



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ATHANASIOSA RANTOSA,
predstavljeni 30. aprila 2025¹

Zadeva C-678/23

JU

proti

Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Curtea de Apel Iași (višje sodišče v Iașiju, Romunija))

„Predhodno odločanje – Socialna politika – Direktiva 89/391/EGS – Ukrepi za spodbujanje izboljšanja varnosti in zdravja delavcev pri delu – Člen 9 – Člen 11(6) – Razvrstitev kot delovno mesto, na katerem so delavci izpostavljeni posebnim pogojem – Ugodnosti v zvezi s starostno pokojnino in plačanim letnim dopustom – Delodajalec, ki ni izpolnil svojih obveznosti za podaljšanje dovoljenja za razvrstitev – Neobstoj pravnih sredstev občega prava za zadevne delavce – Učinkovito sodno varstvo“

I. Uvod

1. Delo gospe JU (v nadaljevanju: tožeča stranka), zaposlene kot zdravnica v Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași (klinična bolnišnica za pnevmoftiziologijo v Iașiju, Romunija) (v nadaljevanju: bolnišnica), je bilo opredeljena kot delo, ki se opravlja na delovnem mestu, kjer so delavci izpostavljeni „posebnim pogojem“, in sicer na delovnem mestu, ki predstavlja visoko stopnjo izpostavljenosti tveganju. Zaradi takega dela je bila upravičena do dodatnih socialnih pravic. Tožeča stranka je po nepodaljšanju razvrstitve njenega dela kot dela, med katerim je izpostavljena posebnim delovnim pogojem, zaradi česar je izgubila te dodatne pravice, vložila tožbo pri nacionalnem sodišču, ki jo je zavrnilo, ker na podlagi nacionalne zakonodaje, kot jo razlagajo nacionalna sodišča, v občem pravu ni pravnega sredstva za ugotovitev posebnih pogojev, v katerih so delavci opravljali svoje delo, ali za naložitev delodajalcem, da delovna mesta opredelijo kot delovna mesta, na katerih so delavci izpostavljeni tem pogojem, če niso pridobili ali podaljšali dovoljenj za to razvrstitev.

2. V tem okviru Curtea de Apel Iași (višje sodišče v Iașiju, Romunija) v bistvu sprašuje Sodišče, ali člen 9 in člen 11(6) Direktive 89/391/EGS², pri čemer se zadnja določba razlaga v povezavi s členom 31(1) in členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), nasprotujeta nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari.

¹ Jezik izvornika: francoščina.

² Direktiva Sveta z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 349).

3. To vprašanje je bilo že obravnavano v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Podilă in drugi³, ki se je nanašala na isti nacionalni pravni okvir. Sodišče je tako pozvano, naj preuči, ali je mogoče razlogovanje iz te sodbe uporabiti v okoliščinah te zadeve, ki se nanaša na pogoje za dodelitev starostne pokojnine in določitev njene višine ter odobritev dodatnih dni plačanega letnega dopusta.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 89/391

4. Člen 1 Direktive 89/391, naslovljen „Cilj“, določa:

„1. Cilj te direktive je vpeljati ukrepe za spodbujanje izboljšav za varnost in zdravje delavcev pri delu.

2. V ta namen vsebuje splošna načela v zvezi s preprečevanjem poklicnih bolezni, zaščito varnosti in zdravja, odpravo tveganj in vzrokov poškodb pri delu, obveščanjem, svetovanjem, uravnoteženim sodelovanjem v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso in usposabljanjem delavcev in njihovih zastopnikov ter tudi splošna navodila za izvajanje opredeljenih načel.

3. Ta direktiva ne vpliva na obstoječe ali prihodnje nacionalne določbe in določbe Skupnosti, ki zagotavljajo boljšo varnost in zdravje delavcev pri delu.“

5. Člen 9 te direktive, naslovljen „Različne obveznosti delodajalcev“, določa:

„1. Delodajalec mora:

(a) oceniti tveganja za varnost in zdravje pri delu, tudi tista, s katerimi se soočajo skupine delavcev, izpostavljene posebnim tveganjem;

(b) odločati o varnostnih ukrepih, ki jih je treba sprejeti, in če je treba, o osebni varovalni opremi, ki se mora uporabljati;

[...]

2. Države članice glede na naravo dejavnosti in velikost podjetij opredelijo obveznosti, ki jih morajo izpolnjevati različne kategorije podjetij v zvezi s sestavljanjem dokumentov iz odstavkov 1(a) in (b), in pri pripravi dokumentov iz odstavkov 1(c) in (d).“

6. Člen 11 navedene direktive, naslovljen „Posvetovanje in sodelovanje delavcev“, v odstavku 6 določa:

„Delavci in/ali njihovi zastopniki so upravičeni, da se v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso pritožijo pristojnemu organu, odgovornemu za varnost in zdravje pri delu, če menijo, da

³ Sodba z dne 21. marca 2018 (C-133/17 in C-134/17, v nadaljevanju: sodba Podilă in drugi, EU:C:2018:203).

so sprejeti ukrepi in sredstva, ki jih uporablja delodajalec, neprimerni za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu.

Zastopnikom delavcev mora biti omogočeno, da med inšpekcijskimi pregledi pristojnega organa izrazijo svoja opažanja.“

2. Direktiva 2003/88/ES

7. Člen 1 Direktive 2003/88/ES⁴, naslovljen „Namen in področje uporabe“, določa:

„1. Ta direktiva določa minimalne varnostne in zdravstvene zahteve pri organizaciji delovnega časa.

2. Ta direktiva se nanaša na:

(a) minimalni čas dnevnega počitka, tedenskega počitka in letnega dopusta, kot tudi na odmore in najdaljši tedenski delovni čas [...]

[...]

4. Določbe Direktive 89/391/EGS se v celoti uporabljajo za zadeve iz odstavka 2, brez vpliva na bolj zavezujoče in/ali posebne določbe, vsebovane v tej direktivi.“

8. Člen 2 Direktive 2003/88, naslovljen „Opredelitve pojmov“, v točki 9 določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

„ustrezen počitek“ pomeni, da imajo delavci redne počitke, katerih trajanje se izrazi v časovnih enotah in ki so dovolj dolgi in nepretrgani, da zagotovijo, da zaradi utrujenosti ali drugih neenakomernih delovnih vzorcev delavci ne poškodujejo sebe, sodelavcev ali drugih in da si, ne kratkoročno ne dolgoročno, ne okvarijo zdravja.“

9. Člen 7 te direktive, naslovljen „Letni dopust“, v odstavku 1 določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi vsakemu delavcu zagotovijo pravico do plačanega letnega dopusta najmanj štirih tednov, v skladu s pogoji za upravičenost in dodelitev letnega dopusta, ki jih določa nacionalna zakonodaja in/ali praksa.“

10. Člen 15 navedene direktive, naslovljen „Ugodnejše določbe“, določa:

„Ta direktiva ne vpliva na pravico držav članic, da uporabljajo ali uvajajo zakone, podzakonske ali upravne akte, ki so ugodnejši za varovanje zdravja in varnosti delavcev, ali da olajšujejo ali dopuščajo izvajanje kolektivnih pogodb ali sporazumov, sklenjenih med socialnimi partnerji, ki so ugodnejši za varovanje zdravja in varnosti delavcev.“

⁴ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 381).

