



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI
przedstawiona w dniu 2 września 2021 r.¹

Sprawa C-262/20

VB

przeciwko

**Glavna direksia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto“ kam Ministerstvo na
vatreshnite raboti**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Rayonen sad Lukovit (sąd rejonowy w Łukowicie, Bułgaria)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Polityka społeczna –
Organizacja czasu pracy – Dyrektywa 2003/88/WE – Ograniczenie wymiaru czasu pracy
w porze nocnej – Pracownicy sektora publicznego i prywatnego – Równość traktowania

1. Czy aby zapewnić pełną skuteczność ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, to znaczy celów realizowanych przez dyrektywę 2003/88/WE², jest konieczne, aby państwa członkowskie ustanowiły przepisy, zgodnie z którymi zwykły wymiar czasu pracy strażaków w porze nocnej musi być krótszy niż zwykły wymiar czasu pracy w porze dziennej? Czy przepisy krajowe, które przewidują jedynie w odniesieniu do pracowników sektora prywatnego maksymalny wymiar czasu pracy w porze nocnej wynoszący siedem godzin, są zgodne z postanowieniami karty praw podstawowych? Wreszcie czy jest konieczne, aby państwa członkowskie wyraźnie ustanowiły zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej również dla pracowników sektora publicznego?

2. Są to zasadniczo kwestie podniesione w będącym przedmiotem niniejszego postępowania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożonym przez Rayonen sad Lukovit (sąd rejonowy w Łukowicie, Bułgaria), które to kwestie dają Trybunałowi sposobność dokładniejszego zbadania, w odniesieniu do dyrektywy 2003/88, lecz także niektórych postanowień karty (w szczególności art. 20 i 31), zagadnień dotyczących ograniczenia pracy w porze nocnej, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów obowiązujących w państwach członkowskich w sektorze prywatnym i publicznym.

3. W niniejszej opinii wyjaśnię powody, dla których uważam, że dyrektywa 2003/88 gwarantuje państwom członkowskim szeroki zakres uznania w odniesieniu do przepisów dotyczących pracy w porze nocnej, bez uszczerbku dla minimalnych wymagań określonych w tej dyrektywie, której celem jest zapewnienie pełnej skuteczności ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.

¹ Język oryginału: włoski.

² Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. 2003, L 299, s. 9).

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Artykuł 6 ust. 1 TUE stanowi, że karta „ma taką samą moc prawną jak traktaty”.

5. Artykuł 20 karty stanowi:

„Wszyscy są równi wobec prawa”.

6. Artykuł 31, zatytułowany „Należyte i sprawiedliwe warunki pracy”, stanowi:

„1. Każdy pracownik ma prawo do warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność.

2. Każdy pracownik ma prawo do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy, do okresów dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu”.

7. Zgodnie z motywami 7, 8 i 10 dyrektywy 2003/88:

„(7) Badania wykazały, iż organizm ludzki jest w porze nocnej bardziej wrażliwy na zakłócenia środowiska i pewne uciążliwe formy organizacji pracy oraz że długie okresy pracy w porze nocnej mogą być szkodliwe dla zdrowia pracowników i mogą zagrażać bezpieczeństwu w miejscu pracy.

(8) Niezbędne jest ograniczenie okresów pracy w porze nocnej, w tym pracy w godzinach nadliczbowych, oraz zapewnienie, że pracodawca, który regularnie korzysta z pracy wykonywanej przez pracowników w porze nocnej, przekazuje informacje o tym właściwym organom, jeżeli się o nie zwróca.

[...]

(10) Sytuacja pracowników wykonujących pracę w porze nocnej i w systemie pracy zmianowej wymaga, aby poziom ochrony ich bezpieczeństwa i zdrowia był dostosowany do charakteru ich pracy oraz aby organizacja i działanie służb oraz środków ochronnych i zapobiegawczych były skuteczne”.

8. Artykuł 8 dyrektywy 2003/88, zatytułowany „Wymiar czasu pracy w porze nocnej”, ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że [by]:

a) normalny wymiar czasu pracy pracowników wykonujących pracę w porze nocnej nie przekracza[ł] przeciętnie ośmiu godzin w okresie 24-godzinnym;

b) pracownicy wykonujący pracę w porze nocnej, których praca związana jest ze szczególnym niebezpieczeństwem albo związana jest z poważnym obciążeniem fizycznym lub psychicznym, nie pracują [nie pracowali] dłużej niż osiem godzin w okresie 24-godzinnym, w których czasie wykonują pracę w porze nocnej.

Do celów lit. b) praca związana ze szczególnym niebezpieczeństwem lub z poważnym obciążeniem fizycznym lub psychicznym określana jest zgodnie z ustawodawstwem krajowym i/lub praktyką krajową lub w ramach układów zbiorowych pracy lub porozumień zawartych między partnerami społecznymi, z uwzględnieniem szczególnych skutków pracy w porze nocnej i związanych z nią zagrożeń”.

9. Artykuł 12 dyrektywy 2003/88, zatytułowany „Ochrona bezpieczeństwa i zdrowia”, stanowi, że:

„Państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki w celu zapewnienia, że [by]:

- a) pracownicy wykonujący pracę w porze nocnej i pracownicy wykonujący pracę w systemie zmianowym mają [mieli] zapewnioną właściwą, ze względu na charakter ich pracy, ochronę bezpieczeństwa i zdrowia;
- b) właściwa ochrona i środki zapobiegawcze lub udogodnienia służące bezpieczeństwu i ochronie zdrowia pracowników wykonujących swoją pracę w porze nocnej i pracowników wykonujących pracę w systemie zmianowym są [były] równoważne z tymi, które dotyczą innych pracowników, i są [były] w każdej chwili dostępne”.

B. Prawo krajowe

10. Zgodnie z art. 140 Kodeks na truda (kodeksu pracy):

„1) Zwykły tygodniowy wymiar czasu pracy w porze nocnej w tygodniu roboczym obejmującym 5 dni roboczych nie może przekraczać 35 godzin. Zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej w tygodniu obejmującym 5 dni roboczych nie może przekraczać siedmiu godzin.

2) Pracą w porze nocnej jest praca wykonywana między godziną 22.00 a godziną 6.00, przy czym w przypadku pracowników, którzy nie ukończyli 16 roku życia, okres ten trwa od godziny 20.00 do godziny 6.00.

[...]”.

11. Artykuł 142 Zakon za Ministerstvo na vatreshnite raboti (ustawy o ministerstwie spraw wewnętrznych, DV nr 53 z dnia 27 czerwca 2014 r., zwanej dalej „ZMVR”) stanowi:

„1) Pracownikami ministerstwa spraw wewnętrznych są:

1. policjanci, strażacy i funkcjonariusze służby obrony cywilnej;
2. pracownicy służby cywilnej;
3. pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy prywatnoprawnej.

[...]

5) Status pracowników zatrudnionych na podstawie umowy prywatnoprawnej regulują przepisy kodeksu pracy i niniejszej ustawy”.

12. Zgodnie z art. 187 ZMVR:

„1) Zwykły wymiar czasu pracy pracowników ministerstwa spraw wewnętrznych wynosi osiem godzin na dobę i czterdzieści godzin tygodniowo w pięciodniowym tygodniu pracy.

[...]

