Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 28. veljače 2019.[1]

Predmet C-254/18

Syndicat des cadres de la sécurité intérieure
protiv
Premier ministre
Ministre de l'Intérieur,
Ministre de l'Action et des Comptes publics

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Socijalna politika – Organizacija radnog vremena – Direktiva 2003/88/EZ – Članak 6. točka (b) i članak 16. – Najdulje tjedno radno vrijeme – Odstupanje – Članak 17. stavci 2. i 3. i članak 19. prvi podstavak – Policijski službenici – Referentno razdoblje – Pomična ili fiksna narav – Zaštita sigurnosti i zdravlja radnika"

1. Treba li „referentno razdoblje" koje u smislu Direktive 2003/88/EZ[2] države članice mogu odrediti za izračun najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena tumačiti kao „pomično" razdoblje, to jest razdoblje čiji se početak pomiče ovisno o proteku vremena ili se to razdoblje može također odrediti na „fiksan" način u smislu da navedeno razdoblje može započeti i završiti na određeni datum?

2. To je u biti pitanje na koje će Sud trebati odgovoriti u ovom predmetu koji se odnosi na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) u pogledu tumačenja više odredaba Direktive 2003/88.

3. To se pitanje postavilo u okviru postupka koji je pokrenuo sindikat policijskih službenika, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (Sindikat srednjih i viših kadrova službe unutarnje sigurnosti, u daljnjem tekstu: SCSI), koji zahtijeva od Conseila d'État (Državno vijeće) poništenje uredbe kojom se izmjenjuju odredbe o odstupanjima od minimalnih jamstava vezanih uz radno vrijeme i odmore koje se primjenjuju na osoblje francuske nacionalne policije. SCSI tvrdi da se tom uredbom povređuju odredbe Direktive 2003/88 jer se njome predviđa „fiksno" referentno razdoblje za izračun najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena.

4. Izbor referentnog razdoblja s „pomičnom" ili „fiksnom" osnovom doista ima određeni utjecaj na načine određivanja najduljeg tjednog radnog vremena predviđenog odredbama Direktive 2003/88. Naime, primjena „pomičnog" referentnog razdoblja osigurava da se najdulje prosječno tjedno radno vrijeme poštuje u svakom trenutku, dok primjena „fiksnog" razdoblja ograničava razdoblje koje treba uzeti u obzir prilikom izračunavanja sati koje je radnik stvarno odradio.

1 Izvorni jezik: francuski

2 Direktiva 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.)

5. Stoga, u ovom predmetu Sud je pozvan pojasniti doseg pojma „referentno razdoblje” kako je predviđen Direktivom 2003/88 u svrhu izračuna najduljeg tjednog radnog vremena s obzirom na njezin ključni cilj, to jest zaštitu sigurnosti i zdravlja radnika.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

6. Članak 6. Direktive 2003/88 naslovljen „Najdulje tjedno radno vrijeme” glasi:

„Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi se osiguralo da, u skladu s potrebama zaštite sigurnosti i zdravlja radnika:

[…]

(b) prosječan broj radnih sati u svakom sedmodnevnom razdoblju, uključujući prekovremene sate, ne prelazi 48.

7. Članak 16. Direktive 2003/88, koji se odnosi na referentna razdoblja, glasi kako slijedi:

„Države članice mogu odrediti:

[…]

(b) za primjenu članka 6. (najveći broj radnih sati tjedno) referentno razdoblje koje nije dulje od četiri mjeseca. […]

[…]”

8. Članak 17. stavci 2. i 3. te direktive predviđaju, među ostalim, sljedeća odstupanja:

„2. Zakonima i drugim propisima ili kolektivnim ugovorima ili sporazumima između socijalnih partnera mogu se predvidjeti odstupanja sukladno stavku 3., 4. i 5., ako radnici dobiju odgovarajuće zamjensko vrijeme za odmor ili, u iznimnim slučajevima u kojima to iz objektivnih razloga nije moguće, da dobiju odgovarajuću zaštitu.

„3. U skladu sa stavkom 2. ovog članka moguće je odstupanje [od članka] 16.:

[…]

(b) u slučaju djelatnosti osiguranja i nadzora koja zahtijevaju stalnu prisutnost kako bi se zaštitila imovina i osobe, posebno u odnosu na zaštitare i kućepazitelje ili zaštitarske tvrtke;

(c) kod djelatnosti koje zahtijevaju neprekidno pružanje usluga ili proizvodnju […]

[…]”

9. Članak 19. Direktive 2003/88 naslovljen „Ograničenja odstupanja od referentnih razdoblja” propisuje sljedeće:

„Mogućnost odstupanja od članka 16. točke (b), utvrđena člankom 17. stavkom 3. […] ne može imati za posljedicu utvrđivanje referentnog razdoblja duljeg od šest mjeseci. […]”

B. Francusko pravo

10. Kad je riječ o radnom vremenu u državnoj javnoj službi, na sudovima i u državnom odvjetništvu, u pravilu, u francuskom pravu „stvarno tjedno radno vrijeme, uključujući prekovremene sate, ne smije prelaziti ni četrdeset osam sati u istom tjednu, ni u prosjeku četrdeset četiri sata u bilo kojem razdoblju od dvanaest uzastopnih tjedana" (članak 3. stavak I. décreta n° 2000-815 (Uredba br. 2000-815))[3]. Od tog pravila može se odstupiti samo uredbom Državnog vijeća, među ostalim, ako to trajno zahtijeva sam predmet javne službe o kojoj je riječ, osobito za zaštitu osoba i imovine, donesenom nakon mišljenja određenih upravnih odbora i Conseila supérieur de la fonction publique (Visoko vijeće za javnu službu), koji određuje naknade koje se dodjeljuju kategorijama dotičnih službenika (članak 3. stavak II. točka (a) Uredbe br.2000-815).

