



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 28. února 2019¹

Věc C-254/18

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Státní rada, Francie)]

„Řízení o předběžné otázce – Sociální politika – Úprava pracovní doby – Směrnice 2003/88/ES – Článek 6 písm. b) a článek 16 – Maximální týdenní pracovní doba – Odchylná úprava – Článek 17 odst. 2 a 3 a čl. 19 první pododstavec – Zaměstnanci policie – Referenční období – Klouzavá nebo fixní povaha – Ochrana bezpečnosti a zdraví pracovníků“

1. Musí být „referenční období“ ve smyslu směrnice 2003/88/ES², které mohou členské státy stanovit pro výpočet maximální průměrné týdenní pracovní doby, chápáno tak, že se týká „klouzavého“ období, tedy období, jehož počátek se pohybuje v závislosti na plynutí času, nebo může být rovněž stanoveno „fixně“ v tom smyslu, že uvedené období může začínat a končit k pevně stanovenému kalendářnímu dni?
2. Taková je v podstatě otázka, na kterou má Soudní dvůr odpovědět v projednávané věci, která se týká žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Conseil d'État (Státní rada, Francie) ohledně výkladu některých ustanovení směrnice 2003/88.
3. Tato otázka byla vznesena v rámci řízení, které zahájila Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (dále jen „SCSI“), odborová organizace policie, která požaduje, aby Conseil d'État zrušila nařízení, kterým se mění ustanovení odchylná se od minimálních záruk pro pracovní dobu a dobu odpočinku v případě zaměstnanců francouzské státní policie. SCSI tvrdí, že toto nařízení porušuje ustanovení směrnice 2003/88 v rozsahu, v němž stanoví „fixní“ referenční období pro výpočet maximální průměrné týdenní pracovní doby.
4. Volba referenčního období stanovená na „klouzavém“ nebo „fixním“ základě má skutečně nepochybný vliv na způsob určení maximální délky týdenní pracovní doby podle ustanovení směrnice 2003/88. Použití „klouzavého“ referenčního období totiž zajišťuje, aby byla maximální průměrná délka týdenní pracovní doby vždy dodržována, zatímco použití „fixního“ referenčního období zmrazuje období, které má být zohledněno pro výpočet hodin, které zaměstnanec skutečně odpracoval.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. 2003, L 299, s. 9; Zvl. vyd. 05/04, s. 381).

5. V projednávané věci má tedy Soudní dvůr upřesnit rozsah pojmu „referenční období“ pro účely výpočtu maximální délky týdenní pracovní doby, jak je stanovena směrnicí 2003/88, s ohledem na hlavní cíl směrnice, jímž je ochrana bezpečnosti a zdraví pracovníků.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

6. Článek 6 směrnice 2003/88, nadepsaný „[m]aximální délka týdenní pracovní doby“, stanoví:

„Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby v souladu s potřebou chránit bezpečnost a zdraví pracovníků:

[...]

b) nepřekračovala průměrná délka pracovní doby pro každé období sedmi dnů včetně přesčasů 48 hodin.“

7. Článek 16 směrnice 2003/88, týkající se referenčních období, zní takto:

„Členské státy mohou stanovit:

[...]

b) pro použití článku 6 (maximální týdenní pracovní doba) referenční období nepřesahující čtyři měsíce. [...]

[...]“

8. Článek 17 v odstavcích 2 a 3 této směrnice stanoví mimo jiné následující odchylky:

„2. Odchylky stanovené v odstavcích 3, 4 a 5 mohou být přijaty prostřednictvím právních a správních předpisů nebo prostřednictvím kolektivních smluv či dohod uzavřených mezi sociálními partnery za předpokladu, že jsou dotyčným pracovníkům poskytnuty rovnocenné náhradní doby odpočinku nebo že ve výjimečných případech, kdy není z objektivních důvodů možné poskytnout tyto náhradní doby odpočinku, je dotyčným pracovníkům poskytnuta náležitá ochrana.

3. V souladu s odstavcem 2 tohoto článku se lze odchýlit od [článku] 16:

[...]

b) v případě činností souvisejících se zajištěním ostrahy nebo dozoru vyžadujících neustálou přítomnost za účelem ochrany majetku a osob, zejména v případě hlídačů a správců nebo bezpečnostních firem;

c) v případě činností zahrnujících nutnost nepřetržité služby nebo výroby [...]

[...]“

9. Článek 19 směrnice 2003/88, nadepsaný „[o]mezení odchylek od referenčních období“, stanoví následující:

„Možnost odchýlit se od čl. 16 písm. b), stanovená v čl. 17 odst. 3 [...] nesmí mít za následek stanovení referenčního období přesahujícího šest měsíců. [...]“

B. Francouzské právo

10. Pokud jde o pracovní dobu ve státní službě a v soudnictví, nesmí ve francouzském právu skutečná délka týdenní pracovní doby včetně přesčasů zpravidla překročit čtyřicet osm hodin během téhož týdne ani čtyřicet čtyři hodin v průměru během kterýchkoli dvanácti po sobě jdoucích týdnů (článek 3, bod I. nařízení č. 2000–815)³. Od tohoto pravidla se lze odchýlit zejména tehdy, pokud to trvale vyžaduje samotný předmět dotčené veřejné služby, a to zejména za účelem ochrany osob a majetku, jak stanoví nařízení Conseil d'État přijaté po vydání stanoviska některých správních výborů a Conseil supérieur de la fonction publique (Nejvyšší rada pro veřejnou službu, Francie), které stanoví náhrady pro určité kategorie dotčených zaměstnanců (čl. 3, bod II, písm. A) nařízení č. 2000–815).

