

C-585/19. sz. ügy**Előzetes döntéshozatal iránti kérelem****A benyújtás napja:**

2019. augusztus 2.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunalul București (Románia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. július 24.

Felperes:

Academia de Studii Economice din București

Alperes:Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital
Uman – Ministerul Educației Naționale

JELENTÉS AZ ELŐZETES DÖNTÉSHOZATAL IRÁNTI KÉRELEMRŐL

A TRIBUNALUL BUCUREȘTI - SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (bukaresti törvényszék, közigazgatási és adójogi perekben való eljárásra hatáskörrel rendelkező második tanács, Románia) a felperes **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (bukaresti közgazdaságtudományi akadémia) kérelme alapján, a 2019. június 13-i tárgyalás végén meghozott határozat tükrében, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 267. cikke alapján kéri, hogy:

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA

válaszolja meg az előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett alábbi kérdéseket, amelyek tárgyát [a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló, 2003. november 4-i] 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikke 1. pontjának, 3. cikkének és 6. cikke b) pontjának értelmezése képezi, mivel e kérdések megválaszolása hasznos lenne a Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal (bukaresti törvényszék, közigazgatási és adójogi perekben való eljárásra hatáskörrel rendelkező második tanács) előtt folyamatban lévő belföldi jogvita elbírálása szempontjából [omissis]:

„1) Úgy kell-e érteni a 2003/88/EK irányelv 2. cikkének 1. pontjában meghatározott »munkaidő« [kifejezést], hogy »az az időtartam, amely alatt a munkavállaló [egyetlen, (teljes munkaidőre szóló) szerződés alapján] dolgozik, a munkáltató rendelkezésére áll, és tevékenységét vagy feladatát végzi« vagy az a munkavállaló által megkötött valamennyi (munka)szerződésre vonatkozik?

2) Úgy kell-e értelmezni a 2003/88/EK irányelv 3. cikkével (annak kötelezettsége, hogy a tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy minden munkavállalót 24 órás időtartamonként 11 összefüggő órából álló minimális napi pihenőidő illessen meg) és 6. cikkének b) pontjával (a heti átlagos munkaidőre, a túlórákat is beleértve, legfeljebb 48 órás felső korlát rögzítése) a tagállamokra nézve meghatározott követelményeket, hogy azok egyetlen szerződéssel vagy azonos munkáltatóval, illetve több különböző munkáltatóval megkötött valamennyi szerződéssel kapcsolatban hoznak létre korlátokat?

3) Arra az esetre, ha az első és a második kérdésre adott válaszok olyan értelmezést eredményeznek, amely szerint kizárt annak a lehetősége, hogy a tagállamok nemzeti szinten szabályozhatják a 2003/88/EK irányelv 3. cikkének és 6. cikke b) pontjának az [egyres] szerződésekkel kapcsolatos alkalmazását olyan nemzeti rendelkezések hiányában, amelyek szabályozzák azt, hogy a minimális napi pihenőidőnek és a maximális heti munkaidőnek a munkavállalóhoz kell kötődnie (függetlenül attól, hogy ugyanazzal vagy különböző munkáltatókkal hány munkaszerződést köt meg), valamely tagállamnak az állam nevében eljáró közintézménye hivatkozhat-e a 2003/88/EK irányelv 3. cikke és 6. cikke b) pontja rendelkezéseinek közvetlen alkalmazhatóságára és alkalmazhat-e szankciót a munkáltatóval szemben amiatt, hogy az nem tartotta be az irányelv által a napi pihenőidőre és/vagy a maximális heti munkaidőre előírt korlátozásokat?”

A jogvita tárgya. Releváns/hivatkozott tények:

1. A felperes **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI (ASE)** az alperes **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale**vel (közoktatási minisztérium humántőke operatív programért felelős közreműködő szervezet, Románia) (**OI POCU MEN**) szemben a Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscalnál (bukaresti törvényszék, közigazgatási és adójogi perekben való eljárásra hatáskörrel rendelkező második tanács) nyilvántartásba vett keresettel kérte a bíróságot, hogy az semmisítse meg a szabálytalanságok megállapításáról és a kincstár felé fennálló tartozások meghatározásáról szóló [eredeti 2. o.] 2018. június 24-[i] [omissis] jegyzőkönyv (PVC) ellen az ASE által előterjesztett panaszt követően meghozott, 2018. augusztus 2-[i] [omissis] 1035. sz. határozatot és az alperes **OI POCU MEN** által kiadott, a szabálytalanságok megállapításáról és a kincstár felé fennálló tartozások meghatározásáról szóló, 2018. június 4-[i] [omissis] jegyzőkönyvet.

