



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. PITRUZZELLA
представено на 2 септември 2021 година¹

Дело C-262/20

VB
срещу

Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ към Министерство
на вътрешните работи

(Преюдициално запитване, отправено от Районен съд Луковит (България))

„Преюдициално запитване — Социална политика — Организация на работното време —
Директива 2003/88/ЕО — Ограничаване на продължителността на нощния труд —
Работници от публичния и частния сектор — Равно третиране“

1. За да се гарантира пълната ефективност на защитата на здравето и безопасността на работниците, каквито са целите на Директива 2003/88/ЕО², необходимо ли е държавите членки да предвидят нормалната продължителност на нощния труд на пожарникарите да е по-кратка от установената нормална продължителност на труда през деня? Съвместимо ли е с разпоредбите на Хартата на основните права национално законодателство, което предвижда седем часа максимална продължителност на нощния труд само за работниците от частния сектор? Накрая, необходимо ли е държавите членки да предвидят изрично каква е нормалната продължителност на нощния труд, включително за заетите в публичния сектор?

2. Това са по същество въпросите, поставени с преюдициалното запитване на Районен съд Луковит по настоящото дело; те предоставят на Съда възможност да анализира по-подробно — въз основа на Директива 2003/88, а също и на някои разпоредби на Хартата (по-специално членове 20 и 31) — темата относно ограниченията за нощния труд, особено с оглед на действащите в държавите членки правни уредби за частния и за публичния сектор.

3. В настоящото заключение ще изложа причините, поради които считам, че Директива 2003/88 гарантира на държавите членки широка свобода на преценка по отношение на уредбата на нощния труд, стига да се придържат към наложените с тази директива минимални изисквания, чиято цел е да се гарантира пълната ефективност на защитата на здравето и безопасността на работниците.

¹ Език на оригиналния текст: италиански.

² Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ L 299, 2003 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 3).

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

4. Член 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз предвижда, че Хартата „има същата юридическа сила като Договорите“.

5. Член 20 от Хартата гласи:

„Всички хора са равни пред закона“.

6. Член 31 е озаглавен „Справедливи и равни условия на труд“ и предвижда:

„1. Всеки работник има право на условия на труд, които опазват неговото здраве и сигурност и зачитат достойнството му.

2. Всеки работник има право на ограничаване на максималната продължителност на труда, на периоди на дневна и седмична почивка, както и на платен годишен отпуск“.

7. Съгласно съображения 7, 8 и 10 от Директива 2003/88:

„(7) Изследванията показват, че човешкото тяло е по-чувствително през нощта към смущения в околната среда, както и към някои тежки форми на организация на работата, и че дългите периоди на нощен труд могат да са вредни за здравето на работниците и да застрашат безопасността на работното място.

(8) Необходимо е да се ограничи продължителността на нощния труд, включително на извънредния труд, и да се предвиди работодателите, които редовно използват работници, полагащи нощен труд, да предоставят тази информация на вниманието на компетентните органи, ако те го изискват.

[...]

(10) Положението на работниците, които полагат нощен труд и работниците на работа на смени изисква равнището на опазване на безопасността и здравето да се привежда в съответствие с естеството на тяхната работа, а организацията и функционирането на службите и средствата за защита и профилактика трябва да бъдат ефикасни“.

8. Член 8 от Директива 2003/88 е озаглавен „Продължителност на нощния труд“ и гласи:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че:

а) нормалната продължителност на работното време на работниците, които полагат нощен труд, не надвишав[a] средно осем часа за всеки 24-часов период;

б) работниците, които полагат нощен труд, и чиято работа е свързана с особени рискове или физическо или умствено натоварване, не работят повече от осем часа за всеки период от 24 часа, през който полагат нощен труд.

По смисъла на буква б), работата, която предполага особени рискове или физическо или умствено натоварване се определя от националното законодателство и/или практика, или от колективни трудови договори или споразумения между социалните партньори, като се отчитат специфичното въздействие и рисковете на нощния труд“.

9. Член 12 от Директива 2003/88 е озаглавен „Защита на безопасността и здравето“ и гласи:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че:

- а) работниците, които полагат нощен труд и работниците на смени се ползват с подходяща за естеството на работата им защита на безопасността и здравето;
- б) съответните служби или средства за защита и профилактика във връзка с безопасността и здравето на работниците, които полагат нощен труд и работниците на смени, са равностойни на тези, които се прилагат за другите работници и са на разположение по всяко време“.

Б. Националното право

10. Съгласно член 140 от Кодекса на труда:

„(1) Нормалната продължителност на седмичното работно време през нощта при 5-дневна работна седмица е до 35 часа. Нормалната продължителност на работното време през нощта при 5-дневна работна седмица е до 7 часа.

(2) Нощен е трудът, който се полага от 22,00 ч. до 06,00 ч., а за работници и служители, ненавършили 16-годишна възраст — от 20,00 ч. до 06,00 ч.

[...]“.

11. Член 142 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ДВ, бр. 53 от 27 юни 2014 г., наричан по-нататък „Законът за МВР“) гласи:

„(1) Служителите на МВР са:

1. държавни служители — полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението;
2. държавни служители;
3. лица, работещи по трудово правоотношение.

[...]

(5) Статутът на лицата, работещи по трудово правоотношение, се урежда при условията и по реда на Кодекса на труда и на този закон“.

12. Съгласно член 187 от Закона за МВР:

„(1) Нормалната продължителност на работното време на държавните служители в МВР е 8 часа дневно и 40 часа седмично при 5-дневна работна седмица.

[...]

(3) Работното време на държавните служители се изчислява в работни дни — подневно, а за работещите на 8-, 12- или 24-часови смени — сумирано за тримесечен период. [...] При работа на смени е възможно полагането на труд и през нощта между 22,00 и 6,00 ч., като работните часове не следва да надвишават средно 8 часа за всеки 24-часов период.

[...]

(9) Редът за организацията и разпределянето на работното време, за неговото отчитане, за компенсирането на работата на държавните служители извън редовното работно време, режимът на дежурство, времето за отдих и почивките за държавните служители се определят с наредба на министъра на вътрешните работи“.

