

Дело C-585/19

Преюдициално запитване

Дата на постъпване:

2 август 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunalul București (Румъния)

Дата на акта за преюдициално запитване:

24 юли 2019 г.

Жалбоподател:

Academia de Studii Economice din București

Отвeтник:

Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale

ДОКЛАД ПО ПРЕЮДИЦИАЛНОТО ЗАПИТВАНЕ

TRIBUNALUL BUCUREȘTI - SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (Окръжен съд Букурещ, Втора административна и данъчна колегия), по искане на жалбоподателя **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (Академия по икономика, Букурещ), с оглед на решението, постановено след съдебното заседание на 13.06.2019 г., съгласно член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), отправя запитване до:

СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

по следните преюдициални въпроси относно тълкуването на член 2, точка 1, член 3, член 6, буква б) от Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета [от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време], тъй като решение по този въпрос ще бъде от полза за решаването на висиящия пред Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal [...] национален спор:

„1) Следва ли определението за „работно време“, което съгласно член 2, точка 1 от Директива 2003/88/ЕО означава „всеки период, през който работникът работи на разположение на работодателя и изпълнява своята дейност или задължения“, да се разбира в смисъл, че се отнася само до един договор (на пълен работен ден), или до всички (трудови) договори, сключени от работника?

2) Трябва ли изискванията, установени за държавите членки с член 3 от Директива 2003/88/ЕО (задължение да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки работник има право на почивка с минимална продължителност от 11 последователни часа за всеки период от 24 часа) и с член 6, буква б) от Директива 2003/88/ЕО (установяване на ограничение за максимална продължителност средно от 48 часа на седмичното работно време, включително извънредния труд), да се тълкуват в смисъл, че установяват ограничения по отношение на един договор или по отношение на всички договори, сключени с един и същ работодател или с различни работодатели?

3) В случай че в отговорите на първия и втория въпрос има тълкуване, което изключва възможността държавите членки да уреждат на национално равнище прилагането на член 3 и член 6, буква б) от Директива 2003/88/ЕО по отношение на [всеки] договор, при липсата на национални разпоредби, които предвиждат, че минималната междудневна почивка и максималното седмично работно време трябва да се спазват по отношение на работника (независимо от това колко трудови договора сключва с един и същ работодател или с различни работодатели), може ли публична институция на държава членка, която действа от името на държавата, да се позове на прякото прилагане на разпоредбите на член 3 и член 6, буква б) от Директива 2003/88/ЕО и да санкционира работодателя за неспазване на ограниченията, предвидени в директивата за междудневната почивка и/или максималното седмично работно време?“

Предмет на спора. Относитими/релевантни факти:

1. С жалба, заведена в регистъра на Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (Окръжен съд Букурещ, Втора административна и данъчна колегия), срещу ответника **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale** (Междинно звено по Оперативна програма „Човешки капитал“ — Министерство на националното образование) (наричана по-нататък „**OI POCU MEN**“), жалбоподателят **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (наричана по-нататък „**ASE**“) иска отмяна на решение № 1035 [от]/[...] 02.08.2018 г., постановено по жалба на ASE срещу акт за установяване на нарушение и [ориг. 2] определяне на задължения към бюджета (наричан по-нататък „**PVC**“) [от] [...] 04.06.2018 г., както и отмяна на акта за установяване на нарушение и определяне на

задължения към бюджета [от] [...] 04.06.2018 г., издаден от ответника *OI POCU MEN*.

2. В жалбата си жалбоподателят посочва, че с акта за установяване на нарушение и определяне на финансови корекции [от] [...] 04.06.2018 г., *OI POCU MEN* налага на ASE București, като бенефициент по проекта *POSDRU/89/1.5/S/59184* (Секторна оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“), с наименование „*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din Romania (Достижения и отлични резултати в следдокторантската изследователска дейност в областта на икономическите науки в Румъния)*“, код SMIS 21574, задължение към бюджета в размер на 13 490,42 [RON], съответстващо на разходи, сметени за недопустими, общо в размер на 13 808 [RON], представляващи разходи за заплати (нетни заплати, данъци, осигурителни вноски на работниците и работодателите) за някои работници и служители от групата за изпълнение на проекта, разходи, обявени от *OI POCU MEN* за недопустими, като се има предвид констатираното превишаване на максималния брой от 13 часа дневно, ограничение, което *OI POCU MEN* счита за установено в съответствие с разпоредбите на Директива 2003/88/ЕО.

