Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

24. veljače 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Organizacija radnog vremena – Direktiva 2003/88/EZ – Članak 8. – Članak 12. točka (a) – Članci 20. i 31. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Smanjenje uobičajenog trajanja noćnog rada u odnosu na dnevni rad – Radnici u javnom i privatnom sektoru – Jednako postupanje”

U predmetu C-262/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Rajonen sad Lukovit (Općinski sud u Lukovitu, Bugarska), odlukom od 15. lipnja 2020., koju je Sud zaprimio 15. lipnja 2020., u postupku

VB

protiv

Glavna direkcija „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto”

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik prvog vijeća, u svojstvu predsjednika drugog vijeća, I. Ziemele (izvjestiteljica), T. von Danwitz, P. G. Xuereb i A. Kumin, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Pitruzzella,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu VB, V. Petrova, *advokat*,

– za njemačku vladu, J. Möller i R. Kanitz, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, C. Valero i V. Bozhilova, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 2. rujna 2021.,

* Jezik postupka: bugarski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 12. točke (a) Direktive 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 2003., L 299, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 31.) i članaka 20. i 31. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe VB, službenika vatrogasne postrojbe Glavne direkcije „Požarna bezopasnost i zaštita na naselenieto” kam Ministerstvo na vatrešnite raboti (Glavna uprava za zaštitu od požara i civilnu zaštitu u okviru Ministarstva unutarnjih poslova, Bugarska) (u daljnjem tekstu: Glavna uprava za zaštitu od požara i civilnu zaštitu), i te glavne uprave u pogledu obračuna i plaćanja njegovih sati noćnog rada.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

3 Članak 8. Konvencije (br. 171) Međunarodne organizacije rada (MOR) od 26. lipnja 1990. u pogledu noćnog rada predviđa:

„Naknadama dodijeljenim radnicima koji rade noću u pogledu trajanja rada, plaće ili sličnih prednosti mora se priznati priroda noćnog rada.”

Pravo Unije

4 U skladu s uvodnim izjavama 6., 7., 8. i 10. Direktive 2003/88:

„(6) Potrebno je uzeti u obzir načela Međunarodne organizacije rada u vezi s organizacijom radnog vremena, uključujući i načela koja se odnose na noćni rad.

(7) Istraživanja su pokazala kako je ljudsko tijelo noću osjetljivije na negativne utjecaje iz okoliša, a isto tako i na određene teške oblike organizacije rada, te kako dulja razdoblja noćnog rada mogu štetiti zdravlju radnika i ugroziti njihovu sigurnost na radnom mjestu.

(8) Potrebno je ograničiti trajanje noćnog rada, uključujući prekovremeni rad, i predvidjeti da poslodavci, koji redovito upošljavaju radnike koji rade noću, o tome obavijeste nadležna tijela na njihov zahtjev.

[…]

(10) S obzirom na poseban položaj radnika koji rade noću i koji rade u smjenama, njihova sigurnosna i zdravstvena zaštita mora biti prilagođena prirodi posla koji rade, a organizacija i sredstva zaštite i prevencije moraju biti učinkoviti.”

5 Članak 8. te direktive, naslovljen „Trajanje noćnog rada”, glasi kako slijedi:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi se osiguralo da:

(a) uobičajen broj radnih sati noću ne bude veći od prosječnih osam sati unutar 24-satnog razdoblja;

(b) radnici koji rade noću koji su u radu izloženi posebnoj opasnosti ili teškom fizičkom ili mentalnom naporu ne rade više od osam sati unutar svakog 24-satnog razdoblja u kojem rade noću.

Za potrebe točke (b), nacionalnim se propisima i/ili praksom ili pak kolektivnim ugovorima ili sporazumima između socijalnih partnera određuje koji rad uključuje osobite opasnosti ili teški fizički ili mentalni napor, uzimajući u obzir posebne posljedice i opasnosti noćnog rada.”

6 Člankom 12. navedene direktive, naslovljenim „Sigurnost i zdravstvena zaštita”, propisuje se:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi se osiguralo da:

(a) radnici koji rade noću i radnici u smjenama imaju sigurnost i zdravstvenu zaštitu prilagođenu prirodi njihovog rada;

(b) odgovarajuće usluge ili sredstva zaštite i prevencije, koja se tiču sigurnosti i zdravlja radnika koji rade noću i radnika u smjenama, odgovaraju onima koja se primjenjuju na ostale radnike i da su dostupna u svako doba.”

Bugarsko pravo

Zakonik o radu

7 U skladu s člankom 140. kodeksa na truda (Zakonik o radu) (DV br. 26 od 1. travnja 1986. i DV br. 27 od 4. travnja 1986.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakonik o radu):

„(1) Uobičajeno tjedno trajanje noćnog rada u petodnevnom radnom tjednu ne može biti dulje od 35 sati. Uobičajeno trajanje noćnog rada u petodnevnom radnom tjednu ne može biti dulje od sedam sati.

(2) Noćni rad je rad koji se obavlja između 22 i 6 sati, a to razdoblje za radnike mlađe od 16 godina traje od 20 do 6 sati.

