

Věc C-585/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

2. srpna 2019

Předkládající soud:

Tribunalul București (Rumunsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

24. července 2019

Žalobkyně:

Academia de Studii Economice din București

Žalovaný:

Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale

ZPRÁVA O ŽÁDOSTI O ROZHODNUTÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE

TRIBUNALUL BUCUREȘTI - SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (Soud prvního stupně v Bukurešti, druhý senát pro správní a daňové spory) na návrh žalobkyně **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (Akademie ekonomických studií v Bukurešti), s ohledem na výsledek jednání ze dne 13. června 2019, na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) žádá, aby:

SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE

odpověděl na následující předběžné otázky týkající se výkladu čl. 2 bodu 1, článku 3, článku 6 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES [ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby], jelikož toto rozhodnutí je užitečné pro účely rozhodnutí vnitrostátního sporu, který probíhá u Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (Soud prvního stupně v Bukurešti, druhý senát pro správní a daňové spory) (*omissis*):

„1) Rozumí se [výrazem] „pracovní doba“, jak je definován v čl. 2 bodě 1 směrnice 2003/88/ES, jakákoli doba, během níž pracovník pracuje, je k dispozici zaměstnavateli a vykonává svou činnost nebo povinnosti“ na základě jednotlivé smlouvy (na plný úvazek), nebo na základě všech (pracovních) smluv uzavřených tímto pracovníkem?

2) Musí být požadavky uložené členským státům článkem 3 směrnice 2003/88/ES (povinnost přijmout nezbytná opatření, aby každý pracovník měl nárok na minimální denní odpočinek po dobu 11 po sobě jdoucích hodin během 24 hodin) a článkem 6 písm. b) směrnice 2003/88/ES (stanovení maximální délky průměrné týdenní pracovní doby včetně přesčasů na 48 hodin) vykládány v tom smyslu, že zakládají limity ve vztahu k jednotlivé smlouvě, nebo ve vztahu ke všem smlouvám uzavřeným se stejným zaměstnavatelem nebo s různými zaměstnavateli?

3) V případě, že odpovědi na první a druhou otázku vedou k takovému výkladu, který vylučuje možnost, aby členské státy mohly na vnitrostátní úrovni upravit použití článku 3 a článku 6 písm. b) směrnice 2003/88/ES ve vztahu ke [každé] smlouvě, pokud neexistují vnitrostátní právní předpisy upravující skutečnost, že minimální denní odpočinek a maximální délka týdenní pracovní doby se musí týkat pracovníka (bez ohledu na to, kolik pracovních smluv uzavře se stejným zaměstnavatelem nebo s různými zaměstnavateli), může se veřejná instituce členského státu, která jedná jménem státu, dovolávat přímého účinku ustanovení článku 3 a článku 6 písm. b) směrnice 2003/88/ES a sankcionovat zaměstnavatele z důvodu nedodržení limitů stanovených směrnicí, které se týkají denního odpočinku nebo maximální délky týdenní pracovní doby?“

Předmět sporu. Relevantní skutečnosti:

1. Žalobou zapsanou do rejstříku Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (Soud prvního stupně v Bukurešti, druhý senát pro správní a daňové spory) se žalobkyně **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI (ASE)** vůči žalovanému **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale** (Zprostředkující subjekt pro operační program Lidský kapitál - Ministerstvo školství) (**OI POCU MEN**) domáhá zrušení rozhodnutí č. 1035 (*omissis*) ze dne 2. srpna 2018, které bylo vydáno na základě stížnosti ASE proti protokolu o zjištění nesrovnalostí a stanovení pohledávek státu (PVC) (*omissis*) ze dne 4. června 2018, a zrušení protokolu o zjištění nesrovnalostí a stanovení pohledávek státu (*omissis*) ze dne 4. června 2018, které vydal žalovaný **OI POCU MEN**.

2. Ve své žalobě žalobkyně uvedla, že prostřednictvím protokolu o zjištění nesrovnalostí a stanovení finančních oprav (*omissis*) ze dne 4. června 2018 **OI POCU MEN** stanovil k tíži ASE București, která je příjemcem projektu **POSDRU/89/1.5/S/59184** (Odvětvový operační program rozvoje lidských zdrojů) nazvaného „*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul*“

științelor economice din Romania (Výkonnost a vynikající výsledky v postdoktorandském výzkumu v oblasti ekonomických věd v Rumunsku)“, kód SMIS 21574, pohledávku státu ve výši 13 490,42 [RON], což odpovídá výdaji, který je považován za nezpůsobilý, v celkové výši odpovídající 13 808 [RON], což představuje mzdové náklady (čistá mzda, daně, příspěvky pracovníka a zaměstnavatele) vztahující se k některým pracovníkům skupiny realizující projekt, výdaje prohlášené za nezpůsobilé ze strany *OI POCU MEN* s ohledem na zjištění překročení maximálního počtu 13 hodin denně, což je limit, který *OI POCU MEN* považuje za stanovený v souladu s ustanoveními *směrnice 2003/88/ES*.

