

Anonüümseks muudetud versioon

Tölge

C-580/19 - 1

Kohtuasi C-580/19

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

30. juuli 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Verwaltungsgericht Darmstadt (Saksamaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

21. veebruar 2019

Kaebaja:

RJ

Vastustaja:

Stadt Offenbach am Main

[...]

VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT

KOHTUMÄÄRUS

Halduskohtuasjas

RJ,

[...] Biebergemünd,

kaebaja,

[...]

versus

ET

Stadt Offenbach am Main, [...] Offenbach am Main, [...] vastustaja,

mis puudutab valveteenistust / väljakutsevalvet

tegi Verwaltungsgericht Darmstadt (Darmstadt halduskohus) – [...]

[...] järgmise kohtumääruse: [lk 2]

Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) esitatakse ELTL artikli 267 alusel järgmised eelotsuseküsimused:

- 1. Kas direktiivi 2003/88/EÜ artiklit 2 tuleb tõlgendada nii, et valveaega, mille kestel on töötaja kohustatud 20 minuti jooksul jõudma päästesõidukiga ja vormiriietes selle linna piirile, kus on tema töökoht, tuleb käsitada tööajana, kuigi tööandja ei ole ette näinud töötaja viibimiskohta, aga samal ajal on oluliselt piiratud töötaja võimalused valida oma viibimiskohta ning tegeleda oma isiklike ja sotsiaalsete huvidega?**
- 2. Kui esimesele küsimusele tuleb vastata jaatavalt, siis**

Kas direktiivi 2003/88/EÜ artiklit 2 tuleb esimeses eelotsuse küsimuses kirjeldatud asjaoludel tõlgendada nii, et töötaja määratluse puhul tuleb võtta arvesse ka seda, kas ja kuivõrd tuleb valveteenistuse ajal tavaliselt asuda täitma tööülesandeid, kui töötaja võib viibida tööandja määramata kohas?

Põhjendused

I.

- 1 Pooled vaidlevad põhikohtuasjas selle üle, kas Offenbach am Maini (edaspidi „Offenbach“) päästkeskuse päästetöö juhtide valveaeg tuleb kvalifitseerida tööajaks.
- 2 Kaebaja on ametnik ja ta on teenistuses Offenbachi päästkeskuses päästjana (Brandamtsrat).
- 3 Lisaks tavapärasele ametiülesannetele peab kaebaja Offenbachi päästkeskuse tegevust käsitlevate õigusnormide kohaselt korrapäraselt täitma päästetöö juhi (Beamter vom Einsatzleitdienst) ülesandeid (edaspidi „päästetöö juhi valveteenistus“). [lk 3]
- 4 Offenbachi päästkeskuse teenistuskorra kohaselt peab kaebaja olema päästetöö juhi valveteenistuse ajal pidevalt kättesaadav ning tal peab olema kasutusvalmis vormiriietus ja vastustaja poolt kasutusse antud päästesõiduk. Kaebaja peab vastama telefonikõnedele, mille kaudu teda kui päästetöö juhti teavitatakse sündmustest ja mille kohta ta võtab vastu otsused. Teatavates olukordades peab kaebaja ilmuma sündmus- või töökohale. Päästetöö juhi valveteenistuse ajal viibib

kaebaja omal valikul sellises kohas, kust ta väljakutse korral jõuab 20 minuti jooksul päästesõidukiga ja vormiriietes Offenbachi linna piirile.

