

Дело C-678/23**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

14 ноември 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Curtea de Apel Iași (Румъния)

Дата на акта за преюдициално запитване:

10 октомври 2023 г.

Жалбоподател пред въззивната и пред първата инстанция:

JU

Ответник пред въззивната и пред първата инстанция:

Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași

Предмет на главното производство

Жалба срещу решението на Tribunalul Iași (Окръжен съд Яш, Румъния), с което се отхвърля иска, с който жалбоподателката JU иска ответникът Spitalul Clinic de Pneumoftiziologia Iași да бъде осъден да категоризира нейния труд в съответната категория „специфични условия на труд“, считано от 2007 г., както и да заплати разликите в социалноосигурителните вноски

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

На основание член 267 ДФЕС се иска тълкуване на член 9 и член 11, параграф 6 от Директива 89/391 във връзка с член 31, параграф 1 и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз

Преюдициални въпроси

- 1) Допускат ли член 9 и член 11, параграф 6 от Директива 89/391 на Съвета за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място императивна национална правна уредба и практика, по силата на които работниците нямат право да подават жалби пряко до компетентния орган по опазване на безопасността и здравето на работното място, ако считат, че предприетите мерки и използваните от работодателя средства са недостатъчни за целите на осигуряването на безопасни и здравословни условия на труд, и не могат да предявяват иски пред съда, ако считат, че работодателите не са изпълнили задълженията си по отношение на категоризирането на труда като труд при специфични условия нито за вече отработеното време, нито за бъдещ период по трудовото правоотношение?
- 2) Има ли член 11, параграф 6 от Директива 89/391 вертикален директен ефект, и във връзка с член 31, параграф 1 и член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, имат ли право работниците на съдебна защита при неизпълнение на установените от правната уредба задължения от страна на законовите носители на тези задължения?

Разпоредби на правото на Съюза, на които е направено позоваване

Директива 89/391/ЕИО на Съвета от 12 юни 1989 година за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място, член 9, параграфи 1 и 2 и член 11, параграф 6,

Харта на основните права на Европейския съюз, член 31, параграф 1 и член 47

Национални разпоредби, на които е направено позоваване

Националната правна уредба в областта на пенсиите, действала до 1 април 2001 г., Legea nr. 27/1966 (Закон № 27/1966), урежда три категории труд — при нормални условия, при условията на II-ра категория труд и при условията на I-ва категория труд. След тази дата новият закон за пенсиите, Закон № 19/2001 г., заменя предходните с други, нови категории, а именно — труд при нормални условия, труд при специфични условия и труд при специални условия. Тази класификация се запазва и в Legea nr. 226/2006 (Закон № 226/2006) относно категоризирането на някои видове труд като труд при специфични условия.

Съгласно тази правна уредба категоризирането на труда като труд при специфични или специални условия дава на заинтересованите лица определени финансови предимства, а именно увеличаване на броя точки за

пенсия с 25 % и съответно с 50 % за периодите, през които те са работили при такива условия. Също така работниците, които имат най-малко 25 години осигурителен стаж за работа при специални условия, получават пенсия за осигурителен стаж и възраст при намаляване с 15 години на предвидената в пенсионното законодателство нормална възраст за пенсиониране.

Критериите и методиката за категоризиране на труда като труд при специфични условия първоначално са установени в Hotărârea Guvernului nr. 261/2001 (Правителствено постановление № 261/2001). Според член 2 от него критериите за категоризиране на труда като труд при специфични условия са основно наличието в работната среда на вредни физически агенти/фактори (шум, вибрации, електромагнитни вълни, налягане, йонизиращи лъчения, топлинно облъчване, изключващи защита мощни лазерни лъчения), както и на вредни химически или биологични агенти/фактори, предвидени в общите норми за охрана на труда, и които превишават ограниченията, предвидени в тези норми, специфичният отговор на организма на въздействието на вредни агенти/фактори, изразяващ се в показателите за експозиция и/или биологично въздействие, както и съществуването на професионални болести, регистрирани на работното място през последните 15 години.

