

## Věc C-678/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

14. listopadu 2023

**Předkládající soud:**

Curtea de Apel Iași (Rumunsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

10. října 2023

**Odvolatelka a žalobkyně:**

JU

**Odpůrkyně a žalovaná:**

Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași

**Předmět původního řízení**

Odvolání podané proti rozsudku Tribunalul Iași (soud prvního stupně v Iași, Rumunsko), kterým byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobkyně JU domáhala, aby žalované Spitalul Clinicul de Pneumoftiziologia Iași byla uložena povinnost zařadit její pracoviště do odpovídající kategorie „zvláštních pracovních podmínek“ od roku 2007 a zaplatit rozdíly v příspěvcích na sociální zabezpečení.

**Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Na základě článku 267 SFEU se žádá o výklad článku 9 a čl. 11 odst. 6 směrnice 89/391 ve spojení s čl. 31 odst. 1 a článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie.

**Předběžné otázky**

1) Brání článek 9 a čl. 11 odst. 6 směrnice Rady 89/391/EHS o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci závazné

vnitrostátní právní úpravě a praxi, podle nichž zaměstnanci nemají právo obrátit se přímo na příslušný orgán pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci, považují-li zaměstnavatelem přijatá opatření a poskytnuté prostředky za nedostatečné pro zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, a nemohou podat žalobu k soudu, pokud se domnívají, že zaměstnavatelé nesplnili své povinnosti, pokud jde o klasifikaci pracovišť se zvláštními pracovními podmínkami, a to jak ve vztahu k již odpracované době, tak ve vztahu k budoucí době trvání pracovního poměru?

2) Má čl. 11 odst. 6 směrnice 89/391 přímý vertikální účinek a vzniká ve spojení s čl. 31 odst. 1 a článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie právo pracovníků na soudní ochranu v případě, že právní subjekty nesplní své povinnosti vyplývající z právních předpisů?

### **Uplatňovaná ustanovení unijního práva**

Směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci; čl. 9 odst. 1 a 2 a čl. 11 odst. 6;

Listina základních práv Evropské unie; čl. 31 odst. 1 a článek 47

### **Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva**

Vnitrostátní právní předpisy platné v odvětví důchodů do 1. dubna 2001, Legea nr. 27/1966 (zákon č. 27/1966), kterým byly zavedeny tři kategorie pracovišť: pracoviště s běžnými podmínkami, pracoviště, na kterých se vykonávají práce zařazené do skupiny II, a pracoviště, na kterých se vykonávají práce zařazené do skupiny I. Po tomto datu nový zákon o důchodech, zákon č. 19/2000, nahradil předchozí kategorie jinými novými kategoriemi, a sice pracovišti s běžnými podmínkami, pracovišti se zvláštními podmínkami a pracovišti se speciálními podmínkami. Tato klasifikace byla zachována v Legea nr. 226/2006 (zákon č. 226/2006) o klasifikaci některých pracovišť jako pracovišť se speciálními podmínkami.

Na základě těchto právních předpisů se zařazením pracovišť mezi pracoviště se zvláštními nebo speciálními podmínkami přiznávají dotyčné osobě určité ekonomické výhody, zejména zvýšení bodového hodnocení pro účely výpočtu důchodu v uvedeném pořadí o 25 % a 50 % za období, kdy pracovala v těchto podmínkách. Navíc zaměstnanci, kteří dosáhli příspěvkové doby alespoň 25 let na pracovišti se speciálními podmínkami, mají možnost odejít do starobního důchodu o 15 let dříve oproti standardnímu věku pro odchod do důchodu vyžadovanému podle právních předpisů o důchodech.

Kritéria a způsoby klasifikace pracovišť se zvláštními podmínkami byly původně stanoveny v Hotărârea Guvernului nr. 261/2001 (nařízení vlády č. 261/2001). Podle článku 2 tohoto nařízení spočívají kritéria pro klasifikaci jako pracoviště se

zvláštními podmínkami přítomnost škodlivých faktorů fyzické povahy (hluk, vibrace, elektromagnetické vlny, tlak, ionizující záření, kalorické záření, nestíněné výkonné laserové zařízení) a chemické nebo biologické povahy v pracovním prostředí vymezené obecnými pravidly v oblasti bezpečnosti práce a překračují hranice povolené těmito pravidly; zvláštní reakce organismu na účinky těchto škodlivých faktorů prokázána ukazateli expozice nebo biologických účinků; a výskyt nemocí z povolání zaznamenaných na pracovišti v posledních 15 letech.