[…]”

Zakon o Ministarstvu unutarnjih poslova

8 U članku 142. zakona za Ministerstvo na vatrešnite raboti (Zakon o Ministarstvu unutarnjih poslova) (DV br. 53 od 27. lipnja 2014.), u verziji primjenjivoj u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o Ministarstvu unutarnjih poslova), propisuje se:

„1. Službenici Ministarstva unutarnjih poslova su:

1. policijski službenici i službenici Glavne uprave za zaštitu od požara i civilnu zaštitu;

2. službene osobe;

3. ugovorno osoblje.

[…]

5. Status ugovornog osoblja uređen je detaljnim odredbama Zakonika o radu i ovog zakona.

[…]”

9 U skladu s člankom 187. Zakona o Ministarstvu unutarnjih poslova:

„1. Uobičajeno trajanje radnog vremena službenikâ Ministarstva unutarnjih poslova iznosi osam sati dnevno u razdoblju od 24 sata i 40 sati tjedno u petodnevnom radnom tjednu.

[…]

3. Radno vrijeme službenika Ministarstva unutarnjih poslova izračunava se u radnim danima na dnevnoj bazi, a za radnike koji rade u smjenama od osam, dvanaest ili dvadeset i četiri sata računa se u razdoblju od tri mjeseca. […] U slučaju rada u smjenama, noćni rad može se obavljati od 22 do 6 sati, pri čemu radno vrijeme ne smije u prosjeku biti dulje od osam sati u razdoblju od dvadeset i četiri sata.

[…]

9. Detaljna pravila o organizaciji i raspodjeli radnog vremena službenika Ministarstva unutarnjih poslova te njegovu obračunu, naknadi za rad tih službenika koji se obavlja izvan uobičajenog radnog vremena, sustavu dežurstava, odmoru i stankama navedenih službenika određuju se uredbom ministra unutarnjih poslova.

[…]”

10 Članak 188. stavak 2. tog zakona glasi kako slijedi:

„Službenici Ministarstva unutarnjih poslova koji rade između 22 i 6 sati imaju pravo na posebnu zaštitu u skladu sa Zakonikom o radu.”

11 Uredbama koje je donio ministar unutarnjih poslova na temelju članka 187. stavka 9. navedenog zakona utvrđuju se detaljna pravila o organizaciji i raspodjeli radnog vremena, naknadi za rad obavljen izvan uobičajenog radnog vremena te o sustavu dežurstava, razdobljima odmora i stankama službenika Ministarstva unutarnjih poslova.

12 Tako je naredba br. 8121z-407 (Uredba br. 8121z-407) od 11. kolovoza 2014. (DV br. 69 od 19. kolovoza 2014.) (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2014.) u članku 31. stavku 2. predviđala pretvaranje sati noćnog rada u sate dnevnog rada primjenom množitelja. U skladu s tom odredbom, na sate rada obavljene između 22 sata i 6 sati trebalo je primijeniti množitelj od 0,143, a rezultat takve operacije potom treba pribrojiti ukupnom broju sati rada obavljenih u tom razdoblju.

13 Uredba iz 2014. stavljena je izvan snage naredbom br. 8121h-592 (Uredba br. 8121h-592) od 25. svibnja 2015. (DV br. 40 od 2. lipnja 2015.), koja je stavljena izvan snage naredbom br. 8121z-776 (Uredba br. 8121z-776) od 29. srpnja 2016. (DV br. 60 od 2. kolovoza 2016.), kojima se više ne predviđa sustav vrednovanja sati noćnog rada poput onog propisanog člankom 31. stavkom 2. Uredbe iz 2014.

14 Što se tiče radnika koji ne potpadaju pod Ministarstvo unutarnjih poslova, članak 9. stavak 2. naredbe za strukturata i organizaciata na rabotata zaplata (Uredba o strukturi i organizaciji plaća) (DV br. 9 od 26. siječnja 2007., u daljnjem tekstu: Uredba iz 2007.) glasi kako slijedi:

„Prilikom izračuna ukupnog radnog vremena noćni rad preračunava se u dnevni rad primjenom koeficijenta koji je jednak omjeru između uobičajenog trajanja dnevnog i noćnog rada koji je utvrđen za određeno radno mjesto.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

15 VB je službenik vatrogasne postrojbe Glavne uprave za zaštitu od požara i civilnu zaštitu.

16 VB je u razdoblju od 2. listopada 2016. do 2. listopada 2019. obavljao noćni rad. Što se tiče uzimanja u obzir tog razdoblja, on smatra da ima pravo koristiti se vrednovanjem sati noćnog rada predviđenim u članku 9. stavku 2. Uredbe iz 2007., u skladu s kojim je Glavna uprava za zaštitu od požara i civilnu zaštitu bila dužna preračunati sate noćnog rada u sate dnevnog rada primjenom množitelja od 1,143, tako da bi sedam sati noćnog rada bilo jednako osam sati dnevnog rada.