Що се отнася до методиката, процедурата за категоризиране започва с конкретното изброяване на съответните работни места от работодателя съвместно със синдикатите или с представителите на работниците, и продължава с проверка, извършвана от териториалните инспекции по труда въз основа на технически и медицински експертизи.

Член 4 от това правителствено постановление определя документите, които се изискват за получаване на разрешение от териториалната Инспекция по труда за категоризация на труда като труд при специфични условия, и предвижда, че срокът на валидност на посоченото разрешение е максимум 3 години с възможност за удължаване.

Впоследствие Hotărârea Guvernului nr. 246/2007 (Правителствено постановление № 246/2007) предвижда възможност за подновяване на разрешенията за категоризиране на труда като труд при специфични условия, предоставени в съответствие с разпоредбите на Правителствено постановление № 261/2001, и определя съответната методика.

Съгласно член 2, параграф 1 от това правителствено постановление подновяването на разрешението за категоризиране на труда като труд при специфични условия се предоставя от териториалната Инспекция по труда въз основа на заявление, подписано от законния представител на работодателя или от друго упълномощено от него лице, както и от представителите на представителните синдикати или според случая – от представителите на работниците, подадено не по-късно от 30 дни от датата

на влизане в сила на постановлението. Заявлението трябва да бъде придружено от доклади относно наличието на вредни агенти/фактори на съответните работни места, съставени от оторизирани лаборатории, които удостоверяват превишаването на граничните стойности на професионална експозиция при труд, категоризиран като труд при специфични условия, както и от план за превенция и защита, който гарантира подобряване на нивото на безопасност и защита на здравето на работниците.

Член 4 от същото постановление предвижда възможността работодателите да обжалват: „Работодателят, чието разрешение за категоризиране на труда като труд при специфични условия не е подновено, може в срок до 15 дни от датата на уведомлението да подаде жалба по административен ред до Инспекцията по труда, която взема решение в 30-дневен срок, или да се обърне директно към компетентния съд в съответствие със закона“.

Възможността за подновяване на разрешенията се урежда с последващи правителствени постановления № 1622/2008 и № 1014/2015.

Legea securității și sănătății în muncă nr. 319/2006 (Закон № 319/2006 за безопасност и здраве при работа), членове 12 и 18, с които се транспонират членове 9 и 11 от Директива 89/391

Член 12: „1. Работодателят има следните задължения:

- a) извършва и притежава оценки на рисковете за безопасността и здравето при работа, включително за групи, чувствителни към специфични рискове,
- b) взема решения относно предпазните мерки, които трябва да се предприемат, и ако е необходимо, относно личните предпазни средства, които трябва да се използват,

[...]

(2) С наредба на министъра на труда, социалната солидарност и семейството, в зависимост от естеството на дейността и размера на предприятията, се определят задълженията на различните категории предприятия във връзка с изготвянето на документите, посочени в параграф 1“.

Член 18, параграф 7: „Представителите на работниците, които имат конкретна отговорност за безопасността и здравето на работниците и/или работниците имат право да се обърнат към компетентните органи, ако считат, че предприетите мерки и използваните от работодателя средства не са достатъчни за осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд“.

В Решение № 12 от 23 май 2016 г. на Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд), постановено по касационна жалба за уеднаквяване на съдебната практика [т.нар. „жалба в интерес на закона“] и

което е задължително, се приема, че „при тълкуване и прилагане на разпоредбите на член 19 от Закон № 19/2000 [...], на член 29, алинея 1 от Закон № 263/2010 [...] във връзка с [...] Правителствено постановление № 261/2001 [...] и [...] Правителствено постановление № 246/2007 относно реда и условията за подновяване на разрешенията за категоризиране на труда като труд при специфични условия, с последващите изменения и допълнения, не се допуска установяване по общия исков ред на труд при специфични условия, полаган от работниците след 1 април 2001 г., нито предявяване на иск за задължаване на работодателите да категоризират работните места при тези условия, когато последните не са получили или, според случая, не са подновили разрешенията за категоризиране на труда при тези условия“.