3) Wymiar czasu pracy pracowników służby cywilnej jest obliczany w dniach roboczych w ujęciu dobowym, natomiast w przypadku osób pracujących w systemie zmian 8-, 12- lub 24-godzinnych jest on obliczany w ujęciu trzymiesięcznym [...]. W przypadku pracy w systemie zmianowym praca w porze nocnej może być wykonywana w godzinach od 22.00 do 6.00, lecz przeciętny wymiar czasu pracy nie może przekraczać ośmiu godzin na dobę.

[...]

9) Procedury organizacji i podziału czasu pracy urzędników oraz jego uwzględniania, rekompensaty za pracę wykonaną przez urzędników poza zwykłym czasem pracy, system dyżurów, odpoczynek i przerwy urzędników są określone w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych”.

13. Artykuł 188 ust. 2 ZMVR ma następujące brzmienie:

„Urzednicy pracujący w godzinach od 22.00 do 6.00 korzystają ze szczególnej ochrony przewidzianej w kodeksie pracy”.

14. Rozporządzenia wydane przez ministra spraw wewnętrznych na podstawie art. 187 ust. 9 ZMVR ustanawiają szczegóły organizacji i podziału czasu pracy, rekompensatę za pracę wykonywaną poza zwykłym czasem pracy oraz zasady dotyczące odpoczynku i przerw pracowników służby cywilnej ministerstwa spraw wewnętrznych.

15. W związku z tym rozporządzenie nr 8121z-407 z dnia 11 sierpnia 2014 r. (DV nr 69 z dnia 19 sierpnia 2014 r., zwane dalej „rozporządzeniem z 2014 r.”) przewidywało w art. 31 ust. 2 przeliczenie godzin pracy w porze nocnej na godziny pracy w porze dziennej poprzez zastosowanie mnożnika. Godziny przepracowane od 22.00 do 6.00 należało zatem pomnożyć przez współczynnik 0,143, a otrzymaną liczbę należało dodać do łącznej liczby przepracowanych w tym okresie godzin.

16. Rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem nr 8121h-592 z dnia 25 maja 2015 r. (DV nr 40 z dnia 2 czerwca 2015 r.), a następnie rozporządzeniem nr 8121h-776 z dnia 29 lipca 2016 r. (DV nr 60 z dnia 2 sierpnia 2016 r.), które nie przewiduje już systemu szacowania godzin pracy w porze nocnej przewidzianego w art. 31 ust. 2 rozporządzenia z 2014 r.

17. W odniesieniu do pracowników spoza ministerstwa spraw wewnętrznych art. 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie struktury i organizacji wynagrodzeń (DV nr 9 z dnia 26 stycznia 2007 r.) ma następujące brzmienie:

„Zgodnie z metodami obliczania poprzez sumowanie czasu pracy czas pracy w porze nocnej przelicza się na czas pracy w porze dziennej za pomocą współczynnika odzwierciedlającego stosunek między zwykłym wymiarem czasu pracy w porze dziennej a wymiarem czasu pracy w porze nocnej, ustalonego dla celów dobowego rozliczenia czasu pracy na danym stanowisku”.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

18. VB jest urzędnikiem rejonowej służby w Łukowicie (Bułgaria), wchodzącej w skład dyrekcji generalnej ds. ochrony przeciwpożarowej i ochrony ludności ministerstwa spraw wewnętrznych (zwanej dalej „dyrekcją”), i zajmuje stanowisko „kierownika zmiany”.

19. W rozpatrywanym okresie, od dnia 3 października 2016 r. do dnia 3 października 2019 r., VB pracował na 24-godzinnych dyżurach, które rozliczano łącznie w trzymiesięcznych okresach. W odniesieniu do każdego trzymiesięcznego okresu naliczano i wypłacano VB wynagrodzenie za dodatkową pracę w postaci godzin nadliczbowych przepracowanych w danym okresie.

20. Do dnia 25 maja 2015 r., na podstawie obowiązujących wówczas przepisów krajowych (rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z 2014 r.), liczba godzin pracy wykonywanej przez VB w porze nocnej była mnożona przez współczynnik 0,143, a otrzymana liczba była dodawana do ogólnej liczby godzin przepracowanych w uwzględnionym okresie, w związku z czym siedem godzin pracy w porze nocnej uwzględniano jako osiem godzin wykonanej pracy.

21. W następnym rozporządzeniu z 2015 r. nie przewidziano już takich przepisów. W związku z tym, po dniu 25 maja 2015 r., a zatem w rozpatrywanym okresie, przy obliczaniu wykonanej pracy dyrekcja nie stosowała już mechanizmu przeliczania godzin pracy w porze nocnej na godziny pracy w porze dziennej.

22. VB wniósł pozew do Rayonen sad Lukovit (sądu rejonowego w Łukowicie), będącego sądem pierwszej instancji w ustroju krajowym i sądem odsyłającym w niniejszym postępowaniu, w celu zasądzenia od wspomnianej wyżej dyrekcji kwoty 1683,74 lejów (BGN) tytułem wynagrodzenia za wykonaną i nieopłaconą pracę w godzinach nadliczbowych, wraz z odsetkami za opóźnienie.

23. VB podnosi, że w okresie od dnia 3 października 2016 r. do dnia 3 października 2019 r. wykonywał pracę w porze nocnej w łącznym wymiarze 1784 godzin, które dyrekcja powinna była przeliczyć na godziny pracy w porze dziennej przy zastosowaniu współczynnika 1,143.

24. Jego zdaniem dyrekcja powinna była zastosować w tym celu art. 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie struktury i organizacji wynagrodzenia za pracę³, zgodnie z którym przy obliczaniu łącznego czasu pracy godziny pracy w porze nocnej przelicza się na godziny pracy w porze dziennej według współczynnika równego stosunkowi zwykłego wymiaru czasu pracy w porze dziennej do zwykłego wymiaru czasu pracy w porze nocnej dla odpowiedniego miejsca pracy.

25. W tym kontekście sąd odsyłający zawiesił postępowanie główne i skierował do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy skuteczna ochrona określona w art. 12 lit. a) dyrektywy 2003/88/WE wymaga, by zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej policjantów i strażaków był krótszy od zwykłego wymiaru czasu pracy w porze dziennej?
- 2) Czy zasada równego traktowania określona w art. 20 i 31 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wymaga, by określony w prawie krajowym zwykły siedmiogodzinny wymiar czasu pracy w porze nocnej pracowników w sektorze prywatnym miał zastosowanie również do pracowników w sektorze publicznym, w tym do policjantów i strażaków?

³ Przepis ten nie obejmuje swoim zakresem stosowania pracowników służby cywilnej ministerstwa spraw wewnętrznych.

- 3) Czy skuteczne osiągnięcie celu określonego w motywie 8 preambuły dyrektywy 2003/88/WE – związanego z ograniczeniem wymiaru czasu pracy w porze nocnej – wymaga wyraźnego wskazania w krajowym uregulowaniu, jaki jest zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej, w tym w wypadku osób zatrudnionych w sektorze publicznym?”.

III. Analiza prawna

A. Zastosowanie pilnego trybu prejudycjalnego

26. Sąd odsyłający wniósł o zastosowanie pilnego trybu prejudycjalnego ze względu na dużą liczbę zawisłych przed sądami bułgarskimi spraw podobnych do sprawy będącej przedmiotem niniejszego postępowania oraz rozbieżne rozwiązania przyjęte przez te sądy.