Pokud jde o způsoby, postup klasifikace začíná určením příslušných pracovišť zaměstnavatelem spolu s odbory nebo zástupci zaměstnanců a pokračuje kontrolou provedenou místními orgány odpovědnými pro oblast práce na základě technického a lékařského posudku.

Článek 4 tohoto nařízení vlády stanoví, jaké doklady jsou vyžadovány pro získání povolení územního inspektorátu práce pro účely klasifikace pracovišť se zvláštními podmínkami, a stanoví, že doba platnosti tohoto povolení je maximálně tři roky s možností prodloužení.

Následně Hotărârea Guvernului nr. 246/2007 (nařízení vlády č. 246/2007) stanovilo možnost obnovení povolení klasifikace pracovišť se zvláštními podmínkami, udělených v souladu s ustanoveními nařízení vlády č. 261/2001, a vymezilo příslušné postupy.

Podle čl. 2 odst. 1 tohoto nařízení vlády platí, že o obnovení platnosti povolení klasifikace pracoviště se zvláštními podmínkami rozhoduje územní inspektorát práce na základě žádosti podepsané právním zástupcem zaměstnavatele nebo jinou osobou pověřenou zaměstnavatelem, spolu se zástupci odborových organizací, případně se zástupci zaměstnanců, podané nejpozději do 30 dnů ode dne nabytí účinnosti nařízení. K žádosti musí být přiloženy zprávy o přítomnosti škodlivých faktorů na pracovištích vypracované autorizovanými laboratořemi, které potvrzují, že na pracovištích klasifikovaných jako pracoviště se zvláštními podmínkami byly překročeny limitní hodnoty expozice na pracovišti, a plán prevence a ochrany, který zaručuje zlepšení úrovně bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců.

Článek 4 tohoto nařízení stanoví možnost zaměstnavatelů podat opravný prostředek: „Zaměstnavatelé, kterým nebylo obnoveno povolení klasifikace jako pracoviště se zvláštními podmínkami, mohou do 15 dnů ode dne oznámení podat stížnost k inspektorátu práce, který rozhodne ve lhůtě 30 dnů, nebo se obrátit přímo na příslušný soud v souladu se zákonem“.

Možnost obnovení povolení byla upravena následnými nařízeními vlády č. 1622/2008 a č. 1014/2015.

*Legea securității și sănătății în muncă* nr. 319/2006 (zákon o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci č. 319/2006), články 12 a 18, kterými se provádějí články 9 a 11 směrnice 89/391

Článek 12: „(1) Zaměstnavatel má následující povinnosti:

- a) provádět a uchovávat hodnocení rizik v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, a to i pro skupiny citlivé na specifická rizika;
- b) rozhodnout o ochranných opatřeních, která mají být přijata, a v případě potřeby o ochranných prostředcích, které mají být použity;

[...]

(2) Vyhláška ministra práce, sociální solidarity a rodinných záležitostí stanoví, v závislosti na povaze činností a velikosti podniků, povinnosti různých kategorií podniků, pokud jde o vypracování dokumentů uvedených v odstavci 1.“

Článek 18 odst. (7): „Zástupci zaměstnanců se zvláštní odpovědností za bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců nebo zaměstnanci mají právo obrátit se na příslušné orgány, považují-li zaměstnavatelem přijatá opatření a poskytnuté prostředky za nedostatečné pro zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci“.

Rozhodnutí č. 12 ze dne 23. května 2016 Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud, Rumunsko), kterým bylo rozhodnuto o odvolání směřujícím ke sjednocení judikatury [tzv. „odvolání v zájmu zákona“] a které je závazné, určilo, že „při výkladu a použití článku 19 zákona č. 19/2000 [...], čl. 29 odst. 1 zákona č. 263/2010 [...], ve spojení s [...] nařízením vlády č. 261/2001 [...], a [...] nařízením vlády č. 246/2007 o způsobu obnovení povolení klasifikace pracoviště se zvláštními podmínkami, ve znění pozdějších změn a doplňků, nelze podat společnou žalobu na určení zvláštních pracovních podmínek, ve kterých pracovníci vykonávali práci po 1. dubnu 2001, ani žádnou jinou žalobu, jejímž cílem je uložit zaměstnavatelům, aby zařadili pracoviště mezi pracoviště s těmito podmínkami, pokud nezískali, nebo jim případně nebylo obnoveno, povolení klasifikace pracovišť mezi pracoviště s těmito podmínkami“.

