

Sprawa C-585/19**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

2 sierpnia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunalul București (Rumunia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

24 lipca 2019 r.

Strona skarżąca:

Academia de Studii Economice din București

Strona pozwana:

Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale

**SPRAWOZDANIE W SPRAWIE WNIOSKU O WYDANIE ORZECZENIA
W TRYBIE PREJUDYCJALNYM**

TRIBUNALUL BUCUREȘTI – SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (Sąd Najwyższy w Bukareszcie, drugi wydział administracyjno-podatkowy), na wniosek strony skarżącej **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (Akademia Ekonomiczna w Bukareszcie), w świetle postanowień z rozprawy z dnia 13 czerwca 2019 r., na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wnosi o to, aby:

TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

udzielił odpowiedzi na następujące pytania dotyczące wykładni art. 2 ust. 1, art. 3 i art. 6 lit. b) dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady [z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy], ponieważ decyzja w tym zakresie jest istotna w celu rozstrzygnięcia sporu krajowego zawisłego przed Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal [...]:

„1) Czy [pojęcie] „czas pracy” w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/88/WE oznacza „każdy okres, podczas którego pracownik pracuje, jest do dyspozycji pracodawcy oraz wykonuje swoje działania lub spełnia obowiązki” na podstawie pojedynczej umowy (na pełen etat) lub na podstawie wszystkich umów (o pracę) zawartych przez tego pracownika?

2) Czy wymogi ustanowione dla państw członkowskich w art. 3 dyrektywy 2003/88/WE (obowiązek podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, że każdy pracownik jest uprawniony do minimalnego dobowego odpoczynku w wymiarze 11 nieprzerwanych godzin, w okresie 24-godzinnym) oraz w art. 6 lit. b) dyrektywy 2003/88/WE (ustalenie przeciętnego wymiaru czasu pracy w okresie siedmiodniowym, łącznie z pracą w godzinach nadliczbowych, nieprzekraczającego 48 godzin) należy interpretować w ten sposób, że ustanawiają one limity w odniesieniu do pojedynczej umowy czy w odniesieniu do wszystkich umów zawartych z tym samym pracodawcą lub z różnymi pracodawcami?

3) W przypadku, gdyby odpowiedzi na pytanie pierwsze i drugie wiązały się z interpretacją, według której wykluczają one możliwość uregulowania przez państwa członkowskie na poziomie krajowym zastosowania w odniesieniu do [każdej] z umów art. 3 i art. 6 lit. b) dyrektywy 2003/88/WE, przy braku przepisów krajowych regulujących okoliczność, że minimalny dzienny okres odpoczynku i maksymalny tygodniowy wymiar czasu pracy muszą dotyczyć pracownika (niezależnie od tego, ile umów o pracę zawrze on z tym samym pracodawcą lub z różnymi pracodawcami), czy instytucja publiczna państwa członkowskiego działająca w imieniu państwa członkowskiego może powoływać się na bezpośrednie zastosowanie przepisów art. 3 i art. 6 lit. b) dyrektywy 2003/88/WE i ukarać pracodawcę za nieprzestrzeganie limitów dziennego odpoczynku lub maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy przewidzianych w dyrektywie?”

Przedmiot sporu. Fakty mające znaczenie dla sprawy:

1. W skardze zarejestrowanej w Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal, strona skarżąca **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI (ASE)** wniosła przeciwko stronie pozwanej **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale** (instytucja pośrednicząca programu operacyjnego Kapitał Ludzki – Ministerstwo Edukacji Narodowej) (**OI POCU MEN**) o stwierdzenie nieważności decyzji nr 1035 [z dnia]/[...] 2 sierpnia 2018 r., wydanej w następstwie skargi złożonej przez ASE w odniesieniu do protokołu ustalenia nieprawidłowości i [OR 2] ustalenia wierzytelności podatkowych (PVC) [z dnia] [...] 4 czerwca 2018 r. oraz stwierdzenie nieważności protokołu ustalenia nieprawidłowości i ustalenia wierzytelności podatkowych [z dnia] [...] 4 czerwca 2018 r. wydanego przez stronę pozwaną **OI POCU MEN**.

