Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANICA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE,
predstavljeni 28. februarja 2019 [1]

Zadeva C-254/18

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija))

„Predhodno odločanje – Socialna politika – Organizacija delovnega časa – Direktiva 2003/88/ES – Člen 6(b) in člen 16 – Najdaljši tedenski delovni čas – Odstopanje – Člen 17(2) in (3) ter člen 19, prvi odstavek – Policijski uslužbenci – Referenčno obdobje – Premična ali fiksna narava – Zaščita varnosti in zdravja delavcev"

1. Ali bi bilo treba „referenčno obdobje", ki ga lahko v smislu Direktive 2003/88/ES [2] določijo države članice za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa, razumeti, kot da se nanaša na „premično" obdobje oziroma obdobje, katerega začetek se premika glede na tok časa, ali pa ga je mogoče določiti tudi „fiksno" v tem smislu, da se navedeno obdobje začne in konča na fiksni koledarski datum?

2. To je v bistvu vprašanje, na katerega mora odgovoriti Sodišče v tej zadevi, ki se nanaša na predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Francija) v zvezi z razlago več določb Direktive 2003/88.

3. To vprašanje je nastalo v okviru postopka, ki ga je začel Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (sindikat srednjih in višjih kadrov v službah notranje varnosti, v nadaljevanju: SCSI), sindikat policijskih uslužbencev, ki na Conseil d'État (državni svet) zahteva razglasitev ničnosti uredbe, s katerim so bile spremenjene določbe o odstopanju od minimalnih jamstev za čas dela in počitka, ki se uporabljajo za zaposlene v francoski nacionalni policiji. SCSI trdi, da ta uredba krši določbe Direktive 2003/88, ker določa „fiksno" referenčno obdobje za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa.

4. Izbira referenčnega obdobja, določenega na „premični" ali „fiksni" podlagi, ima dejansko določen vpliv na načine določanje najdaljšega tedenskega delovnega časa, ki ga opredeljujejo določbe Direktive 2003/88. Uporaba „premičnega" referenčnega obdobja namreč zagotavlja, da se povprečen najdaljši tedenski delovni čas upošteva ves čas, medtem ko uporaba „fiksnega" obdobja točno določi obdobje, ki se upošteva pri obračunu ur, v katerih je delavec dejansko delal.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 Direktiva 2003/88/ES 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).

5. V tej zadevi je Sodišče torej pozvano, naj opredeli obseg pojma „referenčno obdobje“ za izračun najdaljšega tedenskega delovnega časa, kot ga določa Direktiva 2003/88, glede na njen bistveni cilj, ki je zaščita varnosti in zdravja delavcev.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

6. Člen 6 Direktive 2003/88, naslovljen „Najdaljši tedenski delovni čas“, določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi v skladu s potrebo po varovanju zdravja in varnosti delavcev zagotovijo, da:

[…]

(b) povprečni delovni čas za vsako sedemdnevno obdobje, vključno z nadurami, ne presega 48 ur.“

7. Člen 16 Direktive 2003/88 v zvezi z referenčnimi obdobji določa:

„Države članice lahko določijo:

[…]

(b) za uporabo člena 6 (najdaljši tedenski delovni čas) referenčno obdobje, ki ni daljše od štirih mesecev. […]

[…]“

8. Člen 17(2) in (3) te direktive med drugim določa naslednja odstopanja:

„2. Odstopanja iz odstavkov 3, 4 in 5 se lahko določijo z zakoni, podzakonskimi ali upravnimi akti ali s kolektivnimi pogodbami ali sporazumi, sklenjenimi med socialnimi partnerji, če zadevni delavci dobijo enakovreden nadomestni počitek ali če se jim, v izjemnih primerih, ko to iz objektivnih razlogov ni mogoče, zagotovi ustrezno varstvo.

3. V skladu z odstavkom 2 tega člena so mogoča odstopanja od člen[a] 16:

[…]

(b) v primeru dejavnosti varovanja in nadzora, ki zahtevajo stalno prisotnost, zaradi varovanja posesti ali oseb, zlasti varnostnikov in oskrbnikov ali podjetij za varovanje;

(c) v primeru dejavnosti, ki zahtevajo nepretrgano storitev ali proizvodnjo […]

[…]

9. Člen 19 Direktive 2003/88, naslovljen „Omejitve odstopanj od referenčnih obdobij“, določa:

„Zaradi možnosti odstopanja od člena 16(b), predvidene v členu 17(3) […], referenčno obdobje ne sme preseči šestih mesecev. […]“

B. Francosko pravo

10. Kar zadeva delovni čas za javne uslužbence države in pravosodne poklice, v skladu s francoskim pravom praviloma „tedenski čas dejanskega dela, vključno z nadurami, ne sme preseči 48 ur v istem tednu niti povprečno 44 ur v katerem koli obdobju dvanajstih zaporednih tednov“ (člen 3(I) uredbe št. 2000-815)[3]. Od tega pravila ni mogoče odstopati, razen če to stalno zahteva sam predmet javne službe, zlasti za zaščito oseb in premoženja, z uredbo Conseil d'État (državni svet), sprejeto na podlagi mnenja določenih upravnih odborov in Conseil supérieur de la fonction publique (višje sodišče za uslužbence), ki določi nasprotne stranke, dodeljene kategorijam zadevnih uslužbencev (člen 3(II)(a) uredbe št. 2000-815).