3. [На] [...] 10.07.2018 г. жалбоподателят подава срещу посочения по-горе акт за нарушение *жалба по административен ред*, която е отхвърлена от ответника *OI POCU MEN* като неоснователна с решение [от] [...] 02.08.2018 г. въз основа на следните съображения: *а)* правната уредба (посочен е член 3 от Директива 2003/88/ЕО) определя максималния брой часове, които един работник или служител може да работи на ден, не по един договор; *б)* разликите между часа по договор (от 40 минути) и астрономическия час (от 60 минути) не са релевантни, доколкото трудовите договори, свързани с основните задължения на експертите, се сключват съгласно Кодекса на труда за пълно работно време от 40 часа седмично, без да са налице разпоредби за дерогация; *в)* искането за помирителна процедура не е адресирано правилно, тъй като *OI POCU MEN* няма правомощия по отношение на искането за помирителна процедура, и се припомня Инstrukция № 95/17.04.2014 г. на *AM POSDRU*; счита се, че правото на защита на бенефициента е спазено, тъй като му е дадена възможност да представи писмено становище преди издаването на *PVC* [акт за установяване на нарушение и определяне на данъчни задължения] и че изпращането на това становище не представлява реално средство за обжалване; *г)* към датата, на която е подадено искането за възстановяване на разходите, т.е. на 01.04.2013 г., [жалбоподателят] е трябвало да е запознат с разпоредбите на Директива 2003/88/ЕО, и дори без Инstrukция № 64/01.02.2013 г. на *AM POSDRU*, е трябвало да е запознат с ограничението по член 3 от Директива 2003/88/ЕО и да не иска възстановяването на разходи за възнаграждения, които не са съобразени с ограничението от 13 часа дневно.

4. В писмената защита, представена по делото, ответникът Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale (Междинно звено по Оперативна програма „Човешки капитал“ — Министерство на националното образование) (OI ROCU MEN) посочва, [...] че е приложил разпоредбите на Директива 2003/88/ЕО (Директива за работно време) в съответствие с докладите на Европейската комисия до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно прилагането на горепосочената директива от държавите членки.

5. От правилата в областта на трудовото законодателство, които трябва да се тълкуват ограничително, е видно, че продължителността на работното време може да бъде удължена над 48 часа седмично, при условие че средният брой работни часове, изчислен за референтен период от 4 календарни месеца, не надвишава 48 часа седмично, както и че всеки работник или служител има право да работи при различни работодатели или при един и същ работодател въз основа на индивидуални трудови договори, като получава съответното възнаграждение за всеки един от тези договори, с изключение на случаите, в които *ex lege* е недопустимо съвместяването на определени функции. [ориг. 3]

6. Тъй като в договора за финансиране [, който трябва да се счита] за закон за страните, исканията за финансиране, с всички допълнителни изменения и допълнения, индивидуалните трудови договори заедно с допълнителните споразумения към тях няма никакво изключение от разпоредбите на Кодекса на труда относно изчисляването на работното време, не се сочат часовете на работното време на преподавателите, законосъобразно и правилно са взети предвид часовете от 60 минути.

7. Следователно що се отнася до временното прилагане на разпоредбите, регулиращи работното време, по проекта, до датата на влизане в сила на Инструкцията № 64/2013, са били взети предвид най-благоприятните за бенефициента на финансирането законови разпоредби, т.е. максимално допустимите 13 часа на ден, като е приложен член 3 от [Директива] 2003/88/ЕО, в съответствие със смисъла на член 1, параграф 3 от посочената Директива 2003/88/ЕО, съгласно който „(...) директива[та] се прилага за всички сектори на дейност, както обществени, така и частни“.

8. В резултат на това часовете по договор, преобразувани в работни часове, които се регистрират в отчетите за работното време, изготвени от бенефициента на финансирането и от експертите, които са ги попълнили, потвърдени от тях чрез подпис, заедно с документацията за изплащане на заплатите, достигат максималните допустими 13 часа на ден, определени в условията на кредита (в противен случай би се получил резултат, по-голям от 24 часа на ден), обстоятелство, което обосновава заключението, че е налице нарушение на разпоредбите на член 56 [от] Регламент (ЕО) [№] 1083/2008, [на разпоредбите] на член 2, параграф 1 [от] 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; (Правителствено постановление № 759 от 11 юли 2007 г. относно правилата за допустимост на разходите, направени в рамките на операции, финансирани по оперативни програми)], [на разпоредбите] на член 172а, параграф 1, букви в) и е) от Регламент (ЕО) № 2342/2002, както и на посочените по-горе разпоредби, което според ответника води до недопустимост на спорната сума.