2. W skardze strona skarżąca stwierdziła, że w protokole stwierdzającym nieprawidłowości i ustalającym korekty finansowe [z dnia] [...] 4 czerwca 2018 r. *OI POCU MEN* ustaliła względem ASE București, jako beneficjenta projektu *POSDRU/89/1.5/S/59184*, (Sektorowy program operacyjny na rzecz rozwoju zasobów ludzkich) zatytułowanego „*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din Romania (Skuteczność i doskonałość w badaniach podoktoranckich w dziedzinie nauk ekonomicznych w Rumunii)*”, kod SMIS 21574, wierzytelność podatkową w wysokości 13 490,42 [RON], odpowiadającą wydatkom uznanym za niekwalifikowalne, na całkowitą kwotę 13 808 [RON], stanowiącą wydatki na wynagrodzenia (wynagrodzenie netto, podatki, składki pracowników i pracodawców) niektórych pracowników zespołu projektowego, wydatki uznane przez *OI POCU MEN* jako niekwalifikowalne, z uwagi na to, że przekroczona została maksymalna liczba 13 godzin dziennie, który to limit, według *OI POCU MEN*, został ustalony zgodnie z przepisami dyrektywy 2003/88/WE.

3. Strona skarżąca złożyła zażalenie administracyjne na wyżej wymieniony protokół nieprawidłowości [dnia] [...] 10 lipca 2018 r. które zostało oddalone jako bezzasadne decyzją [z dnia] [...] 2 sierpnia 2018 r. przez stronę pozwaną *OI POCU MEN*, na podstawie następujących okoliczności: a) przepisy (przytoczony jest art. 3 dyrektywy 2003/88/WE) regulują maksymalną liczbę godzin, które osoba może przepracować dziennie, a nie w ramach pojedynczej umowy; b) różnice między umowną godziną pracy (40 minut) a godziną zegarową (60 minut) nie mają znaczenia, o ile umowy o pracę odnoszące się do podstawowej funkcji ekspertów zawierane są na podstawie kodeksu pracy, w pełnym wymiarze czasu pracy wynoszącym 40 godzin tygodniowo, bez przepisów stanowiących odstępstwo; c) wniosek o postępowanie pojednawcze został skierowany do niewłaściwego organu, ponieważ *OI POCU MEN* nie ma uprawnień w odniesieniu do wniosku o postępowanie pojednawcze, potwierdzono zatem treść pouczenia *AM POSDRU nr 95/17.04.2014*; uznaje się zatem, że prawo beneficjenta do obrony jest przestrzegane, ponieważ miał on prawo przesłać pisemne oświadczenie o zajętych stanowisku przed wydaniem PVC [sprawozdanie o stwierdzeniu nieprawidłowości i ustaleniu wierzytelności podatkowych], a przekazanie tego oświadczenia o zajętych stanowisku nie stanowi rzeczywistego środka odwoławczego; d) w dniu złożenia wniosku o zwrot, tj. w dniu 1 kwietnia 2013 r. [strona skarżąca] powinna była znać przepisy dyrektywy 2003/88/WE, a nawet w przypadku braku *pouczenia AM POSDRU nr 64/01.02.2013* powinna była znać limit określony w art. 3 dyrektywy 2003/88/WE i nie powinna była żądać zwrotu kosztów związanych z wynagrodzeniami przekraczającymi limit 13 godzin dziennie.

4. W odpowiedzi na skargę zawartej w aktach sprawy strona pozwana Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale (instytucja pośrednicząca programu operacyjnego Kapitał Ludzki - Ministerstwo Edukacji Narodowej) (*OI POCU MEN*) stwierdza że [...] zastosowała się do przepisów dyrektywy 2003/88/WE (dyrektywy w sprawie czasu pracy) zgodnie ze sprawozdaniami Komisji Europejskiej dla Parlamentu

Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wykonania przez państwa członkowskie wyżej wymienionej dyrektywy.

