



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

9 юли 2015 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 2003/88/ЕО — Организация на работното време — Организация на работното време на обучаващите се лекари“

По дело C-87/14

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 18 февруари 2014 г.,

Европейска комисия, за която се явяват М. van Beek и J. Enegren, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Ирландия, за която се явяват E. Creedon, E. Mc Phillips, A. Joyce и B. Counihan, в качеството на представители, подпомагани от D. Fennelly, barrister,

ответник,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: L. Bay Larsen, председател на състава, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan и A. Prechal (докладчик), съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 4 март 2015 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 19 март 2015 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение

- 1 С иска си Европейската комисия моли Съда да установи, че като не е приложила разпоредбите на 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, стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 3) за работното време на обучаващите се лекари (болнични стажант-лекари („non-consultant hospital doctors“, наричани по-нататък „NCHD“), Ирландия не е изпълнила задълженията си по членове 3, 5 и 6 и по член 17, параграфи 2 и 5 от тази директива.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 2 Член 2 от Директива 2003/88, озаглавен „Определения“, предвижда:
„По смисъла на настоящата директива се прилагат следните определения:
 1. „работно време“ означава всеки период, през който работникът работи на разположение на работодателя и изпълнява своята дейност или задължения, в съответствие с националното законодателство и/или практика;
[...].“
- 3 Член 3 от тази директива, озаглавен „Междудневна почивка“, гласи:
„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки работник има право на минимална продължителност на междудневна почивка от 11 последователни часа за всеки период от 24 часа“.
- 4 Член 5 от посочената директива е озаглавен „Междуседмична почивка“ и първа алинея от него предвижда:
„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че за всеки седемдневен период всеки работник има право на минимална почивка без прекъсване от 24 часа плюс междудневната почивка от 11 часа, посочена в член 3“.
- 5 Съгласно член 6 от Директива 2003/88, озаглавен „Максимална продължителност на седмично работно време“:
„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че при съблюдаване на необходимостта от опазване на безопасността и здравето на работниците:
[...]
б) средното работно време за всеки седемдневен период, включително извънредния труд, не надвишава 48 часа“.
- 6 Член 16 от тази директива, озаглавен „Референтни периоди“, урежда условията, при които държавите членки могат да определят референтни периоди за прилагането по-специално на членове 5 и 6 от Директивата.

7 Член 17, параграфи 2 и 5 от Директива 2003/88 гласи:

„2. Дерогациите, предвидени в [параграф 5], могат да се приемат със закони, подзаконови или административни разпоредби или с колективни трудови договори, или със споразумения между социалните партньори[,] при условие[...] че съответните работници се компенсират с равностойни периоди за почивка, или че в изключителни случаи, когато по обективни причини е невъзможно съответните работници да бъдат компенсирани с такива равностойни периоди за почивка, на тях се осигурява подходяща защита.

[...]

5. В съответствие с параграф 2 на настоящия член, дерогиране на разпоредбите на член 6 и член 16, буква б) се допуска в случай на обучаващи се лекари в съответствие с разпоредбите на от втора до седма алинея на настоящия параграф.

По отношение на разпоредбите на член 6, посочени в първа алинея, дерогирането се допуска за преходен период от пет години, считано от 1 август 2004 г.

При необходимост, държавите членки могат да увеличат този период с не повече от две години с оглед отчитане на трудностите при спазването на разпоредбите за работното време във връзка с отговорностите им за организацията и предоставянето на здравни услуги и медицински грижи.

[...]

При необходимост, държавите членки могат да ползват допълнителен период до една година с оглед отчитане на трудностите при спазването на отговорностите, посочени в трета алинея. [...]

Държавите членки гарантират, че средната продължителност на седмичното работно време при никакви обстоятелства не надвишава 58 часа през първите три години на преходния период, 56 часа за следващите две години и 52 часа за всеки оставащ период.

[...]