13. Член 188, алинея 2 от Закона за МВР гласи:

„Държавните служители, които полагат труд за времето между 22,00 и 6,00 ч., се ползват със специалната закрила по Кодекса на труда“.

14. В наредбите, издадени от министъра на вътрешните работи на основание член 187, алинея 9 от Закона за МВР, се определят подробните правила за организацията и разпределянето на работното време, компенсирането на работата извън редовното работно време и времето за отдих и почивките на държавните служители в МВР.

15. Така член 31, алинея 2 от Наредба № 8121з-407 от 11 август 2014 г. (ДВ, бр. 69 от 19 август 2014 г., наричана по-нататък „Наредбата от 2014 г.“) е предвиждал преобразуване на нощните часове труд в дневни по определен коефициент — отработените часове между 22,00 ч. и 06,00 ч. е трябвало да се умножават по коефициент 0,143, а полученото число да се сумира с общия брой отработени часове за периода.

16. Тази наредба е отменена с Наредба № 8121з-592 от 25 май 2015 г. (ДВ, бр. 40 от 2 юни 2015 г.), а впоследствие с Наредба № 8121з-776 от 29 юли 2016 г. (ДВ, бр. 60 от 2 август 2016 г.), която вече не съдържа правилото за преизчисляване на нощните часове, което е било предвидено в член 31, алинея 2 от Наредбата от 2014 г.

17. Що се отнася до работниците извън МВР, член 9, алинея 2 от Наредбата за структурата и организацията на работната заплата (ДВ, бр. 9 от 26 януари 2007 г.) гласи следното:

„При сумирано изчисляване на работното време нощните часове се превръщат в дневни с коефициент, равен на отношението между нормалната продължителност на дневното и нощното работно време, установени за подневно отчитане на работното време за съответното работно място“.

II. Фактическата обстановка, главното производство и преюдициалните въпроси

18. VB е служител в районната служба в град Луковит (България) на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ към Министерство на вътрешните работи (наричана по-нататък „Дирекцията“) и заема длъжността „началник дежурна смяна“.

19. В исковия период — от 3 октомври 2016 г. до 3 октомври 2019 г., VB е работил на дежурства с продължителност от 24 часа, които са отчитани сумирано на тримесечен период. За всяко тримесечие на VB е отчитан и изплащан извънреден труд за общо положените часове над нормата за периода.

20. До 25 май 2015 г. по силата на действащите национални разпоредби (Наредбата на министъра на вътрешните работи от 2014 г.) полаганият от VB нощен труд е бил умножаван по 0,143 и полученото число е сумирано с общия брой отработени часове за отчетния период — така 7 часа нощен труд са отчитани като 8 часа положен труд.

21. Следващата наредба от 2015 г. вече не предвижда такова правило. Затова след 25 май 2015 г. и конкретно в исковия период Дирекцията не прилага правилото за преобразуване на нощните часове труд в дневни при отчитането на положения труд.

22. VB предявява иск пред Районен съд Луковит, първа инстанция съгласно националната система и запитваща юрисдикция по настоящото дело, като иска Дирекцията да бъде осъдена да му заплати 1683,74 лева (BGN), представляващи възнаграждение за положения и незаплатен извънреден труд, заедно със законната лихва за забава.

23. Той поддържа, че в периода от 3 октомври 2016 г. до 3 октомври 2019 г. е положил нощен труд от общо 1784 часа, които Дирекцията следвало да превърне в часове дневен труд при коефициент 1,143.

24. Според него Дирекцията е трябвало за целта да приложи член 9, алинея 2 от Наредбата за структурата и организацията на работната заплата³, който предвижда, че при сумирано изчисляване на работното време нощните часове се превръщат в дневни с коефициент, равен на отношението между нормалната продължителност на дневното и нощното работно време за съответното работно място.

25. При това положение запитващата юрисдикция решава да спре главното производство и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Ефективната защита по чл. 12, б. „а“ от Директива 2003/88/ЕО изисква ли нормалната продължителност на нощния труд на полицаи и пожарникари да е по-кратка от установената нормална продължителност на труда през деня?
- 2) Принципът на равенство, залегнал в чл. 20 и чл. 31 от Хартата за основните права на Европейския съюз изисква ли определената в националното право нормална продължителност на нощния труд 7 часа за работници в частния сектор, да се прилага и за работници в публичния сектор, включително за полицаи и пожарникари?

³ Която не се прилага спрямо държавните служители в МВР.

- 3) Ефективното постигане на целта по § 8 от Преамбюла на Директива 2003/88/ЕО — да се ограничи продължителността на нощния труд, изисква ли националната правна уредба изрично да посочи каква е нормалната продължителност на нощния труд, включително на заетите в публичния сектор?⁴.

III. Правен анализ

А. Прилагане на спешното преюдициално производство

26. Запитващата юрисдикция моли делото да се разгледа по реда на спешното преюдициално производство поради големия брой висящи дела пред българските съдилища по подобни случаи и поради разнопосочните разрешения, възприемани от тези съдилища.

27. Тъй като обаче настоящото дело не се отнася до една от областите, посочени в част трета, дял V от Договора за функционирането на ЕС („Пространство на свобода, сигурност и правосъдие“), по делото не може да се приложи член 107, параграф 1 от Процедурния правилник.

Б. Допустимост на въпросите

28. Директива 2003/88, която е приета на основание член 153, параграф 2 ДФЕС, урежда само някои аспекти на организацията на работното време с цел да се защитят безопасността и здравето на работниците, като в съответствие с член 153, параграф 5 ДФЕС тя не се прилага спрямо аспектите, свързани със заплащането на работниците, освен що се отнася до особената хипотеза на платения годишен отпуск по член 7, параграф 1 от нея; с други думи, Директивата по принцип не се прилага спрямо възнаграждението на работниците⁴.

29. В главното производство следва да се определи броят на часовете извънреден труд, отработени от ищеца през нощта, за да се изчисли възнаграждението му и да му се заплатят незаплатените часове труд.