27. Ponieważ jednak niniejsza sprawa nie dotyczy jednej z dziedzin objętych tytułem V części trzeciej TFUE, dotyczącym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, art. 107 ust. 1 regulaminu postępowania nie może mieć zastosowania w niniejszym przypadku.

B. Dopuszczalność wniosków

28. Dyrektywa 2003/88, oparta na art. 153 ust. 2 TFUE, ogranicza się do uregulowania niektórych aspektów organizacji czasu pracy celem zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników oraz zgodnie z ust. 5 tego artykułu nie ma zastosowania do kwestii dotyczących wynagrodzenia pracowników, z wyjątkiem szczególnej sytuacji corocznego płatnego urlopu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy. Nie ma więc ona co do zasady zastosowania do wynagrodzenia pracowników⁴.

29. Kwestia rozpatrywana w postępowaniu głównym dotyczy ustalenia liczby godzin nadliczbowych przepracowanych przez powoda w porze nocnej w celu ustalenia jego wynagrodzenia i uzyskania zapłaty za godziny niezapłacone.

30. Zdaniem sądu odsyłającego rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym zależy od dokonania przez Trybunał wykładni pojęcia „wymiaru czasu pracy w porze nocnej”, zawartego w art. 8 i 12 dyrektywy 2003/88, w kontekście ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników.

31. Jak słusznie zauważa Komisja, głównym celem pytań prejudycjalnych skierowanych do Trybunału jest ustalenie, czy przepisy mające zastosowanie do pracowników ministerstwa spraw wewnętrznych dotyczące zwykłego wymiaru czasu pracy w porze nocnej powinny być interpretowane w świetle przepisów kodeksu pracy ustanowionych w odniesieniu do pracowników sektora prywatnego i ustalających zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej na siedem godzin (wiązałoby się to z przeliczeniem pracy w porze nocnej na pracę w porze dziennej, co miałoby wpływ na wynagrodzenie powoda). Istnieje zatem związek między pytaniami prejudycjalnymi a przedmiotem sporu.

⁴ Zobacz wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r., Készenléti Rendőrség (C-211/19, EU:C:2020:344, pkt 23).

32. Okoliczność, że spór w postępowaniu głównym dotyczy zatem kwestii wynagrodzenia, jest bez znaczenia, gdyż to na sądzie krajowym, nie zaś na Trybunale spoczywa obowiązek rozstrzygnięcia tej kwestii w ramach postępowania głównego⁵.

33. Biorąc pod uwagę domniemanie istotności pytań prejudycjalnych, uważam zatem, że pytania zadane Trybunałowi w niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wymagają odpowiedzi co do istoty.

C. Cel dyrektywy i zakres uznania państw członkowskich

34. Celem dyrektywy 2003/88 jest ustanowienie minimalnych wymogów dla poprawy ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, a cel ten ma być osiągnięty między innymi w drodze zbliżenia przepisów krajowych dotyczących czasu pracy⁶.

35. Aby to osiągnąć, przepisy dyrektywy 2003/88 ustanawiają: minimalne dobowe i tygodniowe okresy odpoczynku, pułap 48 godzin w odniesieniu do przeciętnego tygodniowego wymiaru czasu pracy (łącznie z pracą w godzinach nadliczbowych), a także maksymalny wymiar czasu pracy w porze nocnej.

36. Przepisy te wykonują art. 31 karty praw podstawowych, który stanowi w ust. 1, że „[k]ażdy pracownik ma prawo do warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność”, a w ust. 2 – że „[k]ażdy pracownik ma prawo do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy, do okresów dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu”. Prawo to wiąże się bezpośrednio z poszanowaniem godności człowieka, która jest szerzej chroniona w tytule I karty⁷.

37. W takich ramach systemowych Trybunał orzekł, że zasady ustanowione w dyrektywie 2003/88 stanowią przepisy prawa socjalnego Unii o szczególnej wadze, z których korzystać powinien każdy pracownik, jako z minimalnych wymogów koniecznych dla zapewnienia ochrony jego bezpieczeństwa i zdrowia⁸.

38. W ramach wspomnianej ochrony ustanowienie maksymalnego wymiaru czasu pracy w porze nocnej⁹ leży nie tylko w interesie indywidualnym pracownika, lecz także w interesie pracodawcy i w interesie ogólnym¹⁰. W szczególności w motywach 7 i 10 dyrektywy 2003/88 podkreśla się potencjalnie szkodliwe skutki pracy w porze nocnej oraz potrzebę ograniczenia czasu jej trwania w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników.

39. Trybunał uściślił, że ważne jest zapewnienie pełnej skuteczności (effet utile) uprawnień przyznanych pracownikom przez dyrektywę 2003/88, co wiąże się nierozdzielnie z obowiązkiem zagwarantowania przez państwa członkowskie przestrzegania każdego z minimalnych wymagań

⁵ Zobacz wyrok z dnia 21 lutego 2018 r., Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, pkt 25, 26).

⁶ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 9 listopada 2017 r., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, pkt 45); z dnia 10 września 2015 r., Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, pkt 23).

⁷ Zobacz podobnie także opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie King (C-214/16, EU:C:2017:439, pkt 36).

⁸ Zobacz wyroki: z dnia 10 września 2015 r., Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, pkt 24); z dnia 1 grudnia 2005 r., Dellas i in. (C-14/04, EU:C:2005:728, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo); postanowienie z dnia 4 marca 2011 r., Grigore (C-258/10, niepublikowane, EU:C:2011:122, pkt 41).

⁹ Zobacz wyrok z dnia 9 marca 2021 r., Stadt Offenbach am Main (Okres pozostawiania w gotowości do pracy przez strażaka) (C-580/19, EU:C:2021:183, pkt 24, 25).

¹⁰ Zobacz opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, pkt 52).

ustalonych w tej dyrektywie. Jest to bowiem jedyna wykładnia zgodna z celem dyrektywy 2003/88, jakim jest zagwarantowanie skutecznej ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników poprzez zapewnienie im możliwości rzeczywistego korzystania z praw przyznanych im na jej mocy¹¹.

40. Wymogi ustanowione w dyrektywie 2003/88, które zostały opisane powyżej, nakładają na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia rezultatu w celu zagwarantowania skuteczności praw przyznanych pracownikom w tej dyrektywie.

41. Jednakże z samej dyrektywy, w szczególności z jej motywu 15, wynika, że państwa członkowskie mają pewną elastyczność w stosowaniu jej przepisów¹².

42. Z powyższego wynika zatem, że państwa członkowskie dysponują pewnym marginesem swobody w zakresie szczegółowych zasad wprowadzania wspomnianych minimalnych wymagań, jednocześnie jednak wciąż mają, jak wyraźnie stwierdza się we wspomnianym powyżej motywie dyrektywy 2003/88, obowiązek zapewnienia przestrzegania zasad ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników¹³.

D. Pytania prejudycjalne

1. Uwagi ogólne

43. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że w państwie członkowskim, z którego on pochodzi, toczy się debata obejmująca różne instancje sądownictwa w przedmiocie przepisów mających zastosowanie do pracy w porze nocnej pracowników publicznych ministerstwa spraw wewnętrznych, w szczególności strażaków, do której to kategorii zalicza się powód w postępowaniu głównym.

44. Okoliczności faktyczne użyteczne dla analizy prawnej, które moim zdaniem można wywnioskować z akt sprawy, zostały przedstawione poniżej.