3. Proti výše uvedenému protokolu o nesrovnalostech podala žalobkyně *správní stížnost (omissis)* ze dne 10. července 2018, která byla rozhodnutím žalovaného *OI POCU MEN (omissis)* ze dne 2. srpna 2018 zamítnuta jako neopodstatněná na základě následujících úvah: **a)** legislativa (je citován *článek 3 směrnice 2003/88/ES*) upravuje maximální počet hodin, které může osoba odpracovat za den, nikoli ve vztahu k jednotlivé smlouvě; **b)** rozdíly mezi smluvní dobou (40 minut) a civilní dobou (60 minut) nejsou relevantní, pokud jsou pracovní smlouvy týkající se základní funkce odborníků uzavřeny na základě zákoníku práce s pracovní dobou na plný úvazek 40 hodin týdně, aniž by existovala ustanovení zakládající výjimku; **c)** návrh na zahájení smírčího řízení byl podán k nesprávnému subjektu, jelikož *OI POCU MEN* nemá pravomoci ohledně návrhu na smírčí řízení, a dále je zopakováno to, co je uvedeno v pokynech *AM POSDRU č. 95/17.04.2014*; má se tedy za to, že právo příjemce na obhajobu je dodrženo, neboť je mu před vydáním PVC [protokol o zjištění nesrovnalostí a stanovení pohledávek státu] umožněno podat písemné vyjádření a podání tohoto vyjádření nepředstavuje skutečný opravný prostředek; **d)** v den podání žádosti o náhradu, tedy dne 1. dubna 2013, měla [žalobkyně] znát ustanovení *směrnice 2003/88/ES* a dokonce i při neexistenci *Pokynů AM POSDRU č. 64/01.02.2013* měla znát limit uvedený v *článku 3 směrnice 2003/88/ES* a neměla požadovat náhradu výdajů souvisejících s odměnami, které překračují limit 13 hodin denně.

4. V *žalobní odpovědi* obsažené ve spise žalovaný Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale (*OI POCU MEN*) uvedl, že (*omissis*) uplatnil ustanovení *směrnice 2003/88/ES* (směrnice o pracovní době) v souladu se zprávami Evropské komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o provádění výše uvedené směrnice členskými státy.

5. Z ustanovení v oblasti pracovního práva, která mají být vykládána restriktivně, vyplývá, že délka pracovní doby může být prodloužena na více než 48 hodin týdně, a to pod podmínkou, že průměrná pracovní doba vypočtená pro referenční období 4 kalendářních měsíců nepřesahuje 48 hodin týdně, a že každý zaměstnanec má právo pracovat u různých zaměstnavatelů nebo u stejného zaměstnavatele na základě individuálních pracovních smluv, přičemž obdrží odpovídající odměnu za každou z těchto smluv, s výjimkou situací, kdy je na základě zákona stanovena neslučitelnost kumulace určitých funkcí.

6. Vzhledem k tomu, že smlouva o financování, kterou je třeba považovat za zákon mezi stranami, žádosti o financování, se všemi dodatečnými úpravami a dodatky, jednotlivé pracovní smlouvy spolu s dodatky k těmto smlouvám nezakládají žádnou odchylku od ustanovení zákoníku práce, pokud jde o výpočet pracovní doby, neodkazují na dobu týkající se pracovní doby učitelů, byl výkaz legitimně a správně učiněn ve vztahu k době 60 minut.

7. S ohledem na dočasné uplatňování ustanovení upravujících pracovní dobu týkající se projektu, tedy do data vstupu pokynů č. 64/2013 v platnost, byla tudíž zohledněna právní ustanovení, která byla pro příjemce financování nejpříznivější, tedy maximální limit 13 hodin denně při použití článku 3 směrnice 2003/88/ES v souladu s účelem čl. 1 odst. 3 uvedené směrnice 2003/88/ES, který uvádí, že „*směrnice se vztahuje na všechna odvětví činností, veřejná i soukromá*“.