30. Според запитващата юрисдикция изходът на спора в главното производство зависи от тълкуването, което Съдът би дал на понятието „продължителност на нощния труд“ по членове 8 и 12 от Директива 2003/88 в областта на защитата на безопасността и здравето на работниците.

31. Както правилно отбелязва Комисията, основната цел на поставените на Съда преюдициални въпроси е да се определи дали приложимата към служителите на МВР правна уредба относно нормалната продължителност на нощния труд трябва да се тълкува в светлината на разпоредбите на Кодекса на труда, които са предвидени за работниците от частния сектор и които определят нормална продължителност на нощния труд от 7 часа (това би означавало нощният труд да се преобразува в дневен, което би се отразило върху възнаграждението на ищеца). Следователно съществува връзка между преюдициалните въпроси и предмета на спора.

⁴ Вж. решение от 30 април 2020 г., Készenléti Rendőrség (C-211/19, EU:C:2020:344, т. 23).

32. Обстоятелството, че спорът в главното производство в този смисъл се отнася до въпрос на заплащането, е ирелевантно, тъй като националната юрисдикция, а не Съдът следва да разреши този въпрос в рамките на главното производство⁵.

33. Ето защо предвид презумпцията за релевантност на преюдициалните въпроси считам, че въпросите, поставени на Съда с разглежданото тук преюдициално запитване, изискват отговор по същество.

В. Цел на Директивата и право на преценка на държавите членки

34. Директива 2003/88 има за цел да определи минимални изисквания, предназначени да подобрят опазването на здравето и безопасността на работното място — цел, която се постига, наред с другото, посредством сближаване на националните законодателства относно продължителността на работното време⁶.

35. За постигането на посочените цели разпоредбите на Директива 2003/88 определят минимална продължителност на междудневната и междуседмичната почивка, горна граница от четиридесет и осем часа за средната продължителност на работната седмица (включително извънредния труд), както и максималната продължителност на нощния труд.

36. Чрез посочените разпоредби се прилага член 31 от Хартата на основните права, който, след като в параграф 1 посочва, че „[в]секи работник има право на условия на труд, които опазват неговото здраве и сигурност и зачитат достойнството му“, в параграф 2 предвижда, че „[в]секи работник има право на ограничаване на максималната продължителност на труда, на периоди на дневна и седмична почивка, както и на платен годишен отпуск“. Това право е пряко свързано със зачитането на човешкото достойнство, което е предмет на по-широка закрита в дял I от Хартата⁷.

37. Именно в тази систематична рамка Съдът приема, че установените с Директива 2003/88 правила представляват особено важни правила на трудово-осигурителното право на Съюза, които трябва да се прилагат за всеки работник като минимални изисквания, необходими за гарантиране на защитата на неговата безопасност и здраве⁸.

38. Сред тези защитни норми установяването на максимална граница за продължителността на нощния труд⁹ е не само в личен интерес на работника, а и в интерес на неговия работодател, както и в обществен интерес¹⁰. По-специално, в съображения 7 и 10 от Директива 2003/88 се подчертават потенциално вредните последици от нощния труд и необходимостта да се ограничи неговата продължителност, за да се гарантира по-високо равнище на опазване на безопасността и здравето на работниците.

⁵ Вж. решение от 21 февруари 2018 г., Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, т. 25 и 26).

⁶ Вж. в този смисъл решения от 9 ноември 2017 г., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, т. 45), и от 10 септември 2015 г., Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, т. 23).

⁷ Вж. в този смисъл и заключението на генералния адвокат Танчев по дело King (C-214/16, EU:C:2017:439, т. 36).

⁸ Вж. решения от 10 септември 2015 г., Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, т. 24), и от 1 декември 2005 г., Dellas и др. (C-14/04, EU:C:2005:728, т. 49 и цитираната съдебна практика); определение от 4 март 2011 г., Grigore (C-258/10, непубликувано, EU:C:2011:122, т. 41).

⁹ Вж. решение от 9 март 2021 г., Stadt Offenbach am Main (Постоянно разположение на пожарникар) (C-580/19, EU:C:2021:183, т. 24 и 25).

¹⁰ Вж. заключението на генералния адвокат Bot по дело Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, т. 52).

39. Съдът уточнява, че е необходимо полезното действие на правата, предоставени на работниците с Директива 2003/88, да бъде напълно осигурено, което неизменно предполага задължение за държавите членки да гарантират спазването на всяко от минималните изисквания, предвидени с тази директива. Всъщност само това тълкуване е в съответствие с целта на Директива 2003/88 да осигури ефективна защита на безопасността и здравето на работниците, като им даде възможност да се ползват ефективно от предоставените им с нея права¹¹.

40. Описаните непосредствено по-горе изисквания на Директива 2003/88 налагат на държавите членки задължения за постигане на определен резултат с цел да се гарантира полезното действие на предоставените с нея права на работниците.

41. Същевременно от посочената директива, и по-специално от съображение 15 от нея, следва, че тя допуска известна гъвкавост за държавите членки при прилагането на нейните разпоредби¹².

42. От това следва, че държавите членки разполагат с известна свобода на преценка по отношение на условията за прилагане на тези минимални изисквания, като същевременно са задължени, както изрично следва от посоченото съображение на Директива 2003/88, да осигурят спазването на принципите за защита на безопасността и здравето на работниците¹³.

Г. Преюдициалните въпроси

1. Общи съображения

43. От прочита на преюдициалното запитване е видно, че в държавата членка, от която е отправено, между различните по степен съдилища се води дебат по въпроса коя е приложимата правна уредба за нощния труд на държавните служители в МВР, и по-специално на пожарникарите — категорията, към която принадлежи ищецът в главното производство.

44. Според мен от преписката могат да бъдат изведени следните полезни за правния анализ данни.

45. Ищецът в главното производство е от състава на противопожарните служби — категория, която видимо е включена сред държавните служители — органи по пожарна безопасност и защита на населението към МВР по смисъла на член 142 от Закона за МВР.