45. Powód w postępowaniu głównym jest strażakiem. Wydaje mi się, że kategoria ta zalicza się do pracowników służby cywilnej policjantów, strażaków i funkcjonariuszy służby obrony cywilnej ministerstwa spraw wewnętrznych w rozumieniu art. 142 ZMVR.

46. W Bułgarii istnieją przepisy ogólne dotyczące pracy w porze nocnej, które są ustanowione w kodeksie pracy, oraz przepisy szczególne dotyczące pracowników służby cywilnej ministerstwa spraw wewnętrznych (ZMVR).

¹¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 września 2006 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-484/04, EU:C:2006:526, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹² Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, pkt 46).

¹³ Zobacz wyroki: z dnia 17 marca 2021 r., Academia de Studii Economice din București (C-585/19, EU:C:2021:210, pkt 49); z dnia 9 marca 2021 r., Stadt Offenbach am Main (Okres pozostawania w gotowości do pracy przez strażaka) (C-580/19, EU:C:2021:183, pkt 26); z dnia 9 marca 2021 r., Radiotelevizija Slovenija (Okres pozostawania w gotowości do pracy w odległym miejscu) (C-344/19, EU:C:2021:182, pkt 25); z dnia 14 maja 2019 r., CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, pkt 36, 37 i przytoczone tam orzecznictwo). Na potwierdzenie szerokiego zakresu uznania państw członkowskich w braku wskazań wynikających z brzmienia i kontekstu przepisów dyrektywy 2003/88, pod warunkiem poszanowania celów realizowanych przez tę dyrektywę, zob. wyrok z dnia 11 kwietnia 2019 r., Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, pkt 31). Przedmiotem tej sprawy był okres rozliczeniowy dla obliczenia tygodniowego wymiaru czasu pracy.

47. ZMVR reguluje stosunki pracy pracowników ministerstwa spraw wewnętrznych, to znaczy policjantów, strażaków i funkcjonariuszy służby obrony cywilnej, pracowników służby cywilnej i pracowników kontraktowych. Status pracowników kontraktowych regulują przepisy kodeksu pracy i ZMVR (art. 142).

48. Przepisy dotyczące czasu pracy (w tym pracy w porze nocnej) pracowników służby cywilnej (obejmujących moim zdaniem również kategorię strażaków, do której należy powód w postępowaniu głównym) są wyraźnie przewidziane w art. 187 ZMVR, który odsyła w zakresie przepisów szczegółowych do konkretnych rozporządzeń ministra spraw wewnętrznych.

49. Sąd odsyłający podkreśla, że zgodnie z art. 187 ust. 1 ZMVR zwykły wymiar czasu pracy pracowników ministerstwa wynosi osiem godzin na dobę. Ta ustawa szczególna, która ma zastosowanie do pracowników służby cywilnej ministerstwa spraw wewnętrznych, nie zawiera żadnego wyraźnego przepisu, który ustanawiałby zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej, lecz reguluje jedynie, jaki okres uznaje się za porę nocną, a mianowicie czas od godziny 22.00 do godziny 6.00, podobnie jak przewiduje kodeks pracy.

50. Sąd odsyłający zauważa jednak również, że art. 188 ust. 2 ZMVR wyraźnie odsyła do ochrony przewidzianej w kodeksie pracy, która obejmuje krótszy czas pracy w porze nocnej, a mianowicie do siedmiu godzin.

51. Sąd odsyłający wskazuje ponadto, że art. 187 ust. 3 ZMVR nie przewiduje zwykłego wymiaru czasu pracy w porze nocnej wynoszącego osiem godzin, lecz stanowi jedynie, że w przypadku pracy w systemie zmianowym, jak w niniejszej sprawie, praca w porze nocnej między godziną 22.00 a godziną 6.00 jest również dopuszczalna, przy czym przeciętna liczba godzin pracy nie może przekraczać ośmiu na dobę.

52. Sąd odsyłający uważa zatem, że zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej pracowników służby cywilnej ministerstwa spraw wewnętrznych powinien wynosić siedem godzin, tak aby nie byli oni traktowani w sposób mniej korzystny niż pracownicy sektora prywatnego.

53. Opisana powyżej wykładnia prawa krajowego została zdaniem sądu odsyłającego odrzucona przez sąd odwoławczy (Okrazhen sad Lovech – sąd okręgowy w Łoweczu, Bułgaria), który – jak rozumiem – w przypadku takim, jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, stanowi ostatnią instancję sądową w systemie krajowym.

54. Stanowisko sądu odwoławczego co do istoty, przedstawione w wydanych przez niego wyrokach w identycznych sprawach dotyczących policjantów i strażaków, opiera się na dwóch podstawowych argumentach.

55. Zgodnie z pierwszym argumentem okoliczność, że w aktach prawnych niższej rangi przyjętych po uchyleniu rozporządzenia z 2014 r. brak jest przepisów, które dotyczyłyby przeliczenia godzin pracy w porze nocnej na godziny pracy w porze dziennej w stosunku 7:8, jest skutkiem rozwiązania normatywnego, a nie luki w prawie. Wyjaśniono także, że wątpliwy charakter takiego rozwiązania normatywnego mógłby skłonić ustawodawcę do zdystansowania się od niego w przyszłości lub do jego zmiany, lecz charakter ten nie może stanowić argumentu na rzecz stosowania prawa w drodze analogii.

56. Zgodnie z drugim argumentem art. 188 ust. 2 ZMVR nie ma bezpośredniego zastosowania, ponieważ odsyła do szczególnej ochrony przewidzianej w kodeksie pracy.

57. W tym względzie, jak wskazuje sąd odsyłający, orzecznictwo w Bułgarii nie jest jednolite, w związku z czym na wniosek ministra sprawiedliwości wszczęto postępowanie w celu przyjęcia uchwały interpretacyjnej przez Varhoven kasatsionen sad (najwyższy sąd kasacyjny, Bułgaria), który jednak nie wydał jeszcze orzeczenia.

58. Choć wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym spełnia, jak wskazano powyżej, przesłanki dopuszczalności, nie pozwala on na pełne zapoznanie się ze stanem wyżej wspomnianej debaty w celu zbadania pełnej zgodności obowiązującego prawa krajowego, w jego wykładni dokonanej przez sądy krajowe, z prawem Unii Europejskiej.

59. Dodam ponadto, że analiza akt sprawy skłania mnie do przyjęcia, że w niniejszej sprawie chodzi głównie o kwestię prawną dotyczącą prawa krajowego, ponieważ, w zakresie, który wskażę, prawo Unii nie narzuca wyraźnie takiego czy innego rozwiązania spośród różnych rozwiązań rozważanych przez sądy państwa członkowskiego.

60. W dalszych rozważaniach ograniczę się do zaproponowania odpowiedzi na pytania prejudycjalne w oparciu o to, co mogę wywnioskować z akt sprawy, biorąc pod uwagę, że wyjaśnienia sądu odsyłającego są pod wieloma względami niepełne.

2. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

61. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 12 lit. a) dyrektywy 2003/88 wymaga, aby zwykły wymiar czasu pracy policjantów i strażaków w porze nocnej był krótszy niż zwykły wymiar czasu pracy w porze dziennej.

62. Jak wskazano powyżej, cel dyrektywy 2003/88 jest określony w jej art. 1 ust. 1, który ustanawia minimalne wymogi w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w odniesieniu do organizacji czasu pracy.