8. V důsledku toho smluvní hodiny převedené na pracovní hodiny, které jsou zaznamenány v časových výkazech spravovaných příjemcem financování a odborníky, kteří je vyplnili a potvrdili podpisem, spolu s platební dokumentací ohledně odměn dosahují maximálního limitu 13 hodin denně, který je stanoven v titulu pohledávky (v opačném případě by výsledkem bylo více než 24 hodin denně), což je prvek, který vedl k závěru o porušení ustanovení článku 56 nařízení (ES) č. 1083/2006[6], [ustanovení] čl. 2 odst. 1 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; nařízení vlády č. 759 ze dne 11. července 2007 o pravidlech způsobilosti výdajů vzniklých v rámci finančních operací prostřednictvím operačních programů], [ustanovení] čl. 172a odst. písm. c) a f) nařízení (ES) č. 2342/2002, společně s výše uvedenými ustanoveními, což je skutečnost, která podle názoru žalovaného vede k nezpůsobilosti výdajů.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru Evropské unie

9. Žalobkyně navrhuje podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce za účelem předložení předběžných otázek s cílem objasnit ustanovení čl. 2 bodu 1, článku 3, čl. 6. písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES.

Skutkový stav

10. Prostřednictvím napadeného správního aktu - PVC ze dne 4. června 2018 - je žalobkyni v zásadě vytýkána „protiprávní“ platba odměn odborníkům zaměstnaným v rámci projektu za pracovní dobu, kterou tito odborníci odpracovali na základě platně uzavřených pracovních smluv, s odůvodněním, že tato pracovní doba překračuje maximální počet hodin stanovený [unijní] právní úpravou, přesněji *článkem 3 směrnice 2003/88/ES* o některých aspektech úpravy pracovní doby. Zadržely jsou uplatněna ustanovení Pokynů AM POSDRU č. 62/30.08.2012 (které stanovily formát pro zaznamenávání činností odborníků, konkrétně příloha 3 - individuální docházková karta, s podrobným uvedením

hodin odpracovaných každý den na každém projektu, včetně základní pracovní doby), ustanovení Pokynů AM POSDRU č. 64/01.02.2013 (které počínaje 1. únorem 2013 stanovily limit počtu 13 hodin denně), ustanovení čl. 114 odst. 1 a ustanovení čl. 135 odst. 1 Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii (zákon č. 53/2003 o zákoníku práce).

Ustanovení vnitrostátního práva použitelná na projednávanou věc

11. Legea nr. 53/24.01.2003 privind Codul muncii (zákon č. 53/2003 o zákoníku práce), v platnosti od 5. února 2003, stanoví:

„Článek 111: Pracovní doba je jakákoli doba, během níž pracovník vykonává svou práci, je k dispozici zaměstnavateli a vykonává své úkoly nebo povinnosti v souladu s ustanoveními individuální pracovní smlouvy, použitelné kolektivní pracovní smlouvy nebo ustanoveními platných právních předpisů“.

„Článek 112 odst. 1: U zaměstnanců zaměstnaných na plný úvazek činí běžná délka pracovní doby 8 hodin denně a 40 hodin týdně“.

„Článek 114 odst. 1: Maximální zákonná délka pracovní doby nesmí včetně přesčasů překročit 48 hodin týdně“.

„Článek 135 odst. 1: Zaměstnanci mají mezi dvěma pracovními dny právo na odpočinek, který nesmí být kratší než 12 po sobě jdoucích hodin“.

Ustanovení unijního práva použitelná na projednávanou věc

12. Směrnice 2003/88/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby stanoví:

„Článek 2 - Definice

Pro účely této směrnice se rozumí:

1. „pracovní dobou“ jakákoli doba, během níž pracovník pracuje, je k dispozici zaměstnavateli a vykonává svou činnost nebo povinnosti v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi;
2. „doba odpočinku“ každá doba, která není pracovní dobou [...].

Článek 3 - Denní odpočinek

Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby každý pracovník měl nárok na minimální denní odpočinek po dobu 11 po sobě jdoucích hodin během 24 hodin.