11. Odchytky od minimálních záruk týkajících se pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců státní policie jsou upraveny nařízením č. 2002–1279 ze dne 23. října 2002. Článek 1 tohoto nařízení byl změněn nařízením č. 2017–109 ze dne 30. ledna 2017 (dále jen „nařízení č. 2017–109“). Toto ustanovení, v pozměněném znění, uvádí následující:

„Pro účely organizace práce zaměstnanců činných ve službách státní policie platí odchytky od minimálních záruk uvedených v bodě I. článku 3 výše uvedeného nařízení ze dne 25. srpna 2000, pokud to vyžadují úkoly bezpečnosti a veřejného pořádku, kriminální policie a objasňování a získávání informací, které jim jsou svěřeny.

Tato odchylka musí nicméně splňovat následující podmínky:

- 1) Zjištěná délka týdenní pracovní doby za každé sedmidenní období včetně přesčasů nesmí v průměru překročit 48 hodin za období jednoho pololetí kalendářního roku;

[...]“

II. Spor v původním řízení a předběžné otázky

12. Dne 28. března 2017 podala SCSi žalobu u Conseil d'État (Státní rada), kterou se domáhala zrušení článku 1 nařízení č. 2017–109. SCSi mimo jiné tvrdí, že toto ustanovení tím, že pro výpočet průměrné týdenní pracovní doby používá fixní referenční období vyjádřené jako pololetí kalendářního roku, a nikoli neurčité období šesti měsíců vyjádřené na klouzavém základě, porušuje pravidla směrnice 2003/88.

13. Předkládající soud si klade otázku, zda je třeba ustanovení článků 6 a 16 směrnice 2003/88 společně vykládat tak, že referenční období musí být vymezeno klouzavým způsobem, nebo tak, že ponechává členským státům možnost, aby určily, zda bude toto období klouzavé či fixní.

14. Klade si rovněž otázku, zda za předpokladu, že jediným možným referenčním obdobím je klouzavé období, si toto období musí zachovat klouzavou povahu, pokud se prodlouží na šest měsíců v souladu s odchylkou stanovenou v čl. 17 odst. 3 písm. b) směrnice 2003/88.

3 – Nařízení ze dne 25. srpna 2000 o úpravě a zkrácení pracovní doby ve státní službě a v soudnictví (dále jen „nařízení č. 2000–815“).

15. Za těchto podmínek se Conseil d'État (Státní rada, Francie) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je třeba ustanovení článků 6 a 16 [směrnice 2003/88/ES] vykládat tak, že vyžadují klouzavé referenční období nebo tak, že ponechávají členským státům volbu mezi klouzavým a fixním referenčním obdobím?
- 2) V případě, že je třeba tato ustanovení vykládat tak, že vyžadují klouzavé referenční období, může se možnost poskytnutá článkem 17 odchýlit se od čl. 16 písm. b) vztahovat nejen na délku trvání referenčního období, ale také na jeho klouzavou povahu?“

III. Právní analýza

A. Úvodní poznámky

16. Předběžné otázky položené předkládajícím soudem v projednávané věci se týkají pojmu „referenční období“, které členské státy mohou určit pro účely použití ustanovení směrnice 2003/88, pokud jde o maximální délku týdenní pracovní doby.

17. Pokud jde o maximální průměrnou týdenní pracovní dobu, je třeba nejprve uvést, že směrnice 2003/88 stanoví dva režimy: obecný režim a režim odchylky.

18. Konkrétně je maximální týdenní pracovní doba v rámci obecného režimu stanovena v čl. 6 písm. b) a čl. 16 písm. b) směrnice 2003/88. Podle prvního z těchto ustanovení průměrná délka pracovní doby pro každé období sedmi dnů včetně přesčasů nesmí překročit 48 hodin. Podle druhého ustanovení k výpočtu maximální průměrné pracovní doby mohou členské státy stanovit referenční období nepřekračující čtyři měsíce.

19. Směrnice 2003/88 však obsahuje rovněž ustanovení přiznávající členským státům možnost odchýlit se od obecného režimu úpravou maximální délky týdenní pracovní doby. Podle čl. 17 odst. 3 písm. b) a c) směrnice 2003/88 se členské státy mohou odchýlit zejména od článku 16 téže směrnice „v případě činností souvisejících se zajištěním ostrahy nebo dozoru vyžadujících neustálou přítomnost za účelem ochrany majetku a osob, zejména v případě hlídačů a správců nebo bezpečnostních firem“ a „v případě činností zahrnujících nutnost nepřetržité služby nebo výroby“. Podle prvního pododstavce článku 19 však tato možnost „nesmí mít za následek stanovení referenčního období přesahujícího šest měsíců“.

20. Přitom nařízení č. 2017–109, jehož zrušení je požadováno ve věci v původním řízení, upravuje odchylku z obecného režimu, pokud jde o maximální délku týdenní pracovní doby pro zaměstnance státu, a konkrétně odchylku pro zaměstnance útvarů státní policie. Jak vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, a jak bylo potvrzeno na jednání jednotlivými účastníky řízení, kteří přednesli svá vyjádření před Soudním dvorem, Francouzská republika přijetím tohoto nařízení využila možnosti, kterou jí přiznává čl. 17 odst. 3 směrnice 2003/88, a to odchýlit se od obecného režimu, pokud jde o maximální délku týdenní pracovní doby.

21. Z toho vyplývá, že pro projednávanou věc jsou relevantní ustanovení směrnice 2003/88 uvedena výše v bodě 19, který stanoví možnost odchýlit se od obecného režimu, pokud jde o maximální délku týdenní pracovní doby⁴.

4 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, body 35 a 36).

22. Kromě toho je nutné konstatovat, že ustanovení směrnice 2003/88 týkající se jak obecného režimu, tak režimu odchylky, pokud jde o maximální délku týdenní pracovní doby, používají stejný pojem „referenční období“ v čl. 16 písm. b) a v čl. 19 prvním pododstavci uvedené směrnice.