2. A felperes a keresetében előadta, hogy az *OI POCU MEN* a szabálytalanságok megállapításáról és a pénzügyi korrekciók meghatározásáról szóló, 2018. június 4-[i] [omissis] jegyzőkönyvvel az ASE Bucureștinek mint a „*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din România (Teljesítmény és kiválóság a Románia területén végzett posztdoktori közgazdaságtudományi kutatásban)*” címet viselő, SMIS 21574 kódszámú *POSDRU/89/1.5/S/59184* projekt (humánerőforrás-fejlesztési ágazati operatív program) kedvezményezettjének terhére 13 490,42 [RON] összegű, a kincstár felé fennálló tartozást állapított meg összesen 13 808 [RON] összegű nem elszámolhatónak minősülő olyan kiadás miatt, amely a projekt végrehajtásáért felelős csoportban részt vevő egyes munkavállalók díjazásával (nettó munkabérrel, adókkal, munkáltatói és munkavállalói járulékokkal) kapcsolatos olyan kiadásokból áll, amelyekkel kapcsolatban az *OI POCU MEN* megállapította, hogy azok nem számolhatók el a napi maximális 13 órás felső korlát túllépése miatt, amely felső korlátot az *OI POCU MEN* álláspontja szerint a 2003/88/EK irányelv rendelkezéseinek megfelelően határozták meg.

3. A felperes a fent említett, szabálytalanságok megállapításáról szóló jegyzőkönyv ellen 2018. július 10-[én] [omissis] *közigazgatási panaszt* terjesztett elő, amelyet az alperes *OI POCU MEN* megalapozatlanságra hivatkozással 2018. augusztus 2-[án] [omissis] a következő megfontolások alapján utasított el: **a**) a jogszabály (hivatkozás a *2003/88/EK irányelv 3. cikkére*) a valamely személy által ledolgozható maximális óraszámot nem szerződésenként, hanem naponként szabályozza, **b**) a szerződés szerinti (40 perces) óra és a naptári (60 perces) óra közötti eltérések egészen addig nem relevánsak, amíg – eltérést engedő rendelkezések hiányában – a szakértők alapfunkciójával kapcsolatos munkaszerződéseket a munka törvénykönyve alapján, heti 40 órás teljes munkaidőre kötik meg, eltérést engedő rendelkezések nélkül, **c**) az egyeztetési eljárást nem a megfelelő személynél kezdeményezték, mivel az *OI POCU MEN* e tekintetben nem rendelkezik hatáskörrel, emellett megismétli az *AM POSDRU* (a humánerőforrás-fejlesztési ágazati program irányító hatósága) Románia) *2014. április 17-i 95. sz. utasításának* rendelkezéseit; következésképpen úgy tekinthető, hogy a kedvezményezett védelemhez való joga biztosított azzal, hogy a PVC [a szabálytalanságok megállapításáról és a kincstár felé fennálló tartozások meghatározásáról szóló jegyzőkönyv] kiadása előtt írásbeli állásfoglalást terjeszthet elő, ezen állásfoglalás előterjesztése azonban nem minősül tényleges jogorvoslatnak; **d**) a [felperesnek] a megtérítés iránti kérelem előterjesztésének napján, vagyis 2013. április 1-jén ismernie kellett volna a *2003/88/EK irányelv* rendelkezéseit és még az *AM POSDRU 2013. február 1-jei 64. sz. utasításának* hiányában is ismernie kellett volna a *2003/88/EK irányelv 3. cikkében* meghatározott korlátozást, így nem kérhette volna olyan kiadások megtérítését, amelyek a napi 13 órás felső határt meghaladó díjazásokhoz kapcsolódnak.