B. Romunsko pravo

11. Člen 19 Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale (zakon št. 19/2000 o javnem pokojninskem sistemu in drugih pravicah na področju socialne varnosti) z dne 17. marca 2000⁵ v različici, ki velja za spor o glavni stvari:

„1. Za namene tega zakona ‚delovna mesta, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem‘, pomenijo delovna mesta, ki lahko trajno ali v določenih obdobjih bistveno vplivajo na delovno zmožnost zavarovancev zaradi visoke stopnje izpostavljenosti tveganju.

2. Merila in način razvrstitve delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, se določijo z odlokom vlade na podlagi skupnega predloga ministrstva za delo, družino in socialno varstvo ter ministrstva za zdravje.

[...]

5. Za razvrstitev delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, je obvezno mnenje območnega inšpektorata za delo.“

12. Člen 2(1) Hotărârea Guvernului nr. 261/2001 privind criteriile și metodologia de încadrare a locurilor de muncă în condiții deosebite (odlok vlade št. 261/2001 o merilih in metodologiji razvrstitve delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem) z dne 22. februarja 2001⁶ določa:

„Merila za razvrstitev delovnega mesta kot delovno mesto, na katerem so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, so naslednja:

- (a) prisotnost škodljivih fizičnih elementov/dejavnikov v delovnem okolju, in sicer hrupa, vibracij, elektromagnetnega valovanja, tlaka, ionizirajočega sevanja, toplotnega sevanja in močnega nezaslonjenega laserskega sevanja, ter kemičnih ali bioloških škodljivih elementov/dejavnikov, določenih s splošnimi predpisi za varstvo pri delu, ki presegajo dovoljene mejne vrednosti, določene s temi predpisi;
- (b) poseben odziv telesa na učinke škodljivih elementov/dejavnikov, ki ga dokazujejo kazalniki izpostavljenosti in/ali biološkega učinka, določeni z odlokom ministrstva za zdravje in družino;
- (c) obolevnost, izražena s poklicnimi boleznimi, zabeleženih na delovnem mestu v zadnjih 15 letih.“

13. Člen 147(1) Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii (zakon št. 53/2003 o zakoniku o delovnih razmerjih) z dne 24. januarja 2003⁷ v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakonik o delovnih razmerjih), določa:

„Delavci, ki delajo v težkih, nevarnih ali škodljivih pogojih, slepi, drugi invalidi in mladi do 18. leta starosti imajo pravico do dodatnega letnega dopusta v trajanju najmanj 3 delovnih dni.“

⁵ *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 140 z dne 1. aprila 2000.

⁶ *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 114 z dne 6. marca 2001.

⁷ *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 72 z dne 5. februarja 2003.

14. Člen 12(1) in (2) Legea nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă (zakon št. 319/2006 o varnosti in zdravju pri delu) z dne 14. julija 2006⁸ v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, določa:

„1. Delodajalec mora

- (a) izvesti in hraniti oceno tveganja za zdravje in varstvo pri delu, zlasti za skupine delavcev, ki so izpostavljene posebnim tveganjem;
- (b) odločati o varnostnih ukrepih, ki jih je treba sprejeti, in če je treba, o osebni varovalni opremi, ki se mora uporabljati;

[...]

2. Z odlokom ministra za delo, socialno solidarnost in družino je treba glede na naravo dejavnosti in velikost podjetij določiti obveznosti, ki jih imajo različne kategorije podjetij v zvezi s sestavljanjem dokumentov iz odstavka 1.“

15. Člen 18(7) tega zakona določa:

„Zastopniki delavcev s posebnimi odgovornostmi za varstvo in zdravje delavcev in/ali delavci se lahko pritožijo pristojnim organom, če menijo, da so sprejeti ukrepi in sredstva, ki jih uporablja delodajalec, neprimerni za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu.“

16. Člen 1(1) Hotărârea Guvernului nr. 246/2007 privind metodologia de reinnoire a avizelor de încadrare a locurilor de muncă în condiții deosebite (odlok vlade št. 246/2007 o metodologiji za podaljšanje dovoljenj za razvrstitev delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem) z dne 7. marca 2007⁹, določa:

„Od datuma začetka veljavnosti tega odloka se lahko dovoljenja za razvrstitev delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, veljavna do vključno 6. marca 2007, izdana v skladu z določbami [odloka vlade št. 261/2001], kakor je bil spremenjen in dopolnjen, podaljšajo v skladu z metodologijo, določeno v tem odloku.“

17. Člen 55(1) Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice (zakon št. 263/2010 o enotnem javnem pokojninskem sistemu) z dne 16. decembra 2010¹⁰ v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, določa:

„Osebe, ki so dopolnile celotno zavarovalno dobo, so upravičene do starostne pokojnine z znižanjem običajne upokojitvene starosti, kot sledi:

- (a) v skladu s tabelo 1 za osebe, ki so dopolnile zavarovalno dobo v posebnih delovnih pogojih.

[...]“

⁸ *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 646 z dne 26. julija 2006.

⁹ *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 169 z dne 9. marca 2007.

¹⁰ *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 852 z dne 20. decembra 2010.

18. Člen 169(1) tega zakona določa:

„Osebe, ki imajo pravico do pokojnine iz javnega pokojninskega sistema in katerih pokojninske pravice so bile določene na podlagi zakonodaje pred 1. aprilom 2001 in ki so opravljale delo na delovnih mestih, ki spadajo v skupino dela I in/ali skupino dela II, so upravičene do povečanja števila letnih točk, zbranih v tem obdobju, na naslednji način:

(a) 50 % za obdobja, ko so delali na delovnem mestu, ki spada v skupino del I;

(b) 25 % za obdobja, ko so delali na delovnem mestu, ki spada v skupino del II.“

19. Člen 4 Hotărârea Guvernului nr. 1014/2015 privind metodologia de reînnoire a avizelor de încadrare a locurilor de muncă în condiții deosebite (odlok vlade št. 1014/2015 o metodologiji za podaljšanje dovoljenj za razvrstitev delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem) z dne 30. decembra 2015¹¹ določa:

„Delodajalci, ki niso pridobili podaljšanja dovoljenja za razvrstitev delovnega mesta kot delovnega mesta, na katerem so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, se lahko v skladu z zakonom obrnejo neposredno na pristojno sodišče.“

III. Spor o glavni stvari, vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

20. Bolnišnica je javna zdravstvena ustanova, ki je pravna oseba in je podrejena lokalnemu upravnemu organu, in sicer Consiliul Județean Iași (okrožni svet Iași, Romunija). Tožeča stranka, ki je bila v bolnišnici zaposlena kot glavna zdravnica, specializirana za pnevmologijo, je več kot 30 let delala na oddelku za pnevmologijo. Od 1. julija 1989 do 31. marca 2001 je bilo njeno delo uvrščeno v skupino del II v višini 100 %. Ta razvrstitev izvira iz Legea nr. 27/1966 privind pensiile de asigurări sociale de stat și pensia suplimentară (zakon št. 27/1966 o pokojninah, ki spadajo pod državno socialno varnost, in dodatnih pokojninah) z dne 28. decembra 1966¹², ki je v členu 6(1) določal zakonsko razvrstitev delovnih pogojev v tri skupine. Skupina del I je vključevala delovna mesta, na katerih so bili pogoji dela zelo škodljivi, zelo težki ali zelo nevarni, skupina del II delovna mesta, na katerih so bili pogoji dela škodljivi, težki ali nevarni, skupina del III pa druga delovna mesta.

