

**Predmet C-585/19**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

2. kolovoza 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Tribunalul București (Rumunjska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

24. srpnja 2019.

**Tužitelj:**

Academia de Studii Economice din București

**Tuženik:**

Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale

---

**IZVJEŠĆE O ZAHTJEVU ZA PRETHODNU ODLUKU**

**TRIBUNALUL BUCUREȘTI - SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL** (Viši sud u Bukureštu, Drugo vijeće za upravne i porezne sporove, Rumunjska) na zahtjev tužitelja **ACADEMIJE DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (Akademija ekonomskih studija u Bukureštu, Rumunjska), s obzirom na ono što je odlučeno nakon rasprave od 13. lipnja 2019., na temelju članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), traži da:

**SUD EUROPSKE UNIJE**

odgovori na sljedeća prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje članka 2. točke 1., članka 3., članka 6. točke (b) Direktive 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena], jer je odluka o tim pitanjima korisna za odluku u nacionalnom sporu koji je u tijeku pred Tribunalulom București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (Viši sud u Bukureštu, Drugo vijeće za upravne i porezne sporove) [*omissis*]:

„1. Znači li [izraz] ‚radno vrijeme‘, kako je definiran člankom 2. točkom 1. Direktive 2003/88/EZ, ‚vremensko razdoblje u kojem radnik radi, stoji na raspolaganju poslodavcu i obavlja svoje poslove i zadatke‘ na temelju pojedinačnog ugovora (u punom radnom vremenu) ili na temelju svih ugovora (o radu) koje je taj radnik sklopio?

2. Treba li zahtjeve koji su utvrđeni za države članice člankom 3. Direktive 2003/88/EZ (obveza poduzimanja potrebnih mjera kako bi se svakome radniku osiguralo pravo na dnevni odmor u trajanju od najmanje 11 sati neprekidno, unutar vremena od 24 sata) i člankom 6. točkom (b) Direktive 2003/88/EZ (ograničavanje prosječnog broja radnih sati na najviše 48 sati tjedno, uključujući prekovremene sate) tumačiti na način da postavljaju ograničenja u odnosu na pojedinačni ugovor ili u odnosu na sve ugovore koji su sklopljeni s istim poslodavcem ili s različitim poslodavcima?

3. U slučaju da odgovori na prvo i drugo pitanje podrazumijevaju tumačenje koje isključuje mogućnost država članica da na nacionalnoj razini urede primjenu članka 3. i članka 6. točke (b) Direktive 2003/88/EZ u odnosu na [svaki] ugovor, može li se javna institucija države članice, koja djeluje u ime države, pozvati na izravnu primjenu odredbi članka 3. i članka 6. točke (b) Direktive 2003/88/EZ i sankcionirati poslodavca zbog nepoštovanja ograničenja koja su predviđena Direktivom za dnevni odmor i/ili najdulje tjedno radno vrijeme, kada nema nacionalnih zakonskih odredbi kojima se uređuje okolnost da najmanje trajanje dnevnog odmora i najdulje tjedno radno vrijeme moraju biti povezani s radnikom (neovisno o broju ugovora o radu koje radnik sklopi s istim poslodavcem ili s različitim poslodavcima)?”

### **Predmet spora i relevantne činjenice**

1. *Tužbom* koju je zaprimio Tribunalul București, Secțiune a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (Viši sud u Bukureštu, Drugo vijeće za upravne i porezne sporove) tužitelj, **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (u daljnjem tekstu: ASE), zahtijevao je u odnosu na tuženika, **Organismula Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale** (Posredničko tijelo za operativni program Ljudski kapital, Ministarstvo nacionalnog obrazovanja, Rumunjska, u daljnjem tekstu: *OI POCU MEN*), poništenje odluke br. 1035 [od] [omissis] 2. kolovoza 2018., koja je donesena povodom prigovora koji je ASE podnio protiv zapisnika o utvrđivanju nepravilnosti i **[orig. str. 2.]** potraživanja iz proračuna (u daljnjem tekstu: Zapisnik) [od] [omissis] 4. lipnja 2018., i poništenje zapisnika o utvrđivanju nepravilnosti i potraživanja iz proračuna [od] [omissis] 4. lipnja 2018. koji je donio tuženik *OI POCU MEN*.