4. Az alperes Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale (közoktatási minisztérium humántőke operatív programért felelős közreműködő szervezet) (*OI POCU MEN*) az iratanyagba becsatolt *ellenkérelmében* előadta, [hogy] [omissis] a *2003/88/EK*

irányelv (munkaidőről szóló irányelv) rendelkezéseit a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az említett irányelv tagállamok általi végrehajtásáról szóló jelentéseivel összhangban alkalmazta.

5. A megszorítóan értelmezendő munkajogi szabályokból az következik, hogy a munkaidő tartama heti 48 órán felül is meghosszabbítható, feltéve hogy a munkaórák átlaga 4 naptári hónapos referencia-időszakon belül nem haladja meg a heti 48 órát és minden egyes munkavállaló jogosult arra, hogy egyéni munkaszerződések alapján különböző munkáltatóknál vagy ugyanannál a munkáltatónál végezzen munkát, amelyért az egyes ilyen szerződéseknek megfelelő díjazásban részesül, kivéve az olyan helyzeteket, amelyekben a törvény erejénél fogva összeegyeztethetetlen egyes funkciók halmozása. **[eredeti 3. o.]**

6. Mivel a finanszírozási megállapodást a felek egymás közötti viszonyában törvénynek [kell tekinteni], a finanszírozási kérelmek és azok valamennyi későbbi módosítása, valamint kiegészítése, az egyéni munkaszerződések és azok kiegészítései nem térnek el a munka törvénykönyvének rendelkezéseitől a munkaórák számítását illetően, nem utalnak az oktatók munkaidejével kapcsolatos órára, a munkaidő jogszerűen és helyesen a 60 perces órához kapcsolódik.

7. Következésképpen a projekttel kapcsolatos munkaidőt szabályozó rendelkezések átmeneti alkalmazását illetően a 64/2013. sz. utasítás hatálybalépéséig a finanszírozás kedvezményezettje számára előnyösebb jogszabályi rendelkezéseket – vagyis a 2003/88/EK [irányelv] 3. cikkének alkalmazásával a 13 órás felső korlátot – vették figyelembe az említett 2003/88/EK irányelv 1. cikke (3) bekezdése logikájának megfelelően, amely szerint „az irányelvet kell alkalmazni [...] valamennyi köz- és magán- tevékenységi ágazatban”.

8. Következésképpen a finanszírozás kedvezményezettje és a kitöltést végző szakértők által kezelt, az utóbbiak által aláírás révén és a díjazások kifizetési dokumentációjával megerősített munkaórajegyzékekben nyilvántartott, munkaórákká átszámított szerződési órák legfeljebb a jegyzőkönyvben rögzített napi 13 órát érik el (ennek hiányban az eredmény meghaladná a napi 24 órát), ami annak megállapítását eredményezte, hogy a finanszírozás kedvezményezettje megsértette az 1083/2006/EK rendelet 56. cikk[ének] rendelkezéseit, a 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 (az operatív programok révén finanszírozott ügyletek keretében felmerült kiadások elszámolhatóságának szabályairól szóló, 2007. július 11-i 759. sz. kormányrendelet)] 2. cikke (1) bekezdésének [rendelkezéseit], a 2342/2002/EK rendelet 172a. cikke (1) bekezdése c) és f) pontjának [rendelkezéseit], valamint a fent említett rendelkezéseket; ebből az alperes álláspontja szerint az következik, hogy a szóban forgó összeg nem számolható el.

Az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezése

9. A felperes előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését kéri a 2003/88/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikke 1. pontja, 3. cikke és 6. cikke b) pontja rendelkezéseinek tisztázására irányuló kérdések előterjesztése céljából.