63. Jeśli chodzi w szczególności o pracę w porze nocnej, w motywie 7 dyrektywy uwzględnia się ryzyko związane z tym okresem pracy. Zgodnie z tym motywem „[b]adania wykazały, iż organizm ludzki jest w porze nocnej bardziej wrażliwy na zakłócenia środowiska i pewne uciążliwe formy organizacji pracy oraz że długie okresy pracy w porze nocnej mogą być szkodliwe dla zdrowia pracowników i mogą zagrażać bezpieczeństwu w miejscu pracy”.

64. Artykuł 12 lit. a) dyrektywy zobowiązuje zatem państwa członkowskie do podjęcia środków niezbędnych do zapewnienia pracownikom wykonującym pracę w porze nocnej oraz pracownikom wykonującym pracę w systemie zmianowym odpowiedniego poziomu ochrony w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia do charakteru ich pracy.

65. Minimalne wymagania dotyczące wymiaru czasu pracy w porze nocnej są określone w art. 8 dyrektywy 2003/88, który wymaga od państw członkowskich zapewnienia, by zwykły wymiar czasu pracy pracowników wykonujących pracę w porze nocnej nie przekraczał przeciętnie ośmiu godzin na dobę.

66. Dyrektywa 2003/88 nie zawiera jednak żadnych wskazówek co do związku między wymiarem czasu pracy w porze nocnej a pracą w porze dziennej. W związku z tym art. 8 dyrektywy nie stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu ustanawiającemu taki sam wymiar czasu pracy w porze dziennej i porze nocnej, pod warunkiem że nie zostanie przekroczony pułap ośmiu godzin na dobę [lit. a) tego przepisu].

67. Co się tyczy w szczególności policjantów i strażaków – w przypadku gdy te kategorie pracowników mogą być, jak można rozsądnie przyjąć¹⁴, określone jako „pracownicy wykonujący pracę w porze nocnej, których praca związana jest ze szczególnym niebezpieczeństwem albo związana jest z poważnym obciążeniem fizycznym lub psychicznym” – art. 8 lit. b) dyrektywy 2003/88, precyzując brzmienie lit. a), stanowi, że pracownicy ci „nie pracują dłużej niż osiem godzin na dobę, w których czasie wykonują pracę w porze nocnej”. Również w odniesieniu do tych szczególnych pracowników dyrektywa nie ustanawia zatem żadnego związku między maksymalnym wymiarem czasu pracy w porze nocnej a pracą w porze dziennej.

68. Ponadto, w odniesieniu do obowiązku przewidzianego w art. 12 lit. a) dyrektywy, ponieważ przepis ten nie określa żadnych szczegółów, należy przyjąć, że dyrektywa pozostawia państwu członkowskim szeroki zakres uznania co do odpowiednich środków, jakie należy zastosować¹⁵.

69. Z tego uznania należy oczywiście korzystać w taki sposób, aby zapewnić skuteczność (effet utile) dyrektywy i osiągnięcie określonych w niej celów w zakresie ochrony. Ze względu na większe obciążenie pracą w porze nocnej w porównaniu z pracą w porze dziennej, ograniczenie przeciętnego lub maksymalnego wymiaru czasu pracy w porze nocnej w porównaniu z pracą w porze dziennej mogłoby z pewnością stanowić właściwe rozwiązanie ze strony państw członkowskich w celu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników.

70. Zgodnie z argumentacją Komisji uważam jednak, że ograniczenie wymiaru czasu pracy w porze nocnej w stosunku do wymiaru czasu pracy w porze dziennej jest tylko jednym z możliwych rozwiązań w celu spełnienia wymogów określonych w art. 12 lit. a). Przyznanie na przykład dodatkowych okresów odpoczynku lub czasu wolnego mogłoby również przyczynić się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.

71. Uważam zatem, że w braku ustanowienia w dyrektywie 2003/88 szczególnego obowiązku oraz z uwagi na jej charakter mający zapewniać jedynie minimalną harmonizację, na jej cele i na przyznany państwom członkowskim zakres uznania nie można wywieść z ogólnego obowiązku określonego w art. 12 lit. a) dyrektywy szczególnego wymogu wobec państw członkowskich w zakresie ustanowienia pułapu zwykłego wymiaru czasu pracy w porze nocnej, który byłby niższy niż w przypadku pracy w porze dziennej.

3. *W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego*

72. Poprzez drugie pytanie prejudycjalne sąd krajowy zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy ustanowiona w art. 20 i 31 karty zasada równości wymaga, aby zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej, wynoszący siedem godzin, przewidziany w prawie krajowym w odniesieniu do pracowników sektora prywatnego miał zastosowanie w taki sam sposób do pracowników sektora publicznego, w tym do policjantów i strażaków.

73. Jak słusznie zauważa Komisja, art. 31 karty nie dotyczy zasady równości, lecz ustanawia „prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy”.

¹⁴ Chociaż, jak należy przypomnieć, art. 8 akapit drugi dyrektywy 2003/88 stanowi, że pracownicy ci są określani „zgodnie z ustawodawstwem krajowym i/lub praktyką krajową lub w ramach układów zbiorowych pracy lub porozumień zawartych między partnerami społecznymi, z uwzględnieniem szczególnych skutków pracy w porze nocnej i związanych z nią zagrożeń”.

¹⁵ Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że dyrektywa pozostawia państwom członkowskim szeroki zakres uznania w zakresie wykonania jej przepisów. Zobacz podobnie wyroki: z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 35); z dnia 9 listopada 2017 r., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, pkt 39, 48); z dnia 11 kwietnia 2019 r., Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, pkt 23, 35).

74. W związku z tym podzielam propozycję Komisji, aby przeformułować drugie pytanie prejudycjalne w następujący sposób: „czy art. 20 karty, który ustanawia zasadę równości, oraz art. 31 karty wymagają, aby zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej, wynoszący siedem godzin, miał zastosowanie również do pracowników sektora publicznego, w tym do policjantów i strażaków?”.

75. Kwestia, którą należy rozstrzygnąć, dotyczy zatem zgodności z prawem Unii przepisów krajowych, które, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez sądy krajowe, regulują w sposób zróżnicowany zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej dla sektora prywatnego i dla szczególnej kategorii pracowników sektora publicznego (pracowników służby cywilnej ministerstwa spraw wewnętrznych, w niniejszej sprawie strażaków).

76. Należy przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału prawa podstawowe chronione w porządku prawnym znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii¹⁶.

77. Należy zatem ocenić najpierw, czy przepisy krajowe obowiązujące w państwie członkowskim stanowią zastosowanie prawa Unii (w rozumieniu art. 51 karty).

78. Dyrektywa 2003/88 nie przewiduje środków mających na celu harmonizację wymiaru czasu pracy w porze nocnej, lecz określa jedynie w art. 8 minimalne wymagania ograniczające wymiar czasu takiej pracy: zwykły czas pracy pracowników wykonujących pracę w porze nocnej nie może przekraczać przeciętnie ośmiu godzin na dobę. Prawodawca Unii ustanawia zatem „przeciętny” pułap „zwykłego” wymiaru czasu pracy pracowników wykonujących pracę w porze nocnej.

79. Tylko w przypadku, gdy praca związana jest „ze szczególnym niebezpieczeństwem albo związana jest z poważnym obciążeniem fizycznym lub psychicznym”, pułap określony w art. 8 lit. b) staje się pułapem „maksymalnym”: pracownicy „nie pracują dłużej niż osiem godzin na dobę”.