23. Za těchto podmínek je třeba mít za to, že pojem „referenční období“ pro účely výpočtu maximální průměrné týdenní pracovní doby v rámci směrnice 2003/88 představuje *jednotný* pojem, který má v tomto rámci stejný význam a je třeba jej vykládat stejným způsobem.

24. Mimoto uvedená ustanovení směrnice 2003/88 neobsahují žádný odkaz na vnitrostátní právo členských států, a proto tento pojem musí být chápán jako *autonomní* pojem unijního práva, který musí být vykládán jednotně v celé Unii bez ohledu na způsob jeho kvalifikace v členských státech⁵.

25. V této souvislosti nicméně uvádím, že znění obou předběžných otázek, které položila Conseil d'État (Státní rada), ukazuje, že předpokládají možné rozdíly ve výkladu pojmu „referenční období“ podle situace, kdy se použije buď obecný režim, nebo režim odchylky, pokud jde o maximální týdenní pracovní dobu⁶.

26. Nicméně s ohledem na jednotnou povahu pojmu „referenční období“ pro účely výpočtu maximální průměrné týdenní pracovní doby je třeba mít za to, že tyto dvě otázky se ve skutečnosti týkají výkladu téhož pojmu, a musí tedy být posouzeny společně.

27. Za těchto podmínek se domnívám, že je třeba mít za to, že podstatou obou předběžných otázek předkládajícího soudu podaných Soudnímu dvoru je to, zda musí být relevantní ustanovení směrnice 2003/88 – uvedená v bodech 18 a 19 výše – vykládána v tom smyslu, že členské státy musí ať již v rámci obecného režimu nebo režimu odchylky, pokud jde o maximální týdenní pracovní dobu, stanovit referenční období pro výpočet této doby jako „klouzavé“, nebo zda mají možnost určit toto období rovněž jako „fixní“.

28. V tomto ohledu zastávají účastníci řízení před Soudním dvorem v podstatě dva postoje.

29. Jak Evropská komise a francouzská vláda na jedné straně, tak i SCSi na straně druhé se domnívají, že ustanovení směrnice 2003/88 musí být vykládána v tom smyslu, že ponechávají členským státům možnost, aby referenční období pro výpočet délky týdenní pracovní doby určily klouzavě nebo fixně.

30. Na rozdíl od Komise a francouzské vlády nicméně SCSi tvrdí, že pokud členský stát využil možnost odchylky od obecného režimu stanovením referenčního období v délce šesti měsíců v souladu s článkem 19 směrnice 2003/88, pak může být zavedeno pouze takové referenční období, které má klouzavou povahu.

31. Za účelem odpovědi na otázku předkládajícího soudu považuji za vhodné nejprve analyzovat systém směrnice 2003/88, do něhož je zasazen pojem „referenční období“, ve světle zásad vytyčených judikaturou Soudního dvora v této oblasti. Na základě této analýzy pak bude možné podat výklad tohoto pojmu.

5 – Viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, bod 38 a citovaná judikatura).

6 – Druhá předběžná otázka totiž předpokládá možnost, že pojem „referenční období“ použitý v rámci režimu odchylky může mít fixní povahu, zatímco pojem použitý v obecném režimu musí mít povahu klouzavou.

B. Směrnice 2003/88 v judikatuře Soudního dvora

32. Z ustálené judikatury vyplývá, že cílem směrnice 2003/88 je stanovení minimálních požadavků určených ke zlepšení životních a pracovních podmínek pracovníků pomocí sblížení vnitrostátních právních předpisů týkajících se zejména délky pracovní doby⁷.

33. Tato harmonizace na úrovni Evropské unie v oblasti úpravy pracovní doby směřuje k zaručení lepší ochrany bezpečnosti a zdraví pracovníků tím, že jim přiznává nárok na minimální, zejména denní a týdenní, doby odpočinku, jakož i na přiměřené přestávky na odpočinek, a tím, že stanoví maximální hranici týdenní pracovní doby⁸.

34. Z tohoto důvodu ustanovení směrnice 2003/88 citovaná v bodech 18 a 19 výše obsahují právní úpravu týkající se maximální délky týdenní pracovní doby. Právo na omezení maximální pracovní doby je mimoto výslovně zakotveno v čl. 31 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie.

35. V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že omezení maximální průměrné doby na 48 hodin včetně přesčasů pro každé období sedmi dnů, k jehož dodržování musí členské státy na základě čl. 6 písm. b) směrnice 2003/88 přijmout nezbytná opatření, se zakládá na nutnosti dodržovat požadavky ochrany bezpečnosti a zdraví pracovníků⁹.

36. Soudní dvůr rovněž upřesnil, že tato maximální hranice je jedním z požadavků směrnice 2003/88, které představují obzvláště důležité pravidlo sociálního práva Unie, z něhož má mít prospěch každý pracovník, jelikož je minimálním požadavkem určeným k zajištění ochrany jeho bezpečnosti a zdraví¹⁰.

37. V této souvislosti Soudní dvůr rovněž upřesnil, že minimální požadavky směrnice 2003/88, jejichž cílem je zajistit bezpečnost a ochranu zdraví pracovníků, ukládají členským státům jasné a jednoznačné *povinnosti spočívající v dosažení určitého výsledku*, pokud jde o poskytnutí práv, která pracovníkům přiznává tato směrnice¹¹. To platí zejména, pokud jde o pravidlo stanovené v uvedené směrnici spočívající ve stanovení maximální hranice 48 hodin včetně přesčasů, pokud jde o průměrnou délku týdenní pracovní doby¹².

38. Ve stejném duchu a na základě znění článků, které stanoví tyto minimální požadavky, jakož i cílů sledovaných směrnicí 2003/88 a jí zavedeným systémem Soudní dvůr rovněž poukázal na to, že je nutné, aby mohli pracovníci *účinným způsobem* čerpat práva, která jim přiznává uvedená směrnice¹³.

