STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY JULIANE KOKOTT

přednesené dne 12. ledna 2006 [1]

I – Úvod

1. V tomto řízení vede Federatie Nederlandse Vakbeweging (dále jen „FNV"), svaz nizozemských odborů, spor s nizozemským státem o tom, zda je finanční náhrada za minimální dobu dovolené za kalendářní rok slučitelná s příslušnými ustanoveními práva Společenství, pokud dovolená nebyla vyčerpána, nýbrž byla převedena do následujícího roku.

II – Právní rámec

A – *Právní úprava Společenství*

2. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby [2] (dále jen „směrnice o pracovní době") nahradila s účinností ode dne 4. srpna 2004 směrnici Rady 93/104/ES ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní doby [3]. Pokud jde o projednávanou věc, obě směrnice se shodují [4].

3. Článek 7 směrnice o pracovní době obsahuje minimální ustanovení o dovolené za kalendářní rok:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření, aby měl každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů v souladu s podmínkami pro získání a přiznávání této dovolené stanovenými vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Úř. věst. L 299, s. 9; Zvl. vyd. 05/04, s. 381.

3 — Úř. věst. L 307, s. 18; Zvl. vyd. 05/02, s. 197.

4 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/34/ES ze dne 22. června 2000, kterou se mění směrnice Rady 93/104/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby, aby se její oblast působnosti rozšířila na odvětví a činnosti vyňaté z oblasti působnosti uvedené směrnice (Úř. věst. L 195, s. 41; Zvl. vyd. 05/04, s. 27), není pro tuto věc rozhodná.

2. Minimální dobu placené dovolené za kalendářní rok nelze nahradit finanční náhradou, s výjimkou případů ukončení pracovního poměru."

4. Podle čtvrtého bodu odůvodnění směrnice o pracovní době je zlepšení bezpečnosti práce, pracovní hygieny a ochrany zdraví při práci cíl, který by neměl být podřízen úvahám ryze ekonomické povahy.

5. Pátý bod odůvodnění stanoví, že pracovníkům ve Společenství musí být poskytnuty minimální denní, týdenní a roční doby odpočinku a přiměřené přestávky v práci.

6. Článek 17 upravuje, za jakých podmínek se smí členské státy odchýlit od různých ustanovení směrnice. Pro článek 7 však není stanovena žádná možnost odchylky.

B – *Nizozemská právní úprava*

7. Podle informací předkládajícího soudu byla směrnice o pracovní době provedena do nizozemského práva následujícími ustanoveními. Nizozemský Burgerlijk Wetboek stanoví od 1. února 2001, pokud je to zde rozhodné, toto:

Článek 7:634:

„1. Pracovník získá za každý rok, v němž měl nárok na odměnu po celou dobu trvání sjednané práce, nárok na dovolenou za kalendářní rok, která odpovídá nejméně čtyřnásobku doby sjednané týdenní práce nebo přinejmenším odpovídající době, pokud je délka sjednané práce vyjádřena v hodinách za rok.

2. Pracovník, který měl v části roku nárok na odměnu, získá v této části nárok na dovolenou, která odpovídá té její části, na kterou by měl nárok, kdyby měl během celého roku nárok na odměnu za celou sjednanou pracovní dobu.

3. [...]"

Článek 7:638:

„1. Zaměstnavatel je povinen poskytnout pracovníkovi každý rok možnost čerpat dovolenou, na niž má přinejmenším nárok podle článku 634.

2. Pokud není dovolená sjednána písemně nebo v kolektivní smlouvě nebo na jejím základě nebo na základě nařízení přijatého příslušným správním orgánem nebo jeho jménem či na základě zákona, stanoví zaměstnavatel její počátek a konec v souladu s přáním pracovníka, nebrání-li tomu závažné důvody. [...]

[...]

6. Zaměstnavatel je povinen poskytnout pracovníkovi zbylý nárok na dovolenou ve dnech nebo v hodinách, nebrání-li tomu závažné důvody.

[...]"

Článek 7:640:

„1. Pracovník se po dobu trvání své pracovní smlouvy nemůže vzdát za náhradu svého nároku na dovolenou.

2. Pokud pracovník získal nárok na dovolenou, který překračuje minimum stanovené v článku 634, lze se od odstavce 1 písemným ujednáním odchýlit v rozsahu, v němž tento nárok překračuje uvedené minimum."