11. Odstupanja od minimalnih jamstava trajanja radnog vremena i odmora koja se primjenjuju na osoblje nacionalne policije uređena su décretom n° 2002-1279 (Uredba br.2002-179) od 23. listopada 2002. Članak 1. te uredbe izmijenjen je décretom n° 2017-109 (Uredba br.2017-109) od 30. siječnja 2017. (u daljnjem tekstu: Uredba br. 2017-109). U izmijenjenoj verziji ta odredba glasi kako slijedi:

„Pri organizaciji rada aktivnih službenika zaposlenih u službama nacionalne policije odstupa se od minimalnih jamstava spomenutih u članku 3. stavku I. gore navedene uredbe od 25. kolovoza 2000. kada zadaće javne sigurnosti i mira, kriminalističke policije te obavješćivanja i informiranja koje su im povjerene to zahtijevaju.

Međutim, to odstupanje mora ispunjavati sljedeće uvjete:

1. Izmjereno tjedno radno vrijeme, za svako sedmodnevno razdoblje, uključujući prekovremene sate, ne smije prelaziti u prosjeku četrdeset osam sati u razdoblju od jedne polovice kalendarske godine […]";

II. Glavni postupak i prethodna pitanja

12. SCSI je 28. ožujka 2017. podnio tužbu Conseilu d'État (Državno vijeće) za poništenje članka 1. Uredbe br. 2017 – 109. SCSI tvrdi, među ostalim, da određujući za izračun prosječnog tjednog radnog vremena fiksno referentno razdoblje izraženo u polovici kalendarske godine, a ne neodređeno razdoblje od šest mjeseci izraženo kroz pomičnu osnovu, navedena odredba krši pravila iz Direktive 2003/88.

13. Sud koji je uputio zahtjev pita se treba li odredbe članka 6. u vezi s odredbama članka 16. Direktive 2003/88 tumačiti na način da propisuju referentno razdoblje koje je određeno na pomičan način ili na način da državama članicama prepuštaju izbor hoće li to razdoblje imati pomičnu ili fiksnu narav?

14. Sud se također pita, u slučaju da je moguće određivanje samo pomičnog referentnog razdoblja, mora li navedeno razdoblje zadržati svoju pomičnu narav ako se ono produžuje na šest mjeseci u skladu s odstupanjem predviđenim u članku 17. stavku 3. točki (b) Direktive 2003/88.

15. U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li odredbe članka 6. i članka 16. [Direktive 2003/88] tumačiti na način da propisuju referentno razdoblje koje je određeno na pomičan način ili na način da državama članicama prepuštaju izbor hoće li ono biti pomično ili fiksno?

3 Uredba od 25. kolovoza 2000. o organizaciji i smanjenju radnog vremena u državnoj javnoj službi, na sudovima i u državnom odvjetništvu (u daljnjem tekstu: Uredba br. 2000-815).

2. Može li se, u slučaju da te odredbe treba tumačiti na način da propisuju pomično referentno razdoblje, mogućnost koju ostavlja članak 17. da se odstupi od točke (b) članka 16. odnositi ne samo na trajanje referentnog razdoblja nego i na njegovu pomičnu narav?"

III. Pravna analiza

A. Uvodna očitovanja

16. U ovom predmetu prethodna pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev odnose se na pojam „referentnog razdoblja" koje države članice mogu odrediti za primjenu odredaba Direktive 2003/88 u pogledu najduljeg tjednog radnog vremena.

17. Kao prvo, valja istaknuti u pogledu najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena da Direktiva 2003/88 predviđa dva sustava: redovni sustav i sustav odstupanja.

18. Konkretnije, u okviru redovnog sustava najdulje tjedno radno vrijeme određeno je u članku 6. točki (b) i članku 16. točki (b) Direktive 2003/88. Slijedom toga, u skladu s prvom od tih odredaba, prosječan broj radnih sati u svakom sedmodnevnom razdoblju, uključujući prekovremene sate, ne prelazi četrdeset osam sati. U skladu s drugom odredbom, za izračun tog najduljeg prosječnog radnog vremena države članice mogu odrediti referentno razdoblje koje nije dulje od četiri mjeseca.

19. Međutim, Direktiva 2003/88 također sadržava odredbe koje državama članicama dodjeljuju mogućnost odstupanja od redovnog sustava koji uređuje najdulje tjedno radno vrijeme. Tako u skladu s člankom 17. stavkom 3. točkama (b) i (c) Direktive 2003/88 države članice imaju mogućnost odstupanja, među ostalim, od članka 16. te direktive „u slučaju djelatnosti osiguranja i nadzora koje zahtijevaju stalnu prisutnost kako bi se zaštitila imovina i osobe, posebno u odnosu na zaštitare i kućepazitelje ili zaštitarske tvrtke" i „kod djelatnosti koje zahtijevaju neprekidno pružanje usluga ili proizvodnju". Međutim, u skladu s člankom 19. prvim stavkom ta mogućnost „ne može imati za posljedicu utvrđivanje referentnog razdoblja duljeg od šest mjeseci".

20. Međutim, Uredba br. 2017-109 čije se poništenje traži u glavnom postupku, odnosi se na odstupanje od redovnog sustava u pogledu najduljeg tjednog radnog vremena za državne službenike i konkretno, na odstupanje koje se primjenjuje na aktivne službenike u službama nacionalne policije. Kao što to proizlazi iz spisa kojim raspolaže Sud i kao što su to na raspravi potvrdile različite stranke koje su podnijele očitovanja Sudu, donošenjem te uredbe Francuska Republika iskoristila je mogućnost odstupanja od redovnog sustava u području najduljeg tjednog radnog vremena koja joj je dodijeljena člankom 17. stavkom 3. Direktive 2003/88,

21. Iz toga slijedi da su odredbe Direktive 2003/88 koje predviđaju mogućnost odstupanja od redovnog sustava u području najduljeg tjednog radnog vremena, navedene u točki 19. ovog mišljenja, relevantne za ovaj predmet [4].