7 – Viz zejména rozsudek ze dne 14. října 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, bod 32 a citovaná judikatura), a ze dne 10. září 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, bod 23 a citovaná judikatura).

8 – Tamtéž.

9 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. října 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, bod 33).

10 – Viz zejména rozsudky ze dne 14. října 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, bod 33 a citovaná judikatura), a ze dne 23. prosince 2015, Komise v. Řecko (C-180/14, nezveřejněný, EU:C:2015:840, bod 34). Pokud jde o povinnost členských států zajistit užitečný účinek směrnice 2003/88, viz úvahy obsažené v bodech 45 až 54 mého stanoviska ze dne 31. ledna 2019 ve věci CCOO (C-55/18 ECLI:EU:C:2019:87 a citovaná judikatura).

11 – _ V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2006, Komise v. Spojené království (C-484/04, EU:C:2006:526, bod 37), pokud jde o směrnici Rady 93/104/ES ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. L 307, s. 18, Zvl. vyd. 05/02, s. 197), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/34/ES ze dne 22. června 2000 (Úř. věst. 2000, L 195, s. 41, Zvl. vyd. 05/04, s. 27) (dále jen „směrnice 93/104“), jejíž relevantní ustanovení jsou formulována v podstatě stejně jako ve směrnici 2003/88. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

12 – Pokud jde o směrnici 93/104, v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 104).

13 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2006, Komise v. Spojené království (C-484/04, EU:C:2006:526, bod 39); kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

39. Soudní dvůr tak upřesnil, že je nezbytné, aby užitečný účinek práv udělených pracovníkům směrnicí 2003/88 byl zajištěn v plném rozsahu, což nutně vede k povinnosti členských států zajistit dodržování všech minimálních požadavků stanovených touto směrnicí. Tento výklad je totiž jediným výkladem, který je slučitelný s cílem směrnice 2003/88, jímž je zaručit účinnou ochranu bezpečnosti a zdraví pracovníků tím, že mohou účinným způsobem čerpat práva, které jim směrnice přiznává¹⁴.

40. To znamená, že sice minimální požadavky směrnice 2003/88 ukládají členským státům povinnost, aby zajistily užitečný účinek práv přiznaných pracovníkům touto směrnicí, avšak z téže směrnice a zejména z bodu 15 jejího odůvodnění vyplývá, že členským státům poskytuje rovněž určitou flexibilitu při provádění jejích ustanovení¹⁵.

41. Z toho vyplývá, že členské státy mají určitý prostor pro uvážení, pokud jde o způsoby provádění těchto minimálních požadavků, přičemž však vždy mají povinnost, jak vyplývá výslovně z téhož bodu odůvodnění směrnice 2003/88, zajistit dodržování zásady ochrany bezpečnosti a zdraví pracovníků¹⁶.

C. Výklad pojmu „referenční období“ pro účely výpočtu maximální průměrné týdenní pracovní doby

42. Právě v rámci popsaném v předcházejících odstavcích je třeba definovat pojem „referenční období“, jak je použit ve směrnici 2003/88 pro účely výpočtu maximální průměrné týdenní pracovní doby, a konkrétně určit, zda podle této směrnice musejí členské státy vymezit toto období jako „klouzavé“, nebo zda mohou rovněž stanovit „fixní“ referenční období.

43. Podle judikatury je třeba vykládat takový autonomní pojem unijního práva, jako je „referenční období“, jednotným způsobem na celém území Unie bez ohledu na kvalifikace použité v členských státech, a to na základě objektivních charakteristik a s přihlédnutím ke znění ustanovení, která používají, jakož i ke kontextu a cílům sledovaným právní úpravou, jejíž je tento pojem součástí¹⁷. Pouze autonomní výklad může totiž zajistit směrnici 2003/88 její plnou účinnost a jednotné uplatňování takového pojmu ve všech členských státech¹⁸.

44. Pokud jde zaprvé o pojem „referenční období“, i o znění ustanovení směrnice 2003/88, která tento pojem používají pro účely výpočtu maximální průměrné týdenní pracovní doby, je třeba konstatovat, že neumožňují určit, zda musí být toto období „klouzavé“ nebo „fixní“.

45. Je tomu tak proto, že ani „referenční období“ jako takové, ani znění zejména čl. 16 písm. b) a čl. 19 prvního pododstavce směrnice 2003/88 neposkytuje vodítko, které by umožnilo určit, zda začátek tohoto období musí být fixní nebo klouzavý v čase. Tato směrnice tedy neupřesňuje, jak by toto období mělo být zohledněno pro účely výpočtu maximální průměrné týdenní pracovní doby. Analýza jednotlivých jazykových verzí tohoto slovního spojení a těchto ustanovení na tomto zjištění nic nemění.

46. Ze skutečnosti, že uvedená směrnice v tomto ohledu nic nestanoví, sice nelze vyvodit konečný závěr, avšak zdá se mi, že tato skutečnost hovoří spíše ve prospěch výkladu, který poskytuje členským státům určitou volnost k tomu, aby si samy zvolily, zda referenční období pro účely maximální průměrné týdenní pracovní doby určí na „fixním“ či „klouzavém“ základě.

14 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2006, Komise v. Spojené království (C-484/04, EU:C:2006:526, bod 40 a citovaná judikatura).

15 – Viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, bod 46).

16 – Pokud jde o prostor pro uvážení přiznaný členským státům směrnicí 2003/88, viz rovněž body 86 a násl. mého stanoviska ve věci CCOO citované v předchozí poznámce pod čarou 10.

17 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, bod 38 a citovaná judikatura).

18 – V tomto smyslu viz usnesení ze dne 4. března 2011, Grigore (C-258/10, nezveřejněné, EU:C:2011:122, bod 44 a citovaná judikatura), a pokud jde o směrnici 93/104, rozsudek ze dne 1. prosince 2005, Dellas a další (C-14/04, EU:C:2005:728, bod 44 a citovaná judikatura).