- 5 Kirjeldatud päästetöö juhi valveteenistus vältab tööpäevadel alates kella 17.00-st õhtul kuni kella 7.00-ni järgmise tööpäeva hommikul. Nädalavahetusel kestab see alates kella 17.00-st reede õhtul kuni kella 07.00-ni esmaspäeva hommikul. Nädalavahetuse valveteenistus võib vahetult järgneda 42-tunnisele töönädalale. Keskmiselt on kaebaja päästetöö juhi valveteenistuses 10–15 nädalavahetusel aastas. Ajavahemikul 1. jaanuarist 2013 kuni 31. detsembrini 2015 oli kaebaja sellises valveteenistuses 126 korral. Selle aja jooksul toimus 20 väljakutset või päästeoperatsiooni. Kolme aasta põhjal on päästetöö juhi valveteenistuse keskmine väljakutsete arv aastas 6,67.
- 6 Kaebaja taotles, et päästetöö juhi valveteenistus arvestataks tööaja hulka ja selle eest makstaks asjakohast tasu. Vastustaja jättis taotluse 6. augusti 2014. aasta otsusega rahuldamata, sest tema hinnangul ei tule päästetöö juhi valveteenistust käsitada tööajana.
- 7 Kaebaja esitas 31. juulil 2015 kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.
- 8 Kaebaja leiab, et päästetöö juhi valveteenistus kuulub tööaja hulka. Valveaega saab käsitada tööajana ka siis, kui tööandja küll ei määra töötaja töökohta, aga näeb ette küllalt lühikese ajavahemiku selleks, et töötaja asuks tööülesandeid täitma. Sellisel juhul puudub samuti viibimiskoha valiku vabadus, kuigi tööandja ei määra täpset viibimiskohta. Kaebaja märgib, et päästetöö juhi valveteenistus piirab märkimisväärselt tema vaba aja kasutust. Selleks et 20 minutiga sündmuskohale jõuda, peab ta väljakutse korral oma elukohast viivitamata lahkuma, seega ei saa ta teha toiminguid, mida pole võimalik katkestada. Elukohast [lk 4] lahkununa saab ta tegutseda ainult auto vahetus läheduses. Nii ei saa ta valveteenistuse ajal teha tervisejooksu ega sõita jalgrattaga, sest nii ei pruugi ta 20 minutiga ülesannete täitmiseks kohale jõuda. Ka abikaasa ja lastega aja veetmise võimalused on oluliselt piiratud. Ta ei saa teha lastega koos väljasõite, sest peaks nad väljakutse korral omapead jätma. Niisiis piirab päästetöö juhi valveteenistus märkimisväärselt nii viibimiskoha kui ka tegevuste valikut.
- 9 Kaebaja palub:
 - 1) tühistada 6. augusti 2014. aasta otsus 2. novembri 2015. aasta vaideotsuse redaktsioonis;
 - 2) tuvastada, et kaebaja kui Offenbachi päästkeskuse päästetöö juhi valveteenistus, tuleb tervikuna arvata tööaja hulka ja sellisena ka hüvitada;
 - 3) kohustada vastustajat maksma kaebajale ajavahemikku 11. oktoobrist 2013 kuni 31. detsembrini 2015 hõlmava päästetöö juhi valveteenistuse eest brutosummana välja 27 878,16 eurot;

- 4) tuvastada, et volitatud isiku määramine kohtueelses menetluses oli vajalik.
- 10 Vastustaja palub:
- jätta kaebus rahuldamata.
- 11 Vastustaja leiab, et päästetöö juhi valveteenistus ei kuulu tööaja hulka. Kaebajal ei ole kohustust viibida vastustaja kindlaksmääratud kohas kodust eemal. Ettenähtud 20-minutiline aeg linna piirile jõudmiseks jätab kaebajale võimaluse valida vabalt asjakohane liikumisraadius, võttes eelkõige arvesse, et eriseadmete kasutamise korral on päästesõidukil liikluses erioigused. Planeeriva ametniku puhul eeldatakse vabalt valitud kohas väljakutsevalves oleku ajal tegelemist ainult selliste tegevustega, mida saab väljakutse korral katkestada, ilma et sellel oleks negatiivseid tagajärgi. Lisaks on [lk 5] Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) sedastanud, et tööajaks kvalifitseerimiseks peab tööülesannete täitmisele asumine olema regulaarne, aga nii see käesoleval juhul ei ole.

II.

- 12 Menetlus peatati [...] 21. veebruari 2019. aasta määrusega. Euroopa Liidu Kohtule tuleb ELTL artikli 267 alusel esitada määruse resolutsioonis sõnastatud küsimused.
- 13 Küsimused puudutavad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta (ELT 2003, L 299, lk 9; ELT eriväljaanne 05/04, lk 381; edaspidi „direktiiv 2003/88“) artikli 2 punkti 1 tõlgendamist.
- 14 Eelotsuse küsimused direktiivi tõlgendamise kohta on vaidluse lahendamise seisukohast olulised ja neile peab vastama Euroopa Kohus. [...]

1. Õiguslik raamistik

a) Liidu õigus

- 15 Direktiivi 2003/88 artikli 2 („Mõisted“) punktid 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt: „Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:
1. tööaeg – iga ajavahemik, mille jooksul töötaja teeb tööd, on tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma kohustusi kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega;
 2. puhkeaeg – iga ajavahemik, mis ei ole tööaeg“.