III – Skutkový stav

8. Podnětem sporu je informační brožura „Nové právní předpisy o dovolené: více volnosti pro práci na míru", B 089, z února 2001, kterou vydalo nizozemské ministerstvo, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (dále jen „brožura"). V ní se mimo jiné uvádí, že pracovníci mohou dny dovolené kumulovat a převádět do následujících let, aby si mohli vybrat delší dovolenou. Mimoto se může pracovník vzdát nároku na dny dovolené za náhradu, může ho do určité míry „prodat". Toto platí v příslušném roce pro všechny dny dovolené, které byly převedeny z předchozích let, jakož i pro dny dovolené z příslušného roku, které překračují minimální dobu dovolené v délce čtyř týdnů.

9. Rovněž z vyjádření vlády na jednání parlamentu ohledně příslušné nizozemské právní úpravy vyplývá, že pracovníci mohou do následujícího roku převádět i části zákonné minimální dovolené a potom se mohou nároku vzdát za náhradu. Právní úprava, která tomu měla zabránit, byla na jednání parlamentu zamítnuta.

10. FNV je toho názoru, že nizozemská právní úprava, jak je vykládána nizozemskou vládou, není slučitelná s čl. 7 odst. 2 směrnice o pracovní době. Domáhal se tudíž soudního rozhodnutí v této věci.

IV – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

11. Předkládající soud se domnívá, že z historie vzniku zákona a ve světle brožury připouští nizozemská právní úprava, aby pracovníci převáděli do následujícího roku části minimální dovolené a aby se za náhradu vzdávali svého nároku.

12. Předkládající soud však pochybuje o tom, že je tento výklad nizozemské právní úpravy slučitelný se směrnicí o pracovní době, a obrací se tudíž na Soudní dvůr s touto otázkou:

„Je právní předpis členského státu, který umožňuje za trvání pracovní smlouvy písemně dohodnout, že pracovníkovi, který v jednom roce nevyčerpal nebo ne zcela vyčerpal svoji minimální dovolenou za kalendářní rok, za ni bude v následujícím roce poskytnuta finanční náhrada, slučitelný s právem Společenství a zejména s čl. 7 odst. 2 směrnice Rady 93/104 ze dne 23. listopadu 1993?

Tato otázka vychází ze zásady, že náhrada tedy není poskytována za nárok pracovníka na minimální dovolenou v probíhajícím roce nebo v následujících letech."

V – Argumenty účastníků řízení

13. Nizozemská vláda zdůrazňuje, že způsob, jakým byla směrnice provedena,

v zásadě zajišťuje, že si pracovníci mohou vybrat dovolenou podle svých přání, pokud nejsou žádné závažné důvody pro zamítnutí přání ohledně dovolené. Článek 7 směrnice o pracovní době nezavazuje členské státy k tomu, aby pracovníky nutily ke skutečnému čerpání minimální dovolené za kalendářní rok.

14. Zastává tudíž názor, že je slučitelné s čl. 7 odst. 2 směrnice o pracovní době nečerpat části minimální dovolené za kalendářní rok, převést si je do následujícího roku a potom se nároku vzdát za náhradu. Převedené části minimální dovolené z předchozího roku by totiž již nebyly součástí minimální dovolené za kalendářní rok. Odpovídající právní úprava patří k prováděcím podmínkám poskytování minimální dovolené za kalendářní rok, které členské státy mohou stanovit podle rozsudku BECTU [5].

15. FNV se naproti tomu obává, že výklad směrnice o pracovní době nizozemskou vládou vystavuje pracovníky riziku, že na ně bude zaměstnavatel tlačit, aby minimální dovolenou nečerpali. Tento výklad přinejmenším umožňuje, aby pracovník nečerpal minimální dovolenou a aby ji v následujícím roce přeměnil na náhradu.

16. Článek 7 odst. 2 směrnice o pracovní době si však klade za cíl zajistit skutečné čerpání minimální dovolené – nejen v zájmu pracovníka, nýbrž i v zájmu obecném [6]. Jejich zájmy jsou dotčeny i v případě, že je pracovník z důvodu nedostatečného odpočinku v pracovní neschopnosti.

17. Komise uvádí, že se svoboda členských států při provádění směrnice o pracovní době vztahuje pouze na prováděcí podmínky. Pokud jde o výsledek, neexistuje naproti tomu žádný prostor pro uvážení.

18. Směrnice o pracovní době slouží k ochraně zdraví a bezpečnosti pracovníka. S odvoláním na generálního advokáta J. Mischa ve věci Merino Gómez [7] je Komise tudíž toho názoru, že minimální dovolená za kalendářní rok je absolutním právem na skutečnou a účinnou dobu odpočinku, aby se pracovník mohl fyzicky zotavit. Proto je již

5 — Rozsudek ze dne 26. června 2001 (C-173/99, Recueil, s. I-4881).