47. Pokud jde zadruhé o kontext, do něhož je zasazen pojem „referenční období“, je třeba uvést, že unijní normotvůrce v několika ustanoveních směrnice 2003/88 použil tento pojem k určení období, v rámci něhož musí být vypočtena maximální průměrná týdenní pracovní doba.

48. Je tomu tak i v případě čl. 16 písm. b) směrnice 2003/88, podle něhož mohou členské státy stanovit referenční období nepřesahující čtyři měsíce pro použití maximální délky týdenní pracovní doby ve smyslu článku 6 téže směrnice, jakož i jejího článku 19 prvního pododstavce, který uvádí, že možnost odchýlit se od čl. 16 písm. b), stanovená v čl. 17 odst. 3, nesmí mít za následek stanovení referenčního období přesahujícího šest měsíců.

49. Ve směrnici 2003/88 je pojem „referenční období“ výslovně použit pro účely výpočtu maximální týdenní pracovní doby zejména v čl. 17 odst. 5 s ohledem na výjimky pro lékaře v rámci jejich vzdělávání, v čl. 20 odst. 2 s ohledem na pracovníky, kteří vykonávají hlavně práci na moři, v čl. 21 odst. 1 druhém pododstavci s ohledem na pracovníky na palubě námořních rybářských plavidel plujících pod vlajkou členského státu a v čl. 22 odst. 1 písm. a) a e), který se týká možnosti neuplatňovat článek 6 směrnice 2003/88, jež je přiznaná členským státům za přísných podmínek. Tato ustanovení však neposkytují žádné upřesnění, pokud jde o „klouzavou“ nebo „fixní“ povahu pojmu „referenční období“.

50. Z kontextuálního hlediska je také třeba uvést, že směrnice 2003/88 používá rovněž pojem „referenční období“ pro různé účely výpočtu maximální průměrné týdenní pracovní doby. Článek 16 písm. a) této směrnice stanoví referenční období, které členské státy mohou určit pro použití článku 5 uvedené směrnice, který se týká minimální týdenní doby odpočinku a na straně druhé čl. 16 písm. c) téže směrnice používá stejný pojem pro použití článku 8 této směrnice, který se týká délky noční práce.

51. Pokud jde konkrétně o pojem „referenční období“ pro výpočet minimální doby odpočinku v týdnu ve smyslu článku 5 a čl. 16 písm. a) směrnice 2003/88, je třeba uvést, že v rozsudku ze dne 9. listopadu 2017, *Maio Marques da Rosa* (C-306/16, EU:C:2017:844), a zejména v bodě 43, Soudní dvůr rozhodl, že „referenční období může být [...] v této souvislosti definováno jako *pevná* doba, v jejímž rámci musí být poskytnut určitý počet hodin nepřetržitého odpočinku nezávisle na okamžiku, kdy jsou tyto hodiny odpočinku přiznány“¹⁹.

52. Francouzská republika na základě této definice přijaté Soudním dvorem, která se však týká minimální týdenní doby odpočinku podle článku 5 směrnice 2003/88, tvrdí, že referenční období uvedené v čl. 16 písm. b) této směrnice pro účely výpočtu průměrné maximální týdenní pracovní doby musí být obdobně určeno jako fixní období.

53. V tomto ohledu je třeba nicméně uvést, že otázka, která byla předmětem diskuze před Soudním dvorem ve věci *Maio Marques da Rosa*, se liší od otázky v projednávaném případě. V uvedené věci byl totiž Soudní dvůr vyzván k tomu, aby určil, zda minimální týdenní doba odpočinku v délce dvaceti čtyř hodin bez přerušení, na kterou má zaměstnanec právo podle čl. 5 prvního pododstavce směrnice 2003/88, musí být poskytnuta nejpozději v den, který následuje po období šesti po sobě jdoucích odpracovaných dnů.

54. V této souvislosti Soudní dvůr rozhodl, že období sedmi dnů uvedené v článku 5 může být považováno za „referenční období“, a definoval, jak vyplývá z bodu 51 tohoto stanoviska, pojem „referenční období“ pro tyto účely za použití sousloví „pevná doba“.

19 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

55. Domnívám se však, že pojmem „pevný“ v rámci této definice Soudní dvůr nezamýšlel rozhodnout, že pojem „referenční období“ je třeba vykládat v tom smyslu, že začátek tohoto období musí být pevně stanoven, tedy že musí odpovídat neměnnému datu. Tato otázka ostatně nebyla předmětem sporu v jím projednávané věci. Naopak použitím pojmu „pevný“ chtěl podle mého názoru Soudní dvůr říci, že referenční období je pevnou dobou v tom smyslu, že trvá vymezenou dobu, která v daném případě podle článku 5 směrnice 2003/88 činí sedm dní. Dodávám, že v bodě 43 uvedeného rozsudku Maio Marques da Rosa Soudní dvůr výslovně omezil rozsah definice „na daný kontext“, a sice kontext ustanovení, které se týká týdenní doby odpočinku.

56. Za těchto okolností, na rozdíl od toho, co tvrdí Francouzská republika, tedy není podle mého názoru možné vyvodit konečné závěry z definice pojmu „referenční období“, kterou uvedl Soudní dvůr v bodě 43 rozsudku Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844) v oblasti minimální týdenní doby odpočinku, pokud jde o to, zda referenční období, které mohou podle směrnice 2003/88 členské státy použít pro účely výpočtu maximální délky týdenní pracovní doby, musí být „fixní“ nebo „klouzavé“.