### **Stručný popis skutkového stavu a původního řízení**

- 1 Žalobkyně je praktickou lékařkou se specializací na pneumologii, která je již více než 30 let zaměstnána v Spitalului Clinic de Pneumoftiziologie Iași (Klinická nemocnice pro pneumologii a respirační fyzioterapii v Iași; dále jen „nemocnice“), žalované v projednávané věci, která je veřejně prospěšným zdravotnickým zařízením s lůžky, s právní subjektivitou, podřízeným místnímu správnímu orgánu. V období od 1. července 1989 do 31. března 2001 byla žalobkyně zařazena do pracovní skupiny II a od 1. dubna 2001 do 31. prosince 2006 byla její činnost zařazena do kategorie „zvláštních pracovních podmínek“.
- 2 Žalobkyně tvrdí, že se náhodou dozvěděla, že za ní od roku 2007 nebyly odváděny příspěvky na sociální zabezpečení za práci ve zvláštních pracovních podmínkách. Uvádí, že se do dnešního dne nezměnilo ani její pracoviště, ani její pracovní podmínky, ani její profesní rizika a povinnosti.

- 3 Za těchto okolností podala žalobkyně žalobu k Tribunalul Iași (soud prvního stupně v Iași), v níž se domáhala vůči svému zaměstnavateli, nemocnici, aby její činnost byla od roku 2007 zařazena [do kategorie] zvláštních pracovních podmínek a aby zaměstnavatel doplatil rozdíly v příspěvcích na sociální zabezpečení.
- 4 Žalobkyně namítá nedbalost nebo nedostatek dobré víry zaměstnavatele, který nezahájil řízení o obnovení povolení klasifikace její činnosti [do kategorie] zvláštních pracovních podmínek od roku 2007.
- 5 Tribunalul Iași (soud prvního stupně v Iași) žalobu zamítl a určil, že žalovaná nemůže být povinna zařadit práci žalobkyně [do kategorie] zvláštních pracovních podmínek, pokud nedodržela požadovaný zákonný postup obnovení povolení. Za účelem odmítnutí argumentace žalované ohledně nezbytných úkonů, které učinila u orgánů ochrany veřejného zdraví a inspektorátu práce, soud prvního stupně uvádí, že pokud by neobdržela žádnou odpověď od příslušných orgánů, měla žalovaná možnost podat na ně žalobu, aby je přiměla ke splnění jejich povinnosti vydat povolení.
- 6 Žalobkyně podala proti tomuto rozsudku Tribunalul Iași (soud prvního stupně v Iași) odvolání k předkládajícímu soudu, Curtea de Apel Iași (odvolací soud v Iași, Rumunsko).
- 7 Na žádost předkládajícího soudu Inspectoratul Teritorial de Muncă Iași (Územní inspektorát práce v Iași, Rumunsko) oznámil, že zaměstnavatel, nemocnice, nepředložil požadované dokumenty ve lhůtě 90 dnů, a že v důsledku toho územní inspektorát práce v Iași nevydal nové povolení klasifikace pracovišť uvedených žalovanou [do kategorie] zvláštních podmínek. Inspektorát dále připomíná, že na základě nařízení vlády č. 246/2007 je možné získat pouze obnovení povolení existujících před datem přijetí legislativního aktu, nikoliv vydání nových povolení.

#### **Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 8 Podle předkládajícího soudu závisí rozhodnutí o odvolání proti zamítavému rozsudku pouze na určení smyslu a rozsahu diskreční pravomoci státu v rámci provedení čl. 11 odst. 6 ve spojení s článkem 9 směrnice 89/391.
- 9 Klasifikace činnosti [do kategorie] zvláštních pracovních podmínek se provádí podle rizikových faktorů nemoci z povolání a předpokládá existenci škodlivých faktorů, které přímo působí na organismus pracovníků ve střednědobém nebo dlouhodobém horizontu.
- 10 Za účelem vyvážení těchto účinků je zaměstnancům pracujícím za takových podmínek přiznán nárok na dodatečnou dovolenou na zotavenou a mají zkrácenou dobu placení příspěvků na starobní důchod. Na druhé straně pro zaměstnavatele znamenala klasifikace činnosti [do kategorie] zvláštních pracovních podmínek

dodatečné daňové zatížení, konkrétně vyšší sazby příspěvků na sociální zabezpečení pro zaměstnance pracující ve zvláštních pracovních podmínkách.