¹¹ Вж. в този смисъл решение от 7 септември 2006 г., Комисия/Обединено кралство (C-484/04, EU:C:2006:526, т. 40 и цитираната съдебна практика).

¹² Вж. решение от 9 ноември 2017 г., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, т. 46).

¹³ Вж. решения от 17 март 2021 г., Academia de Studii Economice din București (C-585/19, EU:C:2021:210, т. 49), от 9 март 2021 г., Stadt Offenbach am Main (Постоянно разположение на пожарникар) (C-580/19, EU:C:2021:183, т. 26), от 9 март 2021 г., Radiotelevizija Slovenija (Постоянно разположение в отдалечено място) (C-344/19, EU:C:2021:182, т. 25), и от 14 май 2019 г., ССОО (C-55/18, EU:C:2019:402, т. 36 и 37, както и цитираната съдебна практика). За потвърждение на широката свобода на преценка на държавите членки при липсата на указание, произтичащо от текста и контекста на разпоредбите на Директива 2003/88, и при условието да са спазени целите на тази директива, вж. решение от 11 април 2019 г., Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, т. 31). По онова дело е ставало дума за референтния период за изчисляване на продължителността на работната седмица.

46. В България съществува обща уредба на нощния труд в Кодекса на труда и специална уредба за държавните служители на МВР (Законът за МВР).

47. Законът за МВР урежда статута на служителите на МВР, които са: държавни служители — полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението, държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение. Статутът на лицата, работещи по трудово правоотношение, се урежда при условията и по реда на Кодекса на труда и на Закона за МВР (член 142).

48. Работното време (включително през нощта) на държавните служители (към които приемам, че следва да се причислява и категорията на пожарникарите, към която принадлежи ищецът в главното производство) е изрично уредено в член 187 от Закона за МВР, който за по-подробни правила препраща към съответните наредби на министъра на вътрешните работи.

49. Запитващата юрисдикция подчертава, че съгласно член 187, алинея 1 от Закона за МВР нормалната продължителност на работното време на държавните служители в министерството е осем часа дневно. Този специален закон, който се прилага за държавните служители в МВР, не съдържа изрична правна норма, която да установява каква е нормалната продължителност на нощния труд, а само указва кой интервал от време се счита за нощ, а именно от 22,00 ч. до 06,00 ч., както е прието и в Кодекса на труда.

50. Член 188, алинея 2 от Закона за МВР обаче, както отбелязва по-нататък запитващата юрисдикция, изрично препраща към закрилата по Кодекса на труда, включваща и по-кратката продължителност на нощния труд — до седем часа.

51. Освен това запитващата юрисдикция посочва, че разпоредбата на член 187, алинея 3 от Закона за МВР не предвижда нормална продължителност от осем часа на нощния труд, а единствено указва, че при работа на смени, както е в настоящия случай, е допустимо да се полага труд и през нощта между 22,00 ч. и 06,00 ч., като работните часове не следва да надвишават средно осем часа за всеки 24-часов период.

52. Ето защо запитващата юрисдикция счита, че нормалната продължителност на работното време през нощта за държавните служители в Министерството на вътрешните работи трябва да е седем часа, за да не бъдат те третирани по-неблагоприятно от служителите от частния сектор.

53. Според информацията, предоставена от запитващата юрисдикция, очертаното в горните точки тълкуване на националното право е отхвърлено от въззивната инстанция — Окръжен съд Ловеч (България), която, доколкото разбирам, в случаи като разглеждания в главното производство се явява последна инстанция съгласно националната система.

54. Принципните разбирания на въззивната инстанция, застъпени в нейни решения по идентични претенции на полицаи и пожарникари, се базират на два основни аргумента.

55. Първото съображение е, че липсата на правило в подзаконовите нормативни актове, приети след отмяната на Наредбата от 2014 г., за преобразуване на нощните часове труд в дневни при съотношение 7:8, е въпрос на нормативно разрешение, а не на празнота на

закона. Прието е още, че удачността на това нормативно разрешение би могла да даде основание на нормотвореца за бъдещото му изоставяне или изменение, но не може да бъде аргумент за правоприлагане по аналогия.

56. Вторият аргумент е, че член 188, алинея 2 от Закона за МВР няма пряка приложимост, защото препраща към специалната закрита по Кодекса на труда.

57. При това положение, както посочва запитващата юрисдикция, съдебната практика в България по въпроса е противоречива, поради което по искане на министъра на правосъдието е образувано тълкувателно дело пред Върховния касационен съд, който обаче все още не се е произнесъл.

58. Преюдициалното запитване, макар да преминава успешно, както казах, проверката за допустимост, не дава пълна представа за състоянието на този дебат, за да се провери изцяло съвместимо ли е с правото на Европейския съюз действащото национално право, така както го тълкуват националните съдилища.

59. Впрочем ще добавя, че анализът на преписката ме навежда на мисълта, че правният проблем в този случай е въпрос основно на националното право, тъй като в границите, които ще уточня по-нататък, правото на Съюза не налага категорично единия или другия подход от различните разрешения, възприети от отделните съдилища на държавата членка.

60. По-долу ще предложа отговор на преюдициалните въпроси само въз основа на това, което мога да изведа от преписката, доколкото в някои отношения изложеното от запитващата юрисдикция изглежда непълно.

2. По първия преюдициален въпрос

61. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 12, буква а) от Директива 2003/88 изисква нормалната продължителност на нощния труд на полицаи и пожарникари да е по-кратка от нормалната продължителност на труда през деня.

62. Както посочих, обхватът на Директива 2003/88 е определен в член 1, параграф 1 — тя установява минималните изисквания за безопасност и здраве при организацията на работното време.

63. Що се отнася в частност до нощния труд, в съображение 7 от Директивата се отчитат присъщите за този период на дейност рискове, като се посочва: „Изследванията показват, че човешкото тяло е по-чувствително през нощта към смущения в околната среда, както и към някои тежки форми на организация на работата, и че дългите периоди на нощен труд могат да са вредни за здравето на работниците и да застрашат безопасността на работното място“.