21. Delavci, ki so spadali v skupino del I ali II, so bili upravičeni do ugodnosti v primerjavi z delavci iz skupine del III, in sicer do dodatkov za delovno dobo, ki so ustrezali trem mesecem za vsako leto dejanskega dela na delovnih mestih iz skupine del II,¹³ ter do dodatnih dni letnega dopusta. Na podlagi Legea nr. 3/1977 privind pensiile de asigurări sociale de stat și asistența socială (zakon št. 3/1977 o pokojninah, ki spadajo pod državno socialno varnost, in socialni pomoči) z dne 30. junija 1977,¹⁴ ki je prevzel prejšnje zakonske določbe, so bili uvedeni dodatni elementi glede zavarovalne dobe in pokojninskih točk za upokožitev, zlasti kar zadeva skupino del II.

¹¹ *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 986 z dne 31. decembra 2015.

¹² *Buletinul Oficial al RS România*, št. 17-18 z dne 1. februarja 1969.

¹³ Člen 6(3) zakona št. 27/1966.

¹⁴ *Buletinul Oficial al RS României*, del I, št. 82 z dne 6. avgusta 1977.

22. Te določbe, ki urejajo razvrstitev v skupini del I in II, so bile razveljavljene na dan začetka veljavnosti zakona št. 19/2000, in sicer 1. aprila 2001. Člen 19(1) tega zakona je določal, da so „delovna mesta, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem“, mesta, ki lahko zaradi visoke stopnje izpostavljenosti tveganju bistveno vplivajo na delovno zmožnost zavarovancev.¹⁵ Od 1. aprila 2001 do 31. decembra 2006 je bilo delo tožeče stranke razvrščeno kot delo, pri katerem je izpostavljena „posebnim pogojem“, in sicer v višini 100 %. Delavci, izpostavljeni tem pogojem, so imeli tudi dodatne pravice v obliki, prvič, večjega števila dni plačanega letnega dopusta, drugič, znižanja upokojitvene starosti in, tretjič, povečanja števila točk za izračun pokojnine, delodajalec pa je moral plačati prispevke za socialno varnost, ki so bili v primerjavi s prispevki za delovno mesto, ki zagotavlja normalne pogoje, povečani za določen odstotek.

23. Bolnišnica je imela dovoljenje, ki ga je 11. decembra 2001 izdal Inspectoratul Teritorial de Muncă Iași (območni inšpektorat za delo v Iașiju, Romunija, v nadaljevanju: ITM), s katerim je odobril razvrstitev njenih delovnih mest iz priloge kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni „posebnim pogojem“, in določil rok za izvedbo tehničnih in organizacijskih ukrepov za normalizacijo delovnih pogojev na teh delovnih mestih do 31. marca 2004. To dovoljenje je bilo podaljšano z drugim dovoljenjem, izdanim 29. marca 2004, pri čemer je bil rok za normalizacijo delovnih pogojev določen na 31. december 2006. V dopisu z dne 2. februarja 2007 je ITM bolnišnico obvestil, da je obdobje, za katero je bilo izdano dovoljenje za razvrstitev, poteklo in da je zato 31. decembra 2006 prenehalo veljati. Na podlagi tega dopisa je bolnišnica sprejela sklep, v skladu s katerim je njeno osebje od 1. januarja 2007 opravljalo svoje delo v normalnih pogojih.

24. Hkrati se je bolnišnica obrnila na Autoritatea de Sănătate Publică Iași (organ za javno zdravje v Iașiju, Romunija), da bi pridobila mnenje o tem, ali naj ohrani ali podaljša razvrstitev delovnega mesta kot delovno mesto, na katerem so delavci izpostavljeni posebnim pogojem. Ker ta organ ni odgovoril, mu je bolnišnica 19. marca 2007 poslala drugi dopis, v katerem je ponovno zaprosila za mnenje o vplivu poklicnega tveganja na delovnih mestih z namenom podaljšanja dovoljenja za razvrstitev s strani ITM. Tudi na ta dopis ni prejela odgovora. Bolnišnica je z dopisom z dne 28. junija 2007 ITM tudi zaprosila za podaljšanje dovoljenja za razvrstitev z učinkom od 1. januarja 2007. Bolnišnica je 27. decembra 2007 poslala tretji dopis organu za javno zdravje v Iașiju in sprejela druge ukrepe.

25. Tožeča stranka je navedla, da je po naključju izvedela, da njeni prispevki za socialno varnost niso bili več plačani glede na delovne pogoje, v katerih je dejansko opravljala svoje delo. Zato je pri Tribunalul Iași (okrožno sodišče v Iașiju, Romunija) vložila tožbo, s katero je predlagala, da se njeno delo od leta 2007 opredeli kot delo, pri katerem je izpostavljena posebnim delovnim pogojem, in da ji njen delodajalec plača s tem povezano razliko v prispevkih za socialno varnost. To sodišče je s sodbo z dne 15. julija 2022 odločilo, da v delu, v katerem nacionalna zakonodaja določa postopek, ki ga mora delodajalec upoštevati pri razvrstitvi delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, ne more ugoditi tožbi tožeče stranke. Od delodajalca naj namreč ne bi bilo mogoče zahtevati, da njeno delo opredeli kot delo, pri katerem je izpostavljena posebnim pogojem, če ni bil izveden postopek in ni bilo pridobljeno zakonsko predpisano dovoljenje v ta namen. Navedeno sodišče je dodalo, da lahko delodajalec, če ni prejel odgovora v zvezi z razvrstitvijo ali katero koli drugo zahtevo, v skladu s členom 4 odloka vlade št. 1014/2015 pozove zadevne institucije in jih z njegovo pomočjo prisili, da izpolnijo obveznosti, ki jim jih nalaga nacionalno pravo, zato da sledijo vsem fazam, ki jih določa ta zakon za razvrstitev delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, in posledično pridobijo dovoljenje za razvrstitev.

¹⁵ V skladu s členom 15 odloka vlade št. 261/2001 se delovna mesta, ki so bila pred začetkom veljavnosti tega odloka razvrščena v skupino del II, načeloma štejejo za delo, ki se opravlja v posebnih pogojih.

26. Tožeča stranka je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Curtea de Apel Iași (višje sodišče v Iașiju), ki je predložitveno sodišče, in trdila, da ukrepi, ki jih je sprejela bolnišnica, niso bili v skladu z zahtevami iz nacionalne zakonodaje, tako da je bodisi malomarno bodisi v slabi veri komaj začela postopek za pridobitev dovoljenja za razvrstitev njenega dela kot dela, pri katerem je izpostavljena posebnim pogojem, od leta 2007. V zvezi s tem je tožeča stranka pojasnila, da se njeno delovno mesto, delovni pogoji ter tveganja in njene odgovornosti niso spremenili od začetka njene zaposlitve, in da je, nasprotno, delala na oddelku, kjer so bili sprejeti bolniki s covidom-19, njeno delo pa je postalo veliko bolj intenzivno in zahtevno ter je vsakodnevno ogrožalo njeno življenje in življenje njenih bližnjih.