80. Natomiast art. 140 ust. 1 bułgarskiego kodeksu pracy stanowi, że „zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej w tygodniu obejmującym 5 dni roboczych nie może przekraczać siedem godzin”. Przepis ten, jak przypomina sąd odsyłający, ma zastosowanie do pracowników sektora prywatnego.

81. Czy można przyjąć, że poprzez ów przepis ustawodawstwo krajowe wprowadza system bardziej korzystny niż system przewidziany w dyrektywie?

82. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, w szczególności z wyroku TSN¹⁷, minimalne wymogi ustanowione w dyrektywie nie mogą stanowić przeszkody dla przyjęcia przez państwo członkowskie norm ochrony, które są bardziej rygorystyczne od norm stanowiących przedmiot interwencji prawodawcy Unii, o ile nie podważają one spójności takiej interwencji.

83. Ustalając zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej na siedem godzin, kodeks pracy stanowi wykonanie obowiązku ustanowionego w art. 8 dyrektywy, z uwzględnieniem zakresu uznania przyznanego na podstawie minimalnych wymogów określonych w tym przepisie. Karta praw podstawowych jest zatem stosowana zgodnie z jej art. 51¹⁸.

¹⁶ Zobacz wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Bauer i Willmeroth (C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, pkt 52, 53).

¹⁷ Zobacz wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, pkt 48, 49).

¹⁸ Uwagi Komisji Europejskiej, pkt 50.

84. Jak moim zdaniem słusznie argumentowała Komisja, niniejsza sprawa różni się od sprawy, w której zapadł wyrok TSN¹⁹, ponieważ w sprawie TSN możliwe było rozróżnienie między prawami do corocznego urlopu wynikającymi z zastosowania art. 7 dyrektywy (transponowanego w drodze odpowiednich przepisów krajowych) a dodatkowymi prawami przyznanymi w układzie zbiorowym przedsiębiorstwa, a tym samym można było wyraźnie ustalić, jaka norma wynika z zastosowania prawa Unii, a jaka jest objęta zakresem prawa krajowego. W niniejszym przypadku nie jest to możliwe, ponieważ mimo że art. 140 ust. 1 kodeksu pracy ustanawia system bardziej korzystny niż maksymalny wymiar czasu pracy przewidziany w art. 8 dyrektywy, to jednak wprowadza on minimalny wymóg przewidziany w dyrektywie, przy czym nie jest możliwe określenie, co dokładnie wynika z minimalnych wymogów dyrektywy, a co wykracza poza nie.

85. Nie wyklucza to jednak, jak wskażę w dalszej części, że w przypadku pracy w sektorze prywatnym odstępuje się od wykonania obowiązku przewidzianego w art. 8 dyrektywy 2003/88 w odniesieniu do innych i szczególnych kategorii pracowników. Okoliczność, że art. 140 kodeksu pracy stanowi wykonanie minimalnego wymogu ustanowionego w dyrektywie, nie oznacza, że państwo członkowskie nie ma kompetencji do skorzystania z przysługującego mu zakresu uznania poprzez określenie innego wymiaru czasu pracy w porze nocnej dla innych pracowników ze względu na obiektywne cechy pełnionej funkcji, z zastrzeżeniem przestrzegania minimalnych wymogów ustanowionych w dyrektywie 2003/88.

86. Zasady wyrażone w art. 20 i 31 karty muszą być rozpatrywane łącznie i służą jako parametry pozwalające ustalić, czy interwencja ustawodawcy krajowego zapewnia sprawiedliwe i równe warunki pracy wszystkim pracownikom.

87. Zasada równego traktowania stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wyrażoną w art. 20 karty, której szczególnym wyrazem jest zasada niedyskryminacji ustanowiona w art. 21 ust. 1 karty. Zasada ta wymaga od prawodawcy Unii, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmiennie sytuacje nie były traktowane jednakowo²⁰.

88. Różnica traktowania jest uzasadniona, o ile jest ona oparta na kryterium racjonalnym i obiektywnym, tzn. w sytuacji gdy pozostaje ona w związku z dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez sporne przepisy oraz gdy różnica ta jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania²¹.

89. Oceny porównywalności sytuacji należy dokonywać nie w sposób ogólny i abstrakcyjny, lecz w sposób szczególny i konkretny, z uwzględnieniem wszystkich charakteryzujących te sytuacje czynników, w szczególności w świetle przedmiotu i celu uregulowania krajowego, w którym ustanowiono dane rozróżnienie, jak również zasad i celów dziedziny prawa, do której to uregulowanie krajowe należy²².

¹⁹ Sprawa ta, jak wiadomo, dotyczy układu zbiorowego, który wykracza poza minimalne wymogi przewidziane w dyrektywie, dotyczące płatnego urlopu (4 tygodnie), zakazując przenoszenia urlopu, w przypadku gdy dana osoba przedstawiła zaświadczenie lekarskie o niezdolności do pracy. W sprawie tej Trybunał stwierdził, że „w przypadku gdy państwa członkowskie przyznają prawo do corocznego płatnego urlopu w wymiarze przekraczającym minimalny okres czterech tygodni przewidziany w art. 7 ust. 1 niniejszej dyrektywy lub zezwalają partnerom społecznym na przyznanie takiego prawa do dodatkowych dni urlopu, to prawo to czy też warunki ewentualnego przeniesienia dodatkowych dni urlopu w przypadku choroby przypadającej na okres urlopu wchodzi w zakres kompetencji zachowanych przez państwa członkowskie i nie są one regulowane przez tę dyrektywę ani nie wchodzi w jej zakres stosowania”.

²⁰ Zobacz wyrok z dnia 14 września 2010 r., Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals/Komisja (C-550/07 P, EU:C:2010:512, pkt 54, 55).

²¹ Zobacz wyroki: z dnia 29 października 2020 r., Veselibas ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, pkt 37); z dnia 17 października 2013 r., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 77).

²² Zobacz wyrok z dnia 26 czerwca 2018 r., MB (Zmiana płci a emerytura) (C-451/16, EU:C:2018:492, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz podobnie także wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie (C-16/19, EU:C:2021:64, pkt 43).

90. W niniejszej sprawie trudno jest przeanalizować porównywalność sytuacji, ponieważ sąd odsyłający proponuje porównanie abstrakcyjnych kategorii, takich jak urzędnicy i pracownicy sektora prywatnego, nie przedstawiając żadnych informacji na temat warunków pracy mających zastosowanie do pracowników wykonujących pracę w porze nocnej w ramach obu systemów, co pozwoliłoby na przeprowadzenie dokładnej analizy.

91. Brzmienie przepisów prawa krajowego, jak można wywieść z akt sprawy, nie pozwala na wykluczenie różnych interpretacji zgodnych z prawem Unii.

92. Jak rozumiem, mamy bowiem do czynienia z normami rangi podstawowej (kodeks pracy i ustawa o ministerstwie spraw wewnętrznych), które regulują w częściowo odmienny sposób organizację pracy w sektorze prywatnym i publicznym. Ustawa o ministerstwie spraw wewnętrznych deleguje następnie szczegółowe aspekty uregulowania do aktów niższej rangi (rozporządzeń).