17 Ta je glavna uprava uskratila osobi VB isplatu 1683,74 bugarska leva (oko 860 eura) na ime naknade za prekovremeni rad zbog noćnog rada koji je ona obavljala tijekom navedenog razdoblja, tako da je osoba VB pokrenula postupak pred sudom koji je uputio zahtjev kako bi se Glavnoj upravi naložilo da joj izvrši tu isplatu.

18 Navedena glavna uprava osporava zahtjev osobe VB jer od stavljanja izvan snage Uredbe iz 2014. više nije postojala pravna osnova za pretvaranje sati noćnog rada u sate dnevnog rada i jer se Uredba iz 2007. ne primjenjuje na službenike Ministarstva unutarnjih poslova.

19 Sud koji je uputio zahtjev, pozivajući se na tuženikove argumente, ističe da je na temelju članka 187. stavka 1. Zakona o Ministarstvu unutarnjih poslova uobičajeno radno vrijeme službenika tog ministarstva osam sati dnevno, uključujući i kad se rad obavlja tijekom noći.

20 Taj sud ističe da taj „posebni zakon”, koji se primjenjuje na službenike Ministarstva unutarnjih poslova, ne sadržava nikakvu izričitu odredbu kojom se utvrđuje uobičajeno trajanja noćnog rada, već se njime samo propisuje koje razdoblje valja smatrati noćnim radom, odnosno razdoblje od 22 sata do 6 sati.

21 Međutim, navedeni sud smatra da bi, na temelju članka 188. stavka 2. Zakona o Ministarstvu unutarnjih poslova, službenici tog ministarstva koji rade između 22 i 6 sati trebali uživati zaštitu predviđenu Zakonikom o radu. Tim zakonikom predviđeno je kraće uobičajeno trajanje noćnog rada, koje ne smije prelaziti sedam sati.

22 Taj sud naglašava da se člankom 187. stavkom 3. Zakona o Ministarstvu unutarnjih poslova ne predviđa da je uobičajeno trajanje noćnog rada osam sati nego se samo precizira da je za rad u smjenama, kao u ovom slučaju, dopušten noćni rad između 22 i 6 sati. Smatra da uobičajeno trajanje noćnog rada službenika Ministarstva unutarnjih poslova treba biti sedam sati, kako se prema tim službenicima ne bi postupalo nepovoljnije nego prema drugim radnicima u javnom sektoru i radnicima u privatnom sektoru.

23 U tim je okolnostima Rajonen sad Lukovit (Okružni sud u Lukovitu, Bugarska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Zahtijeva li se djelotvornom zaštitom u skladu s člankom 12. točkom (a) Direktive 2003/88 da uobičajeno trajanje noćnog rada policajaca i vatrogasaca bude kraće nego utvrđeno uobičajeno trajanje dnevnog rada?

2. Zahtijeva li se načelom jednakog postupanja koje se predviđa u člancima 20. i 31. [Povelje] da uobičajeno trajanje noćnog rada od sedam sati, koje se u nacionalnom pravu utvrđuje za radnike u privatnom sektoru, također vrijedi za zaposlenike u javnom sektoru, uključujući policajce i vatrogasce?

3. Može li se cilj iz uvodne izjave 8. Direktive 2003/88, koji se odnosi na to da je potrebno ograničiti trajanje noćnog rada, učinkovito ostvariti samo ako se nacionalnim pravom izričito utvrdi uobičajeno trajanje noćnog rada i za zaposlenike u javnom sektoru?”

Postupak pred Sudom

24 Sud koji je uputio zahtjev zatražio je da se o ovom predmetu odluči po hitnom prethodnom postupku, predviđenom u članku 23.a Statuta Suda Europske unije i članku 107. Poslovnika Suda.

25 Sud je 9. srpnja 2020., na prijedlog suca izvjestitelja i nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, odlučio da ne treba udovoljiti tom zahtjevu.

Zahtjev za prethodnu odluku

Dopuštenost

26 Uvodno valja istaknuti da Europska komisija, iako formalno nije istaknula razlog nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku, izražava rezerve u tom pogledu, tvrdeći da se glavni postupak ne odnosi izravno na pitanje je li Direktiva 2003/88 pravilno prenesena u bugarsko pravo.

27 Glavni postupak odnosi se na određivanje broja prekovremenih sati koje je tužitelj u glavnom postupku obavio noću, izvan uobičajenog noćnog radnog vremena predviđenog za privatni sektor u Bugarskoj, kako bi se utvrdio iznos naknade za rad te osobe i dobila odgovarajuća isplata. Međutim, kao što to sama Komisija ističe, Direktiva 2003/88 ne odnosi se na naknadu za rad radnika.

28 Naime, Sud je presudio da se Direktivom 2003/88, koja se temelji na članku 153. stavku 2. UFEU-a, uređuju isključivo određeni vidovi organizacije radnog vremena kako bi se osigurala zaštita sigurnosti i zdravlja radnika te se, u skladu sa stavkom 5. istog članka, ne primjenjuje na aspekte povezane s plaćom radnika, osim u posebnom slučaju plaćenog godišnjeg odmora iz članka 7. stavka 1. te direktive. Stoga se ta direktiva u načelu ne primjenjuje na naknadu za rad radnika (vidjeti u tom smislu presudu od 30. travnja 2020., Készenléti Rendőrség, C-211/19, EU:C:2020:344, t. 23.).

