OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 12 stycznia 2006 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Federatie Nederlandse Vakbeweging, (niderlandzka federacja związków zawodowych, zwana dalej „FNV") prowadzi spór z państwem niderlandzkim o to, czy wypłata ekwiwalentu pieniężnego za minimalny wymiar corocznego urlopu jest zgodna z przepisami prawa wspólnotowego, jeżeli urlop ten nie został wykorzystany, lecz przeniesiony na następny rok.

II — Ramy prawne

A — *Uregulowania wspólnotowe*

2. Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy [2] (zwana dalej „dyrektywą o organizacji czasu pracy") zastąpiła, począwszy od dnia 4 sierpnia 2004 r., dyrektywę Rady 93/104/WE z dnia 23 listopada 1993 r. dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy [3]. W odpowiednim zakresie dotyczącym niniejszej sprawy obie dyrektywy są zgodne [4].

3. Artykuł 7 dyrektywy o organizacji czasu pracy zawiera minimalne wymogi dotyczące corocznego urlopu:

„1. Państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by każdy pracownik był uprawniony do corocznego płatnego urlopu w wymiarze co najmniej czterech tygodni, zgodnie z warunkami uprawniającymi i przyznającymi mu taki urlop, przewidzianymi w ustawodawstwie krajowym i/lub w praktyce krajowej.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 299, str. 9.

3 — Dz.U. L 307, str. 18.

4 — W niniejszym przypadku bez znaczenia jest dyrektywa 2000/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 2000 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/104/WE dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy, w celu objęcia sektorów i działalności wyłącz[onych] z tej dyrektywy (Dz.U L 195, str. 41).

2. Minimalny okres corocznego płatnego urlopu nie może być zastąpiony wypłatą ekwiwalentu pieniężnego, z wyjątkiem przypadku gdy stosunek pracy ulega rozwiązaniu".

4. Zgodnie z motywem 4 dyrektywy o organizacji czasu pracy poprawa bezpieczeństwa, higieny i ochrony zdrowia pracowników w miejscu pracy jest celem, który nie powinien być podporządkowany względom czysto ekonomicznym.

5. Motyw 5 stanowi, że pracownikom wspólnotowym należy przyznać minimalne dobowe, tygodniowe i roczne okresy odpoczynku oraz odpowiednie przerwy.

6. Artykuł 17 reguluje, pod jakimi warunkami państwa członkowskie mogą odstąpić od niektórych postanowień dyrektywy. Możliwość odstąpienia od art. 7 nie jest przewidziana.

B — *Prawo niderlandzkie*

7. Według informacji sądu krajowego dyrektywa o organizacji czasu pracy została przetransponowana do niderlandzkiego porządku prawnego przez poniższe przepisy. Niderlandzki Burgerlijk Wetboek stanowi od dnia 1 lutego 2001 r. w odpowiednim zakresie dotyczącym niniejszej sprawy, co następuje:

Artykuł 7:634 BW:

„1. Pracownik nabywa za każdy rok, w którym miał prawo do wynagrodzenia za cały czas uzgodnionej pracy, prawo do corocznego urlopu, który równy jest co najmniej czterokrotności tygodniowego uzgodnionego wymiaru czasu pracy lub, gdy wymiar uzgodnionej pracy wyrażony jest w godzinach w ciągu roku, okresowi przynajmniej mu równemu.

2. Pracownik, który w części roku miał prawo do wynagrodzenia, nabywa prawo do urlopu w takiej części, która jest proporcjonalna do udziału, do którego miałby prawo, gdyby podczas całego roku nabył prawo do wynagrodzenia za cały czas uzgodnionej pracy.

3. [...]".

Na mocy art. 7:638 BW:

„1. Pracodawca zobowiązany jest umożliwić każdego roku pracownikowi skorzystanie z minimalnego urlopu, do którego ma prawo w oparciu o art. 634.

2. O ile urlop nie jest przedmiotem pisemnej umowy lub układu zbiorowego pracy, rozporządzenia wydanego w tym celu przez organ administracyjny lub w jego imieniu albo ustawy, pracodawca ustala jego początek i koniec zgodnie z życzeniem pracownika, chyba że ważne względy się temu sprzeciwiają. [...]

[...]

6. Pracodawca zobowiązany jest udzielić pracownikowi urlopu w wymiarze dniowym i godzinowym, do jakiego ma on prawo, chyba że ważne względy się temu sprzeciwiają.

[...]".

Artykuł 7:640 BW stanowi:

„1. W czasie trwania umowy o pracę pracownik nie może zrzec się swego uprawnienia w zamian za ekwiwalent.

2. Jeżeli nabyte zostało uprawnienie do urlopu w wymiarze, który wykracza poza minimum określone w art. 634, można odstąpić od postanowień ust. 1 w drodze pisemnej umowy, o ile uprawnienie to przewyższa owo minimum".