93. Odesłanie od jednego przepisu do drugiego, które w ocenie sądu odsyłającego wydaje się mieć decydujące znaczenie, jest bardzo szerokie i nie pozwala na jednoznaczną wykładnię: art. 188 ust. 2 ZMVR stanowi, że urzędnicy wykonujący pracę w porze nocnej „korzystają ze szczególnej ochrony przewidzianej w kodeksie pracy”. Jednakże moim zdaniem przepis ten nie pozwala sam w sobie na uznanie, że przepisy kodeksu pracy dotyczące pracowników sektora prywatnego mają zastosowanie do wszystkich pracowników sektora publicznego, niezależnie od pełnionej przez nich funkcji, z wielu powodów.

94. Po pierwsze, ze względu na ogólny charakter odesłania. Po drugie, ze względu na jego włączenie do aktu zawierającego przepisy mogące prowadzić do różnych wykładni: wspomniany art. 187 ust. 1, który ustala zwykły wymiar czasu pracy urzędników ministerstwa na osiem godzin dziennie, bez rozróżnienia między pracą w porze dziennej i pracą w porze nocnej, stanowiąc w ust. 3, że w przypadku pracy w porze nocnej „przeciętny wymiar czasu pracy nie może przekraczać osiem godzin na dobę”.

95. Ponadto wydaje się, że art. 187 ust. 9 odsyła do rozporządzeń ministra spraw wewnętrznych w celu ustanowienia szczegółów dotyczących organizacji i podziału czasu pracy, rekompensaty za pracę wykonywaną poza zwykłym wymiarem czasu pracy oraz zasad odpoczynku i przerw pracowników służby cywilnej ministerstwa spraw wewnętrznych.

96. Ten ostatni przepis wydaje się potwierdzać zamiar ustawodawcy państwa członkowskiego, aby w granicach dozwolonych przez dyrektywę 2003/88 korzystać z przysługującego mu uznania w odniesieniu do wymiaru czasu pracy tej szczególnej kategorii pracowników, jakimi są pracownicy służby cywilnej ministerstwa spraw wewnętrznych, w tym strażacy, poprzez odesłanie do aktów prawa niższego rzędu w zakresie szczegółowego uregulowania uwzględniającego szczególne pełnione funkcje i szczególne zasady wykonywania pracy.

97. Wyłaniający się z niego obraz, który jest fragmentaryczny i niejednoznaczny, wydaje się zatem odnosić do kwestii prawa krajowego, które powinny zostać rozstrzygnięte wyłącznie przez sąd krajowy.

98. Nie wydaje mi się bowiem, aby można było wykluczyć, że którakolwiek z rozważanych wykładni może co do zasady być niezgodna z prawem Unii: okoliczność, czy kwestia ta dotyczy wyłącznie aspektu wynagrodzenia (przeliczenie siedmiu godzin pracy w porze nocnej na większą

liczbę godzin pracy w porze dziennej za pomocą mnożnika), nie jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2003/88 i ogólnie przepisów obowiązujących w dziedzinie wymiaru czasu pracy w prawie Unii.

99. Jeżeli natomiast kwestia ta dotyczy ochrony pracownika w celu uniknięcia sytuacji, w której nadmierna liczba godzin pracy w porze nocnej mogłaby wpłynąć na jego zdrowie, wszystkie wykładnie są zgodne z prawem Unii, które, jak wskazano, ustanawia jedynie pułap maksymalny wynoszący osiem godzin pracy na dobę, jeżeli praca jest wykonywana między godziną 22.00 a 6.00.

100. Jeżeli natomiast kwestia dotyczy równego traktowania i zasady równości pracowników, to jak już wspomniano, porównanie musi być przeprowadzone w sposób konkretny i szczególny, przy uwzględnieniu nie ogólnego statusu (pracownik sektora publicznego lub prywatnego), lecz konkretnych zasad wykonywania pracy i celów przepisów ustanawiających odmienne traktowanie oraz z uwzględnieniem interesu publicznego, który należy pogodzić z wymogami ochrony pracownika.

101. Porównanie to, przedstawione w odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne, powinno uwzględniać wszystkie przepisy dotyczące organizacji pracy, ponieważ wymiar czasu pracy w porze nocnej jest tylko jednym z elementów, na podstawie których można ocenić skuteczną ochronę zdrowia pracowników²³. Bez uszczerbku dla zewnętrznego pułapu określonego w art. 8 dyrektywy 2003/88 przyznanie na przykład dodatkowych okresów odpoczynku lub czasu wolnego mogłoby również przyczynić się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.

102. Z drugiej strony podstawą prawną omawianej dyrektywy jest art. 153 TFUE, a jej celem, jak wskazano w jej motywie 2, jest wspieranie i uzupełnianie działania państw członkowskich w związku z poprawą środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. W konsekwencji inne parametry, takie jak długość okresu odpoczynku lub liczba dni corocznego urlopu, mogą również przyczynić się do zapewnienia określonego poziomu ochrony, co wskazuje, że porównanie wymiaru czasu pracy nie może być jedynym istotnym elementem zapewniającym osiągnięcie celu dyrektywy.

103. Ponadto w odniesieniu do porównywalności sytuacji sąd krajowy nie wskazuje, czy wśród personelu pracującego jako strażacy lub policjanci w Bułgarii są pracownicy kontraktowi zatrudnieni na podstawie kodeksu pracy, którzy wykonują te same zadania co urzędnicy ministerstwa spraw wewnętrznych.

104. Co więcej, elastyczność, jaką dyrektywa przyznaje państwom członkowskim, pozwala im na uwzględnienie w krajowych przepisach transponujących tę dyrektywę wymogów związanych z ochroną interesów ogólnych, takich jak ochrona porządku publicznego, lub ze specyfiką określonej działalności, wymagającą pewnego poziomu elastyczności w organizacji czasu pracy²⁴.

105. Chodzi o wyważenie z jednej strony ciągłości pracy niektórych zawodów, takich jak policjanci i strażacy, a z drugiej strony efektywności ich pracy w nocy właśnie ze względu na wysoki poziom ryzyka, który charakteryzuje te zawody.

²³ W przedmiocie konieczności uwzględnienia wszystkich istotnych okoliczności, takich jak charakter i warunki pracy, do celów oceny wpływu konkretnego przepisu dyrektywy 2003/88 na bezpieczeństwo i zdrowie pracowników zob. wyrok z dnia 11 kwietnia 2019 r., Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, pkt 39). Przedmiotem tej sprawy był okres rozliczeniowy dla obliczenia tygodniowego wymiaru czasu pracy.

²⁴ Zobacz wyrok z dnia 11 kwietnia 2019 r., Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, pkt 39).

106. To wyważenie interesów zostało wyrażone w art. 2 ust. 2 dyrektywy 89/391²⁵, który wyłącza niektóre rodzaje działalności z zakresu stosowania tej dyrektywy, a pośrednio z zakresu stosowania dyrektywy 2003/88. Zastosowane kryterium nie opiera się na przynależności pracowników do jednego z sektorów służby publicznej przewidzianych w tym przepisie, lecz wyłącznie na szczególnym charakterze niektórych szczególnych zadań wykonywanych przez pracowników w dziedzinie zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego. Charakter ten uzasadnia odstępstwo od przepisów dotyczących ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników ze względu na absolutną konieczność zagwarantowania skutecznej ochrony zbiorowości²⁶.