22. Nadalje, valja utvrditi da odredbe Direktive 2003/88 koje se odnose na redovni sustav, kao i na sustav odstupanja u području najduljeg tjednog radnog vremena upotrebljavaju isti pojam „referentno razdoblje" u članku 16. točki (b) i članku 19. prvom stavku.

23. U tim okolnostima valja smatrati da pojam „referentno razdoblje" u svrhu izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena predstavlja *jedinstveni* pojam u okviru Direktive 2003/88 koji u tom okviru ima isto značenje i treba se tumačiti na isti način.

4 Vidjeti u tom pogledu presudu od 9. studenoga 2017., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, t. 35. i 36.).

24. Usto, budući da navedene odredbe direktive 2003/88 ne sadržavaju upućivanje na nacionalno pravo država članica, taj pojam treba shvatiti kao *samostalan* pojam prava Unije i tumačiti ga jednako na cijelom njezinu području, neovisno o kvalifikacijama koje se koriste u državama članicama [5].

25. Međutim, u tom kontekstu ističem da iz teksta dvaju prethodnih pitanja koje je postavio Conseil d'État (Državno vijeće) proizlazi pretpostavka o mogućoj razlici u tumačenju pojma „referentno razdoblje" ovisno o tome primjenjuje li se na neku situaciju redovni sustav ili pak sustav odstupanja u području najduljeg tjednog radnog vremena [6].

26. Međutim, s obzirom na jedinstveni karakter pojma „referentno razdoblje" u svrhu izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena treba smatrati da se ta dva pitanja zapravo odnose na tumačenje istog pojma i da ih se stoga mora razmotriti zajedno.

27. U tim okolnostima, smatram da valja zaključiti da svojim dvama prethodnim pitanjima sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud treba li relevantne odredbe Direktive 2003/88 – navedene u točkama 18. i 19. ovog mišljenja – tumačiti na način da, i u okviru redovnog sustava i u okviru sustava odstupanja u području najduljeg tjednog radnog vremena, države članice moraju odrediti referentno razdoblje koje treba koristiti za izračunavanje tog vremena na „pomičan" način ili imaju li one mogućnost odrediti ga i na „fiksan" način.

28. U tom pogledu, među strankama koje su sudjelovale u postupku pred Sudom pojavila su se u biti dva stajališta.

29. Europska komisija i francuska vlada, s jedne strane, i SCSI, s druge strane, smatraju da odredbe Direktive 2003/88 treba tumačiti na način da se državama članicama ostavlja izbor hoće li referentnom razdoblju koje se koristi za izračunavanje tjednog radnog vremena dodijeliti pomičnu ili fiksnu narav.

30. Međutim, za razliku od Komisije i francuske vlade, SCSI smatra da, ako je država članica iskoristila mogućnost odstupanja od redovnog sustava utvrđujući referentno razdoblje od šest mjeseci u skladu s člankom 19. Direktive 2003/88, tada se može primjenjivati samo referentno razdoblje koje ima pomičnu narav.

31. Kako bi se odgovorilo na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev smatram da je prikladno najprije analizirati sustav Direktive 2003/88 kojega je dio pojam „referentno razdoblje" s obzirom na načela sudske prakse koja je Sud razvio u tom području. Nadalje, na temelju te analize bit će moguće dati tumačenje tog pojma.

B. Direktiva 2003/88 u sudskoj praksi Suda

32. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je cilj Direktive 2003/88 uspostaviti minimalne odredbe za poboljšanje životnih i radnih uvjeta radnika približavanjem nacionalnih propisa osobito u vezi s trajanjem radnog vremena [7].

33. Svrha je tog usklađivanja na razini Unije u području organizacije radnog vremena zajamčiti bolju zaštitu sigurnosti i zdravlja radnika osiguravajući im najkraća razdoblja odmora – osobito dnevnog i tjednog – kao i primjerena razdoblja stanki, te predviđajući gornju granicu za trajanje radnog tjedna [8].

5 Vidjeti presudu od 9. studenoga 2017., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, t. 38. i navedena sudska praksa).

6 Naime, drugo prethodno pitanje pretpostavlja mogućnost da pojam „referentno razdoblje" upotrijebljen u okviru sustava odstupanja može imati fiksni karakter, ako pojam koji se koristi za redovni sustav ima pomični karakter.

7 Vidjeti osobito presude od 14. listopada 2010., Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, t. 32. i navedena sudska praksa), i od 10. rujna 2015., Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, t. 23. i navedena sudska praksa).

8 *Ibidem.*

34. Tako odredbe Direktive 2003/88 navedene u točkama 18. i 19. ovog mišljenja predviđaju pravila u području najduljeg tjednog radnog vremena. Pravo na ograničenje najduljeg trajanja rada usto je izričito utvrđeno u članku 31. stavku 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

35. U tom pogledu Sud je istaknuo da se prosječna gornja granica od 48 sati – uključujući prekovremeni rad, za svako razdoblje od sedam dana za koju su, u skladu s člankom 6. točkom (b) Direktive 2003/88, države članice dužne poduzeti potrebne mjere – temelji na potrebi zaštite sigurnosti i zdravlja radnika [9].

36. Sud je također pojasnio da se ta gornja granica nalazi među odredbama Direktive 2003/88 koje predstavljaju pravilo socijalnog prava Unije od posebne važnosti na koje svaki radnik mora imati pravo jer je riječ o minimalnim odredbama namijenjenima zaštiti njegova zdravlja i sigurnosti [10].

37. U tom kontekstu Sud je također pojasnio da minimalni zahtjevi u Direktivi 2003/88 čija je svrha osigurati zaštitu sigurnosti i zdravlja radnika državama članicama nameću *obveze* jasnih i konkretnih *rezultata* u odnosu na ostvarivanje prava koja im dodjeljuje ta direktiva [11]. To posebno vrijedi u odnosu na pravilo navedeno u toj direktivi koje propisuje gornju granicu od 48 sati, uključujući i prekovremene sate, u pogledu prosječnog tjednog radnog vremena [12].