По отношение на член 16, буква б), дерогирането, посочено в първа алинея[,] се допуска[,] при условие[...] че референтните периоди не надвишават 12 месеца през първата част на преходния период, определен в пета алинея, и шест месеца след това“.

8 Член 19 от тази директива, озаглавен „Ограничения за дерогации от референтните периоди“, гласи:

„[...] възможност[та] за дерогация от разпоредбите на член 16, буква б) не може да води до установяването на референтен период, който надвишава шест месеца.

Въпреки това, държавите членки имат възможност, при спазване на общите принципи за защита на безопасността и здравето на работниците, по обективни или технически съображения или съображения, свързани с организацията на работа, да допуснат с колективни трудови договори или споразумения, сключени между социалните партньори, да се определят референтни периоди, които в никакъв случай не надвишават 12 месеца.

[...]“.

Ирландското право

- 9 С Наредбата за правилата на Европейските общности относно организацията на работното време на обучаващите се лекари от 2004 г. (European Communities (Organisation of Working Time) (Activities of Doctors in Training) Regulations 2004, SI 2004, No. 494), изменена с наредба от 2010 г. (SI 2010, No. 533, наричана по-нататък „Наредбата от 2004 г.“), се цели Директива 2003/88 да бъде транспонирана в ирландското право по отношение на NCHD.

Досъдебна процедура

- 10 Като смята, че по отношение на NCHD Ирландия не е изпълнила задълженията си по членове 3, 5 и 17 от Директива 2003/88 (във връзка с минималната продължителност на почивките) и по член 6 и член 17, параграф 5 от нея (във връзка с ограничаването на продължителността на седмичното работно време), на 23 ноември 2009 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо на тази държава членка, на което тя отговаря с писмо от 25 януари 2010 г.
- 11 На 30 септември 2011 г. Комисията издава мотивирано становище, в което приканва Ирландия да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с него в срок от два месеца, считано от датата на получаването му. Тази държава членка отговаря на мотивираното становище с писмо от 13 януари 2012 г.
- 12 Тъй като след допълнителна кореспонденция продължава да намира за незадоволителни представените от Ирландия обяснения, Комисията решава да предяви настоящия иск.

По иска

Предварителни бележки

- 13 Комисията уточнява, че с настоящия иск не оспорва транспонирането на Директива 2003/88 с Наредбата от 2004 г. Тя твърди обаче, че публичните органи в Ирландия на практика не прилагат тази наредба, поради което според нея посочената държава членка не изпълнява задълженията си по членове 3, 5 и 6 и по член 17, параграфи 2 и 5 от Директивата.
- 14 В подкрепа на иска си Комисията изтъква обстоятелството, че за да се сложи край на разногласие относно работното време на NCHD, Irish Medical Organisation (Ирландски лекарски съюз, наричан по-нататък „ИМО“), който представлява всички практикуващи на територията на Ирландия лекари, и Health Service Executive (Изпълнителна служба по здравеопазването, наричана по-нататък „HSE“) — представляващият здравните органи публичен орган, подписват споразумение от 22 януари 2010 г., към което са приложени сключен между същите страни колективен трудов договор (наричан по-нататък „колективният трудов договор“) и типов трудов договор за NCHD (наричан по-нататък „типовият трудов договор“).
- 15 Според Комисията клауза 3, букви а) и б) от колективния трудов договор, както и някои разпоредби на клауза 5 от типовия трудов договор са в противоречие с разпоредбите на Директива 2003/88. Различни доклади относно прилагането на тази директива и изявление на ИМО потвърждавали, че на практика не се изпълнявали задълженията по нея.