11. Odstopanja od minimalnih jamstev za čas dela in počitka, ki se uporabljajo za zaposlene v nacionalni policiji, ureja uredba št. 2002-1279 z dne 23. oktobra 2002. Člen 1 navedene uredbe je bil spremenjen z uredbo št. 2017-109 z dne 30. januarja 2017 (v nadaljevanju: uredba št. 2017-109). Navedena določba v spremenjeni različici se glasi:

„Pri organizaciji dela uslužbencev, ki delajo v službah nacionalne policije, se odstopa od minimalnih jamstev, omenjenih v členu 3(I) zgoraj navedene uredbe z dne 25. avgusta 2000, kadar to zahtevajo naloge javne varnosti in javnega miru, naloge kriminalistične policije ter obveščevalne in sodnopreiskovalne naloge, ki so jim zaupane.

Pri tem odstopanju se morajo vseeno upoštevati naslednji pogoji:

(1) izmerjeni tedenski delovni čas za vsako sedemdnevno obdobje, skupaj z nadurami, ne sme presegati v povprečju 48 ur v obdobju enega polletja koledarskega leta;

[…]“

II. Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

12. SCSI je 28. marca 2017 vložil tožbo na Conseil d'État (državni svet, Francija), s katero je predlagal razglasitev ničnosti člena 1 uredbe št. 2017-109. SCSI med drugim trdi, da s tem, ko navedena določba za izračun povprečnega tedenskega delovnega časa upošteva fiksno referenčno obdobje, izraženo s polletji koledarskega leta, in ne nedoločenega obdobja šestih mesecev, izraženega na premični podlagi, krši pravila Direktive 2003/88.

13. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je treba povezane določbe členov 6 in 16 Direktive 2003/88 razlagati tako, da določajo referenčno obdobje, ki je opredeljeno premično, ali tako, da državam članicam prepuščajo izbiro, ali je to obdobje opredeljeno premično ali fiksno.

14. Sprašuje se tudi, ali mora v primeru, da je mogoče le premično referenčno obdobje, to obdobje ohraniti premično naravo, kadar je podaljšano na šest mesecev v skladu z odstopanjem iz člena 17(3)(b) Direktive 2003/88.

15. V teh okoliščinah je Conseil d'État (državni svet, Francija) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

„1. Ali je treba določbe členov 6 in 16 [Direktive 2003/88] razlagati tako, da določajo referenčno obdobje, ki je opredeljeno premično, ali tako, da državam članicam prepuščajo izbiro, ali je to obdobje opredeljeno premično ali fiksno?

3 Uredba z dne 25. avgusta 2000 o organizaciji in skrajšanju delovnega časa za javne uslužbence države in pravosodne poklice (v nadaljevanju: uredba št. 2000-815).

2. Ali se v primeru, ko bi bilo treba te določbe razlagati tako, da določajo premično referenčno obdobje, možnost odstopanja od člena 16(b), določena v členu 17, lahko nanaša ne samo na trajanje referenčnega obdobja, ampak tudi na njegovo premično naravo?“

III. Pravna analiza

A. Uvodne ugotovitve

16. Vprašanji za predhodno odločanje, ki ju v tej zadevi postavlja predložitveno sodišče, se nanašata na pojem „referenčno obdobje“, ki ga lahko določijo države članice za uporabo določb Direktive 2003/88 v zvezi z najdaljšim tedenskim delovnim časom.

17. Kar zadeva povprečni najdaljši tedenski delovni čas, je treba uvodoma poudariti, da Direktiva 2003/88 določa dva sistema: običajni sistem in sistem z odstopanjem.

18. Natančneje, v okviru običajnega sistema je najdaljši tedenski delovni čas opredeljen v členu 6(b) in členu 16(b) Direktive 2003/88. Tako v skladu s prvo od teh določb povprečni delovni čas za vsako sedemdnevno obdobje, vključno z nadurami, ne presega 48 ur. V skladu z drugo določbo lahko države članice za izračun tega povprečnega najdaljšega časa določijo referenčno obdobje, ki ne presega štirih mesecev.

19. Direktiva 2003/88 pa vsebuje tudi določbe, ki državam članicam priznavajo možnost odstopanja od običajnega sistema, ki ureja najdaljši tedenski delovni čas. V skladu s členom 17(3)(b) in (c) Direktive 2003/88 imajo države članice možnost odstopanja, zlasti od člena 16 navedene direktive, v primeru „dejavnosti varovanja in nadzora, ki zahtevajo stalno prisotnost, zaradi varovanja posesti ali oseb, zlasti varnostnikov in oskrbnikov ali podjetij za varovanje“, ter „v primeru dejavnosti, ki zahtevajo nepretrgano storitev ali proizvodnjo“. Vendar v skladu s členom 19, prvi odstavek, zaradi te možnosti „referenčno obdobje ne sme preseči šestih mesecev“.

20. Uredba št. 2017-109, katerega razglasitev ničnosti se predlaga v sporu o glavni stvari, se nanaša na odstopanje od običajnega sistema v zvezi z najdaljšim tedenskim delovnim časom za uslužbence države in konkretno na odstopanje, ki se uporablja za uslužbence, ki delajo v službah nacionalne policije. Kot izhaja iz spisa, ki ga ima na voljo Sodišče, in kot so na obravnavi potrdile različne stranke, ki so predložile svoja stališča pred Sodiščem, je Francoska republika s sprejetjem te uredbe uporabila možnost, ki jo ima na podlagi člena 17(3) Direktive 2003/88, da določi odstopanje od običajnega sistema na področju najdaljšega tedenskega delovnega časa.

21. Iz tega izhaja, da so določbe Direktive 2003/88, navedene v točki 19 zgoraj, ki določajo možnost odstopanja od običajnega sistema na področju najdaljšega tedenskega delovnega časa, upoštevne v tej zadevi. [4]

22. Poleg tega je treba ugotoviti, da določbe Direktive 2003/88, ki se nanašajo na običajni sistem in sistem z odstopanjem na področju najdaljšega tedenskega delovnega časa, uporabljajo isti pojem „referenčno obdobje“ v členu 16(b) in členu 19, prvi odstavek, navedene direktive.