57. Z definice podané Soudním dvorem v uvedeném rozsudku Maio Marques da Rosa je však možné vycházet v případě stanovení referenčního období, pokud jde o maximální týdenní pracovní dobu jakožto určité období, v jehož průběhu průměrná týdenní pracovní doba nesmí překročit určitý počet hodin.

58. Z výše uvedeného plyne, že ani analýza kontextu neumožňuje určit s konečnou platností, zda pojem „referenční období“ musí být pro účely výpočtu maximální průměrné týdenní pracovní doby chápán jako povinnost členských států stanovit je jako „klouzavé období“, nebo zda naopak členské státy mají rovněž možnost určit toto období jako „fixní“.

59. Pokud jde o zatřetí o cíl směrnice 2003/88, jak jsem jej již připomněl výše v bodech 32 a 33, je jím účinná ochrana bezpečnosti a zdraví pracovníků.

60. Ústřední úlohu tohoto hlavního cíle směrnice 2003/88 v rámci právní úpravy týkající se maximální týdenní pracovní doby potvrzuje jak výslovné ustanovení uvedené v článku 6 směrnice 2003/88, že členské státy přijmou nezbytná opatření, pokud jde o maximální délku týdenní pracovní doby „v souladu s potřebou chránit bezpečnost a zdraví pracovníků“²⁰, tak to, že Soudní dvůr několikrát charakterizoval ustanovení čl. 6 písm. b) směrnice 2003/88 jako ustanovení, jehož plnou účinnost musí dodržovat členské státy, které mají povinnost zabránit jakémukoli překračování maximální délky týdenní pracovní doby, jak je stanovena v čl. 6 písm. b) směrnice 2003/88²¹.

61. Dotčený pojem „referenční období“ je proto třeba vykládat právě s ohledem na tento hlavní cíl směrnice 2003/88 a na povinnost členských států k jeho dosažení, tedy zajistit plnou účinnost ustanovení směrnice 2003/88 týkající se maximální délky týdenní pracovní doby.

62. V tomto ohledu je třeba uvést, že, jak správně zdůraznila Komise, metoda výpočtu maximální týdenní pracovní doby, která používá referenční období na klouzavém základě, odpovídá optimálně hlavnímu cíli směrnice 2003/88, kterým je ochrana bezpečnosti a zdraví pracovníků.

20 – V tomto ohledu uvádím, že i když směrnice 2003/88 ve svém čl. 22 odst. 1 přiznává členskému státu možnost neuplatňovat článek 6, přesto má výslovnou povinnost dodržovat „obecn[é] zásad[y] ochrany bezpečnosti a zdraví pracovníků“. Viz rovněž rozsudek ze dne 14. října 2010, Fuš (C-243/09, EU:C:2010:609, bod 34 *in fine*).

21 – Viz rozsudek ze dne 5. října 2004, Pfeiffer a další (C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 118), a ze dne 14. října 2010, Fuš (C-243/09, EU:C:2010:609, bod 51). S přihlédnutím k plnění tohoto cíle Soudní dvůr rozhodl, že členské státy tedy nemohou jednostranně určovat působnost uvedeného ustanovení tím, že uplatnění práva pracovníků na to, aby průměrná délka týdenní pracovní doby nepřesahovala 48 hodin, budou vázat na jakoukoli podmínku nebo jej podřídí jakémukoli omezení (tamtéž, bod 99 a bod 52), a uznal, že čl. 6 písm. b) směrnice 2003/88 přiznává přímo práva, jejichž užitečný účinek musí být v plném rozsahu zajištěn ve vnitrostátním právním řádu [rozsudek ze dne 14. října 2010, Fuš (C-243/09, EU:C:2010:609, bod 64 a citovaná judikatura)]. Viz také body 35 až 39 tohoto stanoviska a v nich citovaná judikatura.

63. Při použití takové metody výpočtu totiž není začátek referenčního období neměnný, ale posouvá se v závislosti na plynutí času, takže v takovém případě je dodržování maximální průměrné týdenní pracovní doby zaručeno bez ohledu na volbu počátku tohoto období. Jinými slovy, tato metoda zajišťuje, že maximální průměrná týdenní pracovní doba bude vždy zaručena.

64. Dále platí, že volba takové metody umožňuje zabránit tomu, aby doby intenzivní práce pracovníka na sebe navazovaly v průběhu dvou po sobě jdoucích referenčních období, a tím odstraňuje riziko, že pracovník v průměru překročí maximální týdenní pracovní dobu čtyřiceti osmi hodin v dlouhých obdobích, jakož i riziko, že nastane situace, kdy bez ohledu na formální dodržení maximální délky pracovní doby bude ohrožena bezpečnost a zdraví pracovníka²².

65. Naopak méně jasná se zdá být otázka, pokud jde o metodu výpočtu maximální průměrné týdenní pracovní doby, jež používá „fixní“ referenční období, které začíná vždy k určenému dni. Pro účely posouzení toho, zda je takový přístup slučitelný se směrnicí 2003/88, je podle mého názoru třeba vycházet ze dvou úvah.

66. Zaprvé, jak jsem uvedl v předchozích bodech 40 a 41, směrnice 2003/88 přiznává členským státům určitou flexibilitu při provádění jejích ustanovení, takže tyto mají určitý prostor pro uvážení, pokud jde o způsoby takového provádění. Tato flexibilita členským státům umožňuje v rámci vnitrostátních právních předpisů, které provádějí tuto směrnici, zohlednit požadavky související zejména s ochranou zájmů obecné povahy, jako je ochrana veřejného pořádku, nebo specifika určitých činností, které vyžadují určitý stupeň pružnosti při úpravě pracovní doby. Ostatně právě v tomto duchu stanoví kapitola 5 směrnice 2003/88 možnost odchylek a výjimek z některých ustanovení uvedené směrnice.