38. U istom kontekstu, na temelju teksta članaka koji predviđaju navedene minimalne zahtjeve, kao i na temelju ciljeva koji se žele ostvariti Direktivom 2003/88 i na temelju sustava koji je njome uspostavljen, Sud je također istaknuo potrebu da radnici na *učinkovit način* ostvaruju prava koja im dodjeljuje navedena direktiva [13].

39. Slijedom toga, Sud je pojasnio da je važno da se u cijelosti osigura koristan učinak prava dodijeljenih radnicima na temelju Direktive 2003/88 što nužno podrazumijeva obvezu država članica da osiguraju poštovanje svih minimalnih zahtjeva iz te direktive. Naime, samo takvo tumačenje je u skladu s ciljem Direktive 2003/88 koji je osigurati učinkovitu zaštitu sigurnosti i zdravlja radnika omogućavajući im učinkovito ostvarivanje prava koja im ona dodjeljuje [14].

40. Usto, iako minimalni zahtjevi iz Direktive 2003/88 državama članicama nameću obveze rezultata kako bi se osigurao koristan učinak prava koje ona dodjeljuje radnicima, iz iste direktive, osobito iz njezine uvodne izjave 15., međutim proizlazi da ona državama članicama dopušta i određenu slobodu prilikom provedbe njezinih odredaba [15].

41. Stoga, iz toga proizlazi da države članice imaju određenu marginu prosudbe kad je riječ o načinima provedbe navedenih minimalnih zahtjeva, pri čemu ostaju međutim dužne, kao što to izričito proizlazi iz iste uvodne izjave Direktive 2003/88, osigurati poštovanje načela zaštite sigurnosti i zdravlja radnika [16].

9 Vidjeti u tom smislu presudu od 14. listopada 2010., Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, t. 33.).

10 Vidjeti osobito presude od 14. listopada 2010., Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, t. 33. i navedena sudska praksa) i od 23. prosinca 2015. Komisija/Grčka (C-180/14, neobjavljena, EU:C:2015:840, t. 34.). O obvezi država članica da osiguraju koristan učinak Direktive 2003/88 vidjeti razmatranja sadržana u točkama 45. do 54. mojeg mišljenja od 31. siječnja 2019. u predmetu CCOO (C-55/18, ECLI:EU:C:2019:87 i navedena sudska praksa).

11 Vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2006., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-484/04, EU:C:2006:526, t. 37.) u pogledu Direktive Vijeća 93/104/EZ od 23. studenoga 1993. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 1993., L 307, str. 18.), kako je izmijenjena Direktivom 2000/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 2000. (SL 2000., L 195, str. 41.; u daljnjem tekstu: Direktiva 93/104) čije su relevantne odredbe u bitnome istovjetne onima Direktive 2003/88. Moje isticanje

12 Vidjeti, u tom smislu, u pogledu Direktive 93/104 presudu od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr. (C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 104.).

13 Vidjeti, u tom smislu, presudu od 7. rujna 2006., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-484/04, EU:C:2006:526, t. 39.); moje isticanje.

14 Vidjeti u tom smislu presudu od 7. rujna 2006., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-484/04, EU:C:2006:526, t. 40. i navedena sudska praksa).

15 Vidjeti presudu od 9. studenoga 2017., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, t. 46.).

16 U pogledu margine prosudbe dodijeljene državama članicama Direktivom 2003/88 vidjeti također t. 86. i sljedeće točke mojeg mišljenja u predmetu CCOO prethodno navedenom u bilješci 10.

C. Tumačenje pojma „referentno razdoblje” u svrhu izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena

42. Pojam „referentno razdoblje” kako je upotrijebljen u Direktivi 2003/88 u svrhu izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena treba definirati u kontekstu opisanom u prethodnim odlomcima i, konkretno, utvrditi moraju li države članice u skladu s tom direktivom definirati to razdoblje kao „pomično” ili ga one također mogu definirati na „fiksan” način.

43. U skladu sa sudskom praksom, samostalan pojam prava Unije kao što je „referentno razdoblje” treba tumačiti jednako na području Unije, neovisno o kvalifikacijama koje se koriste u državama članicama, prema objektivnim značajkama, uzimajući u obzir tekst odredaba u kojima se spominje i kontekst i ciljeve propisa kojeg je dio [17]. Naime, samo autonomno tumačenje može Direktivi 2003/88 osigurati punu učinkovitost i ujednačenu primjenu tog pojma u svim državama članicama [18].

44. U tom pogledu, kao prvo, kad je riječ o pojmu „referentno razdoblje”, kao i o tekstu odredaba Direktive 2003/88 u kojima se taj pojam upotrebljava u svrhu izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena, valja utvrditi da se iz njih ne može odrediti mora li to razdoblje imati „pomičnu” ili „fiksnu” narav.

45. Naime, ni izraz „referentno razdoblje” kao takav, ni tekst, među ostalim, članka 16. točke (b) i članka 19. prvog stavka Direktive 2003/88 ne pružaju nikakav element koji bi omogućio da se odredi treba li početak tog razdoblja biti fiksan ili pomičan ovisno o vremenu. Stoga, ta direktiva ne određuje način na koji se to razdoblje treba uzimati u obzir u svrhu izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena. Analiza različitih jezičnih verzija tog izraza i tih odredaba ne mijenja to utvrđenje.

46. Međutim, iako šutnja navedene direktive o tom pitanju ne omogućava donošenje konačnih zaključaka, ipak mi se čini da ona više govori u prilog tumačenju koje državama članicama daje određenu fleksibilnost u primjeni ostavljajući im slobodu izbora hoće li razdoblje definirati na „fiksnoj” ili „pomičnoj” osnovi u svrhu izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena.