По първото твърдение за нарушение: с клауза 3, буква а) от колективния трудов договор се нарушава Директива 2003/88

- 16 В рамките на първото твърдение за нарушение Комисията поддържа, че с клауза 3, буква а) от колективния трудов договор, съгласно която някои часове от обучението на NCHD не трябва да се разглеждат като „работно време“, се нарушава Директива 2003/88. Според тази институция, доколкото съответните обучения се изискват от учебната програма и се провеждат на определено в тази програма място, те трябва да се отчитат като „работно време“ за целите на посочената директива.
- 17 Ирландия отбелязва, от една страна, че съответните часове за обучение представляват „запазен“ период на обучение, през който NCHD не са на разположение, за да изпълняват служебната си дейност. Според тази държава членка, от друга страна, правоотношението между NCHD и учебното им заведение е отделно от това между NCHD и работодателя им. Изискванията за обучение на NCHD не били неразделна част от работата им. Работодателят не ръководел това обучение, не определял дейностите, които NCHD трябвало да извършват в рамките на обучението, нито напредъка им в него; той не определял и мястото, в което се провеждало обучението.
- 18 В това отношение е безспорно, че съгласно клауза 3, буква а) от колективния трудов договор не се разглеждат като работно време часовете за обучение, предвидени в точка 1 от приложение 1 към колективния трудов договор, която гласи:
- „Могат да бъдат разграничени три категории часове за обучение:
- А) планирани и запазени часове за провеждано извън болничното заведение обучение, които се изискват от учебната програма,
 - В) организирани в болничното заведение и на редовни интервали от време (всяка седмица/всеки две седмици) планирани теоретични и практически обучения, като например семинари, научни срещи и прегледи на заболяемостта и смъртността;
 - С) изследвания, разработки и т.н.“.
- 19 В хода на съдебното заседание се посочва, че продължителността на тези обучения може да бъде между 2 часа и 30 минути и 17 часа на месец в зависимост от това на какъв етап от обучението са NCHD и от съответните дейности. В писмената си реплика Комисията уточнява, че часовете за обучение, посочени в точка 1, букви А) и В) от приложение 1 към колективния трудов договор (наричани по-нататък „часовете за обучение по букви А) и В)“), за разлика от предвидената в точка 1, буква С) категория часове, трябва да се разглеждат като „работно време“ по смисъла на член 2, точка 1 от Директива 2003/88.
- 20 Съгласно постоянната съдебна практика, от една страна, квалифицирането като „работно време“ по смисъла на Директива 2003/88 на период, присъствен за работника, произтича от задължението на последния да бъде на разположение на работодателя си (решение Dellas и др., C-14/04, EU:C:2005:728, т. 58 и определение Grigore, C-258/10, EU:C:2011:122, т. 53).
- 21 Решаващият фактор е фактът, че работникът е длъжен физически да бъде на определеното от работодателя място и да остане на разположение на последния, за да може при необходимост незабавно да изпълни съответните задачи (решение Dellas и др., C-14/04, EU:C:2005:728, т. 48 и определения Vorel, C-437/05, EU:C:2007:23, т. 28 и Grigore, C-258/10, EU:C:2011:122, т. 53).