29 Ipak, Sud je presudio da sama činjenica da se glavni postupak odnosi na naknadu za rad ne podrazumijeva zaključak o nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku kojim se postavljaju pitanja o tumačenju odredbi Direktive 2003/88 (vidjeti u tom smislu presudu od 21. veljače 2018., Matzak, C-518/15, EU:C:2018:82, t. 25. i 26.).

30 Nadalje, Sud je također presudio da iznimku iz članka 153. stavka 5. UFEU-a treba tumačiti na način da obuhvaća mjere, poput ujednačavanja svih ili nekih dijelova konstitutivnih elemenata plaća i/ili stupnja plaća u državama članicama ili uvođenja minimalne plaće, koje podrazumijevaju izravno uplitanje prava Unije u utvrđivanje naknada za rad u Europskoj uniji. Međutim, navedena se iznimka ne može proširiti ni na koje pitanje u vezi s naknadom za rad jer bi u protivnom određena područja iz članka 153. stavka 1. UFEU-a bila lišena najvećeg dijela svojeg sadržaja (presuda od 19. lipnja 2014., Specht i dr., C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, t. 33. i navedena sudska praksa).

31 U ovom se slučaju prethodna pitanja ne odnose na iznos naknade za rad, nego na detaljna pravila o organizaciji, raspodjeli noćnog rada i njegova obračuna, kao i na naknadu za rad obavljen izvan uobičajenog radnog vremena.

32 Stoga na postavljena pitanja valja odgovoriti.

Meritum

Prvo i treće pitanje

33 Najprije treba podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, Sud može – kako bi sudu koji mu je uputio prethodno pitanje dao koristan odgovor – uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se nacionalni sud nije pozvao u sadržaju svojeg pitanja (presuda od 25. travnja 2013., Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, t. 38. i navedena sudska praksa).

34 U ovom slučaju, iako se treće pitanje suda koji je uputio zahtjev odnosi na uvodnu izjavu 8. Direktive 2003/88, valja podsjetiti na to da, iako su uvodne izjave njezin sastavni dio i objašnjavaju ciljeve koji se njome žele postići, one same po sebi nemaju obvezujuću snagu. Nasuprot tomu, odredbe članka 8. te direktive odnose se na noćni rad. Osim toga, kao što je to

istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 30. svojeg mišljenja, rješenje spora u glavnom postupku ovisi, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, o tumačenju Suda pojma „trajanje noćnog rada” iz tog članka 8.

35 U tim okolnostima, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, prvo i treće pitanje valja ispitati zajedno te razumjeti tako da se u biti odnose na to treba li članak 8. i članak 12. točku (a) Direktive 2003/88 tumačiti na način da se njima nalaže donošenje nacionalnog propisa kojim se predviđa da je uobičajeno trajanje noćnog rada za radnike u javnom sektoru, poput policajaca i vatrogasaca, kraće od uobičajenog trajanja dnevnog rada propisanog za te radnike.

36 Kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, tužitelj u glavnom postupku smatra da, s obzirom na to da u Zakonu o Ministarstvu unutarnjih poslova i podzakonskim propisima koji su bili na snazi u predmetnom razdoblju ne postoji nikakvo pravilo u vezi s preračunavanjem sati noćnog rada u sate dnevnog rada, valja primijeniti relevantne odredbe Uredbe iz 2007.

37 Valja podsjetiti na to da se Direktivom 2003/88 utvrđuju, na temelju njezina članka 1. stavka 1., minimalni sigurnosni i zdravstveni uvjeti u području organizacije radnog vremena te se ona, među ostalim, primjenjuje na određene aspekte noćnog rada, rada u smjenama i radnog rasporeda.

38 Pravo svakog radnika na ograničenje najduljeg trajanja rada i na razdoblja odmora, posebno dnevnog, nije samo pravilo socijalnog prava Unije koje ima osobitu važnost nego je i izričito propisano u članku 31. stavku 2. Povelje, kojoj članak 6. stavak 1. UEU-a priznaje istu pravnu snagu kao i Ugovorima (presuda od 17. ožujka 2021., Academia de Studii Economice din București, C-585/19, EU:C:2021:210, t. 36. i navedena sudska praksa).

39 Odredbe Direktive 2003/88, osobito njezini članci 8. i 12., pobliže određuju to temeljno pravo te ih stoga treba tumačiti s obzirom na potonje (presuda od 17. ožujka 2021., Academia de Studii Economice din București, C-585/19, EU:C:2021:210, t. 37.).

40 Imajući to na umu, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je ona dio (presuda od 11. lipnja 2020., CHEP Equipment Pooling, C-242/19, EU:C:2020:466, t. 32. i navedena sudska praksa).