47. Kao drugo, kad je riječ o kontekstu kojeg je pojam „referentno razdoblje” dio, najprije valja istaknuti da je zakonodavac Unije u više odredaba Direktive 2003/88 upotrijebio taj pojam kako bi utvrdio razdoblje unutar kojeg se najdulje prosječno tjedno radno vrijeme mora izračunati.

48. Tako je u članku 16. točki (b) Direktive 2003/88 koji određuje da države članice mogu predvidjeti referentno razdoblje koje nije dulje od četiri mjeseca za primjenu najduljeg tjednog radnog vremena u smislu članka 6. iste direktive, te u njezinu članku 19. prvom stavku u kojem je propisano da mogućnost odstupanja od članka 16. točke (b), utvrđena osobito člankom 17. stavkom 3. ne može imati za posljedicu utvrđivanje referentnog razdoblja duljeg od šest mjeseci.

49. U Direktivi 2003/88 pojam „referentno razdoblje” izričito se upotrebljava u svrhu izračuna najduljeg tjednog radnog vremena, osobito u članku 17. stavku 5. u pogledu odstupanja u odnosu na liječnike na osposobljavanju, u članku 20. stavku 2. u pogledu radnika koji uglavnom obavljaju poslove na moru (*offshore*), u članku 21. stavku 1. drugom podstavku u pogledu radnika na ribarskom brodu duge plovidbe pod zastavom države članice i u članku 22. stavku 1. točkama (a) i (e) u pogledu mogućnosti dane državama članicama da, pod strogim uvjetima, ne primjenjuju članak 6. Direktive 2003/88. Međutim, te odredbe ne pružaju nikakvu preciznu naznaku u vezi s „pomičnim” ili „fiksnim” karakterom pojma „referentno razdoblje”.

17 Vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2017., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, t. 38. i navedena sudska praksa).

18 Vidjeti u tom smislu rješenje od 4. ožujka 2011., Grigore (C-258/10, neobjavljeno, EU:C:2011:122, t. 44. i navedena sudska praksa), i u pogledu Direktive 93/104 presudu od 1. prosinca 2005., Dellas i dr. (C-14/04, EU:C:2005:728, t. 44. i navedena sudska praksa).

50. S kontekstualne točke gledišta valja također istaknuti da Direktiva 2003/88 upotrebljava izraz „referentno razdoblje” i u drukčije svrhe od izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena. Stoga, s jedne strane, članak 16. točka (a) te direktive određuje referentno razdoblje koje države članice mogu predvidjeti za primjenu članka 5. navedene direktive koji se odnosi na minimalni tjedni odmor i, s druge strane, članak 16. točka (c) iste direktive upotrebljava isti pojam u svrhu primjene članka 8. te direktive koji se odnosi na trajanje noćnog rada.

51. Konkretno, u pogledu pojma „referentno razdoblje” za izračun minimalnog razdoblja tjednog odmora, u smislu članka 5. i članka 16. točke (a) Direktive 2003/88 valja istaknuti da je u presudi od 9. studenoga 2017. Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844), osobito u točki 43., Sud presudio da se „referentno razdoblje u tom kontekstu može definirati kao *fiksno* razdoblje unutar kojeg se mora dodijeliti određeni broj uzastopnih sati odmora, neovisno o trenutku kad su ti sati odmora odobreni” [19].

52. Na temelju te definicije koju je utvrdio Sud, a koja se međutim odnosila na najkraći tjedni odmor u smislu članka 5. Direktive 2003/88, Francuska Republika ističe da bi se po analogiji referentno razdoblje iz članka 16. točke (b) te direktive za izračun najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena trebalo definirati kao fiksno razdoblje.

53. Međutim, u tom pogledu valja istaknuti da je pitanje o kojem se raspravljalo pred Sudom u predmetu Maio Marques da Rosa bilo različito od pitanja postavljenog u ovom predmetu. Naime, u navedenom predmetu, Sud je bio pozvan utvrditi treba li se najkraće neprekinuto razdoblje tjednog odmora od dvadeset i četiri sata na koje radnik ima pravo, u smislu članka 5. prvog stavka Direktive 2003/88, dodijeliti najkasnije prvog dana nakon šestodnevnog uzastopnog razdoblja rada.

54. U tom okviru Sud je utvrdio da se razdoblje od sedam dana iz članka 5. može smatrati „referentnim razdobljem” te je, kao što to proizlazi iz točke 51. ovog mišljenja, u tu svrhu definirao pojam „referentno razdoblje” korištenjem izraza „fiksno razdoblje”.

55. Međutim, smatram da upotrebom izraza „fiksno” u toj definiciji Sud nije namjeravao odlučiti da se pojam „referentno razdoblje” treba tumačiti na način da početak tog razdoblja nužno mora biti fiksan, to jest da mora odgovarati točno određenom datumu. Uostalom, to pitanje nije bilo predmet postupka koji se pred njim vodio. Nasuprot tomu, prema mojem mišljenju, Sud je upotrebom izraza „fiksno” želio reći da je referentno razdoblje fiksno razdoblje u smislu da mu je trajanje određeno, u predmetnom slučaju, u skladu s člankom 5. Direktive 2003/88, na razdoblje od sedam dana. Osim toga, dodajem da je Sud u točki 43. navedene presude Maio Marques da Rosa izričito ograničio doseg definicije na „taj kontekst”, to jest na kontekst odredbi u području tjednog odmora.

56. Stoga, u tim okolnostima, prema mojem mišljenju, a suprotno onomu što tvrdi Francuska Republika, nije moguće izvesti konačne zaključke iz definicije pojma „referentno razdoblje” koju je Sud usvojio u točki 43. presude Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844) u području najkraćeg tjednog odmora kad je riječ o pitanju treba li referentno razdoblje – koje u skladu s Direktivom 2003/88 države članice mogu koristiti u svrhu izračuna najduljeg tjednog radnog vremena – imati „fiksni” ili „pomični” karakter.