- 22 От друга страна, в производство за установяване на неизпълнение на задължения в тежест на Комисията е да установи наличието на твърдяното неизпълнение и да предостави на Съда необходимите данни, въз основа на които той да провери дали е налице това неизпълнение на задължения, без Комисията да може да се основава на каквато и да било презумпция (вж. по-специално решение Комисия/Полша, C-356/13, EU:C:2014:2386, т. 104 и цитираната съдебна практика).
- 23 Освен това, що се отнася по-конкретно до твърдение за нарушение, свързано с прилагането на национална правна уредба, за да се докаже неизпълнение на задължения от държавата, е необходимо да се представят доказателства от особено естество спрямо обичайно вземаните предвид в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения, отнасящо се единствено до текста на национална разпоредба, и при тези обстоятелства неизпълнението може да се докаже само с помощта на достатъчно подробно и документирано онагледяване на практиката, за която националните административни органи са упреквани и съответната държава членка носи отговорност (вж. решения Комисия/Белгия, C-287/03, EU:C:2005:282, т. 28 и Комисия/Германия, C-441/02, EU:C:2006:253, т. 49).
- 24 Следва да се отбележи най-напред, че Комисията не оспорва обясненията на Ирландия, че съответните часове за обучение представляват „запазен“ период на обучение, през който NCHD не са на разположение, за да оказват медицинска помощ на пациентите. За сметка на това Комисията поддържа, че дейността по обучение на NCHD е неразделна част от работата им, тъй като те трябва да я извършват по силата на трудовия си договор.
- 25 В това отношение следва да се посочи, както прави Ирландия, без твърденията ѝ да са били оспорени, че правоотношението между NCHD и учебното им заведение е отделно от това между NCHD и работодателя им. По-конкретно, в хода на съдебното заседание Комисията не е доказала тезата си, че съответните учебни заведения и работодателите на NCHD трябва да бъдат отъждествявани с държавата, която била единственият работодател на NCHD по смисъла на Директива 2003/88.
- 26 При това положение обстоятелството, на което се позовава Комисията, а именно че часовете за обучение по букви А) и В) се изискват „от учебната програма“ и се провеждат на определено „в тази програма“ място, не позволява да се приеме, че NCHD са длъжни физически да бъдат на определеното от работодателя място и да останат на разположение на последния, за да могат при необходимост незабавно да изпълнят съответните задачи, по смисъла на съдебната практика, посочена в точка 21 от настоящото решение.
- 27 Този извод не се опровергава с позоваването от Комисията на клаузи 6 и 8 от типовия трудов договор.
- 28 Всъщност Комисията не е доказала, че клауза 6, в която се изброяват задълженията и задачите на NCHD съгласно трудовия им договор, поражда за последните задължение за обучение.
- 29 Също така, във връзка с клауза 8 от типовия трудов договор, съгласно която работодателят „следва, в съответствие с изискванията на Закона за практикуващите лекари от 2007 г. (Medical Practitioners Act 2007), да улеснява според случая следването на изискваното обучение/придобиването на изискваната квалификация от страна на заемащите длъжността NCHD“ и NCHD участват в обучението „в съответствие с изискванията [на посочения закон]“, Комисията не доказва, че в тази клауза трябва да се влага смисъл, различен от застъпения от Ирландия, според която в последната клауза само се възпроизвеждат наложените с посочения закон изисквания и не се предвиждат или налагат конкретни трудови задължения във връзка с обучението.

- 30 На последно място, Комисията не представя доказателства в подкрепа на направеното от нея и оспорено от Ирландия твърдение, че има опасност NCHD да бъдат уволнени от работодателя им, ако не преминат часовете за обучение по букви А) и В).
- 31 От посоченото по-горе следва, че при тези обстоятелства Комисията не е доказала, че часовете за обучение по букви А) и В) са част от „работното време“ по смисъла на Директива 2003/88. Ето защо по отношение на клауза 3, буква а) от колективния трудов договор тя не е доказала наличието на противоречаща на тази директива практика. При това положение не може да бъде прието първото твърдение за нарушение.

По второто твърдение за нарушение: с клауза 3, буква б) от колективния трудов договор се нарушава Директива 2003/88

- 32 В рамките на второто твърдение за нарушение Комисията изтъква, че клауза 3, буква б) от колективния трудов договор, съгласно която „референтният период на NCHD, чиито трудови договори са със срок над дванадесет месеца, трябва да бъде увеличен от шест на дванадесет месеца“, е в противоречие с разпоредбите на Директива 2003/88. Тя признава, че член 19 от тази директива предвижда възможността с колективни трудови договори референтният период, използван за изчисляване на максималната продължителност на седмичното работно време, да бъде увеличен на дванадесет месеца. При все това тази институция припомня, че съгласно посочената разпоредба такова увеличение е възможно само при спазване на общите принципи за защита на безопасността и здравето на работниците и единствено по обективни или технически съображения или такива, свързани с организацията на работа.
- 33 В своя защита Ирландия поддържа, че увеличаването на референтния период от шест на дванадесет месеца за NCHD, чиито трудови договори са със срок над дванадесет месеца, е в съответствие с посочената директива, и по-специално с член 19 от нея. Тя подчертава, че в съответния колективен трудов договор се посочва обективната или свързаната с организацията на работата причина, поради която се налага увеличаване на референтния период, а именно опасенията на HSE относно възможността да включва NCHD в служебния график при възможно най-голяма гъвкавост, за да може да изпълни изцяло законовите си задължения.
- 34 В това отношение следва да се отбележи, че макар да признава възможността за увеличаване на референтния период на дванадесет месеца съгласно член 19 от Директива 2003/88, Комисията само припомня условията за такова увеличение, без ни най-малко да пояснява защо, противно на твърдението на Ирландия, тези условия не са изпълнени в случая.
- 35 Ето защо по отношение на клауза 3, буква б) от колективния трудов договор Комисията не е доказала наличието на противоречаща на Директива 2003/88 практика. Поради това не може да бъде прието второто твърдение за нарушение.