Кратко представяне на фактите и главното производство

- 1 Жалбоподателката е общопрактикуващ лекар със специализация по пневмология и е работила повече от 30 години в Spitalului Clinic de Pneumoftiziologie Iași (Клиника по пневмология и респираторна физиопатология в Яш, наричана по-нататък „болницата“) — ответник по настоящото дело, която е здравно заведение с леглова база за обществено ползване, юридическо лице на подчинение на местния административен орган. В периода от 1 юли 1989 г. до 31 март 2001 г. трудът на жалбоподателката е категоризиран като II-ра категория труд, а от 1 април 2001 г. до 31 декември 2006 г. — в категорията „специфични условия на труд“.
- 2 Жалбоподателката твърди, че случайно е узнала, че от 2007 г. не са били внасяни социалноосигурителни вноски за работата ѝ при специфични условия на труд. Тя твърди, че до момента не са били променяни нито работното ѝ място, нито условията на работа, нито рисковете и професионалните ѝ задължения.
- 3 При тези обстоятелства жалбоподателката подава жалба пред Tribunalul Iași (Окръжен съд Яш), с която иска от работодателя си — болницата, трудът ѝ да бъде категоризиран като труд при специфични условия, считано от 2007 г., както и работодателят да заплати разликите в социалноосигурителните вноски.
- 4 Жалбоподателката се позовава на небрежност или недобросъвестност от страна на работодателя, който не е започнал процедурата за подновяване на разрешението за категоризиране на труда ѝ като труд при специфични условия, считано от 2007 г.
- 5 Tribunalul Iași (Окръжен съд Яш) отхвърля жалбата и приема, че ответникът не може да бъде задължен да категоризира труда на жалбоподателката като труд при специфични условия, когато не е следвал предвидената в закона процедура за подновяване на необходимото разрешение. За да отхвърли

доводите на ответника относно необходимите действия, предприети от него пред органите на общественото здравеопазване и Инспекцията по труда, първоинстанционният съд отбелязва, че ако не е получил никакъв отговор от компетентните органи, ответникът е имал възможност да предяви иск срещу тях, за да ги накара да изпълнят задължението си за издаване на разрешение.

- 6 Жалбоподателката обжалва това решение на Tribunalul Iași (Окръжен съд Яш) пред запитващата юрисдикция Curtea de Apel Iași (Апелативен съд Яш).
- 7 По искане на запитващата юрисдикция Inspectoratul Teritorial de Muncă Iași (Териториална инспекция по труда Яш) съобщава, че работодателят — болницата, не е представил необходимите документи в срок от 90 дни, поради което Inspectoratul Teritorial de Muncă Iași не е издала ново разрешение за категоризиране на посочения от ответника труд като труд при специфични условия. Освен това инспекцията припомня, че съгласно Правителствено постановление № 246/2007 е възможно само да се удължи срока на действие на разрешенията, съществували преди датата на приемане на законодателния акт, а не да се издават нови разрешения.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 8 Според запитващата юрисдикция решението по жалбата срещу решението, с което се отхвърля иска, зависи изключително от определянето на смисъла и обхвата на дискреционните правомощия на държавата в процеса на транспониране на разпоредбата на член 11, параграф 6 във връзка с член 9 от Директива 89/391.
- 9 Категоризирането на даден вид труд като труд при специфични условия се извършва в зависимост от рисковите фактори за професионално заболяване и предполага наличието на вредни агенти/фактори, които засягат пряко организма на работниците в средносрочен или дългосрочен план.
- 10 За да се неутрализират тези последици, на работниците и служителите, работещи при такива условия, се признава право на допълнителен отпуск и те се ползват от намален осигурителен период за пенсия за осигурителен стаж и възраст. От друга страна, за работодателя категоризирането на труда като труд при специфични условия води до допълнителна данъчна тежест, по-точно до по-високи ставки на социалноосигурителните вноски за работниците, които работят при специфични условия на труд.
- 11 Категоризирането на условията на труд е отговорност на работодателя, който взема решение заедно с представителните синдикати или, според случая, с представителите на работниците в рамките на административна процедура за техническа оценка на рисковете за здравето и безопасността, въз основа на разрешение, издадено от Инспекцията по труда. Работодателите, които не са получили разрешение за категоризиране на труда като труд при специфични условия, могат да подадат жалба по