2. U svojoj tužbi, tužitelj je naveo da je zapisnikom o utvrđivanju nepravilnosti i financijskih ispravaka [od] [omissis] 4. lipnja 2018., *OI POCU MEN*, na teret ASE-a, kao korisnika projekta *POSDRU/89/1.5/S/59184* (Sektorski operativni

program razvoja ljudskih potencijala) naziva „Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din România” (Uspješnost i izvrsnost u poslijedoktorskom istraživanju u području ekonomskih znanosti u Rumunjskoj), oznake SMIS 21574, utvrdio potraživanja iz proračuna u iznosu 13 490,42 [rumunjskih leja (RON)] koja odgovaraju trošku koji se smatrao neprihvatljivim, u ukupnom iznosu od 13 808 [rumunjskih leja (RON)], a koji predstavlja troškove plaća (neto plaća, porezi, doprinosi na teret radnika i na teret poslodavca) koji se odnose na određene radnike iz skupine za provedbu programa, i koje je *OI POCU MEN* proglasio nedopuštenima, s obzirom na utvrđeno prekoračenje maksimalnog broja od 13 sati dnevno, što je ograničenje koje *OI POCU MEN* smatra utvrđenim u skladu s odredbama Direktive 2003/88/EZ.

3. Protiv prethodno navedenog zapisnika o nepravilnostima tužitelj je podnio *prigovor u upravnom postupku* [od] [omissis] 10. srpnja 2018. koji je tuženik *OI POCU MEN* odbio kao neosnovan odlukom [od] [omissis] 2. kolovoza 2018., na temelju sljedećih argumenata: (a) propisima (navodi se *članak 3. Direktive 2003/88/EZ*) uređuje se maksimalan broj sati koji može odraditi jedna osoba dnevno, a ne po pojedinačnom ugovoru; (b) razlika između ugovornog sata (od 40 minuta) i standardnog sata (od 60 minuta) nije relevantna sve dok su ugovori o radu koji se odnose na osnovne zadatke stručnjaka sklopljeni na temelju Zakonika o radu, na puno radno vrijeme u trajanju od 40 sati tjedno, i nema odstupajućih odredbi; (c) zahtjev za mirenje podnesen je pogrešnom subjektu, s obzirom na to da *OI POCU MEN* nije nadležan za zahtjeve za mirenje, što je potvrđeno uputama Autoritatea de Management, Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane (Upravljačko tijelo za Sektorski operativni program razvoja ljudskih potencijala, u daljnjem tekstu: *AM POSDRU*), *br. 95 od 17. travnja 2014.*; stoga se smatra da se poštovalo pravo na obranu korisnika time što mu je dopušteno dostaviti pisano očitovanje prije donošenja Zapisnika [zapisnik o utvrđivanju nepravilnosti i potraživanja iz proračuna], i dostava takvog očitovanja ne predstavlja stvarno i pravo pravno sredstvo; (d) na dan kad je podnesen zahtjev za povrat, odnosno 1. travnja 2013., [tužitelj] je trebao biti upoznat s odredbama *Direktive 2003/88/EZ*, i, čak i da nema *Uputa AM POSDRU-a br. 64 od 1. veljače 2013.*, trebao je biti upoznat s ograničenjem iz *članka 3. Direktive 2003/88/EZ* i ne zatražiti povrat troškova koji se odnose na plaću za rad koji prekoračuje ograničenje od 13 sati dnevno.

4. U *odgovoru na tužbu* koji se nalazi u spisu, tuženik, Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale (*OI POCU MEN*), naveo je [da] [omissis] je primijenio ono što je propisano Direktivom 2003/88/EZ (Direktiva o radnom vremenu) u skladu s izvješćima Europske komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija, u vezi s provedbom navedene direktive od strane država članica.