5. Z przepisów prawa pracy, które należy interpretować w sposób zawężający, wynika, że czas pracy może zostać przedłużony na ponad 48 godzin tygodniowo, pod warunkiem że średnia liczba godzin pracy, obliczona dla okresu rozliczeniowego wynoszącego cztery miesiące kalendarzowe, nie przekracza 48 godzin tygodniowo, oraz że każdy pracownik ma prawo do pracy u różnych pracodawców lub u tego samego pracodawcy, na podstawie odrębnych umów o pracę, otrzymując odpowiednie wynagrodzenie za każdą z tych umów, z wyjątkiem sytuacji, w których z mocy prawa przewidziana jest niezgodność wynikająca z nakładania się niektórych funkcji. [OR 3]

6. Ponieważ umowę o finansowanie [należy uznać] za umowę między stronami, wnioski o finansowanie, wraz ze wszystkimi późniejszymi zmianami i uzupełnieniami oraz poszczególne umowy o pracę wraz z aktami dodatkowymi do nich nie stanowią odstępstwa od przepisów kodeksu pracy w zakresie obliczania czasu pracy, nie odnoszą się też do czasu pracy nauczycieli, uznano za obowiązującą zgodnie z prawem i prawidłowo godzinę oznaczającą 60 minut.

7. W związku z powyższym, w odniesieniu do tymczasowego stosowania przepisów regulujących czas pracy w ramach projektu, do dnia wejścia w życie pouczenia nr 64/2013 uwzględniono hipotezy prawne najkorzystniejsze dla beneficjenta finansowania, tj. maksymalny limit 13 godzin dziennie przy zastosowaniu art. 3 [dyrektywy] 2003/88/WE, zgodnie z ratio legis art. 1 ust. 3 przytaczanej dyrektywy 2003/88/WE, zgodnie z którym „niniejszą dyrektywę stosuje się do wszystkich sektorów działalności, zarówno publicznego, jak i prywatnego”.

8. W związku z powyższym godziny umowne przełożone na godziny pracy, zarejestrowane na formularzach obecności zarządzanych przez beneficjenta dofinansowania i ekspertów, którzy je wypełnili, zatwierdzone przez nich podpisem, wraz z dokumentacją dotyczącą wypłaty wynagrodzeń, osiągają limit maksymalny 13 godzin w dniu określonym w tytule wierzytelności (w przeciwnym razie byłoby to ponad 24 godziny dziennie), co prowadzi do wniosku, że naruszone zostały przepisy art. 56 rozporządzenia (WE) [nr] 1083/2008, [przepisy] art. 2 ust. 1 wytycznych 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; rozporządzenie rządu nr 759 z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie zasad regulujących kwalifikowalność wydatków poniesionych w ramach operacji finansowanych przez programy operacyjne], [przepisy] art. 172a ust. 1 lit. c) i f) rozporządzenia (WE) nr 2342/2002, wraz z przepisami, o których mowa powyżej, co zdaniem strony pozwanej oznacza, że przedmiotowa kwota nie kwalifikuje się.

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym skierowany do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

9. Strona skarżąca wnosi o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu przedstawienia pytań prejudycjalnych mających na celu wyjaśnienie przepisów art. 2 ust. 1, art. 3 i art. 6 lit. b) dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

10. Stwierdza się zasadniczo, że w zaskarżonym akcie administracyjnym – PVC [z dnia] 4 czerwca 2018 r. – zakwestionowano „bezprawne” wypłacenie przez stronę skarżącą ekspertom zatrudnionym w ramach projektu wynagrodzenia za przepracowane przez nich godziny na podstawie pełnoprawnie zawartych umów o pracę, z tego względu, że liczba tych godzin przekracza maksymalną liczbę godzin przewidzianą w przepisach [Unii Europejskiej], a w szczególności w art. 3 dyrektywy 2003/88/WE dotyczącym niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Ponadto rozpatrywane są również postanowienia zawarte w pouczeniu AM POSDRU nr 62/30.08.2012 (które ustalają format rejestrowania działalności ekspertów, a mianowicie załącznik 3 - indywidualny formularz obecności, ze szczegółowym określeniem godzin przepracowanych każdego dnia dla każdego projektu, w tym czasu bazowego), postanowienia zawarte w pouczeniu AM POSDRU nr 64/01.02.2013 (w którym ustalono, począwszy od dnia 1 lutego 2013 r., limit naliczania 13 godzin dziennie), postanowienia art. 114 ust. 1 oraz art. 135 ust. 1 *Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii (ustawa nr 53/2003 dotycząca kodeksu pracy)*.