64. Съответно член 12, буква а) от Директивата задължава държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да гарантират на работниците, които полагат нощен труд, и на работниците на смени подходяща за естеството на работата им защита на безопасността и здравето.

65. Минималните изисквания относно продължителността на нощния труд са определени в член 8 от Директива 2003/88, който задължава държавите членки да гарантират, че нормалната продължителност на работното време на работниците, които полагат нощен труд, не надвишава средно осем часа за всеки 24-часов период.

66. Директива 2003/88 обаче не съдържа никакво указание за съотношението между продължителността на нощния и дневния труд. В този смисъл член 8 от Директивата допуска национална уредба, която предвижда една и съща продължителност на дневния и нощния труд, стига да не се надхвърля ограничението от осем часа за всеки 24-часов период (буква а).

67. Що се отнася в частност до полицаите и пожарникарите, в случай че тези категории работници могат да бъдат отнесени, както е логично да се счита¹⁴, към „работници[те], които полагат нощен труд, и чиято работа е свързана с особени рискове или физическо или умствено натоварване“, член 8, буква б) от Директива 2003/88 въвежда специална хипотеза спрямо буква а) и предвижда, че те не трябва да работят „повече от осем часа за всеки период от 24 часа, през който полагат нощен труд“. Следователно дори за тези особени работници Директивата не установява никакво съотношение между максималната продължителност на нощния и дневния труд.

68. По-нататък, що се отнася до задължението по член 12, буква а) от Директивата, тази разпоредба не го конкретизира в подробности и съответно следва да се приеме, че Директивата оставя широка свобода на преценка на държавите членки по отношение на подходящите мерки, които следва да се приложат¹⁵.

69. Разбира се, това право на преценка трябва да се упражнява така, че да се гарантира полезното действие на Директивата и постигането на определените в нея защитни цели. Поради по-голямата изтощителност на нощния труд в сравнение с труда през деня намаляването на средната или максималната продължителност на нощния спрямо дневния труд със сигурност би могло да е правилен подход на държавите членки за защита на безопасността и здравето на работниците.

70. Също както Комисията обаче, и аз мисля, че намаляването на продължителността на нощния спрямо дневния труд е само един от възможните подходи за изпълнението на изискванията на член 12, буква а). Предоставянето на допълнителни периоди на почивка или свободно време например също би могло да способства за защитата на здравето и безопасността на работниците.

71. Ето защо считам, че след като Директива 2003/88 не установява конкретно задължение, а и като се имат предвид характерът ѝ на директива за минимална хармонизация, целите ѝ и оставената на държавите членки свобода на преценка, не може от общото задължение по член 12, буква а) от тази директива да се изведе конкретно изискване към държавите членки да определят граница за нормалната продължителност на нощния труд под тази за дневния труд.

¹⁴ Макар че, нека припомня, член 8 параграф 2 от Директива 2003/88 предвижда, че тези работници се определят „от националното законодателство и/или практика, или от колективни трудови договори или споразумения между социалните партньори, като се отчитат специфичното въздействие и рисковете на нощния труд“.

¹⁵ Постоянната практика на Съда сочи, че Директивата оставя на държавите членки широко право на преценка при прилагането на нейните разпоредби. Вж. в този смисъл решения от 24 януари 2012 г., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, т. 35), от 9 ноември 2017 г., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, т. 39 и 48), и от 11 април 2019 г., Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, т. 23 и 35).

3. По втория преюдициален въпрос

72. С втория си преюдициален въпрос националният съд иска от Съда да установи дали принципът на равенство, залегнал в членове 20 и 31 от Хартата, изисква определената в националното право седемчасова нормална продължителност на нощния труд за работниците от частния сектор да се прилага и за работниците от публичния сектор, включително за полицаите и пожарникарите.

73. Както правилно отбелязва Комисията, член 31 от Хартата не се отнася до принципа на равенство, а закрепва правото на „справедливи и равни условия на труд“.

74. Ето защо споделям предложението на Комисията вторият преюдициален въпрос да бъде преформулиран по следния начин: „Член 20 от Хартата, който закрепва принципа на равенство, и член 31 от нея изискват ли седемчасовата нормална продължителност на нощния труд да се прилага и за работниците от публичния сектор, включително за полицаите и пожарникарите?“.

75. Следователно подлежащият на решаване въпрос е дали е съвместимо с правото на Съюза национално законодателство, което според тълкуването му от националните съдилища урежда по различен начин нормалната продължителност на нощния труд за частния сектор и за особена категория работници от публичния сектор (държавните служители в МВР, в случая пожарникарите).

76. В самото начало следва да се припомни, че съгласно практиката на Съда основните права, гарантирани в правния ред, трябва да се прилагат във всички случаи, уреджани от правото на Съюза¹⁶.

77. Следователно най-напред трябва да се прецени дали с действащите в държавата членка национални разпоредби се прилага правото на Съюза (по смисъла на член 51 от Хартата).

78. Директива 2003/88 не предвижда мерки за хармонизиране на продължителността на нощния труд, а само посочва в член 8 минималните изисквания, ограничаващи продължителността на този труд: нормалната продължителност на работното време на работниците, които полагат нощен труд, не трябва да надвишава средно осем часа за всеки 24-часов период. Така законодателят на Съюза определя „средно“ ограничение за „нормалната“ продължителност на работното време на работниците, които полагат нощен труд.

79. Единствено ако работата е свързана с „особени рискове или физическо или умствено натоварване“, член 8, буква б) предвижда вече „максимална“ граница: работниците не трябва да работят „повече от осем часа за всеки период от 24 часа“.

80. Член 140, алинея 1 от българския Кодекс на труда обаче гласи, че „[н]ормалната продължителност на работното време през нощта при 5-дневна работна седмица е до 7 часа“. Както припомня запитващата юрисдикция, тази разпоредба се прилага за работниците от частния сектор.

¹⁶ Вж. решение от 6 ноември 2018 г., Bauer и Willmeroth (C-569/16 и C-570/16, EU:C:2018:871, т. 52 и 53).