5. Iz pravila u području radnopravnog zakonodavstva, koje treba usko tumačiti, proizlazi da radno vrijeme može trajati i više od 48 sati tjedno, pod uvjetom da prosječan broj radnih sati, izračunan u referentnom razdoblju od četiri kalendarska

mjeseca, ne prelazi 48 sati tjedno i da svaki radnik ima pravo raditi kod različitih poslodavaca ili kod istog poslodavca na temelju pojedinačnih ugovora o radu te ostvariti pravo na odgovarajuću plaću na temelju svakog od tih ugovora, osim u slučajevima u kojima su *ex lege* predviđene zabrane radi kumulacije određenih zadataka. [orig. str. 3.]

6. Budući da ugovor o financiranju [treba smatrati] mjerodavnim dokumentom između stranaka i da zahtjevi za financiranje sa svim naknadnim izmjenama i dopunama, pojedinačnim ugovorima o radu i dodatnim aktima koji se odnose na njih, ne odstupaju od onoga što je propisano Zakonikom o radu u odnosu na izračun radnih sati, to jest, u njima nema upućivanja na trajanje sata radnog vremena docenata, veza sa satom u trajanju od 60 minuta zakonito je i pravilno uspostavljena.

7. Stoga, u pogledu privremene primjene odredbi kojima se uređuje radno vrijeme koje se odnosi na projekt, sve do stupanja na snagu Uputa br. 64/2013, uzeti su u obzir pravni propisi koji su povoljniji za korisnika financiranja, odnosno ograničenje najduljeg trajanja od 13 sati dnevno primjenom članka 3. [Direktive] 2003/88/EZ, u skladu sa svrhom članka 1. stavka 3. navedene Direktive 2003/88/EZ, prema kojem se „*Direktiva [...] primjenjuje na sve sektore djelatnosti, kako javne, tako i privatne*”.

8. Stoga, ugovorni sati preneseni u radne sate koji su upisani u evidencije radnog vremena koje vodi korisnik financiranja i stručnjaci koji su ih sastavili i ovjerali svojim potpisima, uključujući dokumentaciju o isplati plaća, dosegli su ograničenje trajanja od najviše 13 sati dnevno koje je utvrđeno u dužničkom instrumentu (u suprotnom, došlo bi se do rezultata od više od 24 sata dnevno), što je element koji je doveo do zaključka da je došlo do povrede članka 56. Uredbe (EZ) [br.] 1083/2006, [odredbi] članka 2. stavka 1. [Hotărâreje Guvernului nr. 759 din 11 iulie 2007 privind regulile de eligibilitate a cheltuielilor efectuate în cadrul operațiunilor finanțate prin programele operaționale (Uredba vlade br. 759 od 11. srpnja 2007. o pravilima prihvatljivosti troškova u okviru djelatnosti koje se financiraju operativnim programima, u daljnjem tekstu: HG br. 759/2007)], [odredbi] članka 172.a stavka 1. točaka (c) i (f) Uredbe (EZ) br. 2342/2002, uključujući navedene odredbe, što je okolnost koja, prema tuženikovom mišljenju, dovodi do neprihvatljivosti predmetnog iznosa.

### **Zahtjev za prethodnu odluku upućen Sudu Europske unije**

9. Tužitelj traži upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku kako bi se postavila prethodna pitanja u svrhu pojašnjenja odredbi članka 2. točke 1., članka 3., članka 6. točke (b) Direktive 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća.

## Činjenice

10. U bitnome se navodi da se pobijanim upravnim aktom, Zapisnikom [od] 4. lipnja 2018., tužitelju stavlja na teret „nezakonito” plaćanje naknada stručnjacima koji su zaposleni na projektu, za radne sate koji su potonji odradili na temelju zakonito sklopljenih ugovora o radu, s obrazloženjem da takvi radni sati prelaze maksimalan broj radnih sati koji je propisan zakonodavstvom [Unije], konkretnije *člankom 3. Direktive 2003/88/EZ* o određenim vidovima organizacije radnog vremena. Razmotrene su i odredbe Uputa *AM POSDRU-a* br. 62 od 30. kolovoza 2012. (kojima je utvrđen oblik evidencije rada stručnjaka, odnosno Prilog 3. - pojedinačne evidencije radnog vremena s detaljnim podacima o radnim satima svakog dana za svaki projekt, uključujući osnovno radno vrijeme), odredbe Uputa *AM POSDRU-a* br. 64 od 1. veljače 2013. (kojima je utvrđeno, od 1. veljače 2013., ograničenje zbroja od 13 sati dnevno), odredbe *članka 114. stavka 1. i članka 135. stavka 1. Legeje nr. 53/2003* privind *Codul muncii (Zakon br. 53/2003 o Zakoniku o radu)*.