27. Predložitveno sodišče poudarja, da je izid pritožbe, ki jo je vložila tožeča stranka, odvisen izključno od ugotovitve pomena in obsega diskrecijske pravice države članice v postopku prenosa člena 11(6) Direktive 89/391 v povezavi z njenim členom 9 ter členom 31(1) in členom 47 Listine. To sodišče je navedlo, da je glede na namen romunskega zakonodajalca razvrstitev delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, del pozitivnih ukrepov, ki lahko izravnajo dolgoročne učinke opravljanja poklicnih nalog na delovnem mestu, ki kljub vsem ukrepom za varovanje zdravja in varnosti delavcev še vedno predstavlja velika poklicna tveganja. V takih okoliščinah naj bi razvrstitev delovnega mesta kot delovnega mesta, na katerem so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, zadevnim delavcem prinesla dodatne izravnalne prednosti. Tako naj bi pravica do dodatnega dopusta omogočila daljše obdobje počitka za okrevanje, skrajšana prispevna doba za starostno pokojnino, izračunana na podlagi dela, opravljenega v takih pogojih, pa bi pomenila krajše obdobje dela kot pri delu, ki se opravlja v normalnih pogojih.

28. Predložitveno sodišče se sklicuje na sodbo št. 12/2016 *Înalta Curte de Casație și Justiție* (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija) z dne 23. maja 2016,¹⁶ izdano v postopku z zahtevo za varstvo zakonitosti, s katero je to sodišče odločilo, da člen 1 odloka vlade št. 246/2007 določa možnost podaljšanja dovoljenj za razvrstitev v skladu z metodologijo, določeno v tem odloku, in da na področje uporabe tega akta spadajo le tisti delodajalci, ki so imeli do vključno 6. marca 2007 veljavna dovoljenja za razvrstitev delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, in ki niso normalizirali svojih delovnih pogojev z ukrepi, sprejetimi do 9. marca 2007, ko je ta odlok začel veljati. To zadnje sodišče je tudi navedlo, da po 9. marcu 2007 ni bilo več mogoče izdajati dovoljenj za razvrstitev delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, temveč le postopno podaljševati že izdana dovoljenja. Navedeno sodišče je dodalo, da na podlagi nacionalne zakonodaje ni bilo nobenega pravnega sredstva občega prava za ugotovitev posebnih pogojev, v katerih so delavci opravljali svoje delo po 1. aprilu 2001, ali za naložitev delodajalcem, da razvrstijo delovna mesta kot delovna mesta, na katerih so delavci izpostavljeni tem pogojem, če niso pridobili ali po potrebi podaljšali dovoljenj za to razvrstitev.¹⁷

29. Predložitveno sodišče poudarja, da uporaba nacionalnega prava v skladu z zavezujočo razlago *Înalta Curte de Casație și Justiție* (vrhovno kasacijsko sodišče) sicer ne sproža razprav v nacionalni sodni praksi, vendar pa samo dvomi o skladnosti zadevne nacionalne prakse s pravom Unije. V zvezi s tem to sodišče navaja, da je bil člen 11(6) Direktive 89/391 prenesen v romunsko pravo s členom 18(7) zakona št. 319/2006, ne da bi bili sprejeti kakršni koli dodatni postopkovni ukrepi.

¹⁶ *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 904 z dne 10. novembra 2016.

¹⁷ Predložitveno sodišče poudarja, da je Curtea Constituțională a României (ustavno sodišče Romunije) s sodbo z dne 6. decembra 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 203 z dne 14. marca 2019) zavrnilo ustavno pritožbo kot neutemeljeno in ugotovilo, da so zadevne določbe nacionalne zakonodaje, kot so bile razložene s sodbo *Înalta Curte de Casație și Justiție* (vrhovno kasacijsko sodišče) št. 12 z dne 23. maja 2016, glede na navedene očitke ustavne. V zvezi s tem se je Curtea Constituțională a României (ustavno sodišče Romunije) sklicevala zlasti na sodbo *Podilă* in drugi.

Čeprav splošno nacionalno pravilo izrecno določa pravico delavcev, da se pritožijo kateremu koli pristojnemu organu, da preveri, ali sprejeti ukrepi in sredstva, ki jih uporablja delodajalec, ne zadostujejo za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu, pa to pravilo naj ne bi bilo prevzeto v hierarhično nižjo zakonodajo v zvezi z oceno srednje- ali dolgoročnih poklicnih tveganj za delavce.

30. Po mnenju predložitvenega sodišča v obravnavani zadevi, drugače od zadeve, v kateri je bila izdana sodba Podilă in drugi, namen tožbe, ki jo je vložila tožeča stranka, ni ugotavljanje pokojninskih pravic, temveč priznavanje poklicnih tveganj, značilnih za posebne pogoje njene poklicne dejavnosti. Če bi imela razvrstitev delovnega mesta kot delovnega mesta, na katerem so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, posredno posledice za javni sistem socialne varnosti, bi tožeča stranka še vedno opravljala delo v okviru svojega delovnega razmerja. Isto sodišče dodaja, da tožeča stranka trdi, da so na njeno delovno mesto stalno vplivali in še vedno vplivajo glavni dejavniki tveganja, ki presegajo mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost na delovnem mestu, ali drugi biološki dejavniki, ki so škodljivo vplivali na njeno zdravstveno stanje. Vendar naj ji dostop do sodišč v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso ne bi bil omogočen niti v preteklosti niti v prihodnosti.

31. Če je bil s členom 12 zakona št. 319/2006 v romunsko pravo prenesen člen 9 Direktive 89/391, se poleg tega zdi, da obveznosti, ki bi veljale za delodajalce, ne bi bile povezane z obveznostjo natančne in verodostojne razvrstitve delovnih pogojev na ravni podjetja. Prav tako naj ne bi bilo nobenega naknadnega hierarhično nižjega akta, ki bi opredeljeval učinke neizpolnjevanja obveznosti ocenjevanja in spremljanja poklicnih tveganj s strani podjetij, v katerih obstajajo glavna tveganja za zdravje delavcev. Čeprav naj bi kršitev obveznosti iz člena 12 zakona št. 319/2006 lahko povzročila naložitev upravne globe delodajalcu, pa z neobstojem pravilne ocene poklicnih tveganj na delovnem mestu ne bi bila povezana nobena druga pravna posledica.

32. Nazadnje, predložitveno sodišče poudarja, da je treba pojasniti medsebojni vpliv prava Unije in nacionalnega prava. V skladu s sodno prakso Sodišča naj bi načelo primarnosti prava Unije namreč zahtevalo, da nacionalno sodišče uporabi določbe prava Unije, ki imajo neposredni učinek, in ne upošteva nobenega pravila nacionalnega prava, ki je v nasprotju s temi določbami.¹⁸ Zato bi bilo treba ugotoviti, ali ima člen 11(6) Direktive 89/391 neposredni vertikalni učinek. Če bi bilo tako, bi se postavilo vprašanje, ali ta določba v povezavi s členom 31(1) in členom 47 Listine delavcem podeljuje pravico do sodnega varstva, če zakonsko odgovorne osebe ne izpolnijo obveznosti, določenih z zakonom.