81. Може ли да се приеме, че с тази разпоредба националното законодателство установява по-благоприятен режим от предвидения в Директивата?

82. Както следва от практиката на Съда, и по-специално от решение TSN¹⁷, предвидените в Директивата минимални изисквания не са пречка за държавите членки да приемат по-строги защитни норми от произтичащите от акта на законодателя на Съюза, при условие че не застрашават съгласуваността на този акт.

83. Като определя на седем часа нормалната продължителност на нощния труд, Кодексът на труда прилага задължението по член 8 от Директивата, с оглед на свободата на преценка, предоставена въз основа на минималните изисквания, предвидени в тази разпоредба. Следователно Хартата на основните права е приложима в съответствие с член 51 от нея¹⁸.

84. Според мен, както правилно твърди Комисията, настоящият случай се различава от разгледания в решение TSN¹⁹, тъй като по дело TSN е било възможно да се направи разграничение между правото на годишен отпуск, произтичащо от прилагането на член 7 от Директивата (както е бил транспониран в съответното национално законодателство), и допълнителните права, предоставени от колективния трудов договор на предприятието, така че е можело ясно да се определи кое правило произтича от прилагането на правото на Съюза и кое произтича от националното право. В настоящия случай това не е възможно, тъй като макар да установява по-благоприятен режим в сравнение с максималната продължителност, предвидена в член 8 от Директивата, член 140, алинея 1 от Кодекса на труда въвежда минималното предвидено в Директивата изискване, без да е възможно да се определи какво именно произтича от минималните изисквания съгласно Директивата и какво ги надхвърля.

85. Както ще покажа обаче, това не изключва възможността правилото, с което задължението по член 8 от Директива 2003/88 е приложено по отношение на работниците от частния сектор, да бъде дерогирано за други, особени категории работници. Иначе казано, въпреки че член 140 от Кодекса на труда прилага предвиденото в Директивата минимално изискване, това не означава, че оттам нататък отпада правомощието на държавата членка да упражни правото си на преценка и да предвиди различно ограничение за продължителността на нощния труд за някои други работници поради обективните характеристики на работните им задължения, стига пак да са спазени минималните изисквания, предвидени в Директива 2003/88.

86. Принципите, отразени в членове 20 и 31 от Хартата, трябва да се разглеждат заедно и служат за параметри на проверката дали националният законодателен акт осигурява справедливи и равни условия на труд за всички работници.

¹⁷ Вж. решение от 19 ноември 2019 г., TSN и АКТ (C-609/17 и C-610/17, EU:C:2019:981, т. 48 и 49).

¹⁸ Становище на Европейската комисия, точка 50.

¹⁹ Както е известно, по онова дело е ставало дума за колективен трудов договор, който надхвърля предвидените в Директивата минимални изисквания относно платения отпуск (4 седмици), но забранява прехвърляне на отпуска, когато заинтересованото лице е получило отпуск по болест. По този повод Съдът заключава, че „когато държавите членки предоставят или позволяват на социалните партньори да предоставят право на платен годишен отпуск над минималната продължителност от четири седмици, предвидена в член 7, параграф 1 от тази директива, такова право, както и условията за евентуално прехвърляне на това право при заболяване по време на отпуска попадат в обхвата на упражняването на запазената компетентност на държавите членки, без да бъдат регулирани от посочената директива, нито да попадат в приложното поле на последната“.

87. Принципът за равно третиране, закрепен в член 20 от Хартата, е общ принцип на правото на Съюза, а принципът за недопускане на дискриминация, прогласен в член 21, параграф 1 от Хартата, е негово особено проявление. Този принцип задължава законодателя на Съюза да не третира по различен начин сходни положения и да не третира еднакво различни положения²⁰.

88. Разликата в третирането е обоснована, когато се основава на обективен и разумен критерий, тоест когато е свързана с правно допустима цел на разглежданата правна уредба и е пропорционална на целта на съответното третиране²¹.

89. По-нататък, сходството между положенията трябва да се анализира не общо и абстрактно, а специфично и конкретно по отношение на всички характеризиращи ги елементи, с оглед по-специално на предмета и целта на националната правна уредба, която установява разглежданото различие, както евентуално и на принципите и целите в областта, към която се отнася тази национална правна уредба²².

90. В настоящия случай е трудно да се анализира сходството на положенията, тъй като запитващата юрисдикция предлага съпоставка между абстрактни категории като държавните служители и работниците от частния сектор, без да предоставя информация за условията на труд, приложими по отношение на работниците, полагащи нощен труд в контекста на двата режима, за да може да се направи точен анализ.

91. Прочитът на разпоредбите на националното право, както може да се разбере от преписката, не позволява да се изключат различни, но съвместими с правото на Съюза тълкувания.

92. Всъщност, доколкото разбирам, съществуват норми от законов ранг (Кодексът на труда и Законът за МВР), които донякъде различно уреждат организацията на работата в частния и в публичния сектор. Наред с това Законът за МВР предвижда делегация, въз основа на която подробните правила в тази материя се уреждат с норми от подзаконов ранг (наредби).

93. Препращането в единия акт към другия, което според становището на запитващата юрисдикция като че ли има решаващо значение, е много широко и не позволява еднозначно тълкуване: в член 188, алинея 2 от Закона за МВР се посочва, че държавните служители, които полагат нощен труд, „се ползват със специалната закрила по Кодекса на труда“. Според мен обаче по редица причини тази разпоредба сама по себе си не позволява да се приеме, че предвиденото в Кодекса на труда за работниците с трудово правоотношение е приложимо и за всички работници със служебно правоотношение, независимо какви са работните им задължения.

94. Това е така първо поради общия характер на препращането, а второ — поради систематичното му място сред разпоредби, които допускат различни тълкувания: посоченият член 187, алинея 1 гласи, че нормалното работно време на държавните

²⁰ Вж. решение от 14 септември 2010 г., Akzo Nobel Chemicals и Akcros Chemicals/Комисия (C-550/07 P, EU:C:2010:512, т. 54 и 55).