## Primjenjive nacionalne odredbe

11. Zakon br. 53 od 24. siječnja 2003. o Zakoniku o radu, koji je stupio na snagu 5. veljače 2003., predviđa:

*„Članak 111.: Radno vrijeme vremensko je razdoblje u kojem radnik obavlja svoj rad, stoji na raspolaganju poslodavcu i izvršava svoje zadatke i obveze u skladu s odredbama pojedinačnog ugovora o radu, primjenljivog kolektivnog ugovora i/ili odredbama propisa na snazi”.*

*„Članak 112. stavak 1.: Za zaposlene osobe koje rade u punom radnom vremenu trajanje redovnog radnog vremena iznosi osam sati dnevno i 40 sati tjedno”.*  
[orig. str. 4.]

*„Članak 114. stavak 1.: Najdulje zakonsko trajanje radnog vremena ne smije biti dulje od 48 sati tjedno, uključujući prekovremene sate”.*

*„Članak 135. stavak 1.: Između dva radna dana, radnici imaju pravo na odmor u trajanju od najmanje 12 sati neprekidno”.*

## Primjenjive/relevantne odredbe prava Europske unije

12. *Direktiva 2003/88/EZ o određenim vidovima organizacije radnog vremena* predviđa:

*„Članak 2. Definicije*

Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeći pojmovi:



1. *„radno vrijeme” je vremensko razdoblje u kojem radnik radi, stoji na raspolaganju poslodavcu i obavlja svoje poslove i zadatke u skladu s nacionalnim propisima i/ili praksom;*
2. *„vrijeme odmora” je vremensko razdoblje koje nije radno vrijeme [...]*

### **Članak 3. Dnevni odmor**

*Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi se svakome radniku osiguralo pravo na dnevni odmor u trajanju od najmanje 11 sati neprekidno, unutar vremena od 24 sata.*

### **Članak 6. Najdulje tjedno radno vrijeme**

*Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi se osiguralo da, u skladu s potrebama zaštite sigurnosti i zdravlja radnika:*

- (a) *broj radnih sati tjedno bude utvrđen zakonima i drugim propisima ili kolektivnim ugovorima ili sporazumima između socijalnih partnera;*
- (b) *prosječan broj radnih sati u svakom sedmodnevnom razdoblju, uključujući prekovremene sate, ne prelazi 48.”*

### **Razlozi zbog kojih je sud uputio zahtjev za prethodnu odluku**

13. Neprihvatljivi troškovi koji su navedeni u dužničkom instrumentu [od] [omissis] 4. lipnja 2018., predstavljaju, u praksi, troškove plaća stručnjaka, koje je *OI POCU MEN* smatrao neprihvatljivima jer su ti stručnjaci, u razdoblju od listopada 2012. do siječnja 2013., u određenim danima, zbrajanjem radnih sati koje se odnose na osnovno radno vrijeme (8 sati dnevno) i radnih sati u okviru projekta te, eventualno, radnih sati na drugim projektima ili poslovima, dosegli ukupan broj dnevnih radnih sati koji prekoračuje ograničenje od 13 sati dnevno koje je propisano *Instrukciuneom AM POSDRU nr. 64/01.02.2013 (Uputa AM POSDRU-a br. 64 od 1. veljače 2013.)*, odnosno ograničenje koje *OI POCU MEN* smatra da, čak i da nema *Upute AM POSDRU-a br. 64 od 1. veljače 2013.* (koja je donesena 1. veljače 2013., dakle, nakon razdoblja od listopada 2012. do siječnja 2013. za koje su evidentirani neprihvatljivi troškovi s osnove osporenih potraživanja), proizlazi iz tumačenja i izravne primjene članka 3. i članka 6. *Direktive 2003/88/EZ*.