b) Saksa õigus

- 16 Saksa õiguses tehakse terminoloogiliselt vahet mõistel „valveteenistus“ (Bereitschaftsdienst), mis on tööaeg, ja mõistel „väljakutsevalve“ (Rufbereitschaft), mis ei ole tööaeg. Edaspidi kasutatakse neutraalset mõistet „valveaeg“ (Bereitschaftszeit), kui ei soovita selgelt väljendada seost tööajaga. **[lk 6]**
- 17 [...]
- 18 [...] [viide ebapiisavale õigusnormile]
- 19 Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) praktika kohaselt on tegemist tööajana käsitatava valveteenistusega (Bereitschaftsdienst) tööandja määratud kohas, kui ametnik peab viibima ametiasutuse määratud kohas kodust eemal selleks, et ta saaks alati viivitamata reageerida väljakutsele ja üldjuhul asuda täitma tööülesandeid [...].
- 20 [...] 17. detsembri 2013. aasta määruse avalik-õigusliku päästeüksuse korralduse, minimaalse koosseisu ja varustuse kohta [...] lisa sätestatakse muu hulgas järgmist:
- 21 „2. taseme varustus ja selle kasutamiseks vajalik personal peavad üldjuhul jõudma sündmuskohale 20 minuti jooksul pärast väljakutset [...]“
- 22 Vastustaja selgitab, et võimaliku ohu tõrjumiseks Offenbachi linnas rakendatakse väljakutse korral üldjuhul kõigepealt 2. taseme varustust ja personali.
- 23 Offenbachi päästeskuse päästetööde juhtimist reguleerib Offenbachi päästeskuse teenistuskorra osa 103 (18. juuni 2018. aasta redaktsioon). Selle kehtestas Offenbachi päästeskuse direktor [...], võttes ette nähtud aja puhul sisuliselt arvesse **[lk 7]** eespool viidatud määrust avalik-õigusliku päästeüksuse korralduse, minimaalse koosseisu ja varustuse kohta. Päästeskuse teenistuskord sätestab, et väljakutse saamisel peab päästetöö juhi ülesandeid täitev päästametnik saabuma sündmuskohale viivitamata, kasutades alarmsõidukitele ette nähtud eriõigusi.
- 24 Päästetöö juhi ülesannete täitmiseks valmis olev päästametnik peab valveteenistuse ajal järgima järgmisi päästeskuse teenistuskorra leheküljel 6 täpsustatud kohustusi:
- 25 „Päästetöö juhi ülesandeid täitev ametnik on väljakutsevalves, mille kestel peab ta viibima kohas, kust ta saab järgida nõuet saada sündmuskohale 20 minuti jooksul. See tingimus arvatakse täidetuks, kui ta saab oma viibimiskohast sõita Offenbachi linna piirini 20 minutiga, kasutades alarmsõidukitele ette nähtud eriõigusi. Viidatud aeg kehtib tavapärase liikluse ning tavapäraste tee- ja ilmastikuolude korral.“

2. Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

- 26 [...]
- 27 Euroopa Kohus on juba sedastanud, et riigi päästeameti päästekomando tegevus kuulub direktiivi 2003/88 kohaldamisalasse (14. juuli 2005. aasta kohtumäärus Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, punkt 52).
- 28 Direktiivi 2003/88 kohaldamisala ei hõlma valvesoleku tasustamise küsimusi (21. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Matzak, C-518/15, EU:C:2018:82, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 29 Päästetöö juhi valveteenistuse kuulumine tööaja hulka direktiivi 2003/88 tähenduses on eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva kohtuasja lahendamiseks määrava tähtsusega. Kaebaja nõude rahuldamiseks, [lk 8] see tähendab vastustajalt päästetöö juhi valveteenistuse eest tasu väljamõistmiseks peab kaebaja Saksa õiguse kohaselt olema täitnud ülesandeid ajal, mis ületab direktiivis 2003/88 ette nähtud maksimaalse igapäevase tööaja ja tuleb kvalifitseerida tööajaks [...]. Sellisel juhul oleks kaebajal õigus nõuda avalikku teenistust käsitlevate Saksa õiguse sätete või liidu õiguses riigivastutust käsitlevate sätete alusel tasu vaba ajana või rahas. Sellepärast on vaja otsuse tegemiseks kindlasti selgitada, kas valveaeg tuleb kvalifitseerida tööajaks.
- 30 Ülejäänud osas on kaebaja eesmärk seoses tuvastamisega, et päästetöö juhi valveteenistus kuulub tööaja hulka, vältida tulevikus liidu õigusega sätestatud maksimaalse tööaja ületamist, mitte aga selle aja [rahaline] hüvitamine.