41 U tom pogledu, kao prvo, valja navesti da su minimalni zahtjevi u vezi s trajanjem noćnog rada utvrđeni člankom 8. točkom (a) te direktive, koji državama članicama nalaže da osiguraju da uobičajen broj radnih sati noću ne bude veći od prosječnih osam sati unutar 24-satnog razdoblja. Člankom 8. točkom (b) te direktive pojašnjava se da radnici koji rade noću koji su u radu izloženi posebnoj opasnosti ili teškom fizičkom ili mentalnom naporu ne rade više od osam sati unutar svakog 24-satnog razdoblja u kojem rade noću.

42 U skladu s člankom 12. točkom (a) Direktive, državama članicama nalaže se da poduzmu potrebne mjere kako bi se jamčilo da radnici koji rade noću i radnici u smjenama imaju sigurnost i zdravstvenu zaštitu prilagođenu prirodi njihova rada.

43 Kao drugo, kao što je to navedeno u točki 39. ove presude, s obzirom na to da se tom direktivom utvrđuje pravo svakog radnika na ograničenje najduljeg trajanja rada i na razdoblja dnevnog i tjednog odmora, njome se precizira temeljno pravo izričito uspostavljeno u članku 31. stavku 2. Povelje i mora se, posljedično, tumačiti s obzirom na taj članak 31. stavak 2. Posljedično, odredbe

te direktive ne mogu se tumačiti usko na štetu prava koja radnik ima na temelju te direktive (presuda od 11. studenoga 2021., Dublin City Council, C-214/20, EU:C:2021:909, t. 37. i navedena sudska praksa).

44 Kao treće, što se konkretno tiče noćnog rada, u uvodnoj izjavi 7. navedene direktive uzimaju se u obzir rizici svojstveni tom razdoblju aktivnosti. Osim toga, u uvodnim izjavama 8. i 10. te direktive naglašavaju se potencijalne štetne posljedice noćnog rada i potreba da se njegovo trajanje ograniči kako bi se osigurala povećana razina zaštite sigurnosti i zdravlja radnika.

45 Tako se, u skladu s člankom 2. stavkom 3. Direktive 2003/88, precizira da se pod pojmom „radno vrijeme noću” smatra svako vremensko razdoblje od najmanje sedam sati prema definiciji u nacionalnom pravu, a u koje je obvezno uključeno razdoblje između ponoći i pet sati ujutro.

46 U skladu s člankom 2. stavkom 4. te direktive, „radnik koji radi noću” znači, s jedne strane, svakog radnika koji uobičajeno tijekom „noći” odradi najmanje tri sata od svojeg svakodnevnog radnog vremena i, s druge strane, svakog radnika koji tijekom „noći” odradi jedan dio svojeg godišnjeg radnog vremena, koje je utvrđeno u nacionalnom zakonodavstvu, nakon savjetovanja sa socijalnim partnerima, ili u kolektivnim ugovorima ili sporazumima sklopljenima između socijalnih partnera na nacionalnoj ili regionalnoj razini.

47 Iz prethodno navedenog proizlazi da se Direktivom 2003/88 uspostavljaju zajednički minimalni zahtjevi koji obuhvaćaju dodatnu zaštitu za radnike koji rade noću.

48 Člankom 8. te direktive tako se nalaže određivanje najduljeg trajanja noćnog rada. Obveza predviđena člankom 12. točkom (a) navedene direktive – da poduzmu potrebne mjere kako bi radnici koji rade noću i radnici koji rade u smjenama imali razinu zaštite koja je prilagođena prirodi njihova rada – ostavlja državama članicama određenu marginu prosudbe kad je riječ o odgovarajućim mjerama koje treba provesti (vidjeti u tom smislu presude od 24. siječnja 2012., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, t. 35. i 48. i od 11. travnja 2019., Syndicat des cadres de la sécurité intérieure, C-254/18, EU:C:2019:318, t. 23. i 35.).

49 Stoga valja utvrditi, kao što je to učinio nezavisni odvjetnik u točki 66. svojeg mišljenja, da nijedna odredba te direktive ne sadržava naznake o razlici ili odnosu između uobičajenog trajanja noćnog i dnevnog rada. Prvo trajanje stoga se načelno može utvrditi neovisno o drugome.

50 Dakle, valja smatrati da se Direktivom 2003/88 ne nalaže donošenje mjera kojima se uspostavlja razlika između uobičajenog trajanja noćnog i dnevnog rada. Slijedom toga, tom se direktivom ne nalaže donošenje posebne odredbe kojom se posebno uređuje uobičajeno i najdulje trajanje noćnog rada, pod uvjetom da je ono ograničeno u skladu sa zahtjevima iz članka 8. navedene direktive.

51 S obzirom na navedeno, valja naglasiti da obvezu navedenu u točki 48. ove presude treba provesti na način da se postignu ciljevi zaštite utvrđeni samom Direktivom. Države članice posebno moraju osigurati poštovanje načela zaštite sigurnosti i zdravlja radnika pri utvrđivanju potrebne razine zaštite u području zdravlja i sigurnosti radnika koji rade noću. Stoga one moraju paziti na to da radnici koji rade noću imaju koristi od drugih mjera zaštite u području trajanja rada, plaće, naknade ili sličnih pogodnosti, kako bi se nadoknadila posebna težina koju podrazumijeva ta vrsta rada, koja je posebno istaknuta Direktivom 2003/88, i time prizna priroda noćnog rada.