- 11 Za klasifikaci pracovních podmínek odpovídá zaměstnavatel, který rozhoduje spolu se zastupujícími odbory nebo případně zástupci zaměstnanců, v rámci správního postupu technického hodnocení rizik pro zdraví a bezpečnost, a to na základě povolení vydaného inspektorátem práce. Zaměstnavatelé, kteří neobdrželi povolení ke klasifikaci jako pracoviště se zvláštními podmínkami, mohli do 15 dnů ode dne oznámení podat stížnost inspektorátu práce, který musel rozhodnout do 30 dnů.
- 12 Kromě toho nařízení vlády č. 246/2007 pouze stanovilo možnost obnovení platnosti povolení ke klasifikaci, která byla přiznána pouze zaměstnavatelům, kteří měli platné povolení ke klasifikaci jako pracoviště se zvláštními podmínkami a kteří opatřeními přijatými do tohoto data neuvedli pracovní podmínky do souladu. Po 9. březnu 2007, kdy nabylo účinnosti nařízení vlády č. 246/2007, již není možné vydávat povolení ke klasifikaci pracovišť se zvláštními podmínkami, ale pouze postupně obnovovat již vydaná povolení.
- 13 Předkládající soud uvádí, že ačkoli vnitrostátní ustanovení, kterým se provádí čl. 11 odst. 6 směrnice 89/391, konkrétně čl. 18 odst. 7 zákona č. 319/2006, výslovně stanoví právo zaměstnance obrátit se na kterýkoli příslušný orgán, aby ověřil, zda přijatá opatření a prostředky používané zaměstnavatelem jsou dostatečné k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, toto ustanovení nebylo převzato do sekundárních právních předpisů týkajících se hodnocení střednědobých a dlouhodobých pracovních rizik pro zaměstnance. Ve vnitrostátním právu tedy nemají zaměstnanci ani zástupci odborů procesní prostředky, jak požádat o ověření nebo přezkoumání pracoviště z hlediska existence a intenzity škodlivých faktorů, ani jak se domáhat dodatečné právní ochrany v souvislosti s klasifikací pracovišť se zvláštními pracovními podmínkami. Právní předpisy poskytují pouze zaměstnavateli, kterému nebylo obnoveno povolení ke klasifikaci jako pracoviště se zvláštními podmínkami, možnost napadnout zamítavé rozhodnutí orgánu veřejné moci u inspektorátu práce nebo přímo u příslušného soudu.
- 14 Tento výklad vnitrostátní právní úpravy je závazný na základě rozhodnutí Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud) č. 12/2016 vydaného v návaznosti na odvolání směřující ke sjednocení judikatury, v němž se uvádí, že: „Pokud nebyla fáze vydání povolení ukončena vydáním obnoveného povolení, nejsou splněny ani podmínky stanovené v nařízení vlády č. 246/2007, [...] a v nařízení vlády č. 1.014/2015 pro zahájení řízení o opětovném posouzení pracoviště, a to s ohledem na výslovné prohlášení, že řízení o opětovném posouzení se vztahuje pouze na provozovny, které mají povolení ke klasifikaci. V důsledku toho není v pravomoci obecného soudu vyjadřovat se ke klasifikaci/opětovnému posouzení pracoviště, neboť zákonodárce v této situaci nevytvořil nástroj obecného práva, který by soud zmocňoval k převzetí pravomocí správního orgánu v příslušném řízení (pokud jde o technicko-vědecké a lékařské

posouzení a povolení klasifikovat pracoviště [do kategorie] zvláštních/speciálních pracovních podmínek“.