3. Esimene eelotsuse küsimus

- 31 Esimese eelotsuse küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas valveaeg on tööaeg direktiivi 2003/88 tähenduses ainult juhul, kui töötaja peab sel ajal viibima tööandja poolt ette nähtud kohas või saab valveaega pidada tööajaks ka ilma geograafilise koha määramiseta ainult selle alusel, et töötaja ei saa vabalt valida viibimiskohta või et töötaja vaba aja veetmise võimalused on *kvalitatiivselt* piiratud.
- 32 Sellele küsimusele direktiivi 2003/88 artikli 2 tõlgendamise kohta ei ole Euroopa Kohus oma praktikas veel vastanud.
- 33 Euroopa Kohus on seni leidnud, et tööajana käsitamiseks on nõutav, et töötaja viibib tööandja poolt ette nähtud kohas.
- 34 Euroopa Kohtu praktika kohaselt on direktiivi 2003/88 mõttes „tööajaks“ kvalifitseerimise otsustavaks teguriks asjaolu, et töötaja viibib isiklikult tööandja määratud kohas ja on seal tema käsutuses, et [lk 9] olla vajaduse korral kohe võimeline vastavate tööülesannete täitmisele asuma. Nimelt tuleb neid kohustusi, mis panevad töötaja olukorda, kus tal on võimatu valida valveajal oma

viibimiskohta, pidada töökohustuste täitmiseks (eespool viidatud kohtuotsus Matzak, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 35 Euroopa Kohtu praktika kohaselt on seevastu tegemist puhkeajaga, kui töötaja on väljakutsevalves, mille kohaselt peab ta olema pidevalt kättesaadav, kuid ei pea siiski töökohal viibima. Isegi kui töötaja on tööandja käsutuses nii, et teda peab olema võimalik kätte saada, saab ta sellises olukorras oma aega vähemate piirangutega korraldada ja oma huvidega tegelda (eespool viidatud kohtuotsus Matzak, punkt 60).
- 36 Kohtuasjas Matzak pidi Euroopa Kohus esimest korda vastama küsimusele, kas tööajaks tuleb pidada ka kodus veedetud valveaega. Euroopa Kohus vastas sellele küsimusele jaatavalt selliste olukordade puhul, kus töötaja peab asuma tööülesandeid täitma tööandja kutse peale 8 minuti jooksul, mis piirab väga oluliselt muuga tegelemise võimalust.
- 37 Käesolevas asjas tekib küsimus, kas valveaega tuleb pidada tööajaks ka juhul, kui töötaja ei pea küll viibima täpselt tööandja määratud kohas, aga muud tööandja poolt ette nähtud ajalised ja sisulised tingimused piiravad märkimisväärselt töötaja võimalusi tegeleda vabalt valitud kohas oma isiklike ja sotsiaalsete huvidega.
- 38 Euroopa Kohus tugines kohtuotsuses Matzak väljakutsevalvet tööajaks liigitades kahele aspektile: esiteks töötaja kohustus viibida tööandja määratud kohas (viidatud juhul kodus) ja teiseks töötaja piiratud võimalused tegeleda oma isiklike ja sotsiaalsete huvidega, mis tuleneb nõudest jõuda töökohta 8 minuti jooksul (eespool viidatud kohtuotsus Matzak, punkt 63). **[lk 10]**
- 39 Euroopa Kohtu järeldused kohtuasjas Matzak ei välista eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul seda, et sellises olukorras nagu käesolevas kohtuasjas tuleb valveaega pidada tööajaks, kui tööandja ei määra küll täpselt töötaja viibimiskohta, aga koha valiku ja vaba aja veetmise võimalused on märkimisväärselt piiratud.
- 40 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et tema seisukohta kinnitab kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Matzak (26. juuli 2017. aasta ettepanek kohtuasjas Matzak, C-518/15, EU:C:2017:619, punkt 57 jj). Kohtujurist rõhutab selles, et Euroopa Kohtu senises praktikas tehtud järeldusse, et töötaja „kohustus füüsiliselt viibida tööandja määratud töökohal“ on otsustav tegur selle üle otsustamisel, mis on tööaeg, tuleb suhtuda ettevaatusega. Sama oluline on küsimus, kui kvaliteetne on aeg, mida töötaja saab valves olles kasutada (näiteks pühendudes oma huvidele ja perele) (vt ettepanek kohtuasjas Matzak, punkt 57). Näib, et kokkuvõtvalt ei lähtunud kohtujurist Sharpston kohtuasja Matzak asjaolude põhjal sellest, et viidatud kohtuasjas peab päästja asjaomasel ajal kodus olema, vaid et ta peab 8 minuti jooksul tuletõrjedepoosse jõudma (vt eelkõige ettepaneku joonealune märkus 8 ja punkt 46).
- 41 Euroopa Kohtu hinnangul on töötaja kasutuses olev aeg kui kvaliteetaeg siiski tähtis, kuivõrd ta rõhutab kohtuasjas Matzak, et piirangud ahendavad objektiivselt

töötaja võimalust tegeleda oma isiklike ja sotsiaalsete huvidega (eespool viidatud kohtuotsus Matzak, punkt 63, võimalust tegeleda oma huvidega märgib Euroopa Kohus ka 4. märtsi 2011. aasta kohtumääruses Grigore, C-258/10, EU:C:2011:122, punkt 66).