Tényállás

10. Az eljáró bíróság lényegében előadja, hogy az alperes a megtámadott közigazgatási határozat – a 2018. június 4-[i] PVC – révén azt rója a felperes terhére, hogy „jogellenesen” fizetett díjazást a projektbe bevont szakértők számára a jogszerűen megkötött munkaszerződések alapján általuk teljesített munkaórákért, mivel az említett munkaórák száma meghaladja [az uniós] szabályozás, konkrétan a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelv 3. cikke által előírt maximális óraszámot. Másodlagosan megvizsgálja az AM POSDRU 2012. augusztus 3-i 62. sz. utasításában szereplő rendelkezéseket (amelyek meghatározták a szakértők tevékenysége nyilvántartásának formátumát, vagyis a 3. sz. mellékletben szereplő egyéni munkaórajegyzéket, amely az egyes projekteket illetően napi bontásban, részletesen jelöli a ledolgozott órákat, ideértve a rendes munkaidőt), az AM POSDRU 2013. február 1-jei 64. sz. utasításában szereplő rendelkezéseket (amelyek 2013. február 1-jétől rögzítették a napi 13 órás felső korlátot), a *Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii (a munka törvénykönyvéről szóló 53/2003. sz. törvény)* 114. cikke (1) bekezdésének és 13. cikke (1) bekezdésének rendelkezéseit.

A jelen ügyben alkalmazandó nemzeti rendelkezések.

11. A 2003. február 5-től hatályos *Legea nr. 53/24.01.2003 privind Codul muncii (a munka törvénykönyvéről szóló 2003. január 24-i 53. sz. törvény)* a következőképpen rendelkezik:

„111. cikk: Munkaidő az az időtartam, amely alatt a munkavállaló dolgozik, a munkáltató rendelkezésére áll, és feladatait és funkcióit végzi az egyéni munkaszerződés, a hatályos kollektív szerződés rendelkezéseinek és/vagy nemzeti jogszabályoknak és/vagy a hatályos jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően.”

„112. cikk (1) bekezdése: A teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalók esetében a rendes munkaidő napi 8 óra és heti 40 óra”. [eredeti 4. o.]

„114. cikk (1) bekezdése: A törvényes munkaidő maximális időtartama, a túlórák is beleértve, nem haladhatja meg a heti 48 órát”.

„135. cikk (1) bekezdése: A munkavállalókat két munkanap között legalább 12 összefüggő órából álló pihenőidő illeti meg”.

A jelen ügyben alkalmazandó/hivatkozott uniós jogi rendelkezések

12. *A munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelv a következőképpen rendelkezik:*

„2. cikk – Meghatározások

Ennek az irányelvnek az alkalmazásában:

1. *munkaidő: az az időtartam, amely alatt a munkavállaló dolgozik, a munkáltató rendelkezésére áll, és tevékenységét vagy feladatát végzi a nemzeti jogszabályoknak és/vagy gyakorlatnak megfelelően;*
2. *pihenőidő: az az időtartam, amely nem minősül munkaidőnek [...].*

3. cikk – Napi pihenőidő

A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy minden munkavállalót 24 órás időtartamonként 11 összefüggő órából álló minimális napi pihenőidő illessen meg.

6. cikk – Maximális heti munkaidő

A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a munkavállalók biztonságának és egészségének védelmével összhangban:

- a) *a heti munkaidő időtartamát törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések, kollektív szerződések vagy a szociális partnerek által megkötött megállapodások útján korlátozzák;*
- b) *hétnapos időtartamokban az átlagos munkaidő, a túlórákat is beleértve, ne haladja meg a 48 órát.”*

Az okok, amelyek a kérdést előterjesztő bíróságot arra készítették, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen elő

13. A 2018. június 4-[i] [omissis] jegyzőkönyvvel hivatkozott nem elszámolható kiadások valójában a szakértők olyan díjazásai, amelyeket az *OI POCU MEN* amiatt nem tekint elszámolhatóknak, hogy a szóban forgó szakértők napi ledolgozott óraszám a 2012. október és 2013. január közötti időszakban, meghatározott napokon – az alaplunkaidő (napi 8 óra) keretében ledolgozott órákat a projekt keretében ledolgozott órákkal és adott esetben a más projektekkel vagy más tevékenységekkel összefüggésben ledolgozott órákkal halmozva – túllépte az *Instrucțiunea AM POSDRU nr. 64/01.02.2013 (az AM POSDRU 2013. február 1-jei 64. sz. utasítása)* által előírt napi 13 órás felső határt, ami az *OI POCU MEN* álláspontja szerint – az *AM POSDRU* (2013. február 1-jén, vagyis a nem elszámolható kiadások vitatott jegyzőkönyvben történő rögzítésével érintett 2012. október és 2013. január közötti időszakot követően kiadott) *2013. február*

1-jei 64. sz. utasítása hiányában is a 2003/88/EK irányelv 3. és 6. cikkének értelmezéséből és közvetlen alkalmazhatóságából következik.