67. Je sice pravda, jak výslovně vyplývá z bodu 15 odůvodnění směrnice 2003/88, že absolutním limitem této flexibility je požadavek na dodržování hlavního cíle směrnice 2003/88, takže tato flexibilita nemůže vést k porušení kategorických požadavků ochrany bezpečnosti a zdraví pracovníka, které směrnice zaručuje.

68. Zadruhé, volba metody pro výpočet maximální průměrné týdenní pracovní doby, která používá „fixní“ referenční období, nepředstavuje automaticky porušení těchto požadavků. Volba „fixního“ nebo „klouzavého“ referenčního období pro výpočet maximální průměrné týdenní pracovní doby je pouze jedním z více prvků – jako je například maximální počet pracovních hodin týdně nebo délka referenčního období – které jsou zohledněny ve vnitrostátních předpisech týkajících se úpravy pracovní doby. Systém úpravy pracovní doby, který používá referenční období vypočtené na klouzavém základě, nemusí vždy poskytovat větší ochranu zaměstnanců než systém, který používá referenční období na fixním základě, jak ukázaly některé příklady zmíněné během řízení před Soudním dvorem²³.

22 – Viz příklad uvedený v poznámce pod čarou 24 níže.

23 – V tomto ohledu Komise ve svém vyjádření správně uvedla, že například podléhá-li pracovník vnitrostátní právní úpravě, jež stanoví maximální týdenní pracovní dobu, která je kratší než limitních 48 hodin podle čl. 6 písm. b) směrnice 2003/88 a která musí být vypočítána podle fixního referenčního období tří týdnů, pak je takový pracovník lépe chráněn než pracovník, který podléhá týdennímu limitu čtyřiceti osmi hodin vypočítanému na základě klouzavého referenčního období šesti měsíců.

69. Je jistě pravda, že pokud si členské státy zvolí systém úpravy pracovní doby, který používá „fixní“ referenční období, zejména dlouhotrvající období a v rámci režimu odchylek, existuje riziko, že dojde k situaci, jako je hypotetická situace uvedená na jednání²⁴, kdy nebude zajištěno dodržování povinnosti chránit bezpečnost a zdraví pracovníka. Jak přitom vyplývá z bodů 35 až 39 a 60 tohoto stanoviska, členský stát je povinen zajistit, aby takové situace nenastaly. Podléhá totiž povinnosti zajistit plnou účinnost pravidla uvedeného ve směrnici 2003/88, které stanoví limit 48 hodin pro průměrnou délku týdenní pracovní doby, jakož i povinnosti zaručit práva, která toto ustanovení přiznává pracovníkům.

70. Z výše uvedených úvah podle mého názoru vyplývá, že ačkoli zajišťuje metoda výpočtu maximální délky týdenní pracovní doby, která používá referenční období na klouzavém základě, optimální soulad s požadavky na ochranu bezpečnosti a zdraví, a představuje tedy první volbu pro provedení relevantních ustanovení směrnice 2003/88 do vnitrostátního právního řádu především v rámci režimu odchylky podle článku 17 této směrnice, neznamená to nicméně, že členské státy nemohou v rámci prostoru pro uvážení, který mají, stanovit použití fixního referenčního období, za předpokladu, že je zajištěno dodržování požadavků na ochranu bezpečnosti a zdraví pracovníků.

71. V takové situaci zahrnuje dodržení takových požadavků podle mého názoru splnění dvou podmínek.

72. Zaprvé, pokud se členský stát rozhodne stanovit metodu pro výpočet maximální týdenní pracovní doby, která používá fixní referenční období, je zvláště důležité, aby tento členský stát zajistil existenci a zavedení nástrojů pro organizaci práce, kontrolu a účinnou záruku *preventivní* povahy, které umožní zabránit tomu, že dojde k situaci, kdy budou porušeny uvedené požadavky ochrany bezpečnosti a zdraví pracovníků z důvodu organizace pracovní doby. Je na členském státu, aby zvolil takové preventivní mechanismy, které k tomuto účelu považuje za vhodné. Tyto nástroje však musí zajistit užitečný účinek práva na maximální průměrnou délku týdenní pracovní doby, kterou směrnice 2003/88 – a čl. 31 odst. 2 Listiny základních práv – přiznávají pracovníkům.

73. Zadruhé, členské státy musí také zajistit, aby v případě, že se tyto preventivní mechanismy ukáží jako neúčinné a kdy bez ohledu na jejich existenci přesto dojde k porušení požadavků ochrany bezpečnosti a zdraví pracovníků, mohl pracovník *ex post* využít účinných možností nápravy, a to jak interních či správních, tak soudních, na základě nichž může neprodleně ukončit případnou situaci, která vede k porušování uvedených požadavků.

74. Stručně řečeno, jestliže se členský stát rozhodne stanovit ve svých vnitrostátních právních předpisech metodu výpočtu maximální týdenní pracovní doby, která používá referenční období na fixním základě, zejména v situaci, kdy je toto období delší a týká se režimu odchylky, pak musí zajistit *organizační, procesní a soudní* mechanismy, které budou způsobilé zaručit *in concreto*, že požadavky na ochranu bezpečnosti a zdraví pracovníků budou *skutečně* dodržovány v rámci úpravy pracovní doby a že nedojde k jejich porušení v rámci úpravy pracovní doby nebo, pokud k porušení přesto dojde, bude odstraněno bez zbytečného odkladu.