6 — Viz také stanovisko generální advokátky C. Stix-Hackl ze dne 27. října 2005, Robinson-Steele a další (spojené věci C-131/04 a C-257/04, bod 79).

7 — Komise se odvolává na stanovisko ze dne 3. dubna 2003 k věci C-342/01 (Recueil, s. I-2605, body 32 a násl.).

převod částí minimální dovolené za kalendářní rok v zásadě v rozporu s cíli článku 7 směrnice o pracovní době. Převod je přijatelný pouze ve výjimečných případech ze závažných důvodů.

19. Jinak než u minimální dovolené je tomu případně u dodatečných dnů dovolené. Nizozemská vláda však přehlíží rozdílnou kvalitu obou nároků na dovolenou. Zatímco na dodatečných dnech dovolené se často zaměstnavatelé a pracovníci dohodli, je dohoda o minimální dovolené za kalendářní rok nepřípustná.

20. I kdyby byl převod v rozporu se směrnicí o pracovní době, zastává Komise navzdory tomu názor, že převedený nárok na dovolenou zůstává účinný. Propadnutí převedené dovolené bez náhrady by totiž bylo na úkor pracovníka a dále by omezilo jeho možnosti zotavit se.

21. Komise se následně věnuje otázce, jak se má nakládat s částmi minimální doby dovolené, které pracovník – ať už z přijatelných, nebo z nepřijatelných důvodů – v průběhu příslušného roku nevyčerpal.

22. Je pravda, že požadovaná minimální doba dovolené jako taková nemůže být po uplynutí roku vyrovnána. Přesto by čerpání převedených dnů dovolené navíc k minimální době dovolené následujícího roku pozitivně ovlivnilo zdraví a bezpečnost při práci. To neplatí v případě, že se pracovník převedených částí minimální doby dovolené za kalendářní rok vzdá za náhradu.

23. Komise nakonec zdůrazňuje, že názor nizozemské vlády by vyvolal riziko systematického zneužívání. Zaměstnavatelé by se s dobrovolným nebo vynuceným souhlasem pracovníka postarali o to, že by každý rok byla čerpána pouze část minimální doby dovolené za kalendářní rok a že by byla v následujícím roce vyplacena náhrada.

VI – Analýza

24. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výhradně otázky, zda je náhrada části minimální doby dovolené za kalendářní rok přípustná poté, co tato doba byla převedena do následujícího roku.

25. Komise se ovšem domnívá, že Soudní dvůr by měl nejprve vyjasnit otázku, do jaké

míry je převod částí minimální dovolené za kalendářní rok vůbec slučitelný se směrnicí o pracovní době. Tato dalekosáhlá otázka však může v tomto řízení zůstat otevřená. Překračuje nejen rámec žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jak na jednání zdůraznily i FNV, nizozemská vláda a vláda Spojeného království, vystupující ve sporu poprvé, ale i podle vlastního tvrzení Komise nemá žádný význam pro zodpovězení předložené otázky. Komise totiž zastává názor, že převedené nároky na dovolenou zůstávají účinné, i kdyby převod nebyl slučitelný se směrnicí o pracovní době. S tím je třeba souhlasit do té míry, že směrnici o pracovní době zjevně nelze vyložit takovým způsobem, že by účinnému převodu minimální doby dovolené za kalendářní rok do následujícího roku bránila v *každém* myslitelném případě [8].

26. Je proto třeba vyjasnit, zda je finanční náhrada za převedenou minimální dovolenou za kalendářní rok slučitelná se směrnicí o pracovní době.

27. Podle čl. 7 odst. 1 směrnice o pracovní době má každý pracovník nárok na placenou dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů. Stejně jako celá směrnice mají i ustanovení o minimální době dovolené za kalendářní rok podle článku 137 Smlouvy podporovat životní a pracovní podmínky, bezpečnost práce a ochranu zdraví při práci [9]. Podle svého označení představuje minimální doba dovolené za kalendářní rok minimální období, které podle názoru zákonodárce Společenství musí být každý rok skutečně čerpáno jako dovolená, aby byla zajištěna dostatečná roční doba odpočinku ve smyslu pátého bodu odůvodnění směrnice o pracovní době [10].