23. V teh okoliščinah je treba šteti, da je pojem „referenčno obdobje“ za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa enoten pojem v okviru Direktive 2003/88, ki ima v tem okviru enak pomen in ga je treba razlagati enako.

4 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 9. novembra 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, točki 35 in 36).

24. Poleg tega, ker navedene določbe Direktive 2003/88 nikakor ne napotujejo na nacionalno pravo držav članic, je treba navedeni pojem razumeti kot avtonomen pojem prava Unije in ga razlagati enotno na njenem ozemlju, ne glede na opredelitve, ki se uporabljajo v državah članicah.[5]

25. Kljub temu v teh okoliščinah poudarjam, da je iz predhodnih vprašanj predložitvenega sodišča razvidno, da predpostavljata mogočo različno razlago pojma „referenčno obdobje“ glede na to, ali se v nekem položaju uporablja običajni sistem ali sistem z odstopanjem na področju najdaljšega tedenskega delovnega časa.[6]

26. Vendar je treba glede na enotnost pojma „referenčno obdobje“ za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa šteti, da se ti vprašanji v resnici nanašata na razlago istega pojma in ju je treba zato obravnavati skupaj.

27. V teh okoliščinah menim, da je treba šteti, da predložitveno sodišče s tema vprašanjema za predhodno odločanje Sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba zadevne določbe Direktive 2003/88 – navedene v točkah 18 in 19 zgoraj – razlagati tako, da morajo države članice, naj gre za običajni sistem ali sistem z odstopanjem na področju najdaljšega tedenskega delovnega časa, opredeliti referenčno obdobje, ki se uporablja za izračun tega časa, „premično“, ali pa imajo tudi možnost, da ga opredelijo „fiksno“.

28. V zvezi s tem so stranke, ki so se udeležile postopka na Sodišču, v bistvu zavzele dvoje stališč.

29. Evropska komisija in francoska vlada na eni strani ter SCSI na drugi strani menijo, da je treba določbe Direktive 2003/88 razlagati tako, da puščajo državam članicam izbiro, da določijo, ali ima referenčno obdobje, ki se uporablja za izračun najdaljšega tedenskega delovnega časa, premično ali fiksno naravo.

30. Vendar nasprotno od Komisije in francoske vlade SCSI meni, da če je država članica uporabila možnost odstopanja od običajnega sistema z vzpostavitvijo šestmesečnega referenčnega obdobja v skladu s členom 19 Direktive 2003/88, je mogoče uporabiti samo referenčno obdobje premične narave.

31. Za odgovor na vprašanje predložitvenega sodišča se mi zdi primerno, da najprej analiziram sistem Direktive 2003/88, v katerega je vključen pojem „referenčno obdobje“, glede na načela sodne prakse, ki jih je Sodišče oblikovalo na tem področju. Na podlagi te analize bo potem mogoče zagotoviti razlago navedenega pojma.

B. Direktiva 2003/88 v sodni praksi Sodišča

32. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je namen Direktive 2003/88 določiti minimalne zahteve, namenjene izboljšanju življenjskih in delovnih razmer za delavce s približevanjem nacionalnih zakonodaj, ki se nanašajo predvsem na delovni čas.[7]

33. Namen tega usklajevanja na ravni Unije glede organizacije delovnega časa je zagotavljati boljšo zaščito varnosti in zdravja delavcev, tako da se jim zagotovi pravica do minimalnega počitka, predvsem dnevnega in tedenskega, in do primernih odmorov ter da se določi zgornja meja tedenskega delovnega časa.[8]

5 Glej sodbo z dne 9. novembra 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, točka 38 in navedena sodna praksa).

6 Drugo vprašanje za predhodno odločanje namreč vključuje možnost, da bi lahko imel pojem „referenčno obdobje“, uporabljen v okviru sistema z odstopanjem, fiksno naravo, medtem ko bi moral imeti tisti, uporabljen v običajnem sistemu, premično naravo.

7 Glej zlasti sodbi z dne 14. oktobra 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, točka 32 in navedena sodna praksa), in z dne 10. septembra 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, točka 23 in navedena sodna praksa).

8 Prav tam.

34. Tako določbe Direktive 2003/88, navedene v točkah 18 in 19 zgoraj, določajo ureditev na področju omejitve najdaljšega tedenskega delovnega časa. Pravica do omejitve najdaljšega delovnega časa je poleg tega izrecno določena v členu 31(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

35. Sodišče je v zvezi s tem poudarilo, da omejitev na najdaljše povprečje 48 ur, vključno z nadurami, za vsako obdobje sedmih dni, za spoštovanje katere morajo države članice v skladu s členom 6(b) Direktive 2003/88 sprejeti potrebne ukrepe, temelji na tem, da je treba spoštovati zahteve glede zaščite varnosti in zdravja delavcev. [9]

36. Pojasnilo je tudi, da je ta omejitev najdaljšega časa ena od zahtev Direktive 2003/88, ki so posebno pomembna pravila socialnega prava Unije ter ki morajo kot minimalne zahteve, potrebne za zaščito varnosti in zdravja delavcev, veljati za vse delavce. [10]

37. V tem okviru je Sodišče pojasnilo tudi, da imajo države članice na podlagi minimalnih zahtev iz Direktive 2003/88 v zvezi z zagotavljanjem zaščite varnosti in zdravja delavcev jasne in natančne *obveznosti rezultata* glede koriščenja pravic, ki jim jih ta direktiva dodeljuje. [11] To velja posebej za pravilo iz navedene direktive, ki določa zgornjo mejo 48 ur vključno z nadurami, kar zadeva povprečni tedenski delovni čas. [12]