52 U tom pogledu valja utvrditi da se zadaće koje se obavljaju noću mogu razlikovati u pogledu težine i stresa, što može zahtijevati da se za određene radnike provedu posebne organizacije rada kako bi se osigurala zaštita njihova zdravlja i sigurnosti. U ovom slučaju zadaće koje noću obavljaju vatrogasci i policajci mogle bi opravdati provedbu takve posebne organizacije. Naime, sud koji je uputio zahtjev ističe da posebne i iznimno važne funkcije tih radnika u javnom sektoru podrazumijevaju da im se nameću mnogobrojni dodatni zahtjevi i obveze, poput dežurstva koje može trajati do 24 sata ili posebnih obveza u hitnim slučajevima.

53 Stoga, s obzirom na veću težinu noćnog rada u usporedbi s dnevnim radom, smanjenje uobičajenog trajanja noćnog rada u odnosu na trajanje dnevnog rada može biti prikladno rješenje kako bi se osigurala zaštita zdravlja i sigurnosti dotičnih radnika, iako to nije jedino moguće rješenje. Primjerice, ovisno o prirodi dotiče aktivnosti, dodjeljivanjem dodatnih razdoblja odmora ili slobodnog vremena također bi se moglo doprinijeti zaštiti zdravlja i sigurnosti tih radnika.

54 U tom pogledu valja podsjetiti na to da iz uvodne izjave 6. Direktive 2003/88 proizlazi da treba uzeti u obzir načela MOR-a u području organizacije radnog vremena, osobito u pogledu noćnog rada, i da se, u skladu s člankom 8. Konvencije br. 171 MOR-a, naknadama dodijeljenima radnicima koji rade noću u obliku trajanja rada, plaće ili sličnih prednosti mora priznati priroda noćnog rada. Tom se odredbom tako potvrđuje da se mjere koje su države članice obvezne donijeti, u skladu s člankom 12. točkom (a) te direktive, ne moraju izričito odnositi na trajanje noćnog rada.

55 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo i treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 8. i članak 12. točku (a) Direktive 2003/88 treba tumačiti na način da se njima ne nalaže donošenje nacionalnog propisa kojim se predviđa da je uobičajeno trajanje noćnog rada za radnike u javnom sektoru, poput policajaca i vatrogasaca, kraće od uobičajenog trajanja dnevnog rada propisanog za te radnike. Takvi radnici u svakom slučaju moraju uživati druge zaštitne mjere koje se odnose na trajanje rada, plaću, naknadu ili slične pogodnosti, kojima se može nadoknaditi posebna težina noćnog rada koji obavljaju.

Drugo pitanje

56 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2003/88, u vezi s člancima 20. i 31. Povelje, tumačiti na način da se njome zahtijeva da se uobičajeno trajanje noćnog rada utvrđeno na sedam sati u zakonodavstvu države članice za radnike u privatnom sektoru primjenjuje na radnike u javnom sektoru, poput policajaca i vatrogasaca.

57 U skladu s člankom 20. Povelje, „svi su pred zakonom jednaki”.

58 Sud je presudio da je načelo jednakog postupanja iz članaka 20. i 21. Povelje opće načelo prava Unije, kojim se nalaže da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano. Razlika u postupanju opravdana je kada je utemeljena na objektivnom i razumnom kriteriju, odnosno kada je u vezi s pravno dopuštenim ciljem kojem teži dotični propis i kada je ta razlika proporcionalna cilju koji se želi postići predmetnim postupanjem (presuda od 9. ožujka 2017., Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, t. 55. i navedena sudska praksa).

59 U članku 31. stavku 1. Povelje propisuje se da „svaki radnik ima pravo na radne uvjete kojima se čuvaju njegovo zdravlje, sigurnost i dostojanstvo”, dok se u stavku 2. pojašnjava da „svaki radnik ima pravo na ograničenje najduljeg radnog vremena, na dnevni i tjedni odmor te na plaćeni godišnji odmor”.

60 Valja podsjetiti na to da je područje primjene Povelje, kad je riječ o djelovanju država članica, definirano u njezinu članku 51. stavku 1., u skladu s kojim se odredbe Povelje odnose na institucije Unije i države članice samo kada provode pravo Unije, a prema ustaljenoj sudskoj praksi, pojam „provedba prava Unije” u smislu te odredbe pretpostavlja postojanje određenog stupnja povezanosti između akta prava Unije i dotične nacionalne mjere, koji nadilazi sličnost obuhvaćenih područja ili neizravne učinke jednog područja na drugo, uzimajući u obzir kriterije za ocjenu koje je definirao Sud (presuda od 22. travnja 2021., Profi Credit Slovakia, C-485/19, EU:C:2021:313, t. 37. i navedena sudska praksa).

