno določenih načel celovitega varstva pri delu. Poleg tega bi se uradnike, in sicer policiste in gasilce na ministrstvu, postavilo v slabši položaj kot uslužbence ministrstva, ki so zaposleni na podlagi pogodbe o zaposlitvi.
- 30 Do tega različnega obravnavanja bi prišli zato, ker uslužbenci ministrstva, ki so zaposleni na podlagi pogodbe o zaposlitvi, ne spadajo na področje veljavnosti uredbe ministra za notranje zadeve iz leta 2016 in bi za njihovo nočno delo veljala pravila iz člena 9(2) uredbe o strukturi in organizaciji plače, ki določajo pretvorbo nočnega dela.
- 31 To, da se policistom in gasilcem ne priznava varstva nočnega dela, ki je izraženo z omejitvijo običajnega trajanja nočnega dela na sedem ur, je v nasprotju s cilji njihovega posebnega položaja, ki ga imajo zato, ker so za njihove poklice značilna večja tveganja. Tako bi bile kršene individualne pravice uradnikov, zaradi zmanjšanja učinkovitosti njihovega nočnega dela pa tudi javni interes.
- 32 V teh okoliščinah je treba uporabiti določbo člena 9(2) uredbe o strukturi in organizaciji plače, kar povzroči enak učinek, kot je bil prej zagotovljen z uredbo ministra za notranje zadeve iz leta 2014.
- 33 Pritožbeno sodišče, v tem primeru Okrazhen sad Lovech (regionalno sodišče v Lovechu, Bolgarija), ki glede na vrednost spora odloča na zadnji stopnji, je zgoraj opisano razlago nacionalnega prava, ki jo zagovarja senat Rayonen sad Lukovit (okrožno sodišče v Lukovitu), zavrnilo.
- 34 Pritožbeno sodišče svoje temeljno stališče, ki je izraženo v njegovih sodbah o enakih zahtevkih policistov in gasilcev, opira na dva glavna argumenta.
- 35 Prvi argument je, da gre pri tem, da podzakonski akti, ki so bili sprejeti po razveljavitvi uredbe iz leta 2014, ne vsebujejo ureditve, ki bi določala pretvorbo nočnih delovnih ur v dnevne delovne ure v razmerju 7:8, za odločitev zakonodajalca in ne za pravno praznino. Pritožbeno sodišče poleg tega navaja, da bi se lahko zakonodajalec zaradi vprašljivosti take pravne rešitve odločil, da jo bo v prihodnje razveljavil ali da jo bo spremenil, vendar pa to ne more biti argument za uporabo prava po analogiji.
- 36 Drugi argument je, da se člen 188(2) ZMVR ne more uporabljati neposredno, ker napotuje na posebno varstvo na podlagi Kodeksa na truda (zakonik o delovnih razmerjih).
- 37 Upoštevana sodna praksa v Bolgariji ni enotna, zaradi česar je bil na predlog ministra za pravosodje uveden postopek za razlago pri Varhoven kasatsionen sad (vrhovno kasacijsko sodišče, Bolgarija), ki pa še ni odločilo.
- 38 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali morajo države članice v skladu s cilji omejevanja trajanja nočnega dela, ki jih določa Direktiva 2003/88, in sredstvi za varovanje delavcev, ki delajo ponoči, navedenimi v njej, določiti ne le časovni

okvir za nočno delo oziroma nočno službo, ampak tudi „običajno trajanje“ nočnega dela oziroma nočne službe, in sicer tako za delavce v zasebnem kot tiste v javnem sektorju.

- 39 Za predložitveno sodišče je pomembno tudi, ali iz ciljev Direktive 2003/88 izhaja, da mora biti običajno trajanje nočnega dela oziroma nočne službe nujno krajše od določenega običajnega trajanja dela oziroma službe podnevi.
- 40 Predložitveno sodišče potrebuje tudi odgovor na to vprašanje: ali je, če je država članica določila, da je običajno trajanje nočnega dela delavcev v zasebnem sektorju sedem ur, ob upoštevanju načela enakega obravnavanja dopustno, da je trajanje nočnega dela policistov in gasilcev, zaposlenih v javnem sektorju, daljše, in sicer osem ur – tako kot običajno trajanje njihovega dela podnevi?
- 41 Odgovori na ta vprašanja so pomembni za odločitev v sporu o glavni stvari, saj bi lahko nacionalno sodišče, če bi se izkazalo, da nacionalna zakonodaja o varovanju policistov in gasilcev, ki delajo ponoči, v skladu z razlago Sodišča Evropske unije ni veljavna in ni v skladu z načelom enakega obravnavanja, sprejelo ukrepe za zagotovitev uresničitve cilja Direktive, in sicer ukrepe za omejitev trajanja nočnega dela.
- 42 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije obveznost držav članic, ki izhaja iz direktive, da dosežejo rezultat, ki ga ta določa, in dolžnost na podlagi člena 4(3) PEU in člena 288 PDEU, da sprejmejo vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje te obveznosti, velja za vse organe teh držav članic, vključno s sodnimi organi v okviru njihovih pristojnosti (sodba z dne 7. avgusta 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 43 Za izpolnitev te obveznosti lahko nacionalno sodišče v skladu z načelom skladne razlage upošteva celotno nacionalno pravo in uporabi načine razlage, ki jih priznava to pravo, da zagotovi polni učinek prava Unije in doseže rešitev v skladu z njegovim ciljem (glej v tem smislu sodbi z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi, od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004;584, točka 117, in z dne 8. maja 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 44 Če bi se v obravnavanem primeru uporabilo načelo skladne razlage nacionalnega prava, to ne bi privedlo do razlage nacionalnega prava *contra legem*, saj bi bilo treba morebitno praznino v ZMVR zapolniti z načini razlage, ki so bili že navedeni.
- 45 V obravnavanem primeru je predložitveno sodišče obrazložilo svoje razumevanje celotnega nacionalnega prava, ni pa razpravljalo o razlagi prava Unije, saj mu navedene nejasnosti v zvezi z razlago Direktive 2003/88 kot sodišču, ki je pristojno za odločanje v tej zadevi, dokler ne prejme avtentične razlage Sodišča Evropske unije, preprečujejo njeno neposredno uporabo.

Poseben predlog

- 46 Predložitveno sodišče meni, da je v obravnavanem primeru izpolnjen pogoj za nujni postopek predhodnega odločanja, ki je določen v členu 107 Poslovnika Sodišča. Konkretni spor je eden od tisočih individualnih sporov, ki so jih v zadnjih letih pred sodišči v Bolgariji sprožili policisti in gasilci. Hkrati sodišča v državi zastopajo dve nasprotni stališči, kar resno ogroža pravno varnost, pri čemer trenutno ni odločbe Varhoven kasatsionen sad (vrhovno kasacijsko sodišče) o razlagi tega vprašanja. Zgoraj opisane okoliščine so argument za nujni postopek predhodnega odločanja, s čimer se bo vsem sodiščem omogočilo, da bodo pri številnih enakih sporih ponotranjila razlago Direktive 2003/88, ki jo bo opravilo Sodišče, da bodo lahko uporabila načelo skladne razlage nacionalnega prava.