38. Sodišče je z istega vidika na podlagi besedila členov, ki določajo navedene minimalne zahteve, ter ciljev Direktive 2003/88 in sistema, ki ga vzpostavlja, poudarilo tudi, da morajo biti delavcem *dejansko* zagotovljene pravice, ki jim jih podeljuje navedena direktiva. [13]

39. Tako je Sodišče navedlo, da je pomembno, da je v celoti zagotovljen polni učinek pravic, ki jih delavcem podeljuje Direktiva 2003/88, kar nujno obsega obveznost držav članic, da zagotovijo spoštovanje vsake minimalne zahteve, ki jo odreja ta direktiva. Ta razlaga je namreč edina, ki je v skladu s ciljem Direktive 2003/88, ki je zagotoviti učinkovito zaščito varnosti in zdravja delavcev s tem, da se jim dejansko zagotovijo pravice, ki jim jih ta podeljuje. [14]

40. Čeprav imajo države članice na podlagi minimalnih zahtev iz Direktive 2003/88 obveznosti rezultata, da zagotovijo polni učinek pravic, ki jih ta podeljuje delavcem, je iz navedene direktive, zlasti iz njene uvodne izjave 15, razvidno, da državam članicam dopušča tudi določeno prožnost pri izvajanju njenih določb. [15]

41. Iz tega izhaja tudi, da imajo države članice določeno diskrecijsko pravico glede načinov izvajanja navedenih minimalnih zahtev, čeprav imajo še vedno obveznost, kot izrecno izhaja iz iste uvodne izjave Direktive 2003/88, da zagotovijo spoštovanje načel zaščite varnosti in zdravja delavcev. [16]

9 Glej v tem smislu sodbo z dne 14. oktobra 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, točka 33).

10 Glej med drugim sodbi z dne 14. oktobra 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, točka 33 in navedena sodna praksa) in z dne 23. decembra 2015, Komisija/Grčija (C-180/14, neobjavljena, EU:C:2015:840, točka 34). Glede obveznosti držav članic, da zagotavljajo polni učinek Direktive 2003/88, glej ugotovitve iz točk od 45 do 54 mojih sklepnih predlogov z dne 31. januarja 2019 v zadevi CCOO (C-55/18, ECLI:EU:C:2019:87 in navedena sodna praksa).

11 Glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2006, Komisija/Združeno kraljestvo (C-484/04, EU:C:2006:526, točka 37), kar zadeva Direktivo Sveta 93/104/ES z dne 23. novembra 1993 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 197), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2000/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 2000 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 27) (v nadaljevanju: Direktiva 93/104), katere zadevne določbe so bile ubesedene na način, ki je v bistvu enak načinu ubeseditve iz Direktive 2003/88. Moj poudarek.

12 Glej v tem smislu, kar zadeva Direktivo 93/104, sodbo z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 104).

13 Glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2006, Komisija/Združeno kraljestvo (C-484/04, EU:C:2006:526, točka 39); moj poudarek.

14 Glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2006, Komisija/Združeno kraljestvo (C-484/04, EU:C:2006:526, točka 40 in navedena sodna praksa).

15 Glej sodbo z dne 9. novembra 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, točka 46).

16 Kar zadeva diskrecijsko pravico, ki jo državam članicam priznava Direktiva 2003/88, glej tudi točko 86 in naslednje mojih sklepnih predlogov v zadevi CCOO, navedeni v zgornji opombi 10.

C. Razlaga pojma „referenčno obdobje“ za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa

42. V okviru, opisanem v zgornjih točkah, je treba opredeliti pojem „referenčno obdobje“, kot je uporabljen v Direktivi 2003/88 za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa, in posebej ugotoviti, ali morajo države članice v skladu z navedeno direktivo to obdobje opredeliti, kot da ima „premično naravo“, „ali pa ga lahko določijo tudi fiksno“.

43. V skladu s sodno prakso je treba avtonomen pojem prava Unije, kot je „referenčno obdobje“, razlagati enotno na ozemlju Unije, ne glede na opredelitve, ki se uporabljajo v državah članicah, glede na objektivne značilnosti, ob upoštevanju besedila uporabljenih določb ter sobesedila in ciljev, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je ta pojem.[17] Samo z avtonomno razlago se lahko zagotovita polna učinkovitost Direktive 2003/88 in enotna uporaba navedenega pojma v vseh državah članicah.[18]

44. V zvezi s tem je treba na prvem mestu glede izraza „referenčno obdobje“ in glede besedila določb Direktive 2003/88, v katerih je ta pojem uporabljen za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa, navesti, da na njuni podlagi ni mogoče ugotoviti, ali bi moralo to obdobje imeti „premično“ ali „fiksno“ naravo.

45. Niti izraz „referenčno obdobje“ sam po sebi niti besedilo člena 16(b) in člena 19, prvi odstavek, Direktive 2003/88 ne vsebujeta elementa, ki bi omogočal, da se ugotovi, ali bi moral biti začetek tega obdobja fiksno določen ali bi se moral premikati glede na čas. Ta direktiva torej ne opredeljuje, kako bi bilo treba to obdobje upoštevati za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa. Analiza različnih jezikovnih različic tega izraza in določb ne spremeni te ugotovitve.

46. Čeprav neobstoj določb navedene direktive v zvezi s tem ne omogoča dokončnih ugotovitev, se mi zdi, da vendarle govori v korist razlage, ki državam članicam priznava določen manevrski prostor in jim omogoča prosto izbiro opredelitve referenčnega obdobja za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa na „fiksni“ ali „premični“ podlagi.

47. Kar zadeva, na drugem mestu, okvir, v katerega spada pojem „referenčno obdobje“, je treba najprej poudariti, da je zakonodajalec Unije ta pojem uporabil v več določbah Direktive 2003/88, da bi določil obdobje, znotraj katerega se izračuna povprečni najdaljši tedenski delovni čas.