57. S druge strane, po uzoru na definiciju koju je Sud usvojio u navedenoj presudi Maio Marques da Rosa, moguće je definirati referentno razdoblje u području najduljeg tjednog radnog vremena kao određeno razdoblje unutar kojeg prosječno tjedno radno vrijeme ne smije prelaziti određeni broj sati.

19 Moje isticanje

58. Također iz prethodnih razmatranja slijedi da ni kontekstualna analiza ne omogućava donošenje konačnog zaključka o tome treba li pojam „referentno razdoblje" u svrhu izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena shvatiti tako da obvezuje države članice da to razdoblje utvrde na „pomičan" način ili nasuprot tomu, imaju i mogućnost utvrditi ga na „fiksan način".

59. Kao treće, cilj Direktive 2003/88, kao što sam istaknuo u točkama 32. i 33. ovog mišljenja, je učinkovito zaštititi sigurnost i zdravlje radnika.

60. Središnja uloga tog ključnog cilja Direktive 2003/88 u okviru pravila o najduljem tjednom radnom vremenu potvrđena je ne samo izričitim propisivanjem da države članice poduzimaju potrebne mjere u pogledu najduljeg tjednog radnog vremena „u skladu s potrebama zaštite sigurnosti i zdravlja radnika"[20] u članku 6. Direktive 2003/88, nego i karakterizacijom odredbe članka 6. točke (b) Direktive 2003/88, kako je to učinio Sud u više navrata, kao odredbe čiju punu djelotvornost države članice moraju poštovati tako da spriječe svako prekoračenje najduljeg tjednog radnog vremena kako je utvrđeno člankom 6. točkom (b) Direktive 2003/88[21].

61. Stoga, pojam „referentno razdoblje" o kojem je riječ treba tumačiti s obzirom na taj ključni cilj Direktive 2003/88 i obvezu osiguranja pune djelotvornosti odredbi Direktive 2003/88 u pogledu najduljeg tjednog radnog vremena koju imaju države članice kako bi taj cilj ostvarile.

62. U tom pogledu valja navesti, kao što je to pravilno istaknula Komisija, da metoda za izračun najduljeg tjednog radnog vremena koja koristi referentno razdoblje na pomičnoj osnovi najviše odgovara ključnom cilju Direktive 2003/88 koji se sastoji u zaštiti sigurnosti i zdravlja radnika.

63. Naime, s jedne strane, primjenom takve metode izračuna početak referentnog razdoblja nije fiksan nego pomičan ovisno o proteku vremena, stoga je u takvom slučaju poštovanje najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena zajamčeno neovisno o izboru trenutka početka tog razdoblja. Drugim riječima, takva metoda jamči poštovanje najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena u svakom trenutku.

64. S druge strane, izborom takve metode izbjegava se povezivanje intenzivnih razdoblja rada radnika tijekom dvaju uzastopnih referentnih razdoblja te se stoga uklanja opasnost od toga da radnik u prosjeku prelazi tjedno ograničenje od četrdeset osam sati rada tijekom dugih razdoblja, kao i opasnost da se pojave situacije u kojima se unatoč formalnom poštovanju najduljeg trajanja rada ugrožava sigurnost i zdravlje radnika[22].

65. Suprotno navedenom, pitanje je manje jasno kada je riječ o korištenju metode izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena primjenom „fiksnog" referentnog razdoblja čiji početak dakle odgovara fiksnom datumu. Kako bi se ocijenila usklađenost korištenja takve metode s Direktivom 2003/88 smatram da treba započeti s dvama razmatranjima.

66. Kao prvo, kao što sam to istaknuo u točkama 40. i 41. ovog mišljenja, Direktiva 2003/88 priznaje državama članicama određenu slobodu u provedbi njezinih odredaba tako da one raspolažu određenom marginom prosudbe u pogledu načina te provedbe. Ta sloboda omogućava državama članicama da u nacionalnim odredbama kojima se prenose navedene direktive uzmu u obzir zahtjeve

20 U tom pogledu, ističem da, čak i ako Direktiva 2003/88 u članku 22. stavku 1. državi članici priznaje mogućnost da ne primijeni članak 6., ona je svejedno izričito dužna poštovati „opća načela zaštite sigurnosti i zdravlja radnika". Vidjeti također presudu od 14. listopada 2010., Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, t. 34. *in fine*).

21 Vidjeti presude od 5. listopada 2004., Pfeiffer i dr. (C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, t. 118.) i od 14. listopada 2010., Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, t. 51.). Stoga, uzimajući u obzir postizanje tog temeljnog cilja, Sud je presudio da države članice ne mogu jednostrano odrediti doseg navedene odredbe, podređujući primjenu prava radnika na prosječno tjedno radno vrijeme koje ne prelazi 48 sati bilo kakvim uvjetima ili ograničenjima (*ibidem*, t. 99. i t. 52.) i utvrdio da članak 6. točka (b) Direktive 2003/88 izravno dodjeljuje prava čiji se koristan učinak u potpunosti mora osigurati u unutarnjem pravnom poretku (presuda od 14. listopada 2010., Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, t. 64. i navedena sudska praksa). Vidjeti također t. 35. do 39. ovog mišljenja i tamo navedenu sudsku praksu.

22 Vidjeti primjer naveden u bilješci 24. u nastavku.

koji se odnose, među ostalim, na zaštitu općih interesa, poput zaštite javnog poretka ili posebnosti određenih djelatnosti za koje je potreban određeni stupanj fleksibilnost u organizaciji radnog vremena. Upravo u tom smislu poglavlje 5. Direktive 2003/88 predviđa mogućnosti odstupanja i iznimke od određenih odredaba te direktive.

67. Doduše, kao što to izričito proizlazi iz uvodne izjave 15. Direktive 2003/88, ta sloboda apsolutno je ograničena zahtjevom poštovanja primarnog cilja Direktive 2003/88 i stoga ne može dovesti do situacija povrede obveza zaštite sigurnosti i zdravlja radnika zajamčenih navedenom direktivom.