14. Ezzel egyidejűleg a 2003/88/EK irányelv 3. cikke, amely az eljárást megindító kereset egyik jogalapja, arra kötelezi a tagállamokat, hogy meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy „minden munkavállalót 24 órás időtartamonként 11 összefüggő órából álló minimális napi pihenőidő illessen meg, míg az irányelv 6. cikke arra kötelezi a tagállamokat, hogy meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a munkavállalók biztonságának és egészségének védelmével összhangban b) hétnapos időtartamokban az átlagos munkaidő, a túlórákat is beleértve, ne haladja meg a 48 órát”. [eredeti 5. o.]

15. Következésképpen a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 2003/88/EK irányelv OI POCU MEN által követett értelmezése összeegyeztethetőségének tisztázására irányuló előzetes kérdések kihatnak a jogvita elbírálására.

16. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) ez idáig nem vizsgálta meg a 2003/88/EK irányelvnek a minimális napi pihenőidőre és [omissis] a munkavállalónkénti vagy [egyed] szerződésenkénti maximális heti munkaidőre tekintettel történő alkalmazhatóságát.

17. Az EUMSZ 267. cikk második bekezdése alapján, ha egy tagállam bírósága előtt előzetes döntéshozatalra előterjesztendő kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérdés eldöntésére, kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést.

18. Mindazonáltal az uniós jognak a tagállamok által történő egységes alkalmazásához szükséges, hogy abban az esetben, ha kétség merül fel valamely nemzeti gyakorlatnak vagy szabályozásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét illetően, az eljáró bíróság a Bírósághoz forduljon előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel.

19. Másrészt létezik az e szabály alóli, szigorúan értelmezendő kivétel. Amennyiben valamely értelmezés bizonyosan kizár minden észszerű kétséget, a nemzeti bíróság dönthet úgy, hogy a kérdés előterjesztése nem szükséges, és közvetlenül alkalmazza az uniós jogot.

20. Ezt az esetet nevezték el a Cilfit-ítéletben „*acte clair*”-doktrínának. Ezen doktrína célja annak elkerülése, hogy pusztán elméleti és a jogvita eldöntésével semmilyen kapcsolatban nem álló kérdésekkel a Bíróság ügyei felhalmozódjanak.

21. Mindazonáltal a nemzeti bíróságok nem állapíthatják meg, hogy a Szerződés valamely rendelkezése egyértelmű, kivéve, ha azt a Bíróság ítélkezési gyakorlata annak nyilvánította. Abban az esetben, ha a nemzeti bíróság az „*acte clair*”-doktrínára hivatkozással ítélkezési gyakorlat hiányában elutasítja, hogy a Bíróság elé kérdést terjesszen, fennáll az emberi jogok [és az alapvető

szabadságok] védelméről szóló európai egyezmény 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt, tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének lehetősége. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az Ullens de Schooten kontra Belgium ügyben megállapította, hogy az előzetes döntéshozatalra utalás eljárásának a nemzeti bíróság általi elutasítása felveti annak kérdését, hogy az eljárás összeegyeztethető-e a tisztességes eljáráshoz való joggal, még ha az eljáró bíróság nem is felülvizsgálati szerv.

22. Mindazonáltal amennyiben bármilyen kétség merül fel az Európai Unió működéséről szóló Szerződés értelmezésével és a belső jognak az e Szerződéssel való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, az eljáró bíróság köteles előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel a Bírósághoz fordulni. Más szóval, még ha az eljáró bíróság anélkül is helyt adhat a keresetnek, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztene elő, azt nem utasíthatja el anélkül, hogy előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés útján előzetesen ne tisztázná az OI POCU MEN általi értelmezésének a[z] [uniós] joggal való összeegyeztethetőségét. Ellenkező esetben megsértené a felperes ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI tisztességes eljáráshoz való jogát.

[omissis]

[omissis]

Bukarest, 2019. július 24.