Článek 6 - Maximální délka týdenní pracovní doby

Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby v souladu s potřebou chránit bezpečnost a zdraví pracovníků

- a) *byla délka týdenní pracovní doby omezena právními a správními předpisy nebo kolektivními smlouvami nebo dohodami mezi sociálními partnery;*
- b) *nepřekračovala průměrná délka pracovní doby pro každé období sedmi dnů včetně přesčasů 48 hodin“.*

Důvody, které vedly předkládající soud k podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

13. Nezpůsobilé výdaje uplatněné prostřednictvím titulu pohledávky (*omissis*) ze dne 4. června 2018 ve skutečnosti představují výdaje na odměny odborníků, které jsou ze strany *OI POCU MEN* považovány za nezpůsobilé z toho důvodu, že tito odborníci v období říjen 2012 - leden 2013, v určitých dnech, kdy nahromadili odpracované hodiny týkající se základní pracovní doby (8 hodin denně) s hodinami odpracovanými v rámci projektu, případně také s hodinami odpracovanými na jiných projektech nebo v rámci jiných činností, dosáhli celkového počtu hodin odpracovaných za den, který převyšuje limit 13 hodin denně, jenž je stanoven v *Instrucțiunea AM POSDRU nr. 64/01.02.2013 (Pokyn AM POSDRU č. 64/01.02.2013)*, přičemž *OI POCU MEN* uvádí, že tento limit i při neexistenci *Pokynu AM POSDRU č. 64/02.01.2013* (který byl vydán dne 1. února 2013, tedy po období říjen 2012 - leden 2013, pro které byly z napadeného titulu pohledávky zaznamenány nezpůsobilé výdaje) vyplývá z výkladu a přímého účinku článku 3 a článku 6 směrnice 2003/88/ES.

14. Současně článek 3 směrnice 2003/88/ES, který představuje jeden z právních základů žaloby, ukládá členským státům povinnost „přijmout nezbytná opatření, aby každý pracovník měl nárok na minimální denní odpočinek po dobu 11 po sobě jdoucích hodin během 24 hodin, a článek 6 směrnice ukládá členským státům povinnost přijmout nezbytná opatření, aby v souladu s potřebou chránit bezpečnost a zdraví pracovníků: b) nepřekračovala průměrná délka pracovní doby pro každé období sedmi dnů včetně přesčasů 48 hodin“.

15. V důsledku toho předběžné otázky, jejichž cílem je objasnit slučitelnost výkladu směrnice 2003/88/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby, který zastává *OI POCU MEN*, ovlivňují řešení sporu.

16. Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) doposud neposuzoval uplatňování směrnice 2003/88/ES pokud jde o minimální doby denního odpočinku a (*omissis*) pokud jde o maximální délku týdenní pracovní doby týkající se pracovníka nebo [každé] smlouvy.

17. Podle čl. 267 druhého pododstavce SFEU platí, že vyvstane-li před soudem členského státu předběžná otázka, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této

otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr o rozhodnutí o této otázce.

18. Pro jednotné uplatňování unijního práva v členských státech je však nezbytné, pokud existuje pochybnost o slučitelnosti určité vnitrostátní praxe nebo vnitrostátní legislativy se Smlouvami, aby soud, který ve věci rozhoduje, předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku.

19. Kromě toho existuje výjimka z tohoto pravidla, kterou je třeba vykládat restriktivně. Pokud je určitý výklad stanoven s jistotou a neponechává prostor pro žádnou rozumnou pochybnost, může mít vnitrostátní soud za to, že otázka není nezbytná, a může přímo použít unijní právo.

20. Takováto situace byla v rozsudku Cilfit označena jako „teorie *acte clair*“. Cílem této teorie je zabránit zahlcení Soudního dvora čistě teoretickými otázkami nebo otázkami, které nesouvisí s řešením sporu.

21. Vnitrostátní soudy však nemohou tvrdit, že ustanovení Smlouvy je jasné, pokud toto ustanovení nebylo vyjasněno judikaturou Soudního dvora. V případě, že vnitrostátní soud odmítne předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku s odkazem na „teorii *acte clair*“ při neexistenci judikaturního základu, může dojít k porušení práva na spravedlivý proces, které je zakotveno v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V tomto ohledu Evropský soud pro lidská práva ve věci *Ullens de Schooten v. Belgie* rozhodl, že odmítnutí vnitrostátního soudu využít mechanismu předběžné otázky může představovat problémy stran slučitelnosti soudního řízení s právem na spravedlivý proces, a to i když soud, který věc projednává, není orgánem přezkoumávajícím legalitu.

22. Nicméně, pokud má soud jakoukoli pochybnost ohledně výkladu Smlouvy [o FEU] a slučitelnosti vnitrostátního práva s ustanoveními této Smlouvy, je povinen předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Jinými slovy, žalobě je možné vyhovět i bez podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, avšak k jejímu zamítnutí nemůže dojít bez předchozího vyjasnění slučitelnosti výkladu zastávaného OI POCU MEN s unijním právem, prostřednictvím předběžné otázky. V opačném případě by bylo porušeno právo žalobkyně ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI na spravedlivý proces.

(omissis)

(omissis)

Bukurešť, 24. července 2019