68. Kao drugo, izbor metode za izračun najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena koja koristi „fiksno" referentno razdoblje automatski ne podrazumijeva povredu tih obveza. Naime, izbor „fiksnog" ili „pomičnog" karaktera referentnog razdoblja koje treba primijeniti pri izračunu prosječnog tjednog radnog vremena rada samo je jedan od više elemenata – poput najvećeg broja radnih sati tjedno ili duljine referentnog razdoblja – koji se uzimaju u obzir u nacionalnim odredbama o organizaciji radnog vremena. Stoga, sustav organizacije radnog vremena koje se izračunava na pomičnoj osnovi ne štiti radnike uvijek nužno više od sustava koji koristi referentno razdoblje koje se izračunava na fiksnoj osnovi, kao što su pokazali primjeri izneseni pred Sudom tijekom postupka [23].

69. Doduše, ako država članica izabere sustav organizacije radnog vremena koji primjenjuje „fiksno" referentno razdoblje posebno dugog trajanja i u okviru sustava odstupanja, postoji rizik od pojave situacija, kao što je ona koja se hipotetski istaknula na raspravi [24], u kojima nije zajamčeno poštovanje obveza zaštite sigurnosti i zdravlja radnika. Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 35. do 39. i 60. ovog mišljenja, država članica dužna je spriječiti pojavu takvih situacija. Naime, ona podliježe obvezi postizanja rezultata na način da jamči punu učinkovitost pravila Direktive 2003/88 kojima se predviđa gornja granica od 48 sati za prosječno tjedno radno vrijeme, te da osigura prava koja to pravilo dodjeljuje radnicima.

70. Smatram da iz prethodnih razmatranja proizlazi da iako metoda izračuna najduljeg tjednog radnog vremena koja koristi referentno razdoblje na pomičnoj osnovi na najbolji način osigurava poštovanje obveza zaštite sigurnosti i zdravlja radnika te je stoga prvi izbor pri prijenosu relevantnih odredaba Direktive 2003/88 u nacionalno pravo, prije svega u slučaju sustava odstupanja primjenom članka 17. te direktive, to ipak ne znači da države članice, u okviru margine prosudbe kojom raspolažu, ne mogu predvidjeti korištenje fiksnog referentnog razdoblja, pod uvjetom da osiguraju poštovanje obveza zaštite sigurnosti i zdravlja radnika.

71. U takvoj situaciji, prema mojem mišljenju, poštovanje tih obveza uključuje dvostruki zahtjev.

72. S jedne strane, ako odluči predvidjeti metodu za izračun najduljeg tjednog radnog vremena koja koristi referentno razdoblje na fiksnoj osnovi, osobito je važno da država članica osigura postojanje i stavljanje na raspolaganje instrumenata za organizaciju rada, nadzor i *učinkovito* jamstvo *preventivne* prirode koji omogućavaju sprečavanje pojave situacija povrede navedenih obveza zaštite sigurnosti i

23 U tom pogledu, Komisija je u svojem očitovanju pravilno istaknula da će, na primjer, radnik koji podliježe pravilu nacionalnog prava koje utvrđuje najdulje tjedno radno vrijeme znatno ispod gornje granice od 48 sati iz članka 6. točke (b) Direktive 2003/88 i koje se mora izračunati na osnovi fiksnog referentnog razdoblja od tri tjedna biti bolje zaštićen od radnika koji podliježe gornjoj granici od četrdeset osam sati tjedno izračunanoj na temelju pomičnog referentnog razdoblja od šest mjeseci.

24 Na raspravi se razvila debata između stranaka koje sudjeluju u usmenom dijelu postupka pred Sudom oko primjera hipotetske situacije u kojoj bi, u fiksnom razdoblju od šest kalendarskih mjeseci (1. siječnja - 30. lipnja), radnik radio 36 sati tjedno tijekom prva tri mjeseca i 60 sati tjedno tijekom druga tri mjeseca, što znači 48 sati tjedno u prosjeku tijekom šest mjeseci, a zatim u sljedećem fiksnom razdoblju (1. srpnja - 31. prosinca) 40 sati tjedno tijekom prva tri mjeseca i 36 sati tjedno tijekom druga tri mjeseca (i ovdje u prosjeku 48 sati tjedno tijekom šest mjeseci). U takvom slučaju, tijekom svakog od tih dvaju uzastopnih kalendarskih fiksnih razdoblja prosječno tjedno radno vrijeme bilo bi 48 sati tjedno. Međutim, ako uzmemo u obzir broj radnih sati od 1. travnja do 30. rujna, primijetit ćemo da je radnik odradio 60 sati tjedno tijekom šest mjeseci. Sve su se stranke usuglasile da bi takva situacija predstavljala povredu obveza zaštite sigurnosti i zdravlja radnika na koje se to hipotetski odnosi.

zdravlja radnika prilikom organizacije radnog vremena. Država članica dužna je odabrati preventivne mehanizme koje smatra prikladnima za tu svrhu. Međutim, ti instrumenti moraju osigurati koristan učinak prava na najdulje prosječno tjedno radno vrijeme koje Direktiva 2003/88 – i članak 31. stavak 2. Povelje o temeljnim pravima – dodjeljuje radnicima.

73. S druge strane, država članica također mora osigurati da, u slučaju da se ti preventivni mehanizmi ne pokažu učinkovitima i da se neovisno o njihovu postojanju ipak pojavi situacija povrede obveza zaštite zdravlja i sigurnosti radnika, radnik može naknadno imati stvarnu mogućnost podnošenja pravnog sredstva, kako unutarnjeg ili upravnog tako i sudskog, putem kojeg bez odgode mogu zaustaviti eventualnu situaciju u kojoj se povređuju navedene obveze.