33. V teh okoliščinah je Curtea de Apel Iași (višje sodišče v Iașiju) prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali člena 9 in 11(6) Direktive [89/391] nasprotujeta obvezni nacionalni zakonodaji in praksi, v skladu s katerima delavci nimajo pravice, da se pritožijo neposredno organu, pristojnemu za varnost in varovanje zdravja pri delu, če menijo, da so sprejeti ukrepi in sredstva, ki jih uporablja delodajalec, neprimerni za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu, ter ne morejo vložiti tožbe pri sodišču, če menijo, da delodajalci niso izpolnili svojih obveznosti glede razvrstitve delovnih mest med delovna mesta, [na katerih so delavci izpostavljeni] posebnim delovnim pogojem, bodisi za obdobje že opravljenega dela bodisi za prihodnje obdobje trajanja delovnega razmerja?

¹⁸ Za podrobnejše navedbe te sodne prakse glej sodbo z dne 28. januarja 2025, ASG 2 (C-253/23, EU:C:2025:40, točka 90 in navedena sodna praksa).

2. Ali ima člen 11(6) Direktive 89/391/EGS vertikalni neposredni učinek ter ali v povezavi s členom 31(1) in določbami člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah daje delavcem pravico do sodnega varstva, če zakonsko odgovorne osebe ne izpolnijo obveznosti, določenih s predpisi?“

34. Romunska vlada in Evropska komisija sta Sodišču predložili pisni stališči, prav tako pa sta podali ustne navedbe na obravnavi 30. januarja 2025.

IV. Analiza

A. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

35. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 9 in člen 11(6) Direktive 89/391 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kakor jo razlagajo nacionalna sodišča in ki določa postopke, ki delavcem ne omogočajo, da se pritožijo organu, pristojnemu za varnost in zdravje pri delu, niti nacionalnim sodiščem, da preverijo ali določijo razvrstitev dela delavcev v različne skupine, izpostavljene tveganjem.

36. Najprej naj spomnim, da je – kot izhaja iz njenega naslova, njene preambule in njenega člena 1 – cilj Direktive 89/391 vpeljati ukrepe za spodbujanje izboljšav za varnost in zdravje delavcev pri delu. V ta namen ta direktiva, kot je pojasnjeno v njenem členu 1(2), vsebuje splošna načela v zvezi s preprečevanjem poklicnih bolezni, zaščito varnosti in zdravja, odpravo tveganj in vzrokov poškodb pri delu, obveščanjem, svetovanjem, uravnoteženim sodelovanjem v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso in usposabljanjem delavcev in njihovih zastopnikov ter tudi splošna navodila za izvajanje opredeljenih načel.¹⁹

37. V obravnavanem primeru je bila poklicna dejavnost tožeče stranke v skladu z nacionalno zakonodajo razvrščena v „skupino dela II“,²⁰ nato kot izpostavljena „posebnim pogojem“. ²¹ Kot je navedlo predložitveno sodišče, so delavci, ki so spadali v ti kategoriji, uživali dodatne pravice glede števila dni plačanega letnega dopusta in starostne pokojnine, ki so se po eni strani kazale kot nižja upokojitvena starost, po drugi strani pa kot povečanje števila točk za izračun pokojnine, delodajalec pa je moral plačevati višje prispevke za socialno varnost. Ker dovoljenje za razvrstitev delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, ni bilo podaljšano, je bolnišnica sprejela sklep, na podlagi katerega je njeno osebje od 1. januarja 2007 opravljalo svoje delo v normalnih pogojih. Tožeča stranka je zato vložila tožbo, s katero je predlagala, da se njeno delo od leta 2007 naprej opredeli kot delo, med katerim je izpostavljena posebnim pogojem, in da ji bolnišnica plača s tem povezano razliko v prispevkih za socialno varnost.

38. Predložitveno sodišče navaja, da v skladu s sodno prakso Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče), s katero se razlaga nacionalna zakonodaja, ne obstaja pravno sredstvo občega prava za ugotovitev posebnih pogojev, v katerih delavci opravljajo svoje delo po 1. aprilu 2001, ali za naložitev delodajalcem, da razvrstijo delovna mesta kot delovna mesta, na

¹⁹ Glej sodbo Podilá in drugi (točka 39).

²⁰ Glej točki 20 in 21 teh sklepnih predlogov.

²¹ Glej točko 22 teh sklepnih predlogov.

katerih so delavci izpostavljeni tem pogojem, če niso pridobili ali podaljšali dovoljenj za to razvrstitev. V tem okviru predložitveno sodišče dvomi o skladnosti nacionalne zakonodaje, kakor se razlaga v tej sodni praksi, z Direktivo 89/391, zlasti s členom 9 in členom 11(6) te direktive.

39. Da bi odgovoril na vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, se mi zdi koristno spomniti na razlogovanje Sodišča v sodbi Podilă in drugi glede vprašanja, ali Direktiva 89/391 nasprotuje zlasti nacionalni zakonodaji, ki določa stroge roke in postopke, ki nacionalnim sodiščem ne omogočajo, da bi preverila ali določila razvrstitev dela delavcev v različne skupine, izpostavljene tveganjem, na podlagi katere se tem delavcem izračuna pokojnina.

40. V zvezi s tem je Sodišče v tej sodbi poudarilo, da tožeče stranke s svojimi tožbami niso poskušale doseči ugotovitve, da njihovi delodajalci niso izpolnjevali svojih obveznosti na področju varstva in zdravja pri delu ali da pogoji, v katerih so nazadnje opravljale svoje delo, niso bili v skladu z zahtevami varstva in zdravja pri delu, ampak je bil njihov pridobiti priznanje, da bi morala biti delovna mesta, na katerih so opravljale svoje delo, razvrščena kot delovna mesta, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, da bi bile upravičene do povečanja svojih starostnih pokojnin. Sodišče je pojasnilo, da že na začetku ni mogoče izključiti, da bi lahko sistem razvrščanja dela delavcev v različne kategorije za izračun starostnih pokojnin v skladu s posebnimi upravnimi postopki in strogimi roki vplival na upoštevanje obveznosti delodajalcev iz Direktive 89/391 in da bi to lahko bilo zlasti, če bi razvrstitev dejavnosti delodajalca za izračun starostnih pokojnin kot dejavnosti, pri katerih delavci niso izpostavljeni posebnim pogojem, neposredno vplivala na razvrstitev tega delodajalca v kategorije podjetij, ki jih morajo države članice določiti v skladu s členom 9(2) te direktive, zaradi česar bi bil lahko oproščen nekaterih obveznosti iz te direktive.²²

41. Sodišče je dodalo, da je bila Direktiva 89/391 prenesena v romunski pravni red, in sicer sta bila člen 9(1) in (2) ter člen 11(6) te direktive prevzeta v zakon št. 319/2006, in da je iz člena 39(4) tega zakona razvidno, da je nacionalni zakonodajalec predvidel sankcije v primeru, da delodajalec ne upošteva obveznosti iz člena 9(1)(a) in (b) Direktive 89/391.²³ Vendar po mnenju Sodišča, ker v predložitveni odločbi nič ni kazalo na to, da je bil prenos te direktive v romunsko pravo nepopoln ali da so pristojni organi uporabili nacionalno zakonodajo na način, ki ni bil v skladu z zahtevami te direktive, ali celo na način, ki bi neposredno vplival na razvrstitev delodajalca v kategorije podjetij, položaj, kot je bil obravnavani, ni spadal na področje uporabe določb te direktive.²⁴