Искане за преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз

9. Жалбоподателят иска да бъде отправено преюдициално запитване, за да бъдат поставени преюдициални въпроси за изясняване на разпоредбите на член 2, параграф 1, член 3, член 6, буква б) от Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета.

Факти

10. Твърди се, че с обжалвания административен акт — PVC [от] 04.06.2018 г., по същество се оспорва като „незаконосъобразно“ изплащането от жалбоподателя на съответното възнаграждение на наетите по проекта експерти за отработените от тях часове въз основа на законно сключените трудови договори, с мотива, че тези часове надвишават максималния брой часове, предвиден в правната уредба [на Съюза], по-конкретно в член 3 от Директива 2003/88/ЕО относно някои аспекти на организацията на работното време. На второ място се разглеждат и разпоредбите на Инstrukция № 62/30.08.2012 г. на AM POSDRU (които определят формата на регистриране на дейностите на експертите, т.е. Приложение 3 — отчет за индивидуалното работно време с подробно посочване на часовете, отработени всеки ден за всеки проект, включително основното работно време), разпоредбите на Инstrukция № 64/01.02.2013 г. на AM POSDRU (които считано от 01.02.2013 г. установяват ограничение за отчитането на не повече от 13 часа на ден), разпоредбите на член 114, параграф (1) и член 135, параграф (1) от *Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii* (Закон № 53/2003 относно Кодекса на труда).

Приложими по делото национални разпоредби.

11. *Legea nr. 53/24.01.2003 privind Codul muncii* (Закон № 53/2003 относно Кодекса на труда), в сила от 05.02.2003 г., предвижда:

„**Член 111:** Работното време се състои от всеки период, през който работникът или служителът престоира труд, намира се на разположение на работодателя и изпълнява своята дейност и задължения в съответствие с

клаузите на индивидуалния трудов договор, на приложимия колективен трудов договор и/или на разпоредбите на действащото законодателство“.

„**Член 112**, параграф (1): За работниците и служителите, наети на пълен работен ден, нормалната продължителност на работното време е 8 часа дневно, 40 часа седмично“. [ориг. 4]

„**Член 114**, параграф (1): Максималната законна продължителност на работното време, включително часовете извънреден труд, не може да надвишава 48 часа седмично“.

„**Член 135**, параграф (1): Работниците и служителите имат право на почивка между два работни дни, която не може да бъде по-кратка от 12 последователни часа“.

Релевантни разпоредби на правото на Европейския съюз, приложими по делото

12. Директива 2003/88/ЕО относно някои аспекти на организацията на работното време предвижда следното:

„Член 2 — Определения

По смисъла на настоящата директива се прилагат следните определения:

1. „работно време“ означава всеки период, през който работникът работи на разположение на работодателя и изпълнява своята дейност или задължения, в съответствие с националното законодателство и/или практика;
2. „почивка“ означава всеки период, който не е работно време (...).

Член 3 — Междудневна почивка

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки работник има право на минимална продължителност на междудневна почивка от 11 последователни часа за всеки период от 24 часа.

Член 6 — Максимална продължителност на седмично работно време

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че при съблюдаване на необходимостта от опазване на безопасността и здравето на работниците:

- (а) продължителността на седмичното работно време се ограничава чрез закони, подзаконови или административни разпоредби, или чрез колективни трудови договори или споразумения между социалните партньори;

- (б) средното работно време за всеки седемдневен период, включително извънредния труд, не надвишава 48 часа“.