48. Tako je v členu 16(b) Direktive 2003/88, ki določa, da lahko države članice določijo referenčno obdobje, ki ne presega štirih mesecev, za uporabo najdaljšega tedenskega delovnega časa v smislu člena 6 navedene direktive in člena 19, prvi odstavek, navedene direktive, ki določa, da zaradi možnosti odstopanja od člena 16(b), predvidene v členu 17(3), referenčno obdobje ne sme preseči šestih mesecev.

49. V Direktivi 2003/88 je pojem „referenčno obdobje“ izrecno uporabljen za izračun najdaljšega tedenskega delovnega časa, med drugim v členu 17(5) glede odstopanj v zvezi z zdravniki na usposabljanju, v členu 20(2) glede delavcev, ki delajo večinoma proč od obale, v členu 21(1), drugi odstavek, glede delavcev na morskih ribiških plovilih, ki plujejo pod zastavo države članice, ter v členu 22(1)(a) in (e), ki se nanaša na možnost, ki je pod strogimi pogoji dana državam članicam, da ne uporabijo člena 6 Direktive 2003/88. Vendar te določbe ne vsebujejo nobene natančne navedbe glede „premične“ ali „fiksne“ narave pojma „referenčno obdobje“.

17 Glej v tem smislu sodbo z dne 9. novembra 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, točka 38 in navedena sodna praksa).

18 Glej v tem smislu sklep z dne 4. marca 2011, Grigore (C-258/10, neobjavljen, EU:C:2011:122, točka 44 in navedena sodna praksa), in v zvezi z Direktivo 93/104 sodbo z dne 1. decembra 2005, Dellas in drugi (C-14/04, EU:C:2005:728, točka 44 in navedena sodna praksa).

50. Z vidika sobesedila je treba poudariti tudi, da Direktiva 2003/88 tako uporablja pojem „referenčno obdobje“ za druge namene kot za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa. Tako na eni strani člen 16(a) navedene direktive določa referenčno obdobje, ki ga lahko države članice določijo za uporabo člena 5 navedene direktive v zvezi z minimalnim tedenskim počitkom, po drugi strani pa člen 16(c) iste direktive 2003/88 isti pojem uporablja za uporabo člena 8 te direktive v zvezi z nočnim delovnim časom.

51. Kar zadeva posebej pojem „referenčnega obdobja“ v zvezi z izračunom minimalnega časa tedenskega počitka v smislu člena 5 in člena 16(a) Direktive 2003/88, je treba poudariti, da je Sodišče v sodbi z dne 9. novembra 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844), in sicer v točki 43, razsodilo, da je „[r]eferenčno obdobje […] v teh okoliščinah mogoče opredeliti kot *fiksno* obdobje, v katerem je treba dodeliti neko število zaporednih ur počitka, ne glede na to, kdaj so te ure počitka dodeljene“ [19].

52. Francoska republika se opira na to opredelitev, ki jo je uporabilo Sodišče, ki pa se nanaša na minimalni čas tedenskega počitka v skladu s členom 5 Direktive 2003/88, in trdi, da bi bilo treba referenčno obdobje iz člena 16(b) navedene direktive za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa po analogiji opredeliti kot fiksno obdobje.

53. Vendar je treba v zvezi s tem poudariti, da je bilo vprašanje, ki ga je Sodišče obravnavalo v zadevi Maio Marques da Rosa, drugačno od vprašanja v tej zadevi. V navedeni zadevi je bilo Sodišče namreč pozvano, naj ugotovi, ali je treba minimalno obdobje 24-urnega neprekinjenega tedenskega počitka, do katerega je delavec upravičen v skladu s členom 5, prvi odstavek, Direktive 2003/88, dodeliti najpozneje na dan, ki nastopi neposredno po šestih zaporednih delovnih dneh, ali ne.

54. V tem okviru je Sodišče ugotovilo, da se lahko obdobje sedmih dni iz člena 5 šteje za „referenčno obdobje“, in je, kot izhaja iz točke 51 teh sklepnih predlogov pojem „referenčno obdobje“ za ta namen opredelilo z uporabo izraza „fiksno obdobje“.

55. Vendar menim, da Sodišče s tem, ko je v navedeni opredelitvi uporabilo izraz „fiksno“, ni želelo odločiti, da je treba pojem „referenčno obdobje“ razlagati tako, da mora biti začetek tega obdobja nujno fiksen, kar pomeni, da mora ustrezati nekemu točno določenemu datumu. Poleg tega to vprašanje ni bilo predmet zadeve, ki jo je obravnavalo. Z uporabo izraza „fiksno“ pa je Sodišče po mojem mnenju želelo povedati, da je referenčno obdobje fiksno obdobje v tem smislu, da ima določeno trajanje, in sicer v obravnavanem primeru v skladu s členom 5 Direktive 2003/88 sedem dni. Naj dodam, da je Sodišče v točki 43 navedene sodbe Maio Marques da Rosa izrecno omejilo področje uporabe opredelitve na „te okoliščine“, in sicer okoliščine določbe v zvezi s tedenskim počitkom.

56. V teh okoliščinah v nasprotju s trditvijo Francoske republike torej po mojem mnenju ni mogoče oblikovati dokončnih ugotovitev glede opredelitve pojma „referenčno obdobje“, ki ga Sodišče uporablja v točki 43 sodbe Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844) v zvezi z minimalnim tedenskim počitkom, kar zadeva to, ali mora imeti referenčno obdobje, ki ga lahko v skladu z Direktivo 2003/88 države članice uporabijo za izračun najdaljšega tedenskega delovnega časa, „fiksno“ ali „premično“ naravo.

57. Nasprotno, opredelitev, ki jo je sodišče uporabilo v navedeni sodbi Maio Marques da Rosa, je mogoče uporabiti kot podlago za opredelitev referenčnega obdobja v zvezi z najdaljšim tedenskim delovnim časom kot določenega obdobja, znotraj katerega povprečni tedenski delovni čas ne sme presegati določenega števila ur.