- 15 Curtea Constituțională (Ústavní soud, Rumunsko) tento výklad potvrdil, když konstatoval, že ustanovení čl. 20 odst. 2 a 3 Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale (zákon č. 19/2000 o veřejném důchodovém systému a dalších právech sociálního zabezpečení), čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 2 Legea nr. 226/2006 privind încadrarea unor locuri de muncă în condiții speciale (zákon č. 226/2010 o klasifikaci některých pracovišť jako pracovišť se speciálními podmínkami) a čl. 30 odst. 1 písm. e) Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice (zákon č. 263/2010, o jednotném veřejném systému důchodů), jak je vyložil Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud) – senát příslušný k rozhodování o odvolání směřujícího ke sjednocení judikatury rozhodnutím č. 12 ze dne 23. května 2016, jsou ústavní.
- 16 Ačkoli použití vnitrostátních právních předpisů při závazném výkladu Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud) nevyvolává ve vnitrostátní judikatuře žádnou diskusi, předkládající soud, jakožto soud posledního stupně v tomto řízení, má přesto pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátní praxe s nadřazenými unijními ustanoveními. V tomto ohledu vedly krátké lhůty pro prvotní posouzení pracovišť pro účely klasifikace [do kategorií] pracovních podmínek ve spojení s výlučným zavedením postupu pro obnovení povolení a restriktivním výkladem, který přijal Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud), potvrzeným nálezem Curtea Constituțională (Ústavní soud), v praxi k tomu, že zaměstnanci nemají možnost podat opravný prostředek, aby získali zákonné výhody vyplývající z uznání zvláštních pracovních podmínek.
- 17 Pokud jde o článek 12 zákona č. 319/2006, který provedl ustanovení článku 9 směrnice 89/391, předkládající soud uvádí, že povinnosti zaměstnavatelů týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci nebyly spojeny s povinností věrně a přesně klasifikace pracovních podmínek na úrovni podniku a že žádný pozdější sekundární právní předpis nevymezil účinky porušení povinností vyhodnocovat a sledovat pracovní rizika ze strany podniků, v nichž existují vážná rizika pro zdraví zaměstnanců.
- 18 V rozsudku ve věci Podilă a další (C-133/17 a C-134/17), který se týkal dvou sporů týkajících se klasifikace pracovišť pro účely stanovení starobních důchodů, Soudní dvůr Evropské unie rozhodl, že čl. 114 odst. 3 Smlouvy o ES, články 151 a 153 SFEU a ustanovení směrnice 89/391 musí být vykládány v tom smyslu, že se nevztahují na takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která stanoví přísné lhůty a postupy, které neumožňují vnitrostátním soudům přezkoumat nebo určit klasifikaci činností vykonávaných zaměstnanci do různých rizikových skupin, na jejichž základě se vypočítávají starobní důchody těchto zaměstnanců. V projednávané věci se však nejedná o určení nároku na důchod, ale o uznání specifických pracovních rizik spojených se zvláštními pracovními podmínkami v souvislosti s činností

žalobkyně, přičemž přístup žalobkyně k soudu v souladu s vnitrostátním právem a praxí není možný ani s ohledem na minulost, ani s ohledem na budoucnost.

- 19 Pokud jde o druhou otázku, předkládající soud žádá o objasnění, zda má čl. 11 odst. 6 směrnice 89/319 vertikální účinek, přesněji řečeno, zda je toto pravidlo bezpodmínečné, jasné a přesné a zda se může přímo použít na dotčený právní vztah. Zásada konformního výkladu brání použití právní úpravy klasifikace [do kategorií] pracovních podmínek ve smyslu požadovaném žalobkyní, a to vzhledem k extrémně restriktivní povaze této právní úpravy. Současně nebyl identifikován žádný vnitrostátní právní pramen, který by umožnil dosáhnout výsledku požadovaného zněním směrnice.
- 20 I za předpokladu, že pravidlo čl. 11 odst. 6 směrnice 89/391 splňuje judikатурní kritéria pro kvalifikaci přímého vertikálního účinku, nezdá se to být dostatečné pro uznání účinného prostředku nápravy před soudem, pokud není prokázána použitelnost článku 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s čl. 31 odst. 1 Listiny, který zakotvuje právo pracovníka na zdravé, bezpečné a důstojné pracovní podmínky. Podle judikatury Soudního dvora tedy právo na účinný prostředek nápravy před nestranným soudem předpokládá, jak vyplývá z čl. 47 odst. 1 Listiny, že osoba, která se ho dovolává, využívá práv nebo svobod zaručených unijním právem.