Мотиви на запитващата юрисдикция за отправяне на преюдициалното запитване

13. Недопустимите разходи, посочени в кредитния документ [от] [...] 04.06.2018 г. представляват всъщност разходи за възнаграждения на експерти и са считани от *OI POCU MEN* за недопустими поради факта, че в определени дни в периода октомври 2012 г. — януари 2013 г., като се съберат часовете, отработени съгласно основното работно време (8 часа дневно), с часовете, отработени в рамките на проекта, както и евентуално също с часовете, отработени по други проекти или други дейности, тези експерти са достигнали общ брой отработени часове на ден, надвишаващ допустимите 13 часа дневно, предвидени в *Instrucțiunea AM POSDRU nr. 64/01.02.2013* (*Инструкция № 64/01.02.2013 г. на AM POSDRU*), ограничение, което според *OI POCU MEN*, дори без *Instrucțiunea AM POSDRU n. 64/01.02.2013* (която е била издадена на 01.02.2013 г., следователно след периода октомври 2012 г. — януари 2013 г., през който съгласно оспорвания кредитен документ са били регистрирани недопустими разходи), произтича от тълкуването и от прякото прилагане на *член 3* и *член 6* от *Директива 2003/88/ЕО*.

14. От друга страна, *член 3* от *Директива 2003/88/ЕО*, едно от правните основания на жалбата, задължава държавите членки да предприемат „необходимите мерки, за да гарантират, че всеки работник има право на минимална продължителност на междудневна почивка от 11 последователни часа за всеки период от 24 часа, и *член 6* от директивата задължава държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че при съблюдаване на необходимостта от опазване на безопасността и здравето на работниците: б) средното работно време за всеки седемдневен период, включително извънредния труд, не надвишава 48 часа“. **[ориг. 5]**

15. Следователно преюдициалните въпроси, насочени към изясняване на съвместимостта на направеното от *OI POCU MEN* тълкуване на *Директива 2003/88/ЕО* относно някои аспекти на организацията на работното време, са от значение за разрешаването на спора.

16. Съдът на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) досега не е анализирал прилагането на *Директива 2003/88/ЕО* във връзка с минималните периоди на междудневна почивка и [...] във връзка с максималната продължителност на седмичното работно време за работника или служителя или за [всеки] договор.

17. Съгласно *член 267*, втора алинея *ДФЕС*, когато по висящо дело е повдигнат преюдициален въпрос, юрисдикцията би могла, ако счита, че по

този въпрос е необходимо решение, за да бъде постановено нейното решение, да поиска от Съда на Европейския съюз да се произнесе.

18. За еднаквото прилагане на правото на Съюза в държавите членки обаче е необходимо, в случай че е налице съмнение относно съвместимостта с Договорите на дадена национална практика или правна уредба, юрисдикцията, която ще се произнесе по делото, да постави на Съда преюдициален въпрос.

19. От друга страна, съществува изключение от това правило, което трябва да се тълкува ограничително. Ако определено тълкуване се налага със сигурност, без никакво основателно съмнение, националната юрисдикция може да приеме, че не е необходимо да отправя запитване и да приложи пряко правото на Съюза.

20. В съдебната практика по дело *Cilfit* подобна ситуация е наречена „теория за *acte clair*“. Целта на тази теория е да се избегне претоварването на Съда с чисто теоретични или несвързани с решаването на спора въпроси.

21. Националните съдилища обаче не могат да твърдят, че дадена разпоредба на Договора е ясна, освен ако не е изяснена от практиката на Съда. В случай че националната юрисдикция откаже да отправи запитване до Съда, позовавайки се на „теорията за *acte clair*“, при липсата на съдебна практика съществува възможност за нарушение на правото на справедлив процес, установено в член 6, параграф 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека [и основните свободи]. В този смисъл Европейският съд по правата на човека постановява по дело *Ullens de Schooten* срещу Белгия, че отказът на национална юрисдикция да използва механизма на преюдициалното запитване може да създаде проблеми, свързани със съвместимостта на производството с правото на справедлив процес, дори ако юрисдикцията, която трябва да се произнесе, не е орган за контрол на законосъобразността.

22. Независимо от това, доколкото има някакво съмнение относно тълкуването на Договора за [функционирането на] ЕС и съвместимостта на националното право с разпоредбите на този Договор, юрисдикцията е длъжна да отправи до Съда преюдициално запитване. С други думи, ако уважаването на жалбата може да се осъществи и без да се отправя преюдициално запитване, нейното отхвърляне не може да се осъществи без предварително изясняване чрез преюдициално запитване на съвместимостта на тълкуването на OI POCU MEN с правото [на Съюза]. В противен случай би било нарушено правото на справедлив процес на жалбоподателя ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI.

[...]

[...]

Букурещ, 24.07.2019 г.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