19 Moj poudarek.

58. Iz zgoraj navedenega izhaja, da tudi analiza sobesedila ne omogoča dokončne ugotovitve, ali je treba šteti, da pojem „referenčno obdobje“ za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa države članice zavezuje, da ga opredelijo „premično“, ali imajo države članice tudi možnost, da ga opredelijo „fiksno“.

59. Kar zadeva, na tretjem mestu, cilj Direktive 2003/88, je ta – kot sem opozoril v točkah 32 in 33 zgoraj – namenjena učinkoviti zaščiti varnosti in zdravja delavcev.

60. Osrednja vloga tega bistvenega cilja Direktive 2003/88 v okviru ureditve najdaljšega tedenskega delovnega časa je potrjena s tem, da je v členu 6 Direktive 2003/88 izrecno predvideno, da države članice sprejmejo potrebne ukrepe v zvezi z najdaljšim tedenskim delovnim časom „v skladu s potrebo po varovanju zdravja in varnosti delavcev“,[20] ter s tem, da je Sodišče določbo člena 6(b) Direktive 2003/88 že večkrat označilo kot določbo, katere polni učinek morajo spoštovati države članice, ki morajo preprečiti kakršno koli preseganje najdaljšega tedenskega delovnega časa, kot je določen v členu 6(b) Direktive 2003/88.[21]

61. Zadevni pojem „referenčno obdobje“ je torej treba razlagati glede na ta bistveni cilj Direktive 2003/88 in obveznost držav članic, da za njegovo uresničitev zagotovijo polni učinek določb Direktive 2003/88 v zvezi z najdaljšim tedenskim delovnim časom.

62. V zvezi s tem je treba poudariti, da – tako kot je upravičeno poudarila Komisija – metoda izračuna najdaljšega tedenskega delovnega časa, ki uporablja premično referenčno obdobje, najbolje ustreza bistvenemu cilju Direktive 2003/88, ki je zaščititi varnost in zdravje delavcev.

63. Na eni strani pri uporabi take metode izračuna namreč začetek referenčnega obdobja ni točno določen, temveč se premika glede na tok časa, tako da je v tem primeru povprečni najdaljši tedenski delovni čas zagotovljen ne glede na izbiro trenutka začetka obdobja. Povedano drugače, taka metoda zagotavlja, da je povprečni najdaljši tedenski delovni čas zagotovljen v vsakem trenutku.

64. Na drugi strani izbira take metode omogoča, da se prepreči, da bi delavec opravljal intenzivna obdobja dela v dveh zaporednih referenčnih obdobjih, ter s tem odpravi tveganje, da bi delavec v povprečju presegel tedensko omejitev 48 ur dela v daljših obdobjih, in tveganje, da bi tako nastali položaji, v katerih bi bila varnost in zdravje delavca ogrožena kljub formalnemu upoštevanju najdaljšega delovnega časa.[22]

65. Vprašanje se zdi manj jasno, kar zadeva uporabo metode za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa, pri katerem se uporabi „fiksno“ referenčno obdobje, katerega začetek torej ustreza točno določenemu datumu. Menim, da je treba za presojo združljivosti uporabe take metode z Direktivo 2003/88 izhajati iz dveh razmislekov.

20 Glede tega naj poudarim, da čeprav Direktiva 2003/88 v členu 22(1) državi članici priznava možnost, da ne uporabi člena 6, je izrecno zavezana upoštevati „splošna načela varovanja zdravja in varnosti delavcev“. Glej tudi sodbo z dne 14. oktobra 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, točka 34, *in fine*).

21 Glej sodbi z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 118) in z dne 14. oktobra 2010, Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, točka 51). Sodišče je tako ob upoštevanju doseganja tega temeljnega cilja razsodilo, da države članice ne morejo enostransko določiti obsega omenjene določbe z določitvijo kakršnih koli pogojev ali omejitev za izvajanje pravice delavcev, da njihov povprečen tedenski delovni čas ne presega 48 ur (prav tam, točki 99 in 52), ter priznalo, da člen 6(b) Direktive 2003/88 neposredno podeljuje pravice, katerih polni učinek je treba zagotoviti v celoti v okviru notranjega pravnega reda (sodba z dne 14. oktobra 2010, Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, točka 64 in navedena sodna praksa). Glej tudi točke od 35 do 39 teh sklepnih predlogov in navedeno sodno prakso.

22 Glej primer iz opombe 24 spodaj.

66. Prvič, kot sem poudaril v točkah 40 in 41 zgoraj, Direktiva 2003/88 državam članicam priznava določeno prožnost pri izvajanju njenih določb, tako da imajo te določeno diskrecijsko pravico glede načinov tega izvajanja. Ta prožnost državam članicam omogoča, da v nacionalnih določbah, s katerimi je prenesena navedena direktiva, upoštevajo zahteve, ki so med drugim povezane z zaščito splošnih interesov, kot je varstvo javnega reda, ali posebnosti določenih dejavnosti, pri katerih je potrebna določena stopnja prilagodljivosti pri organizaciji delovnega časa. S tega vidika poglavje 5 Direktive 2003/88 določa možnosti odstopanja in izjem glede na nekatere določbe navedene direktive.

67. Kot izrecno izhaja iz uvodne izjave 15 Direktive 2003/88, je absolutna meja te prožnosti zahteva po upoštevanju primarnega cilja Direktive 2003/88, in torej ne more voditi do položajev, v katerih so kršene obveznosti glede zaščite varnosti in zdravja delavcev, ki jo zagotavlja navedena direktiva.