Przepisy krajowe mające zastosowanie w niniejszej sprawie.

11. *Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii (ustawa nr 53/2003 dotycząca kodeksu pracy)*, obowiązująca od 5 lutego 2003 r., na której mocy:

„Artykuł 111: Czas pracy składa się z każdego okresu, w którym pracownik wykonuje swoją pracę, pozostaje do dyspozycji pracodawcy oraz wypełnia swoje obowiązki i zadania, zgodnie z postanowieniami indywidualnej umowy o pracę, obowiązującego układu zbiorowego pracy lub obowiązującymi przepisami prawa.”

„Artykuł 112, ust. 1: W przypadku pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin normalny czas pracy wynosi 8 godzin dziennie i 40 godzin tygodniowo.” [OR 4]

„Artykuł 114, ust. 1: Maksymalny ustawowy czas pracy nie może przekraczać 48 godzin tygodniowo, co obejmuje również nadgodziny.”

„Artykuł 135, ust. 1: Pomiędzy dwoma dniami roboczymi pracownikom przysługuje prawo do okresu odpoczynku, który nie może być krótszy niż 12 kolejnych godzin.”

Przepisy prawa Unii mające zastosowanie w niniejszej sprawie

12. Dyrektywa 2003/88/WE dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy, której postanowienia brzmią następująco:

„Artykuł 2 – Definicje

Dla celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1. „*czas pracy*”: oznacza każdy okres, podczas którego pracownik pracuje, jest do dyspozycji pracodawcy oraz wykonuje swoje działania lub spełnia obowiązki, zgodnie z przepisami krajowymi lub praktyką krajową;
2. „*okres odpoczynku*” oznacza każdy okres, który nie jest czasem pracy;

Artykuł 3 – Odpoczynek dobowy

Państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że każdy pracownik jest uprawniony do minimalnego dobowego odpoczynku w wymiarze 11 nieprzerwanych godzin, w okresie 24-godzinnym.

Artykuł 6 – Maksymalny tygodniowy wymiar czasu pracy

Państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że zgodnie z potrzebą zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników:

- a) *wymiar tygodniowego czasu pracy jest ograniczony w drodze przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, lub układów zbiorowych pracy, lub porozumień zawartych między partnerami społecznymi;*
- b) *przeciętny wymiar czasu pracy w okresie siedmiodniowym, łącznie z pracą w godzinach nadliczbowych, nie przekracza 48 godzin.”*

Powody, które skłoniły sąd odsyłający do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

13. Koszty niekwalifikowalne, które wynikały z tytułu wierzytelności [z dnia] [...] 4 czerwca 2018 r. to w rzeczywistości wydatki na wynagrodzenia ekspertów, uznane przez OI POCU MEN za niekwalifikowalne ze względu na fakt, że eksperci ci, w okresie październik 2012 r. - styczeń 2013 r., w określone dni, kumulując godziny przepracowane w stosunku do godzin podstawowych (8 godzin dziennie) z godzinami przepracowanymi w ramach projektu, ewentualnie również z godzinami przepracowanymi w ramach innych projektów lub działań,

osiągnęli całkowitą liczbę godzin przepracowanych dziennie powyżej limitu 13 godzin dziennie przewidzianego w *Instrucțiunea AM POSDRU nr. 64/01.02.2013* (*pouczenie AM POSDRU nr 64/01.02.2013*), limitu, który w opinii *OI POCU MEN*, nawet w przypadku braku *Instrucțiunea AM POSDRU nr 64/01.02.2013* (wydanego w dniu 1 lutego 2013 r., tj. po okresie październik 2012 r. - styczeń 2013 r., w odniesieniu do którego w zakwestionowanym tytule wierzytelności zarejestrowano niekwalifikowalne wydatki), wynika z wykładni i bezpośredniego stosowania art. 3 i art. 6 dyrektywy 2003/88/WE.