²¹ Вж. решения от 29 октомври 2020 г., Veselibas ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, т. 37), и от 17 октомври 2013 г., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, т. 77).

²² Вж. решение от 26 юни 2018 г., МВ (Промяна на пола и пенсия за осигурителен стаж и възраст) (C-451/16, EU:C:2018:492, т. 42 и цитираната съдебна практика). В този смисъл вж. също решение от 26 януари 2021 г., Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie (C-16/19, EU:C:2021:64, т. 43).

служители в МВР е 8 часа дневно, без да прави разлика между дневен и нощен труд, а в член 187, алинея 3 се уточнява, че при нощен труд „работните часове не следва да надвишават средно 8 часа за всеки 24-часов период“.

95. Видно е освен това, че член 187, алинея 9 препраща към наредбите на министъра на вътрешните работи за по-подробни правила относно организацията и разпределянето на работното време, компенсирането на работата извън редовното работно време, както и времето за отдих и почивките на държавните служители в МВР.

96. Последно посочената разпоредба като че ли потвърждава волята на законодателя на държавата членка да упражни — в разрешените от Директива 2003/88 граници — правото си на преценка по въпроса за работното време на особената категория работници, каквито са държавните служители в МВР, включително пожарникарите, като делегира на подзаконовни актове подробната уредба на този въпрос, която да отчете изпълняваните особени работни задължения и специфичните условия на работа.

97. Ето защо ми се струва, че така очерталата се картина, фрагментарна и нееднозначна, се отнася до въпроси на националното право, които трябва да бъдат решени единствено и само от националния съд.

98. Всъщност не мисля, че мога да изключа принципната възможност някоя от изложените тълкувателни тези да е несъвместима с правото на Съюза: ако засяга единствено аспекта на заплащането (преобразуването на седемте часа нощен труд в по-голям брой часове дневен труд по съответния коефициент), въпросът остава извън приложното поле на Директива 2003/88 и изобщо на действащите в правото на Съюза разпоредби в областта на работното време.

99. Ако обаче въпросът е да се защити работникът, за да се избегне рискът прекомерните часове нощен труд да увредят здравето му, всички тълкувания са съвместими с правото на Съюза, което, както показах, само определя максимум от осем работни часа за всеки 24-часов период, ако се полага труд между 22,00 ч. и 6,00 ч. сутринта.

100. За сметка на това, ако въпросът се отнася до равното третиране и принципа на равенство на работниците, както казах, необходимо е специфично и точно сравнение, съобразено не с някакъв родово определен статут (работници с трудово или със служебно правоотношение), а с конкретните условия на работа и с целите на разпоредбите, които установяват различното третиране, при отчитане на релевантните обществени интереси, които следва да се съвместят с изискванията за защита на работниците.

101. Както посочих в отговор на първия преюдициален въпрос, при това сравнение трябва да се вземе предвид цялата уредба на организацията на работата, тъй като продължителността на нощния труд е само един от компонентите, необходими за оценка на ефективната защита на здравето на работниците²³. Всъщност, стига да се спазва горната граница, определена в член 8 от Директива 2003/88, защитата на здравето и безопасността на работниците би могла да се осигури например и чрез предоставянето на допълнителни периоди за почивка или свободно време.

²³ Относно необходимостта да се вземат предвид всички релевантни обстоятелства, каквито са естеството на работата и условията за нея, за да се прецени значението на конкретна разпоредба от Директива 2003/88 за безопасността и здравето на работниците, вж. решение от 11 април 2019 г., *Syndicat des cadres de la sécurité intérieure* (C-254/18, EU:C:2019:318, т. 39). По онова дело е ставало дума за референтния период за изчисляване на продължителността на работната седмица.

102. От друга страна, правното основание на Директивата е член 153 ДФЕС, а нейната цел, както е посочено в съображение 2, е да подкрепя и допълва дейностите на държавите членки за подобряване на работната среда за опазване на здравето и безопасността на работниците. Следователно и други параметри — като продължителността на почивката или броят на дните годишен отпуск — също могат да способстват за гарантирането на определено равнище на защита, което показва, че съпоставката на работното време не може да е единственият релевантен фактор за това дали е гарантирано постигането на целта на Директивата.

103. Освен това по въпроса за сходството между положенията националният съд не посочва дали като пожарникари или полицаи в България работят и лица, наети по трудово правоотношение съгласно Кодекса на труда, които да изпълняват същите задължения като държавните служители на МВР.

104. Извън това, гъвкавостта, която Директивата предоставя на държавите членки, им позволява в националните разпоредби за транспониране на тази директива да вземат предвид изисквания, свързани със защитата на общи интереси като защитата на общественения ред, или особеностите на някои специфични дейности, изискващи определена степен на гъвкавост при организацията на работното време²⁴.

105. Идеята е да се установи баланс между непрекъснатостта на работата при някои професии като тези на полицаите и пожарникарите, от една страна, и ефективността на техния труд през нощта именно поради присъщия за тези професии висок риск, от друга.

106. Това претегляне на интересите намира отражение в член 2, параграф 2 от Директива 89/391²⁵, който изключва определени дейности от приложното поле на тази директива, а косвено и от това на Директива 2003/88. Използваният критерий е не принадлежността на работниците към един от секторите на обществените служби по тази разпоредба, а само специфичното естество на някои отделни задачи, извършвани от работниците в областта на здравеопазването, сигурността и обществения ред. Това специфично естество обосновава изключение от нормите в областта на защитата на безопасността и здравето на работниците поради абсолютната необходимост да се осигури ефективна защита на общността²⁶.

107. Ако се окаже, че разглежданите положения може да се смятат за сходни, запитващата юрисдикция, която единствена е компетентна да прецени фактите, следва да определи дали разликата в третирането е обоснована от целта, с която е въведена, и дали мярката, която предвижда разликата в третирането, не надхвърля необходимото за постигането на тази цел²⁷. Както казах, разликата в третирането е обоснована, когато се основава на обективен и разумен критерий, тоест когато е свързана с допустима от закона цел на разглежданата правна уредба и е съразмерна на целта на съответното третиране²⁸.