68. Drugič, izbira metode za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa, pri kateri se uporabi „fiksno“ referenčno obdobje, ne pomeni samodejno kršitve teh obveznosti. Izbira „fiksne“ ali „premične“ narave referenčnega obdobja, ki se uporabi za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa, je namreč le eden od elementov – kot je največje število ur dela na teden ali dolžina referenčnega obdobja – ki se upoštevajo v nacionalnih določbah v zvezi z organizacijo delovnega časa. Tako sistem organizacije delovnega časa, ki uporablja referenčno obdobje, izračunano na premični podlagi, ne pomeni nujno vedno večje zaščite delavcev kot sistem, ki uporablja referenčno obdobje, izračunano na fiksni podlagi, kot je razvidno iz nekaterih primerov, predstavljenih v postopku na Sodišču.[23]

69. Če država članica izbere sistem organizacije delovnega časa, ki uporablja „fiksno“ referenčno obdobje, zlasti dolgotrajno in v okviru sistema z odstopanjem, seveda obstaja tveganje, da bodo nastali položaji, kot so bili hipotetično navedeni na obravnavi[24], v katerih ni zagotovljeno upoštevanje obveznosti zaščite varnosti in zdravja delavcev. Kot izhaja iz točk od 35 do 39 in 60 teh sklepnih predlogov, mora država članica zagotoviti, da taki položaji ne nastanejo. Zavezuje jo namreč obveznost rezultata, da zagotovi polni učinek pravila iz Direktive 2003/88, ki določa zgornjo mejo 48 ur za povprečni najdaljši tedenski delovni čas, in da zagotovi pravice, ki jih to pravilo podeljuje delavcem.

70. Iz zgornjih ugotovitev po mojem mnenju izhaja, da čeprav določena metoda za izračun najdaljšega tedenskega delovnega časa, ki uporablja premično referenčno obdobje, najbolje zagotavlja upoštevanje obveznosti zaščite varnosti in zdravja ter zato pomeni prvo izbiro pri prenosu zadevnih določb Direktive 2003/88 v nacionalno pravo, predvsem v primeru sistema z odstopanjem na podlagi člena 17 te direktive, to ne pomeni, da države članice v okviru svoje diskrecijske pravice ne morejo določiti uporabe fiksnega referenčnega obdobja, če je zagotovljeno upoštevanje obveznosti zaščite varnosti in zdravja delavcev.

71. V takem primeru upoštevanje teh obveznosti po mojem mnenju vključuje dvojno zahtevo.

72. Na eni strani, kadar država članica izbere metodo za izračun najdaljšega tedenskega delovnega časa, ki uporablja fiksno referenčno obdobje, je zlasti pomembno, da zagotovi obstoj in vzpostavitev *učinkovitih preventivnih* instrumentov za organizacijo dela, nadzor in jamstvo, ki omogočajo preprečevanje nastanka položajev, v katerih so kršene navedene obveznosti zaščite varnosti in zdravja

23 Komisija je v zvezi s tem v svojih stališčih upravičeno poudarila, da je na primer delavec, za katerega velja pravilo nacionalnega prava, ki določa najdaljši tedenski delovni čas precej pod zgornjo mejo 48 ur, ki jo določa člen 6(b) Direktive 2003/88, ki se izračuna glede na fiksno tritedensko referenčno obdobje, zaščiten bolje kot delavec, za katerega velja zgornja meja 48 ur tedensko, izračunana na podlagi premičnega šestmesečnega referenčnega obdobja.

24 Na obravnavi se je razvila razprava strank, ki so se udeležile ustnega dela postopka na Sodišču, glede primera hipotetičnega položaja, v katerem bi delavec v fiksnem obdobju šestih koledarskih mesecev (1. januar–30. junij) delal 36 ur na teden v prvih treh mesecih in 60 ur na teden v zadnjih treh mesecih, kar bi bilo povprečno 48 ur na teden v šestih mesecih, v naslednjem fiksnem koledarskem obdobju (1. julij–31. december) pa bi delavec delal 60 ur na teden v prvih treh mesecih in 36 ur na teden v zadnjih treh mesecih (tudi tokrat povprečno 48 ur na teden v šestih mesecih). V takem primeru bi povprečni tedenski čas v vsakem od teh dveh fiksnih zaporednih koledarskih obdobij znašal 48 ur na teden. Vendar če bi upoštevali število ur dela od 1. aprila do 30. septembra, bi ugotovili, da je delavec delal 60 ur na teden v šestih mesecih. Stranke se vse strinjajo, da bi tak položaj pomenil kršitev obveznosti zaščite varstva in zdravja takih delavcev.

delavcev zaradi organizacije delovnega časa. Država članica je pristojna za izbiro preventivnih mehanizmov, ki jih šteje za ustrezne za ta namen. Vendar morajo ti instrumenti zagotavljati polni učinek pravice do povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa, ki jo Direktiva 2003/88 – in člen 31(2) Listine o temeljnih pravicah – podeljuje delavcem.

73. Na drugi strani mora država članica zagotoviti tudi, da ima delavec v primeru, če se ti preventivni mehanizmi ne izkažejo za učinkovite in kljub njihovemu obstoju nastane položaj, v katerem so kršene obveznosti zaščite varnosti in zdravja delavca, naknadno na voljo učinkovita pravna sredstva, tako notranja ali upravna kot sodna, s katerimi lahko nemudoma doseže prenehanje morebitnega položaja, ki pomeni kršitev navedenih obveznosti.

74. Skratka, če se država članica odloči, da bo v svoji nacionalni zakonodaji določila metodo za izračun najdaljšega tedenskega delovnega časa, ki uporablja fiksno referenčno obdobje, zlasti kadar je to obdobje dolgo in se nanaša na sistem z odstopanjem, mora poskrbeti, da obstajajo *organizacijski*, *postopkovni* in *sodni* mehanizmi in so ti primerni za dejansko zagotavljanje, da se obveznosti zaščite varnosti in zdravja delavcev pri organizaciji delovnega časa dejansko upoštevajo ter da ne nastanejo položaji, v katerih so pri organizaciji delovnega časa kršene te obveznosti, oziroma da se take kršitve, če kljub temu nastanejo, nemudoma odpravijo.