По третото твърдение за нарушение: с някои разпоредби на клауза 5 от типовия трудов договор се нарушава Директива 2003/88

- 36 В рамките на третото твърдение за нарушение Комисията посочва, че някои разпоредби на клауза 5 от типовия трудов договор са в противоречие с Директива 2003/88. На първо място тя изтъква клауза 5, буква а) от типовия трудов договор, съгласно която основната продължителност на работната седмица е 39 часа, както и клауза 5, букви е) и ф) от посочения договор, която забранява от NCHD да се изисква да работят повече от 24 последователни часа в болничното заведение и предвижда, че работодателят следи те да не бъдат дежурни през период от 24 часа в повече от един от пет случая, освен при извънредни обстоятелства. Според

тази институция нищо не указва, че на лекарите е гарантирана установената в Директива 2003/88 минимална продължителност на междудневните и междуседмичните почивки или компенсирането с равностойни периоди за почивка.

- 37 Второ, Комисията се позовава на клауза 5, буква i) от типовия трудов договор, съгласно която от NCHD може да се изисква да полагат извънреден труд (дежурство в болничното заведение) в допълнение към 39-те часа труд, да полагат дежурства извън болничното заведение и работното време и/или извънредния труд, определени от ръководителя на клиничното заведение/работодателя, и да работят извън записаните в служебния график часове в зависимост от изискванията на службата, макар работодателят да трябва да прибегва до тази възможност само в извънредни случаи. Според тази институция обаче нямало изрично ограничение за общата продължителност на седмичното работно време.
- 38 Комисията подчертава, че при транспонирането и прилагането на дадена директива държавите членки са длъжни да установят ясна правна рамка, позволяваща на частноправните субекти да се запознаят с правата си. Клауза 5 от типовия трудов договор не създавала такава правна рамка. Впрочем този извод се потвърждавал от клауза 5, буква m) от типовия трудов договор, съгласно която „[н]е се разрешава полагането на труд извън установените с договора предели, ако сборът от часовете, изработени на настоящата длъжност, и тези, изработени на всяка друга длъжност, надвишава максималната продължителност на седмичното работно време, определена в [Наредбата от 2004 г.]“. Според Комисията тази разпоредба изглежда указва, напротив, че установените в Наредбата от 2004 г. предели не се прилагат за типовия трудов договор.
- 39 Ирландия поддържа, че макар да не са възпроизведени в текста на типовия трудов договор, предвидените в Наредбата от 2004 г. и в Директива 2003/88 гаранции са неразделна част от този договор по силата на споразумението от 22 януари 2010 г. Във всички случаи тези гаранции обвързвали работодателите на NCHD съгласно Наредбата от 2004 г.
- 40 Според тази държава членка, като се основава на някои единични разпоредби на клауза 5 от типовия трудов договор, Комисията не взема предвид ясната правна рамка, в която се вписват този договор като цяло и неговите разпоредби в частност. Ирландия поддържа, че клауза 5, буква m) от типовия трудов договор предвижда изрична защита във връзка с пределите на работното време, установени в Наредбата от 2004 г.
- 41 В това отношение следва да се припомни, че разпоредбите, с които се транспонира дадена директива, трябва да позволят създаването на ясна, точна и недвусмислена правна рамка за частноправните субекти (вж. в този смисъл решение Комисия/Ирландия, C-282/02, EU:C:2005:334, т. 80).
- 42 С настоящия иск Комисията обаче не оспорва транспонирането на Директива 2003/88 с Наредбата от 2004 г. Като се позовава по-специално на някои разпоредби на клауза 5 от типовия трудов договор, тя твърди само че тази наредба не се прилага на практика.
- 43 Освен това между страните няма спор, че правната рамка, установена със законодателството за транспониране на Директива 2003/88, а именно с Наредбата от 2004 г., е ясна и във всички случаи — приложима.
- 44 При това положение, като се позовава на някои единични разпоредби на клауза 5 от типовия трудов договор, по чийто точен обхват въпреки това има спор между страните, Комисията не успява да докаже наличието на противоречаща на Директива 2003/88 практика. Следователно не може да бъде прието третото твърдение за нарушение.