24 – Na jednání se mezi účastníky ústní části řízení u Soudního dvora rozvinula diskuze na základě příkladu hypotetické situace, kdy pracovník v rámci fixního období šesti kalendářních měsíců (od 1. ledna do 30. června) odpracuje 36 hodin týdně v průběhu prvních tří měsíců a 60 hodin týdně během zbylých tří měsíců, tedy průměrně 48 hodin týdně v období šesti měsíců, a v rámci následující fixního kalendářního období (od 1. července do 31. prosince) pracovník odpracuje 60 hodin týdně v průběhu prvních tří měsíců a 36 hodin týdně během zbývajících tří měsíců (opět jde průměrnou dobu 48 hodin týdně v období šesti měsíců). V takovém případě v každém z těchto dvou po sobě jdoucích fixně stanovených kalendářních období činí průměrná délka týdenní pracovní doby 48 hodin. Pokud však vezmeme v úvahu počet odpracovaných hodin v období od 1. dubna do 30. září, zjistíme, že pracovník odpracoval 60 hodin týdně v období šesti měsíců. Všichni účastníci se shodli na tom, že taková situace je v rozporu s povinností chránit bezpečnost a zdraví hypoteticky dotčených pracovníků.

75. V konečném důsledku je na vnitrostátním soudu, aby v rámci sporu, který projednává, posoudil, zda v případě, že dotčený členský stát zvolil použití referenčního období určeného na „fixním“ základě, existují takové účinné mechanismy a zda je splněn výše zmíněný dvojí požadavek, takže vnitrostátní právní předpisy dotčené v jím projednávané věci mohou být považovány za slučitelné s unijním právem a zejména se směrnicí 2003/88.

D. K předběžným otázkám

76. S ohledem na výše uvedené úvahy a mnou navrhovaný výklad pojmu „referenční období“ pro účely výpočtu maximální průměrné týdenní pracovní doby, jak je použit ve směrnici 2003/88, mám za to, že je třeba odpovědět na předběžné otázky položené předkládajícím soudem v tom smyslu, že v rámci flexibility, kterou jim tato směrnice poskytuje, mohou členské státy zvolit metodu pro výpočet maximální průměrné týdenní pracovní doby, která používá referenční období vymezené na „klouzavém“ nebo „fixním“ základě.

77. Rozhodne-li se však členský stát používat referenční období vymezené na „fixním“ základě, musí zajistit, že organizační, procesní a soudní mechanismy, které jsou zavedeny, budou způsobilé zaručit *in concreto* skutečné dodržování kategorických požadavků na ochranu bezpečnosti a zdraví pracovníka a že nedojde k jejich porušení v rámci úpravy pracovní doby nebo, pokud k tomuto porušení přesto dojde, že bude moci být odstraněno bez zbytečného odkladu.

78. Předkládajícímu soudu, který má jako jediný pravomoc vykládat vnitrostátní právo, přísluší, aby určil, zda vnitrostátní právní úprava splňuje tyto požadavky.

79. Při posouzení, které má provést, může nicméně uvedený soud zohlednit výkladové prvky, které mu poskytne Soudní dvůr. V této souvislosti s cílem poskytnout předkládajícímu soudu co možná nejužitečnější odpověď k rozhodnutí věci, kterou projednává, by se mohly ukázat jako relevantní následující úvahy.

80. Na základě informací poskytnutých během písemné a ústní části řízení, které se konalo před Soudním dvorem, je možné pochybovat o tom, že v projednávaném případě je zajištěno dodržování obou kategorických požadavků na ochranu bezpečnosti a zdraví pracovníků. Nezdá se, že existuje účinný systém preventivní kontroly, který by mohl zajistit, že v rámci režimu odchylky, jak je tomu v případě právních předpisů zpochybněných před předkládajícím soudem, nedojde k situacím, v nichž není zajištěno dodržování kategorických požadavků na ochranu bezpečnosti a zdraví dotčených pracovníků. Bylo totiž uvedeno, že na rozdíl od toho, co platí v soukromém sektoru, neexistuje žádný nezávislý subjekt, který může přímo zasáhnout a nařídit zaměstnavateli, aby ukončil případy porušování těchto kategorických požadavků, a že je v podstatě nemožné takové případy ukončit.

81. Dále bylo uvedeno, že systémy správních a soudních opravných prostředků *ex post* k ukončení případů porušování těchto kategorických požadavků ani nejsou účinné. Zdá se totiž, že stížnosti u nadřízených nejsou obecně vyslyšeny, že nařízení předběžných opatření podléhá velmi přísným podmínkám, a proto k němu dochází zřídka, a že opravné prostředky před správními soudy jsou vyřizovány ve lhůtách jednoho roku až čtyř let, takže jedinou formou ochrany, kterou zaměstnanci ve skutečnosti mají, je v zásadě případné odškodnění *ex post*.

82. Je samozřejmě na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda byly zavedeny vhodné organizační, procesní a soudní mechanismy způsobilé zajistit *in concreto*, že jsou kategorické požadavky ochrany bezpečnosti a zdraví pracovníků skutečně dodržovány. Nicméně neexistují-li takové záruky, pak stanovení referenčního období na „fixním základě“, jak je tomu v dotčených vnitrostátních právních předpisech, se zdá být neslučitelné s unijním právem.

IV. Závěry

83. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Conseil d'État (Státní rada, Francie) následovně:

„Článek 6 písm. b), čl. 16 písm. b), čl. 17 odst. 3 a čl. 19 první pododstavec směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby musejí být vykládány v tom smyslu, že členské státy mohou zvolit metodu pro výpočet maximální průměrné týdenní pracovní doby, která používá referenční období vymezené na ‚klouzavém‘ nebo ‚fixním‘ základě. Rozhodne-li se však členský stát používat referenční období vymezené na ‚fixním‘ základě, musí zajistit, že budou zavedeny organizační, procesní a soudní mechanismy způsobilé zaručit *in concreto* skutečné dodržování kategorických požadavků na ochranu bezpečnosti a zdraví pracovníka a že nedojde k jejich porušení v rámci úpravy pracovní doby nebo, pokud k tomuto porušení přesto dojde, že bude moci být odstraněno bez zbytečného odkladu. Je na předkládajícím soudu, který má jako jediný pravomoc vykládat vnitrostátní právo, aby určil, zda vnitrostátní právní úprava tyto požadavky splňuje.“