- 42 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul võib, ka ilma et tööandja kohustaks töötajat veetma valveaja oma kodus, [lk 11] olla tegemist tööajaga direktiivi 2003/88 tähenduses juhul, kui tööandja näeb töökohale jõudmiseks ette nii lühikese aja, mis määrab viibimiskoha geograafilise raadiuse, ja see piirab märkimisväärselt töötaja võimalusi valida vabalt oma viibimiskohta ja vaba aja veetmise tegevusi. Bundesarbeitsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim töökohus) märkis ühes otsuses, et kohustuse puhul asuda tööülesannete täitmisele 20 minuti jooksul on tegemist tööajaga olenemata sellest, et tööandja ei ole näinud ette konkreetset viibimiskohta. Bundesarbeitsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim töökohus) otsustas, et ette nähtud lühike aeg piirab töötaja viibimiskoha ja vaba aja veetmise valiku võimalusi [...].
- 43 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul oleks põhjendamatu ebavõrdne kohtlemine eitada töötaja olemasolu üksnes selle alusel, et tööandja ei näe ette täpset viibimiskohta, kuigi töötaja kohustus saabuda 20 minuti jooksul vormiriietes ja päästesõidukiga ettenähtud kohta (käesoleval juhul Offenbachi linna piirile) võib piirata vaba aja veetmist samamoodi kui kohustus viibida ette nähtud kohas. Pelk vabalt valitud kohas väljakutsevalves oleku aeg, mis ei ole tööaeg, erineb viimasest selle poolest, et töötaja võib oma viibimiskoha vabalt valida ja peab ainult võimalikult kiiresti jõudma tööülesannete täitma. Kui ajavahemik, mille jooksul töötaja peab asuma tööülesannete täitma, on väga lühike, siis ei saa töötaja oma viibimiskoha vabalt valida isegi siis, kui tööandja ei näe ette kindlat viibimiskohta. Pigem võiks väita, et tööandja näeb viibimiskoha ette *kaudselt*, määrates kindlaks lühikese ajavahemiku, ja see piirab suuresti töötaja võimalusi oma elu korraldamisel. Käesoleval juhul kirjeldas kaebaja sellega seoses eelkõige koos lastega vaba aja veetmise piiranguid, mida on käsitletud eespool kohtumääruse I osas.
- 44 Eelotsusetaotluse esitanud kohus juhib tähelepanu ka sellele, et töötaja mõiste puhul on asjakohane omistada vähem tähtsust aspektile, et tööandja määrab konkreetse viibimiskoha, sest arvesse tuleb võtta ka digitaalse töö ja [lk 12] kaugtöö võimalusi.

4. Teine eelotsuse küsimus

- 45 Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas valveaja kvalifitseerimisel tööajaks võib tähtis olla ka tööülesannete täitmisele asumise keskmine sagedus.
- 46 Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) lähtub valveaja tööajana käsitamise hindamisel oma praktikas kriteeriumist, kas tavaliselt tuleb valveajal asuda täitma tööülesannete täitma [...]. Selle kohaselt on määrava

tähtsusega valveajal üldjuhul eeldatav tööülesannete täitmise sagedus. Kui väljakutsed katkestavad valveaega harva, siis ei ole see aeg tööaeg.

- 47 Euroopa Kohtu praktikas ei ole tööülesannete täitmisele asumise sageduse kriteerium seni tähtsust omanud. Kui ülejäänud tööajaks kvalifitseerimise tingimused direktiivi 2003/88 artikli 2 tähenduses olid täidetud, siis ei olnud valveteenistuse ajal tegelikult tehtud töö oluline (3. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Simap, C-303/98, EU:2000:528, punkt 48).
- 48 Kui esimesele eelotsuse küsimusele tuleb vastata jaatavalt, siis palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul vastata küsimusele, kas ja kuivõrd tuleb valveaja, mille jooksul töötaja ei pea viibima töökohal ega tingimata kodus, aga mis muus osas piirab töötajal märkimisväärselt vaba aja veetmist, töötaja hulka arvamisel võtta arvesse tööülesannete täitmise sagedust; Euroopa Kohtu senisest praktikast ei nähtu, kas see võib olla tähtis tööajaks kvalifitseerimisel. **[lk 13]**

[...]

TÖÖDOKUMEN