14. Istodobno, članak 3. *Direktive 2003/88/E*, koji predstavlja jednu od pravnih osnova akta kojim je pokrenut postupak, obvezuje države članice da poduzimaju „potrebne mjere kako bi se svakome radniku osiguralo pravo na dnevni odmor u trajanju od najmanje 11 sati neprekidno, unutar vremena od 24 sata”, a članak 6. *Direktive* obvezuje države članice da poduzimaju „potrebne mjere kako bi se osiguralo da, u skladu s potrebama zaštite sigurnosti i zdravlja radnika: (b)

*prosječan broj radnih sati u svakom sedmodnevnom razdoblju, uključujući prekovremene sate, ne prelazi 48". [orig. str. 5.]*

15. Stoga, prethodna pitanja kojima je cilj pojasniti usklađenost *OI POCU MEN*-ovog tumačenja *Direktive 2003/88/EZ o određenim vidovima organizacije radnog vremena*, utječu na rješenje spora.

16. Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) do sada nije razmatrao primjenu *Direktive 2003/88/EZ* u pogledu minimalnoj razdoblja dnevnog odmora i [omissis] najduljeg trajanja tjednog radnog vremena po radniku ili po [svakom] ugovoru.

17. U skladu s člankom 267. drugim stavkom UFEU-a, ako se prethodno pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku, sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči.

18. Međutim, radi ujednačene primjene prava Unije u državama članicama, potrebno je da, u slučaju kada postoji sumnja u usklađenost određene nacionalne prakse ili zakona s ugovorima, sud koji odlučuje o predmetu uputi prethodno pitanje Sudu.

19. S druge strane, postoji iznimka od tog pravila, koju valja usko tumačiti. Ako se određeno tumačenje nameće sa sigurnošću, isključujući svaku razumnu dvojbu, nacionalni sud može smatrati da pitanje nije potrebno i izravno primijeniti pravo Unije.

20. Takva situacija nazvana je u predmetu *Cilfit* „doktrina *acte clair*”. Svrha je navedene doktrine da izbjegne preopterećivanje Suda čisto teorijskim pitanjima ili onima koja nemaju veze s rješavanjem predmeta.

21. Međutim, nacionalni sudovi ne mogu zaključiti da je odredba Ugovora jasna, osim ako ona nije pojašnjena sudskom praksom Suda. Ako nacionalni sud odbije uputiti pitanje Sudu tako da se pozove na „doktrinu *acte clair*”, a da nema temelja u sudskoj praksi, postoji mogućnost povrede prava na pošteno suđenje iz članka 6. stavka 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava [i temeljnih sloboda]. U tom smislu, u predmetu *Ullens de Schooten protiv Belgije*, Europski sud za ljudska prava presudio je da odbijanje nacionalnog suda da se posluži mehanizmom prethodnog pitanja može dovesti do poteškoća vezanih za usklađenost postupka s pravom na pošteno suđenje, čak i ako sud koji razmatra predmet nije tijelo za kontrolu zakonitosti.

22. Ipak, u onoj mjeri u kojoj postoji bilo kakva sumnja u tumačenje Ugovora [o funkcioniranju] Europske unije i u usklađenost nacionalnog prava s odredbama tog ugovora, sud je dužan uputiti prethodno pitanje Sudu. Drugim riječima, iako se tužba može prihvatiti i bez upućivanja prethodnog pitanja, ona se ne može odbiti bez prethodnog pojašnjenja, putem prethodnog pitanja, usklađenosti *OI POCU MEN*-ovog tumačenja s pravom [Unije]. U suprotnom, došlo bi do povrede

prava na pošteno suđenje tuženika ACADEMIJE DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI.

[*omissis*]

[*omissis*]

U Bukureštu, 24. srpnja 2019.

RADNI DOKUMENT