61 U tom pogledu, valja navesti, s jedne strane, da se člankom 140. stavkom 1. Zakonika o radu propisuje da uobičajeno trajanje noćnog rada u petodnevnom radnom tjednu ne može biti dulje od sedam sati. Kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, ta se odredba primjenjuje na radnike u privatnom sektoru.

62 S druge strane, na temelju članka 187. stavka 3. Zakona o Ministarstvu unutarnjih poslova, u slučaju rada u smjenama, noćni rad može se obavljati između 22 i 6 sati, pri čemu radno vrijeme službenika tog ministarstva ne smije u prosjeku biti duže od osam sati u razdoblju od dvadeset i četiri sata.

63 Tim se odredbama pojašnjavaju detaljna radna pravila primjenjiva na noćni rad, koja se odnose na sigurnost i zdravlje, a osobito na ograničenje trajanja noćnog rada. Takve odredbe predstavljaju provedbu te direktive i stoga ulaze u područje primjene prava Unije.

64 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se relevantnim nacionalnim propisom uspostavlja povoljniji sustav za radnike u privatnom sektoru od onoga koji se primjenjuje na radnike u javnom sektoru, osobito na službenike Ministarstva unutarnjih poslova. Također ističe da nepostojanje posebne odredbe kojom se uređuje uobičajeno i najdulje trajanje noćnog rada tih službenika, pripadnika policije i vatrogastva, dovodi do njihove diskriminacije u odnosu na ugovorno osoblje tog ministarstva.

65 U tom pogledu, valja navesti da je Sud presudio da se različito postupanje na temelju toga je li radni odnos uređen zakonom ili ugovorom načelno može ocjenjivati s obzirom na načelo jednakog postupanja, koje čini opće načelo prava Unije, sada potvrđeno člancima 20. i 21. Povelje (presuda od 22. siječnja 2020., Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, t. 56. i navedena sudska praksa).

66 Posljedično, valja ispitati treba li Direktivu 2003/88, s obzirom na članke 20. i 31. Povelje, tumačiti na način da joj se protivi to da određeni radnici u javnom sektoru, osobito službenici Ministarstva unutarnjih poslova, uključujući policajce i vatrogasce, čije uobičajeno trajanje noćnog rada može dosegnuti osam sati, ne uživaju povoljniji režim općeg prava koji se primjenjuje na radnike u privatnom sektoru, u okviru kojeg je uobičajeno trajanje noćnog rada utvrđeno na sedam sati.

67 Što se tiče zahtjeva u pogledu usporedivosti situacija o kojima je riječ kako bi se moglo utvrditi postojanje povrede načela jednakog postupanja, Sud je najprije pojasnio da se ta usporedivost mora ocjenjivati ne općenito i apstraktno, nego posebno i konkretno, s obzirom na sve elemente koji obilježavaju te situacije, osobito vodeći računa o predmetu i svrsi nacionalnog zakonodavstva

koje predviđa različito postupanje kao i, ako je to prikladno, o načelima i ciljevima područja na koje se to nacionalno zakonodavstvo odnosi (presuda od 26. lipnja 2018., MB (Promjena spola i starosna mirovina), C-451/16, EU:C:2018:492, t. 42. i navedena sudska praksa).

68 U ovom slučaju iz navoda u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je cilj nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku izračun noćnog radnog vremena za određeno radno mjesto. Konkretno, glavni postupak odnosi se na nepostojanje posebne odredbe kojom se uređuje uobičajeno i najdulje trajanje noćnog rada, kao i na preračunavanje noćnog radnog vremena u dnevno radno vrijeme primjenom množitelja.

69 Stoga se čini da nacionalno pravo, s jedne strane, isključuje službenike Ministarstva unutarnjih poslova, poput policajaca i vatrogasaca, iz sustava općeg prava kojim se predviđa ograničenje uobičajenog trajanja noćnog rada na sedam sati i, s druge strane, da radnicima koji nisu zaposlenici tog ministarstva ne daje pravo na pretvaranje noćnog radnog vremena u dnevno radno vrijeme.

70 Na sudu koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan ocijeniti činjenice, je da provede potrebne provjere kako bi se, s jedne strane, identificirale relevantne kategorije radnika i, s druge strane, utvrdilo je li ispunjen zahtjev koji se odnosi na usporedivost situacija u pitanju (vidjeti u tom smislu presudu od 5. lipnja 2018., Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, t. 52.).

71 Međutim, Sud, koji odlučuje o zahtjevu za prethodnu odluku, nadležan je, s obzirom na elemente iz spisa kojim raspolaže, dati pojašnjenja koja će sud koji je uputio zahtjev voditi u rješavanju glavnog postupka (presuda od 29. listopada 2020., Veselības ministrija, C-243/19, EU:C:2020:872, t. 38. i navedena sudska praksa).