административен ред в срок от 15 дни, считано от датата на уведомлението, до Инспекцията по труда, която трябва да вземе решение в срок от 30 дни.

- 12 Освен това Правителствено постановление № 246/2007 въвежда само възможността за подновяване на разрешенията за категоризиране, призната само на работодателите, които са разполагали с валидни разрешения за категоризиране на труда като труд при специфични условия и с предприети до тази дата мерки не са привели условията на труд в съответствие с правилата. След 9 март 2007 г., датата на влизане в сила на Правителствено постановление № 246/2007, вече не е възможно да се издават разрешения за категоризиране на труда като труд при специфични условия, а само поетапно подновяване на вече издадените разрешения.
- 13 Запитващата юрисдикция отбелязва, че макар в разпоредбата на вътрешното право, с която се транспонира член 11, параграф 6 от Директива 89/391, а именно член 18, параграф 7 от Закон № 319/2006, да е изрично предвидено правото на работника да се обърне към всеки компетентен орган, за да провери дали предприетите мерки и използваните от работодателя средства са достатъчни, за да гарантират безопасността и здравето при работа, тази разпоредба не е включена в подзаконовата правна уредба относно средносрочната или дългосрочната оценка на професионалните рискове за работниците. Следователно във вътрешното право нито работниците, нито представителите на синдикатите разполагат с каквото и да било процесуално средство, за да поискат проверка или обследване на работното място, що се отнася до съществуването и интензивността на вредните агенти/фактори, нито за да изискат допълнителната законова закрила, свързана с категоризирането на труда като труд при специфични условия. Нормативните разпоредби дават възможност само на работодателя, чието разрешение за категоризиране на труда като труд при специфични условия не е било подновено, да оспори отказа на публичния орган пред Инспекцията по труда или директно пред компетентния съд.
- 14 Това тълкуване на националната правна уредба е задължително по силата на Решение № 12/2016, постановено по касационната жалба за уеднаквяване на съдебната практика от Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд), който приема, че: „Ако фазата на издаване на разрешението не е приключила с издаването на подлежащо на подновяване разрешение, условията, предвидени в Правителствено постановление № 246/2007 [...] и Правителствено постановление № 1.014/2015 за откриване на процедурата за прекатегоризиране на труда, също не са изпълнени, като се има предвид изричният текст, че процедурата за прекатегоризиране се прилага само за предприятията, които имат разрешение за категоризиране. Следователно съдът по общия ред няма правомощия да се произнася по категоризирането/прекатегоризирането на труда, тъй като в този случай законодателят не е предвидил инструмент, който оправомощава съда по общия ред да упражни правомощията на административния орган в съответната процедура (що се отнася до техническата, научната и

медицинската оценка и разрешението трудът да бъде категоризиран като труд при специфични/специални условия)“.