107. W przypadku gdyby porównanie tych sytuacji wydawało się możliwe, do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonania oceny okoliczności faktycznych, należałoby ustalenie, czy rozpatrywany cel może uzasadniać odmienne traktowanie oraz czy środek prowadzący do odmiennego traktowania nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu²⁷. Odmienne traktowanie, jak wspomniano, jest uzasadnione, jeżeli jest ono oparte na kryterium obiektywnym i racjonalnym, czyli w sytuacji gdy pozostaje w związku z zasługującym na ochronę celem realizowanym przez rozpatrywane przepisy oraz gdy ta odmienność jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania²⁸.

108. Brak dokonania przez ustawodawcę obiektywnego uzasadnienia wyboru zróżnicowanego traktowania w zakresie pracy w porze nocnej różnych porównywalnych kategorii pracowników mógłby prowadzić do sprzeczności z prawem Unii i ewentualnie do powstania po stronie sądu krajowego obowiązku odstąpienia od stosowania krajowego przepisu krajowego, na którym opiera się odmienne traktowanie.

109. Innymi słowy – zasada wykładni zgodnej umożliwi sądowi krajowemu uwzględnienie wszystkich przepisów prawa krajowego i stosowanie przyjętych w porządku krajowym metod wykładni, by zapewnić pełną skuteczność prawa Unii i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nie celami²⁹.

110. W związku z tym jestem zdania, że art. 20 karty, który ustanawia zasadę równości, oraz art. 31 karty, który ustanawia prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy, nie wymagają, aby zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej, wynoszący siedem godzin, przewidziany w państwie członkowskim w odniesieniu do pracowników sektora prywatnego miał również zastosowanie bez rozróżnienia do pracowników sektora publicznego, w tym do policjantów i strażaków. Ustanowienie innego wymiaru czasu pracy, zawsze w ramach maksymalnych pułapów przewidzianych w art. 8 dyrektywy 2003/88, jest objęte zakresem uznania państwa członkowskiego, pod warunkiem że istnieje obiektywne uzasadnienie wyboru ustawodawcy dla zróżnicowania traktowania pracy w porze nocnej pomiędzy różnymi kategoriami pracowników, które są porównywalne w sposób szczególny i konkretny.

²⁵ Dyrektywa Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w miejscu pracy (Dz.U. 1989, L 183, s. 1–8).

²⁶ Zobacz wyrok z dnia 12 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania (C-132/04, niepublikowany, EU:C:2006:18, pkt 24).

²⁷ Zobacz wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, pkt 52).

²⁸ Zobacz wyroki: z dnia 29 października 2020 r., Veselibas ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, pkt 37); z dnia 9 marca 2017 r., Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, pkt 55).

²⁹ Zobacz wyroki: z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in. (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 117); z dnia 8 maja 2019 r., Praxair MRC (C-486/18, EU:C:2019:379, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

4. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

111. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy osiągnięcie celu wskazanego w motywie 8 dyrektywy 2003/88, a mianowicie ograniczenie czasu pracy w porze nocnej, wymaga, aby przepisy krajowe wyraźnie ustanawiały zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej, również dla pracowników sektora publicznego.

112. Należy podkreślić, jak zauważyła Komisja, że motywy nie są same w sobie wiążące. W niniejszej sprawie celem tego motywu jest wyjaśnienie treści art. 8 dyrektywy, który ustanawia maksymalny wymiar czasu pracy w porze nocnej, wynoszący osiem godzin na dobę.

113. W związku z tym należy podzielić propozycję Komisji, aby przeformułować trzecie pytanie prejudycjalne w następujący sposób: „czy art. 8 karty w związku z motywem 8 wymaga, aby prawo krajowe wyraźnie ustanawiało zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej również w odniesieniu do pracowników sektora publicznego?”.

114. Artykuł 8 dyrektywy wymaga od państw członkowskich, aby nie przekraczały ustanowionego wymiaru czasu pracy w porze nocnej, to znaczy ośmiu godzin na dobę. Nie wymaga on jednak od państw członkowskich ustanowienia zwykłego wymiaru czasu pracy w porze nocnej. W tym względzie zawarte w motywie 8 dyrektywy sformułowanie „[n]iezbędne jest ograniczenie okresów pracy w porze nocnej” należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa powinna wskazywać maksymalny wymiar czasu pracy w porze nocnej.

115. Dyrektywa pozostawia zatem państwom członkowskim swobodę decyzji co do ustanowienia zwykłego wymiaru czasu pracy w porze nocnej oraz stosowania go do niektórych lub do wszystkich pracowników, w zależności od charakteru danej działalności. Państwa członkowskie są uprawnione do podjęcia decyzji o takim wymiarze czasu pracy na podstawie uprzedniej analizy jego wpływu na zdrowie i bezpieczeństwo, zgodnie z minimalnymi wymogami prawa Unii. Z tego ostatniego punktu widzenia dyrektywa 2003/88 wymaga jedynie spełnienia minimalnych wymogów określonych w art. 8 dyrektywy w odniesieniu do wymiaru czasu pracy w porze nocnej.

116. Ponadto, jak już wskazano powyżej, dyrektywa pozostawia państwom członkowskim szeroki zakres uznania właśnie w celu uwzględnienia szczególnych potrzeb różnych sektorów. Istnieją bowiem znaczne różnice pomiędzy sektorami, które wymagają działania przez całą dobę, to znaczy bez przerwy lub przynajmniej w porze nocnej lub przez część nocy, a sektorami, które nie wymagają takiej ciągłości działania.

117. W tym względzie art. 187 ZMVR wydaje się zatem zgodny z minimalnymi wymogami określonymi w dyrektywie 2003/88.

118. Moim zdaniem art. 8 dyrektywy w związku z jej motywem 8 nie wymaga zatem, aby prawo krajowe wyraźnie ustanawiało zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej również w odniesieniu do pracowników sektora publicznego.

IV. Wnioski

119. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Rajonen syd Łukowit (Rayonen sad Lukovit, Bułgaria) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

- 1) Dyrektywa 2003/88 wskazuje jedynie maksymalny wymiar czasu pracy w porze nocnej; w szczególności art. 12 lit. a) tej dyrektywy nie wymaga od państw członkowskich ustanowienia krótszego wymiaru czasu pracy w porze nocnej niż w porze dziennej. Państwa członkowskie mogą swobodnie przyjmować środki, jakie uznają za najbardziej odpowiednie dla zapewnienia skuteczności (effet utile) dyrektywy.
- 2) Artykuł 20 karty, który ustanawia zasadę równości, oraz art. 31 karty, który ustanawia prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy, nie wymagają, aby zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej, wynoszący siedem godzin, przewidziany w państwie członkowskim w odniesieniu do pracowników sektora prywatnego miał również zastosowanie bez rozróżnienia do pracowników sektora publicznego, w tym do policjantów i strażaków. Ustanowienie innego wymiaru czasu pracy, zawsze w ramach maksymalnych pułapów przewidzianych w art. 8 dyrektywy 2003/88, jest objęte zakresem uznania państwa członkowskiego, pod warunkiem że istnieje obiektywne uzasadnienie wyboru ustawodawcy dla zróżnicowania traktowania pracy w porze nocnej pomiędzy różnymi kategoriami pracowników, które są porównywalne w sposób szczególny i konkretny.
- 3) Artykuł 8 tej dyrektywy w związku z jej motywem 8 nie wymaga, aby prawo krajowe wyraźnie ustanawiało zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej również w odniesieniu do pracowników sektora publicznego. Państwa członkowskie mogą swobodnie przyjmować środki, jakie uznają za najbardziej odpowiednie dla zapewnienia skuteczności (effet utile) przepisów dyrektywy.