²⁴ Вж. решение от 11 април 2019 г., Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, т. 39).

²⁵ Директива 89/391/ЕИО на Съвета от 12 юни 1989 година за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място (ОВ L 183, 1989 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 88).

²⁶ Вж. решение от 12 януари 2006 г., Комисия/Испания (C-132/04, непубликувано, EU:C:2006:18, т. 24).

²⁷ Вж. решение от 5 юни 2018 г., Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, т. 52).

²⁸ Вж. решения от 29 октомври 2020 г., Veselibas ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, т. 37), и от 9 март 2017 г., Милкова (C-406/15, EU:C:2017:198, т. 55).

108. Ако решението на законодателя да предвиди различно третиране на нощния труд за отделни сходни категории работници не е обосновано, би могло да е налице противоречие с европейското право и евентуално задължение за националния съд да остави без приложение националната нормативна уредба, която въвежда разликата в третирането.

109. С други думи, принципът за съответно тълкуване би позволил на националния съд да вземе предвид националното право в неговата цялост и да приложи признатите от него методи за тълкуване, за да гарантира пълната ефективност на правото на Съюза и да достигне до разрешение, което съответства на целта на правото на Съюза²⁹.

110. Затова считам, че член 20 от Хартата, който закрепва принципа на равенство, и член 31 от нея, който закрепва правото на справедливи и равни условия на труд, не изискват седемчасовата нормална продължителност на работното време през нощта, предвидена в дадена държава членка за работниците от частния сектор, да се прилага еднакво и за работниците от публичния сектор, включително полицаите и пожарникарите. В дискреционните правомощия на държавата членка е да определи различна продължителност, отново в границите на максимума по член 8 от Директива 2003/88, при условие че съществува обективна обосновка за решението на законодателя да предвиди различно третиране на нощния труд за отделни категории работници, които са специфично и конкретно сходни.

4. По третия преюдициален въпрос

111. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали постигането на целта, посочена в съображение 8 от Директива 2003/88, а именно да се ограничи продължителността на нощния труд, изисква националната правна уредба изрично да определя каква е нормалната продължителност на нощния труд, включително за заетите в публичния сектор.

112. Важно е да се подчертае, както отбелязва Комисията, че съображенията на директивите сами по себе си не са правно задължителни. В случая посоченото съображение е предназначено да изясни съдържанието на член 8 от Директивата, който определя максимална продължителност на нощния труд от осем часа за всеки 24-часов период.

113. Ето защо споделям предложението на Комисията третият преюдициален въпрос да бъде преформулиран по следния начин: „Член 8 от Директивата във връзка със съображение 8 от нея изисква ли националната правна уредба изрично да определя каква е нормалната продължителност на нощния труд включително за заетите в публичния сектор?“.

114. Член 8 от Директивата задължава държавите членки да не надвишават определена продължителност на нощния труд, а именно осем часа за всеки 24-часов период. Той обаче не изисква от държавите членки да определят нормалната продължителност на нощния труд. В това отношение думите „[н]еобходимо е да се ограничи продължителността на нощния труд“ в съображение 8 от Директивата трябва да се тълкуват в смисъл, че в Директивата трябва да се посочи максималната продължителност на нощния труд.

²⁹ Вж. решения от 5 октомври 2004 г., Pfeiffer и др. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, т. 117), и от 8 май 2019 г., Praxair MRC (C-486/18, EU:C:2019:379, т. 37 и цитираната съдебна практика).

115. Следователно Директивата оставя на държавите членки възможността да решават дали да определят каква да е нормалната продължителност на нощния труд — и дали да я приложат по отношение на определени или по отношение на всички работници — в зависимост от естеството на съответната дейност. Държавите членки имат възможността да установят тази продължителност въз основа на предварително проучване на нейното въздействие върху здравето и безопасността, като се съобразяват с минималните изисквания на правото на Съюза. За последното Директива 2003/88 изисква само да са спазени установените в член 8 от Директивата минимални изисквания за продължителността на нощния труд.

116. Извън това, както посочих по-горе, Директивата оставя широка свобода на действие на държавите членки именно за да вземат предвид специфичните изисквания в различните сектори. Всъщност са налице значителни различия между секторите, които трябва да функционират 24 часа в денонощието, тоест без прекъсване, или най-малкото през нощта или част от нея, и секторите, които не изискват такава непрекъснатост на работата.

117. Поради това изглежда, че в това отношение член 187 от Закона за МВР е в съответствие с минималните изисквания на Директива 2003/88.

118. Ето защо според мен член 8 от Директивата във връзка със съображение 8 от нея не изисква националното законодателство изрично да определя нормалната продължителност на нощния труд включително за заетите в публичния сектор.

IV. Заключение

119. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос на Районен съд Луковит (България), както следва:

- „1) Директива 2003/88 само указва максималната продължителност на нощния труд, а конкретно член 12, буква а) от нея не задължава държавите членки да определят по-кратка продължителност на нощния труд в сравнение с дневния. Държавите членки са свободни да приемат мерките, които считат за най-подходящи за осигуряването на полезното действие на Директивата.
- 2) Член 20 от Хартата, който закрепва принципа на равенство, и член 31 от нея, който закрепва правото на справедливи и равни условия на труд, не изискват седемчасовата нормална продължителност на работното време през нощта, предвидена в дадена държава членка за работниците от частния сектор, да се прилага еднакво и за работниците от публичния сектор, включително полицаите и пожарникарите. В дискреционните правомощия на държавата членка е да определи различна продължителност, отново в границите на максимума по член 8 от Директива 2003/88, при условие че съществува обективна обосновка за решението на законодателя да предвиди различно третиране на нощния труд за отделни категории работници, които са специфично и конкретно сходни.

- 3) Член 8 от Директивата във връзка със съображение 8 от нея не изисква националното законодателство изрично да определя нормалната продължителност на нощния труд включително за заетите в публичния сектор. Държавите членки са свободни да предвидят най-подходящите мерки, с които да се осигури полезното действие на разпоредбите на Директивата“.