По различните доклади за напредъка и изявлението на ИМО

- 45 Комисията се позовава също на различни доклади за напредъка в прилагането на Директива 2003/88, изготвени през 2013 г. и 2014 г. от ирландските власти и изпратени на Комисията, както и на изявление на ИМО, от което според нея е видно, че макар да е отбелязан напредък в прилагането на Директива 2003/88, Ирландия все още не е изпълнила изцяло задълженията си по нея.
- 46 Ирландия признава, че не е било възможно на практика да се постигне пълно съответствие с Директива 2003/88 във всички случаи, но оспорва твърдението, че това се дължи на неизпълнение от нейна страна на задължението за приемане на необходимите мерки за постигане на такова съответствие. Тя подчертава, че са положени трайни и съгласувани усилия за постигане на пълно съответствие на практика и че тя продължава да противодейства във всички случаи на неизпълнение, включително като налага парични санкции.
- 47 Според тази държава членка доводът на Комисията е равнозначен на това да се твърди, че само неизпълнението на практика на транспониращата Директива 2003/88 уредба в някои случаи е достатъчно, за да обоснове констатацията за неизпълнение от страна на съответната държава членка на задълженията ѝ по правото на Съюза.
- 48 В това отношение следва да се отбележи, че Комисията не уточнява в исквата си молба дали се позовава на докладите за напредъка и на изявлението само като примери за проблемите, до които довело твърдяното нарушение на Директива 2003/88 в резултат на клауза 3, букви а) и б) от колективния трудов договор и на някои разпоредби от клауза 5 от типовия трудов договор, или като самостоятелни косвени доказателства за неприлагането на тази директива на практика.
- 49 Във всички случаи не е достатъчно Комисията да се позове на докладите за напредъка и на изявлението на ИМО, за да докаже, че Ирландия не е приложила Директива 2003/88. Всъщност, както следва от посочената в точки 22 и 23 от настоящото решение съдебна практика, тя трябва също да докаже, без да може да се основава на каквато и да било презумпция, че Ирландия по един или друг начин носи отговорност за практиката, за която се твърди, че противоречи на посочената директива.
- 50 В случая Комисията само отбелязва в това отношение, че HSE е еманация на държавата. Тя обаче не посочва ролята на този орган, освен това, че е подписал споменатото в точка 14 от настоящото решение споразумение, към което са приложени колективният трудов договор и типовият трудов договор. Както е видно от точки 16—44 от настоящото решение обаче, Комисията не е доказала, че с последните документи се установява противоречаща на Директива 2003/88 практика.
- 51 От всичко изложено по-горе следва, че Комисията не е доказала наличието в Ирландия на практика, противоречаща на членове 3, 5 и 6 и на член 17, параграфи 2 и 5 от Директива 2003/88, що се отнася до организацията на работното време на NCHD.
- 52 Поради това искът трябва да бъде отхвърлен.

По съдебните разноски

- 53 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Ирландия е направила искане за осъждането на Комисията да заплати съдебните разноски и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) **Отхвърля иска.**
- 2) **Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.**

Подписи