42. Zato je Sodišče v sodbi Podilă in drugi v zvezi s pravicami delavcev razlikovalo med dvema nacionalnima pravnima okviroma, ki se uporabljata vzporedno. Prvo se nanaša na Direktivo 89/391 in njen prenos v nacionalno pravo. Iz te sodbe izhaja, da sta bila glede na informacije, s katerimi je razpolagalo Sodišče, člen 9(1) in (2) ter člen 11(6) te direktive pravilno prenesena v romunsko pravo. Drugi pravni okvir se nanaša na razvrstitev delovnega mesta kot delovnega mesta, na katerem so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, ki ga je Romunija sprejela pri izvajanju svojih nacionalnih pristojnosti in ni povezan z Direktivo 89/391.²⁵ Ta direktiva namreč ne ureja finančnih pravic v zvezi z razvrstitvijo delovnih mest glede na tveganja, ki so jim delavci izpostavljeni.

²² Sodba Podilă in drugi (točki 41 in 42).

²³ Sodba Podilă in drugi (točka 43).

²⁴ Sodba Podilă in drugi (točka 44).

²⁵ Opozoriti je treba, da je bila Direktiva 89/391 sprejeta na podlagi člena 118 A Pogodbe EGS (po spremembi postal člen 153 PDEU), ki določa, da Svet sprejme z direktivo *minimalne zahteve* za varovanje zdravja in varnosti delavcev.

43. Predložitveno sodišče meni, da se obravnavana zadeva razlikuje od zadeve, v kateri je bila izdana sodba Podilă in drugi, ker v obravnavani zadevi tožeča stranka ne poskuša doseči določitve pokojninskih pravic, temveč priznanje poklicnih tveganj, značilnih za posebne pogoje, v katerih opravlja svoje delo. Tako kot romunska vlada in Komisija se s to presojo ne strinjam. Tožeča stranka je sicer še vedno v delovnem razmerju, vendar je mogoče razlogovanje Sodišče v sodbi Podilă in drugi popolnoma prenesti na obravnavano zadevo.

44. Tako je, prvič, iz predložitvene odločbe razvidno, da tožeča stranka s tožbo predlaga, da se njeno delo razvrsti kot delo, med katerim je izpostavljena posebnim pogojem, in da se njenemu delodajalcu naloži, da ji plača razliko v s tem povezanih prispevkih za socialno varnost z namenom pridobitve denarnih pravic, in sicer višje *starostne pokojnine*. V zvezi s tem se mi zdi koristno omeniti, da je romunska vlada na obravnavi poudarila, da obstajajo delovna mesta, ki zaradi svoje narave izpostavljajo delavce dejavnikom tveganja in so zato manj privlačna. Romunski zakonodajalec naj bi za ta delovna mesta, čeprav mora delodajalec sprejeti vse ukrepe, ki izhajajo iz direktive 89/391, predvidel dajatve za delavce, vključno s pogoji za dodelitev in določitev višine starostne pokojnine, ki naj bi predstavljale obliko nadomestila za neugodnosti, povezane s temi zaposlitvami, njihov namen pa naj bi bil povečati privlačnost teh zaposlitev. V tem smislu naj bi bile zadevne pravice, dodeljene na področju upokojitve, ki so odvisne od razvrstitve kot delovno mesto, na katerem so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, določene v zakonu št. 263/2010 v zvezi z enotnim javnim pokojninskim sistemom in ne v zvezi z varnostjo in zdravjem delavcev.

45. Drugič, kar zadeva obveznosti delodajalcev na področju varovanja zdravja in varnosti delavcev, iz člena 9(1) in (2) Direktive 89/391 izhaja, na eni strani, da morajo imeti delodajalci med drugim na voljo oceno tveganja za varnost in zdravje delavcev, tudi tista, s katerimi se soočajo skupine delavcev, izpostavljene posebnim tveganjem, in odločati o varnostnih ukrepih, ki jih je treba sprejeti, in če je treba, o osebni varovalni opremi, ki se mora uporabljati, in, na drugi strani, da morajo države članice ob upoštevanju narave dejavnosti in velikosti podjetij določiti obveznosti, ki jih morajo izpolnjevati različne kategorije podjetij v zvezi s sestavljanjem dokumentov, predvidenih s to direktivo.²⁶ Kot je Komisija poudarila v svojem pisnem stališču, niti Direktiva 89/391 niti katera koli druga direktiva Unije o varnosti in zdravju delavcev pri delu od držav članic ne zahteva, da zagotovijo, da delodajalci razvrstijo delovna mesta glede na obstoječo stopnjo tveganja ali da delavcem, ki so izpostavljeni večjim poklicnim tveganjem, dodelijo nadomestila socialne narave.

46. Tretjič, kar zadeva posvetovanje in sodelovanje delavcev, člen 11(6) Direktive 89/391 določa, da so delavci in/ali njihovi zastopniki upravičeni, da se v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso pritožijo pristojnemu organu, odgovornemu za varnost in zdravje pri delu, če menijo, da so sprejeti ukrepi in sredstva, ki jih uporablja delodajalec, neprimerni za zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu. Predložitveno sodišče potrjuje, da sta bila člen 9 in člen 11(6) te direktive, ki sta predmet njegovih vprašanj za predhodno odločanje, prenesena v romunsko pravo s členom 12 oziroma členom 18(7) zakona št. 319/2006. V teh okoliščinah delavci uživajo pravice, ki jih navedena direktiva podeljuje glede obveznosti delodajalcev, zlasti v zvezi z oceno tveganj za varnost in zdravje pri delu ter varnostnimi ukrepi, ki jih je treba sprejeti, na eni strani ter glede posvetovanja in sodelovanja delavcev na drugi strani, ne da bi veljala razvrstitev kot delovno mesto, na katerem so delavci izpostavljeni posebnim pogojem. Poleg tega iz predložitvene

²⁶ Glej sodbo Podilă in drugi (točka 40).

odločbe ne izhaja, da se tožeča stranka ni mogla obrniti na organ, pristojen za zdravje in varnost pri delu, da bi se pritožila zaradi morebitne neprimernosti varnostnih ukrepov, ki jih je sprejel njen delodajalec.

47. Četrtrič, iz predložitvene odločbe prav tako ne izhaja, da je tožeča stranka v tožbi trdila, da bolnišnica ni izpolnila svojih obveznosti, ki ji jih nalaga nacionalno pravo glede zagotavljanja njene varnosti in zdravja pri delu. V zvezi s tem je predložitveno sodišče navedlo, da se razvrstitev delovnega mesta kot mesta, na katerem so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, izvede le, če je delodajalec sprejel tehnične in organizacijske ukrepe v skladu zlasti z zakonom št. 319/2006, ki prenaša Direktivo 89/391.