- 15 Curtea Constituțională (Конституционен съд) потвърждава това тълкуване, когато приема, че разпоредбите на член 20, параграфи 2 и 3 от Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale (Закон № 19/2000 за публичната пенсионна система и други социалноосигурителни права), член 1, параграфи 1 и 2, член 2, параграф 2 от Legea nr. 226/2006 privind încadrarea unor locuri de muncă în condiții speciale (Закон № 226/2006 за категоризирането на някои видове труд като труд при специфични условия) и член 30, параграф 1, буква е) от Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice (Закон № 263/2010 за единната публична пенсионна система), както са тълкувани от Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд) — състав, компетентен да се произнесе по касационната жалба за уеднаквяване на съдебната практика, с решение № 12 от 23 май 2016 г., са конституционносъобразни.
- 16 Макар прилагането на националната правна уредба съгласно задължителното тълкуване на Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд) да не е довело до дискусии в националната съдебна практика, запитващата юрисдикция, в качеството си на последна инстанция по настоящото производство, все пак изпитва съмнения относно съответствието на националната практика с разпоредбите, приложими на равнището на Европейския съюз, които имат предимство. В това отношение кратките срокове за първоначална оценка на видовете труд за целите на категоризирането на условията на труд в съчетание с изключителното въвеждане на процедура за подновяване на разрешението и ограничителното тълкуване, възприето от Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд) и потвърдено с решението на Curtea Constituțională (Конституционен съд), на практика са довели до липсата на всякаква възможност за обжалване от страна на работниците, що се отнася до получаването на законовите предимства, произтичащи от признаването на специфични условия на труд.
- 17 Що се отнася до член 12 от Закон № 319/2006, който транспонира разпоредбите на член 9 от Директива 89/391, запитващата юрисдикция отбелязва, че задълженията на работодателите по отношение на рисковете за безопасността и здравето при работа не са свързани със задължението за вярно и точно категоризиране на условията на труд на равнище предприятие и че нито един последващ и произтичащ от него законодателен акт не определя последиците от нарушаването на задълженията за оценка и наблюдение на професионалните рискове от страна на предприятията, в които съществуват сериозни рискове за здравето на работниците.
- 18 В решение по дело Podilă и др. (C-133/17 и C-134/17), отнасящо се до два спора, свързани с категоризирането на труда за целите на определянето на пенсията за осигурителен стаж и възраст, Съдът на Европейския съюз

постановява, че член 114, параграф 3 от Договора за ЕО и членове 151 и 153 ДФЕС, както и разпоредбите на Директива 89/391 трябва да се тълкуват в смисъл, че не се прилагат по отношение на национална правна уредба като обсъжданата в главното производство, установяваща стриктни срокове и процедури, при които националните съдилища нямат възможност да променят или да определят рисковата категория на полагания от работниците труд, от която зависи размерът на пенсията за осигурителен стаж и възраст на тези работници. Настоящото дело обаче не се отнася до определянето на пенсионните права, а до признаването на специфичните професионални рискове при специфични условия на труд в рамките на упражняваната от жалбоподателката дейност, като достъпът на последната до съд в съответствие със националната правна уредба и практика не е възможен по отношение нито на миналото, нито на бъдещето.

- 19 Що се отнася до втория въпрос, запитващата юрисдикция иска да се уточни дали член 11, параграф 6 от Директива 89/319 има вертикален ефект, по-конкретно дали разпоредбата е безусловна, пълна и точна и може да се приложи пряко към спорното правоотношение. Принципът на съответстващо тълкуване не допуска прилагането на правната уредба относно категоризирането на условията на труд в смисъла, поискан от жалбоподателката, предвид изключително ограничителния характер на правната уредба. В същото време не е установен национален правен източник, който да позволява постигането на изисквания от текста на директивата резултат.
- 20 Дори в хипотезата, при която разпоредбата на член 11, параграф 6 от Директива 89/391 удовлетворява установените от съдебната практика критерии за определяне на директен вертикален ефект, това не изглежда достатъчно, за да се признае ефективно правно средство за защита пред съд, в случай че се установи приложимостта на разпоредбите на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз във връзка с член 31, параграф 1 от нея, който прогласява правото на работника на условия на труд, които опазват неговото здраве и сигурност и зачитат достойнството му. Така според практиката на Съда правото на ефективни правни средства за защита пред безпристрастен съд предполага, както следва от член 47, параграф 1 от Хартата, че лицето, което се позовава на него, се позовава на права или свободи, гарантирани от правото на Съюза.