28. Oproti názoru nizozemské vlády nemůže být minimální dovolená za kalendářní rok po převodu do následujícího roku kladena na roveň *dodatečným* nárokům na dovolenou, které smějí být nahrazeny finanční náhradou. Po úplném nebo částečném převedení minimální doby dovolené za kalendářní rok již sice nelze čerpat tuto dovolenou v plném rozsahu v roce, v němž na ni vznikl nárok. Avšak dovolená – jak právem tvrdí Komise – může i poté ještě přispět k požadovanému odpočinku pracovníka, pokud si ji vybere později.

29. Podle čl. 7 odst. 2 nesmí být tato placená minimální doba dovolené za kalendářní rok

8 — Pokud by Soudní dvůr přesto zaujal stanovisko k převoditelnosti, bylo by podle šestého bodu odůvodnění směrnice o pracovní době nasnadě zaměřit se na dohodu č. 132 Mezinárodní organizace práce o placené dovolené za kalendářní rok. Tuto smlouvu uzavřenou v roce 1970 v Ženevě ratifikovalo mj. 14 členských států Společenství. Podle článku 9 je převod v zásadě možný, přesto má být alespoň část minimální doby dovolené vybrána brzy po uplynutí roku, v němž tento nárok vznikl.

9 — Rozsudek BECTU (uvedený výše v poznámce pod čarou 5), body 37 a násl.

10 — Srov. též rozsudek BECTU (uvedený výše v poznámce pod čarou 5), bod 44.

zásadně nahrazena finanční náhradou. Jedinou stanovenou výjimkou jsou zbylé nároky na dovolenou při ukončení pracovního poměru [11]. Pro minimální dobu dovolené za kalendářní rok podle článku 7 neplatí zejména možnosti odchylek stanovené v článku 17 směrnice o pracovní době [12].

30. Jak kromě FNV a Komise předneslo na jednání i Spojené království, směřuje názor, který zastává nizozemská vláda, nakonec k obcházení tohoto zákazu. Minimální doba dovolené za kalendářní rok by totiž nebyla nutně čerpána, nýbrž by mohla být nahrazena – časově opožděnou – finanční náhradou. To je přesně ten výsledek, který podle čl. 7 odst. 2 směrnice o pracovní době nesmí nastat.

31. S Komisí a FNV je třeba souhlasit i v tom, že možnost finanční náhrady za převedenou minimální dovolenou za kalendářní rok by mohla být podnětem, aby se pracovníci vzdali dovolené na odpočinek či aby k tomu byli podněcováni, což je neslučitelné s cíli směrnice [13].

32. Oproti tomu vznikají alespoň při stálých pracovních poměrech podněty, aby se člověk choval v souladu s cíli článku 7 směrnice o pracovní době, pokud nemůže být převedená minimální dovolená za kalendářní rok nahrazena finanční náhradou. Bez možnosti náhrady je zásadně v zájmu pracovníků a zaměstnavatelů, aby minimální dovolenou za kalendářní rok převáděli pouze v omezené míře, aby mohla být z velké části využita v souladu se svou funkcí v průběhu příslušného roku nebo brzy poté. Přílišné hromadění nároků na dovolenou může totiž při jejich čerpání vést k praktickým problémům. Zejména při delší dovolené mimo běžnou dobu dovolených lze zástup za dovolenou často zajistit jen stěží. Ačkoli se tento problém týká v první řadě zaměstnavatele, musí i pracovník počítat s tím, že se projeví v jeho neprospěch.

33. V důsledku toho není slučitelné s článkem 7 směrnice o pracovní době, aby pracovníkovi, který v jednom roce nevyčerpal nebo ne zcela vyčerpal svoji minimální dovolenou za kalendářní rok, za ni byla v následujícím roce poskytnuta finanční náhrada.

11 — Rozsudek BECTU (uvedený výše v poznámce pod čarou 5), bod 44, a rozsudek ze dne 18. března 2004, Merion Gómez (C-342/01, Recueil, s. I-2605, bod 30).

12 — Rozsudek BECTU (uvedený výše v poznámce pod čarou 5), body 40 a násl.

13 — Srov. k riziku zneužívání jako hledisku výkladu směrnice o pracovní době rozsudek BECTU (uvedený výše v poznámce pod čarou 5), bod 51, a k podnětům pro pracovníky, aby se vzdali dovolené, stanovisko generální advokátky C. Stix-Hackl ve spojených věcech Robinson-Steele a další (uvedené výše v poznámce pod čarou 6), body 78 a násl.

VII – Závěry

34. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl takto:

„Není slučitelné s čl. 7 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby, aby pracovníkovi, který v jednom roce nevyčerpal nebo ne zcela vyčerpal svoji minimální dovolenou za kalendářní rok, za ni byla v následujícím roce poskytnuta finanční náhrada."