48. Petič, predložitveno sodišče v zvezi s členom 18(7) zakona št. 319/2006 poudarja, da čeprav splošno nacionalno pravilo izrecno določa pravico delavcev, da se pritožijo pristojnim organom, to pravilo ni bilo prevzeto v hierarhično nižjo zakonodajo v zvezi z oceno srednje- ali dolgoročnih poklicnih tveganj za delavce. Poleg tega to sodišče meni, da v zvezi s členom 12 zakona št. 319/2006 ni nobenega naknadnega hierarhično nižjega akta, ki bi opredeljeval posledice neizpolnjevanja obveznosti ocenjevanja in spremljanja poklicnih tveganj. Vendar, kot je omenilo navedeno sodišče, lahko kršitev obveznosti, določenih zlasti v členu 12 zakona št. 319/2006, povzroči, da se delodajalcu naloži upravna globa.²⁷ Poleg tega isto sodišče ne pojasni, kako naj bi ta položaj povzročil, da bi razvrstitev delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, spadala na področje uporabe Direktive 89/391.

49. Šestič in splošneje, je cilj Direktive 89/391 vpeljati ukrepe za spodbujanje izboljšav za varnost in zdravje delavcev pri delu. Vendar se povečanje števila točk za izračun pokojnine po definiciji ne nanaša na poklicno življenje, temveč na obdobje po tem. Poleg tega, čeprav nacionalna zakonodaja podeljuje ugodnost znižanja upokojitvene starosti za delavce, ki so izpostavljeni posebnim pogojem, kar omejuje čas izpostavljenosti poklicnim tveganjem, tako znižanje ni povezano z izvajanjem ukrepov za izboljšanje varnosti in zdravja delavcev pri delu.

50. Iz vsega navedenega torej izhaja, da tako kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Podilă in drugi, razvrstitev delovnih mest kot delovnih mest, na katerih so delavci izpostavljeni posebnim pogojem, ne spada na področje uporabe določb Direktive 89/391 glede pogojev za dodelitev in določitev višine starostne pokojnine.

51. V obravnavani zadevi predložitveno sodišče navaja, da so zadevni delavci upravičeni tudi do *dodatnega plačanega letnega dopusta*. Romunska vlada je v odgovoru na vprašanje Sodišča na obravnavi pojasnila, da za koriščenje tega dopusta ni potrebno, da je bilo delovno mesto razvrščeno kot delovno mesto, na katerem so delavci izpostavljeni posebnim pogojem. Ker predložitveno sodišče v predložitveni odločbi ni ugotovilo povezave med navedenim dopustom in tako razvrstitvijo, mora preveriti, v kolikšni meri odobritev takega dopusta pomeni, da je bilo delovno mesto razvrščeno kot delovno mesto, na katerem so delavci izpostavljeni posebnim pogojem.

52. Ob domnevi, da je tako, naj spomnim, da je treba Direktivo 89/391 brati v povezavi z Direktivo 2003/88²⁸, katere namen je določiti minimalne zahteve za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev glede trajanja delovnega časa, zlasti z zagotavljanjem minimalnega počitka delavcev.²⁹

²⁷ Komisija je v svojem pisnem stališču navedla, da nacionalna zakonodaja za izvajanje Direktive 89/391 določa civilne, upravne in kazenske sankcije v primeru neupoštevanja ukrepov, določenih v tej direktivi.

²⁸ Glej člen 1(4) Direktive 2003/88.

²⁹ Glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2024, Loredas (C-531/23, EU:C:2024:1050, točki 29 in 30 ter navedena sodna praksa).

Tako člen 2, točka 9, te zadnje direktive določa, da „ustrezen počitek“ pomeni, „da imajo delavci redne počitke, katerih trajanje se izrazi v časovnih enotah in ki so dovolj dolgi in nepretrgani, da zagotovijo, da zaradi utrujenosti ali drugih neenakomernih delovnih vzorcev delavci ne poškodujejo sebe, sodelavcev ali drugih in da si, ne kratkoročno ne dolgoročno, ne okvarijo zdravja“. Predložitveno sodišče v zvezi s tem opozarja, da odobritev dodatnih dni letnega dopusta delavcu omogoča daljše obdobje počitka za okrevanje. Se strinjam, da se taka odobritev povezuje z varovanjem zdravja in varnosti delavcev pri delu.

53. Glede na to se postavlja vprašanje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da od držav članic zahteva, da delavcem, ki so izpostavljeni poklicnemu tveganju, odobrijo tak dodatni letni dopust. Po mojem mnenju je treba na to vprašanje očitno odgovoriti nikalno. Kar zadeva letni dopust, člen 7(1) Direktive 2003/88 namreč določa, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi vsakemu delavcu zagotovijo pravico do plačanega letnega dopusta najmanj štirih tednov, v skladu s pogoji za upravičenost in dodelitev letnega dopusta, ki jih določa nacionalna zakonodaja in/ali praksa.

54. V tem primeru imajo v skladu s členom 147(1) zakonika o delovnih razmerjih delavci, ki delajo zlasti v težkih, nevarnih ali škodljivih pogojih, pravico do dodatnega letnega dopusta v trajanju najmanj 3 delovnih dni. V zvezi s tem v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Direktiva 2003/88 ne nasprotuje nacionalnim določbam, ki zagotavljajo pravico do plačanega letnega dopusta, ki traja več kot štiri tedne, kot je določeno v členu 7(1) te direktive, pod pogoji za upravičenost in dodelitev, določenimi v nacionalnem pravu, ker je iz besedila člena 1(1) in (2)(a), člena 7(1) in člena 15 Direktive 2003/88 izrecno razvidno, da je cilj te direktive zgolj določitev minimalnih varnostnih in zdravstvenih zahtev pri organizaciji delovnega časa, pri čemer ne vpliva na pravico držav članic, da uporabljajo nacionalne določbe, ki so ugodnejše za varovanje delavcev.³⁰ Sodišče je tudi navedlo, da v takem primeru pravice do plačanega letnega dopusta nad minimumom, ki ga zahteva člen 7(1) Direktive 2003/88, ta direktiva ne ureja, temveč nacionalno pravo izven ureditve, vzpostavljene z navedeno direktivo, pri čemer pa je treba spomniti, da take nacionalne določbe, ki so za delavce ugodnejše, ne bi smele biti namenjene temu, da se nadomesti morebitna kršitev minimalne zaščite, zagotovljene s to določbo prava Unije, kot je ta, ki izhaja med drugim iz zmanjšanja dolgovanega plačila iz naslova minimalnega plačanega letnega dopusta, ki ga ta določba tako zagotavlja.³¹ Iz te sodne prakse izhaja, da je odobritev dodatnih dni plačanega letnega dopusta na podlagi člena 147 zakonika o delovnih razmerjih urejena zgolj z nacionalnim pravom.

55. V tem okviru je romunska vlada na obravnavi trdila, da bi se po analizi tveganja, ki mu je izpostavljen delavec, ki jo opravi delodajalec, lahko odobril dodatni dopust kot ukrep za varovanje zdravja in varnosti pri delu in da bi se v tem primeru ta delavec lahko skliceval na člen 18(7) zakona št. 319/2006, da bi pri inšpektoratu za delo izpodbijal opustitev odobritve takega dopusta ali neprimernost sprejetega ukrepa in nato predložil zadevo pristojnemu nacionalnemu sodišču, če ta upravni organ ne bi sprejel potrebnih ukrepov.