75. Na koncu je nacionalno sodišče pristojno, da v sporu, o katerem odloča, presodi, ali v primeru, ko je država članica izbrala uporabo referenčnega obdobja, določenega na „fiksni“ podlagi, obstajajo taki učinkoviti mehanizmi ali ne ter ali je izpolnjena zgoraj navedena dvojna zahteva ali ne, tako da je mogoče nacionalno zakonodajo, ki mu je predložena v obravnavo, šteti za združljivo s pravom Unije in posebej z Direktivo 2003/88.

D. Vprašanji za predhodno odločanje

76. Glede na zgoraj navedene ugotovitve in razlago, ki jo predlagam za pojem „referenčno obdobje“ za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa, kot je uporabljen v Direktivi 2003/88, menim, da je treba na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, odgovoriti tako, da lahko države članice v okviru prožnosti, ki jim jo priznava navedena direktiva, prosto izberejo metodo za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa, pri kateri se uporablja referenčno obdobje, opredeljeno na „premični“ podlagi ali na „fiksni“ podlagi.

77. Vendar če se država članica odloči uporabiti referenčno obdobje, opredeljeno na „fiksni“ podlagi, mora poskrbeti, da lahko vzpostavljeni organizacijski, postopkovni in sodni mehanizmi skupaj dejansko zagotavljajo, da se obveznosti zaščite varnosti in zdravja delavcev pri organizaciji delovnega časa *dejansko* upoštevajo ter da ne nastanejo položaji, v katerih so kršene te obveznosti, oziroma da se lahko take kršitve, če nastanejo, nemudoma učinkovito odpravijo.

78. Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za razlago nacionalnega prava, je pristojno, da ugotovi, ali nacionalna ureditev izpolnjuje te zahteve.

79. Vendar lahko navedeno sodišče pri presoji, ki jo mora opraviti, upošteva interpretativne elemente, ki jih je zagotovilo Sodišče. S tega vidika so lahko za to, da bi predložitveno sodišče dobilo čim koristnejši odgovor za rešitev zadeve, ki jo obravnava, pomembni nekateri spodnji razmisleki.

80. Na podlagi informacij, predloženih v pisnem in ustnem postopku na Sodišču, je namreč mogoče podvomiti, da je v obravnavanem primeru izpolnjena dvojna zahteva glede upoštevanja obveznosti zaščite varnosti in zdravja delavcev. Tako se po eni strani zdi, da ne obstaja sistem učinkovitega preventivnega nadzora, ki bi lahko zagotavljal, da v okviru sistema z odstopanjem, kot je sistem zakonodaje, ki jo obravnava predložitveno sodišče, ne nastanejo položaji, v katerih ni zagotovljeno

upoštevanje obveznosti zaščite varnosti in zdravja delavcev. Navedeno je bilo namreč, da v nasprotju s položajem v zasebnem sektorju ne obstaja neodvisni organ, ki bi lahko posegel neposredno in delodajalcu naložil, naj preneha kršiti navedene obveznosti, ter da je v bistvu nemogoče doseči, da bi se tak položaj končal.

81. Po drugi strani je bilo navedeno, da tudi sistemi naknadnih upravnih in sodnih pravnih sredstev za dosego prenehanja položajev, ki vključujejo kršitve navedenih obveznosti, niso učinkoviti. Zdelo naj bi se namreč, da na hierarhična pravna sredstva na splošno ni odgovora, da za začasne odredbe veljajo zelo strogi pogoji in se zato redko izdajo ter da so pravna sredstva, vložena na upravnih sodiščih, obravnavana v roku od enega leta do štirih let, tako da je edina oblika zaščite, ki jo imajo delavci dejansko na voljo, v bistvu morebitna naknadna odškodnina.

82. Seveda je predložitveno sodišče pristojno, da presodi, ali so vzpostavljeni ustrezni organizacijski, postopkovni in sodni mehanizmi, ki lahko skupaj zagotavljajo, da se obveznosti zaščite varnosti in zdravja delavcev dejansko upoštevajo. Vendar se zdi brez takih jamstev določitev referenčnega obdobja, opredeljenega na „fiksni podlagi“, kot je to v zadevni nacionalni zakonodaji, nezdružljiva s pravom Unije.

IV. Predlog

83. Ob upoštevanju vseh navedenih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je predložil Conseil d’État (državni svet, Francija), odgovori:

Člene 6(b), člen 16(b), člen 17(3) in člen 19, prvi odstavek, Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa je treba razlagati tako, da lahko države članice v okviru prožnosti, ki jim jo priznava navedena direktiva, prosto izberejo metodo za izračun povprečnega najdaljšega tedenskega delovnega časa, pri kateri se uporablja referenčno obdobje, opredeljeno na „premični“ podlagi ali na „fiksni“ podlagi. Vendar če se država članica odloči uporabiti referenčno obdobje, opredeljeno na „fiksni“ podlagi, mora poskrbeti, da so vzpostavljeni organizacijski, postopkovni in sodni mehanizmi, ki lahko skupaj zagotavljajo, da se obveznosti zaščite varnosti in zdravja delavcev pri organizaciji delovnega časa dejansko upoštevajo ter da ne nastanejo položaji, v katerih so kršene te obveznosti, oziroma da se lahko take kršitve, če nastanejo, nemudoma učinkovito odpravijo. Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za razlago nacionalnega prava, je pristojno, da ugotovi, ali nacionalna ureditev izpolnjuje te zahteve.