74. Ukratko, ako država članica odluči u svojem nacionalnom zakonodavstvu predvidjeti metodu izračuna najduljeg tjednog radnog vremena koja koristi referentno razdoblje na fiksnoj osnovi, posebno u situacijama u kojima je to razdoblje dugo i tiče se sustava odstupanja, mora osigurati postojanje *organizacijskih*, *postupovnih* i *sudskih* mehanizama koji su prikladni za jamčenje, *in concreto*, *učinkovitog* poštovanja obveza zaštite zdravlja i sigurnosti radnika u organizaciji radnog vremena, te da se situacije u kojima dođe do povreda tih obveza u organizaciji radnog vremena ne pojavljuju ili, ako se ipak pojave, da budu otklonjene bez odgode.

75. Naposljetku, na nacionalnom sudu je da u sporu koji se pred njim vodi ocijeni postoje li, u slučaju u kojem je država članica odlučila primjenjivati referentno razdoblje s „fiksnom" osnovom, takvi učinkoviti mehanizmi i je li se poštovao gore navedeni dvostruki zahtjev, tako da se nacionalno zakonodavstvo koje se pred njim osporava može smatrati usklađenim s pravom Unije i, konkretno, s Direktivom 2003/88.

D. Prethodna pitanja

76. S obzirom na prethodna razmatranja i moj prijedlog tumačenja pojma „referentno razdoblje" u svrhu izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena, kako je upotrijebljen u Direktivi 2003/88, smatram da na prethodna pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev treba odgovoriti na način da su države članice, u okviru slobode koju im da ta direktiva dodjeljuje, slobodne odabrati metodu izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena koja koristi referentno razdoblje s „pomičnom" ili „fiksnom" osnovom.

77. Međutim, u slučaju u kojem je država članica odlučila primjenjivati referentno razdoblje s „fiksnom" osnovom, na njoj je da osigura uspostavu organizacijskih, postupovnih i sudskih mehanizama prikladnih za osiguranje, *in concreto*, *učinkovitog* poštovanja obveza zaštite zdravlja i sigurnosti radnika u organizaciji radnog vremena, te da se situacije u kojima dođe do povreda tih obveza ne pojavljuju ili, ako se ipak pojave, da budu otklonjene bez odgode.

78. Na sudu koji je uputio zahtjev, i koji je jedini nadležan za tumačenje nacionalnog prava, je da utvrdi jesu li nacionalni propisi u skladu s tim zahtjevima.

79. Međutim, u ocjeni koju je pozvan izvršiti navedeni sud moći će uzeti u obzir elemente tumačenja koje mu daje Sud. U vezi s tim, kako bi se sudu koji je uputio zahtjev pružio najkorisniji odgovor za donošenje odluke u postupku koji je pred njim u tijeku, neka razmatranja koja slijede mogla bi biti relevantna.

80. Naime, na temelju podataka pruženih tijekom pisanog i usmenog dijela postupka pred Sudom, može se pojaviti sumnja u to je li u ovom predmetu zajamčen dvostruki zahtjev čija je svrha poštovanje obveza zaštite sigurnosti i zdravlja radnika. Stoga, s jedne strane, čini se da ne postoji učinkovit sustav preventivnog nadzora koji može osigurati sprečavanje, u okviru sustava odstupanja poput onog koji se nalazi u zakonodavstvu koje se osporava pred sudom koji je uputio zahtjev, pojavu

situacija u kojima se ne jamči poštovanje obveza zaštite sigurnosti i zdravlja radnika kojih se ona tiču. Naime, istaknuto je, suprotno uređenju u privatnom sektoru, da ne postoji neovisno tijelo koje može izravno intervenirati i naložiti poslodavcu da zaustavi slučajeve kršenja navedenih obveza te da je u biti nemoguće zaustaviti takve situacije.

81. S druge strane, istaknuto je da ni *ex post* upravna i sudska pravna sredstva za zaustavljanje situacija u kojima se krše navedeni zahtjevi nisu učinkovita. Naime, čini se da se povodom devolutivnih pravnih sredstava općenito ne donose odluke, da privremena pravna zaštita podliježe vrlo strogim uvjetima i da je stoga rijetko dodijeljena te da postupci pred upravnim sudovima traju od jedne do četiri godine, tako da je jedini oblik zaštite kojim radnici stvarno raspolažu, u biti, eventualna *ex post* naknada štete.

82. Jasno je da je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni jesu li uspostavljeni odgovarajući organizacijski, postupovni i sudski mehanizmi koji su prikladni za osiguranje, *in concreto*, učinkovitog poštovanja obveza zaštite sigurnosti i zdravlja radnika. Međutim, u nedostatku takvih jamstava proizlazi da propisivanje referentnog razdoblja na „fiksnoj" osnovi, poput onog u predmetnom nacionalnom zakonodavstvu, nije u skladu s pravom Unije.

IV. Zaključak

83. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je postavio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) odgovori kako slijedi:

Članak 6. točku (b), članak 16. točku (b), članak 17. stavak 3. i članak 19. prvi stavak Direktive br. 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena treba tumačiti na način da su države članice slobodne izabrati metodu izračuna najduljeg prosječnog tjednog radnog vremena koja koristi referentno razdoblje utvrđeno na „pomičnoj" ili „fiksnoj" osnovi. Međutim, u slučaju da država članica odluči primjenjivati referentno razdoblje utvrđeno na „fiksnoj" osnovi, ona je dužna osigurati uspostavu organizacijskih, postupovnih i sudskih mehanizama koji su prikladni osigurati, *in concreto*, učinkovito poštovanje obveza zaštite sigurnosti i zdravlja radnika u organizaciji radnog vremena, te da se situacije u kojima dođe do povreda tih obveza ne pojavljuju ili, ako se ipak pojave, da budu otklonjene bez odgode. Na sudu koji je uputio zahtjev, i koji je jedini nadležan za tumačenje nacionalnog prava, je da utvrdi jesu li nacionalni propisi u skladu s tim zahtjevima.