56. Na podlagi vsega navedenega sklepam, da položaj, kot je ta v postopku v glavni stvari, ne spada na področje uporabe določb direktiv 89/391 in 2003/88.

³⁰ V enakem smislu člen 1(3) Direktive 89/391 določa, da ta direktiva „ne vpliva na obstoječe ali prihodnje nacionalne določbe in določbe Skupnosti, ki zagotavljajo boljšo varnost in zdravje delavcev pri delu“.

³¹ Glej sodbo z dne 19. novembra 2019, TSN in AKT (C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:981, točke od 33 do 35 in navedena sodna praksa).

57. Zato predlagam, da se na prvo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je treba člen 9 in člen 11(6) Direktive 89/391 ter Direktivo 2003/88 razlagati tako, da se ne uporabljajo za nacionalno zakonodajo, kot jo razlagajo nacionalna sodišča, ki določa postopke, ki delavcem ne omogočajo, da se pritožijo pri organu, pristojnem za varnost in zdravje pri delu, ali pri nacionalnih sodiščih, da bi se preverila ali določila razvrstitev dela delavcev v različne skupine, izpostavljene tveganjem, na podlagi katere se tem delavcem priznajo pravice glede upokojitve in odobrijo dodatni dnevi plačanega letnega dopusta, ki presegajo minimum, zahtevan v členu 7(1) Direktive 2003/88.

B. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

58. Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali ima člen 11(6) Direktive 89/391 neposredni učinek in ali ta določba v povezavi s členom 31(1) in členom 47 Listine delavcem podeljuje pravico do učinkovitega sodnega varstva, če osebe, ki so pravno odgovorne za obveznosti, določene z nacionalno zakonodajo, teh obveznosti ne izpolnjujejo.

59. Iz odgovora, ki ga predlagam za prvo vprašanje za predhodno odločanje, izhaja, da se Direktiva 89/391 ne uporablja za razvrstitev delovnih mest, kot je ta iz postopka v glavni stvari. Zato menim, da ni treba preučiti, ali ima člen 11(6) te direktive neposredni učinek, saj odgovor na to vprašanje predložitvenemu sodišču ne bi koristil pri odločanju o sporu, ki ga obravnava.

60. Če se Sodišče ne bi strinjalo z mojo analizo, naj spomnim, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da se lahko posamezniki v vseh primerih, ko se določbe direktive glede vsebine zdijo brezpogojne in dovolj natančne, zoper državo sklicujejo nanje pred nacionalnimi sodišči, če država direktive ni v roku prenesla v nacionalno pravo ali če je ni pravilno prenesla.³² Kot pa izhaja iz predložitvene odločbe, je bil člen 11(6) Direktive 89/391 očitno pravilno prenesen v nacionalno pravo s členom 18(7) zakona št. 319/2006. Zato se zdi, da preučitev vprašanja, ali ima ta določba neposredni učinek, nacionalnemu sodišču zopet ne more koristiti pri odločanju o sporu, ki je pred njim.

61. Vsekakor mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča določba direktive, da bi se priznalo, da ima neposredni učinek, z vidika vsebine brezpogojna in dovolj natančna. Določba je brezpogojna, če določa obveznost, ki ne vsebuje nobenega pogoja, in njena izvršitev ali učinki niso odvisni od nobenega akta institucij Unije ali držav članic. Določba se šteje za dovolj natančno, da se lahko nanjo sklicuje upravičenec in jo uporabi sodišče, če določa obveznost z enopomenskimi izrazi. Tudi če direktiva državam članicam dopušča določeno polje proste presoje pri sprejemanju pravil za njeno izvajanje, je mogoče za določbo te direktive šteti, da je brezpogojna in natančna, če državam članicam z enopomenskimi izrazi nalaga obveznost natančnega rezultata in ne vsebuje nobenega pogoja glede uporabe pravila, ki ga določa.³³

62. V zvezi s tem člen 11(6) Direktive 89/391 sicer določa delavce in/ali njihove zastopnike kot osebe, ki se lahko pritožijo pristojnemu organu, odgovornemu za varnost in zdravje pri delu, vendar ta določba navaja, da je treba to pravico uveljavljati „v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso“. Zato je izvajanje navedene določbe pogojeno s sprejetjem nacionalnih ukrepov, ki

³² Glej sodbi z dne 26. februarja 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, točka 46), in z dne 14. maja 2024, Stachev (C-15/24 PPU, EU:C:2024:399, točka 51).

³³ Glej sodbo z dne 21. decembra 2023, Papier Mettler Italia (C-86/22, EU:C:2023:1023, točki 76 in 77 ter navedena sodna praksa).

urejajo pravila in postopke za njeno uporabo. Ker torej ta določba zahteva posredovanje držav članic in jim podeljuje precejšnjo diskrecijsko pravico, z vidika njene vsebine ni mogoče šteti, da je brezpogojna in dovolj natančna, kar izključuje njen neposredni učinek.³⁴

63. Nazadnje, kar zadeva člen 31(1) in člen 47 Listine, na katera se sklicuje predložitveno sodišče v drugem vprašanju, naj spomnim, da je področje uporabe Listine glede ravnanja držav članic opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine uporabljajo za države članice, kadar te izvajajo pravo Unije. Iz tega sledi, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, ne pa v drugih položajih. Ker menim, da zadevna razvrstitev ni urejena s pravom Unije, na drugo vprašanje ni treba odgovoriti z vidika Listine. Vsekakor, čeprav je člen 47 Listine, ki pomeni ponovno potrditev načela učinkovitega sodnega varstva, sam po sebi dovolj in ga za to, da bi se posameznikom podelila pravica, na katero se kot tako lahko sklicujejo, ni treba natančneje opredeliti z določbami prava Unije ali nacionalnega prava,³⁵ pa je pogoj za uporabo tega člena, da gre za področje uporabe prava Unije.

64. V teh okoliščinah, če bi Sodišče odločilo, da se Direktiva 89/391 uporablja za razvrstitev delovnih mest, kot je ta iz postopka v glavni stvari, predlagam, da se na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da člen 11(6) te direktive nima neposrednega učinka.

V. Predlog

65. Glede na zgornje premisleke Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje Curtea de Apel Iași (višje sodišče v Iașiju, Romunija) odgovori tako:

1. Člen 9 in člen 11(6) Direktive Sveta 89/391/EGS z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu ter Direktivo 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa

je treba razlagati tako, da

se ne uporabljajo za nacionalno zakonodajo, kot jo razlagajo nacionalna sodišča, ki določa postopke, ki delavcem ne omogočajo, da se pritožijo organu, pristojnemu za varnost in zdravje pri delu, ali nacionalnim sodiščem, da bi se preverila ali določila razvrstitev dela delavcev v različne skupine, izpostavljene tveganjem, na podlagi katere se tem delavcem priznajo pravice glede upokojitve in odobrijo dodatni dnevi plačanega letnega dopusta, ki presegajo zahtevani minimum iz člena 7(1) Direktive 2003/88.

2. Člen 11(6) Direktive 89/391

je treba razlagati tako, da

nima neposrednega učinka.

³⁴ Glej po analogiji sodbo z dne 4. oktobra 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, točke od 51 do 53).

³⁵ Glej sodbo z dne 27. februarja 2025, Krasiliva (C-753/23, EU:C:2025:133, točka 38 in navedena sodna praksa).