14. Jednocześnie art. 3 dyrektywy 2003/88/WE, który jest jedną z podstaw prawnych skargi, zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia „niezbędnych środków w celu zapewnienia, że każdy pracownik jest uprawniony do minimalnego dobowego odpoczynku w wymiarze 11 nieprzerwanych godzin, w okresie 24-godzinny”, a artykuł 6 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia „że zgodnie z potrzebą zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników: b) przeciętny wymiar czasu pracy w okresie siedmiodniowym, łącznie z pracą w godzinach nadliczbowych, nie przekracza 48 godzin.” [OR 5]

15. W związku z tym pytania prejudycjalne mające na celu wyjaśnienie spójności interpretacji dyrektywy 2003/88/WE dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy dokonanej przez *OI POCU MEN* mają wpływ na rozstrzygnięcie sporu.

16. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „Trybunał”) do tej pory nie dokonał analizy stosowania dyrektywy 2003/88/WE w odniesieniu do minimalnych dziennych okresów odpoczynku oraz [...] w odniesieniu do maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy na pracownika lub na [każdą] umowę.

17. Na podstawie art. 267, ust. 2 TFUE w przypadku, gdy pytanie prejudycjalne jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

18. Jednakże w celu zapewnienia jednolitego stosowania prawa Unii w państwach członkowskich konieczne jest, aby w przypadku wątpliwości co do zgodności z traktatami danej praktyki krajowej lub ustawodawstwa krajowego sąd, który będzie orzekał w sprawie, zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym.

19. Z drugiej strony istnieje wyjątek od tej zasady, który należy interpretować zawężająco. Jeżeli dana wykładnia zostanie ustalona z pewnością, ponad wszelką uzasadnioną wątpliwość, sąd krajowy może uznać, że pytanie nie jest konieczne, i może bezpośrednio zastosować prawo Unii.

20. Sytuacja ta została nazwana w wyroku Cilfit „zasadą acte clair”. Celem tej zasady jest uniknięcie kierowania do Trybunału Sprawiedliwości pytań, które są czysto teoretyczne lub niezwiązane z rozstrzygnięciem sporu.

21. Jednakże sądy krajowe nie mogą stwierdzić, że postanowienie Traktatu jest jasne, chyba że zostało ono wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału. W przypadku odmowy skierowania pytania do Trybunału przez sąd krajowy na podstawie „teorii acte clair”, przy braku podstawy orzecznictwa, istnieje możliwość naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego zapisanego w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka [i Podstawowych Wolności]. W tym względzie w sprawie Ullens de Schooten przeciwko Belgii Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że odmowa skorzystania przez sąd krajowy z mechanizmu pytania prejudycjalnego może stwarzać problemy dotyczące zgodności postępowania z prawem do rzetelnego procesu sądowego, nawet jeśli sąd orzekający w sprawie nie jest organem kontrolującym zgodność z prawem.

22. Jednakże w zakresie, w jakim sąd ma wątpliwości co do wykładni Traktatu [FUE] i zgodności prawa krajowego z postanowieniami tego Traktatu, jest on zobowiązany do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości. Innymi słowy, jeżeli uwzględnienie skargi może nastąpić również bez występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nieuwzględnienie skargi nie może mieć miejsca bez uprzedniego wyjaśnienia, w ramach pytania prejudycjalnego, zgodności interpretacji dokonanej przez OI POCU MEN z prawem [Unii]. W przeciwnym razie naruszone zostałyby prawo do rzetelnego procesu sądowego strony skarżącej ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI.

[...]

[...]

Bukareszt, 24 lipca 2019 r.