72 Kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 67. ove presude, na tom je sudu da utvrdi koja kategorija radnika uživa sustav općeg prava iz članka 140. Zakonika o radu i koja je iz njega isključena. Zatim će biti potrebno ispitati je li nacionalni zakonodavac odlučio o tom isključenju vodeći računa osobito o objektivnim obilježjima dužnosti koje obavljaju radnici potonje kategorije. Naime, čini se da u ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev analizira apstraktne kategorije radnika, kao što su kategorije radnika u javnom sektoru, pri čemu pruža primjer posebne kategorije službenika Ministarstva unutarnjih poslova, konkretnije policajaca i vatrogasaca, i kategorije radnika u privatnom sektoru, bez navođenja elemenata koji bi mogli poslužiti za utvrđivanje konkretnih kategorija osoba koje se nalaze u usporedivim situacijama i da ih pritom ne uspoređuje na poseban i konkretan način, uključujući i u pogledu uvjeta noćnog rada koji se primjenjuju na radnike svake od tih kategorija. Naime, u zahtjevu za prethodnu odluku ne nalazi se nijedan takav element.

73 Što se tiče opravdanja eventualne razlike u postupanju, valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, razlika u postupanju opravdana ako je utemeljena na objektivnom i razumnom kriteriju, odnosno ako se odnosi na pravno dopušteni cilj kojem teži dotično zakonodavstvo i ako je ta razlika u postupanju proporcionalna tom cilju (presuda od 29. listopada 2020., Veselības ministrija, C-243/19, EU:C:2020:872, t. 37. i navedena sudska praksa).

74 U tom pogledu iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se nepostojanje mehanizma preračunavanja sati noćnog rada u sate dnevnog rada o kojem je riječ u glavnom postupku u uredbama br. 8121z-592 i 8121z-776 objašnjava pravnim i ekonomskim razlozima.

75 S jedne strane, na temelju članka 187. stavaka 1. i 3. Zakona o Ministarstvu unutarnjih poslova, uobičajeno trajanje rada je isto danju i noću, tako da je odnos između uobičajenog trajanja dnevnog i noćnog rada jednak 1 te nije potrebno nikakvo preračunavanje.

76 Podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, čini se da takva argumentacija ipak ne odgovara pravno dopuštenom cilju kojim se može opravdati različito postupanje o kojem je riječ u glavnom postupku.

77 S druge strane, produljenje takvog mehanizma pretvaranja zahtijeva znatna dodatna financijska sredstva.

78 Međutim, takva se argumentacija ne može prihvatiti. Naime, iako pravo Unije ne sprečava države članice da, uz političke, socijalne ili demografske aspekte, uzmu u obzir proračunska pitanja i utječu na prirodu ili opseg mjera koje žele usvojiti, takva razmatranja ne mogu sama po sebi biti cilj od općeg interesa.

79 Valja podsjetiti na to da bi razlika u postupanju uvedena odredbama nacionalnog prava u području noćnog rada između različitih kategorija radnika koji se nalaze u usporedivim situacijama, ako se ne temelji na takvom objektivnom i razumnom kriteriju, bila nespojiva s pravom Unije te bi, ovisno o slučaju, nacionalni sud obvezivala da nacionalno pravo tumači u najvećoj mogućoj mjeri s obzirom na tekst i svrhu dotične odredbe primarnog prava, uzimajući u obzir cjelokupno nacionalno pravo i primjenjujući metode tumačenja koje su njime priznate, kako bi se osigurala potpuna učinkovitost te odredbe i kako bi se postiglo rješenje u skladu s ciljem koji se njome želi postići (presuda od 6. listopada 2021., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, t. 71 i navedena sudska praksa).

80 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članke 20. i 31. Povelje treba tumačiti na način da im se ne protivi to da se uobičajeno trajanje noćnog rada utvrđeno na sedam sati u zakonodavstvu države članice za radnike u privatnom sektoru ne primjenjuje na radnike u javnom sektoru, uključujući policajce i vatrogasce, ako se takva razlika u postupanju temelji na objektivnom i razumnom kriteriju, odnosno kada je ona u vezi s pravno dopuštenim ciljem kojem teži navedeno zakonodavstvo i kada je proporcionalna tom cilju.

Troškovi

81 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 8. i članak 12. točku (a) Direktive 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena treba tumačiti na način da se njima ne nalaže donošenje nacionalnog propisa kojim se predviđa da je uobičajeno trajanje noćnog rada za radnike u javnom sektoru, poput policajaca i vatrogasaca, kraće od uobičajenog trajanja dnevnog rada propisanog za te radnike. Takvi radnici u svakom slučaju moraju uživati druge zaštitne mjere koje se odnose na trajanje rada, plaću, naknadu ili slične pogodnosti, kojima se može nadoknaditi posebna težina noćnog rada koji obavljaju.**

2. Članke 20. i 31. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da im se ne protivi to da se uobičajeno trajanje noćnog rada utvrđeno na sedam sati u zakonodavstvu države članice za radnike u privatnom sektoru ne primjenjuje na radnike u javnom sektoru, uključujući policajce i vatrogasce, ako se takva razlika u postupanju temelji na objektivnom i razumnom kriteriju, odnosno kada je ona u vezi s pravno dopuštenim ciljem kojem teži navedeno zakonodavstvo i kada je proporcionalna tom cilju.

Potpisi