III — Stan faktyczny

8. Spór dotyczy broszury informacyjnej, opublikowanej przez ministerstwo Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ministerstwo spraw socjalnych i zatrudnienia), „Nowe ustawodawstwo w sprawie urlopów: swoboda działania w wymiernej pracy", B 089, luty 2001 r. (zwana dalej „broszurą"). Z broszury tej wynika między innymi, że pracownicy mogą gromadzić dni urlopowe i przenosić je na kolejne lata w celu skorzystania z dłuższego urlopu. Ponadto pracownik może zrezygnować z wykorzystania dni urlopowych w zamian za ekwiwalent, poniekąd je „sprzedając". Dotyczy to w każdym roku wszystkich dni urlopu, które zostały przeniesione z poprzednich lat, oraz dni urlopu z danego roku, przekraczających minimalny wymiar czterech tygodni urlopu.

9. Także z uwag poczynionych przez rząd w trakcie prac parlamentarnych nad odpowiednimi niderlandzkimi przepisami wynika, że pracownicy przenoszą część ustawowego minimalnego urlopu na kolejny rok, a następnie mogą zrezygnować z prawa do urlopu w zamian za ekwiwalent. W trakcie prac parlamentarnych odrzucono regulację mającą temu zapobiec.

10. FNV uważa, że wykładni prawa niderlandzkiego dokonywanej przez rząd niderlandzki nie można pogodzić z art. 7 ust. 2 dyrektywy o organizacji czasu pracy. W tych okolicznościach FNV zwróciła się o rozstrzygnięcie sądowe.

IV — Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

11. Sąd krajowy uważa, że jak wynika z genezy ustawy i w świetle wyżej wymienionej broszury, prawo niderlandzkie zezwala pracownikom na przenoszenie części minimalnego wymiaru corocznego urlopu na następny rok i rezygnację z niego w zamian za ekwiwalent.

12. Sąd krajowy ma jednak wątpliwości, czy taka wykładnia prawa niderlandzkiego jest zgodna z dyrektywą o organizacji czasu pracy i z tego względu zwraca się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy jest zgodne z prawem wspólnotowym, a w szczególności z art. 7 ust. 2 dyrektywy Rady nr 93/104 z dnia 23 listopada 1993 r., aby przepis ustawowy państwa członkowskiego dopuszczał możliwość zawarcia w formie pisemnej w czasie trwania umowy o pracę porozumienia, wskutek którego pracownik, który w trakcie danego roku nie wykorzystał swego corocznego urlopu w minimalnym wymiarze albo nie wykorzystał całego minimalnego wymiaru tego urlopu, mógł otrzymać w następnym roku ekwiwalent pieniężny w zamian za ten urlop?

Pytanie opiera się na założeniu, że ekwiwalent nie jest przyznawany w zamian za uprawnienie pracownika do urlopu w minimalnym wymiarze w roku bieżącym czy w latach następujących po nim".

V — Argumentacja stron

13. Rząd niderlandzki podkreśla, że transpozycja dyrektywy o organizacji czasu pracy

co do zasady zapewnia możliwość korzystania przez pracowników z urlopu według ich życzeń, jeżeli nie ma ważnych powodów do odrzucenia takiego żądania. Artykuł 7 dyrektywy o organizacji czasu pracy nie wymaga od państw członkowskich, aby zmuszały pracowników do rzeczywistego korzystania z minimalnego wymiaru corocznego urlopu.

14. W tych okolicznościach rząd niderlandzki stoi na stanowisku, że niewykorzystanie części minimalnego wymiaru corocznego urlopu i przeniesienie jej na następny rok, a następnie rezygnacja z tej części urlopu w zamian za ekwiwalent jest zgodne z art. 7 ust. 2 dyrektywy o organizacji czasu pracy. Przeniesione części minimalnego urlopu z roku poprzedniego nie są już właściwie jego zdaniem częścią minimalnego urlopu rocznego. Uregulowanie tego rodzaju jest jego zdaniem jednym ze sposobów przyznawania minimalnego corocznego urlopu, które państwa członkowskie mogły ustalić po wydaniu wyroku w sprawie BECTU [5].

15. FNV obawia się natomiast, że interpretacja dyrektywy o organizacji czasu pracy przez rząd niderlandzki naraża pracowników na ryzyko wywierania przez pracodawcę nacisku w odniesieniu do niewykorzystywania minimalnego urlopu. W każdym razie taka interpretacja pozwala na to, że pracownik nie wykorzysta minimalnego urlopu i przekształci go każdorazowo w ekwiwalent w kolejnym roku.

16. Artykuł 7 ust. 2 dyrektywy o organizacji czasu pracy ma na celu zagwarantowanie rzeczywistego wykorzystania minimalnego urlopu — nie tylko w interesie samego pracownika, lecz także w interesie ogółu [6]. Ten ostatni jest również wówczas zagrożony, jeżeli pracownik staje się niezdolny do pracy z powodu niewystarczającego wypoczynku.

17. Komisja podnosi, że swoboda państw członkowskich przy transpozycji dyrektywy o organizacji czasu pracy odnosi się tylko do sposobów jej realizacji. Natomiast w odniesieniu do skutków brak jest takiej swobody.

18. Dyrektywa służy ochronie bezpieczeństwa i zdrowia pracownika. Z tego względu, powołując się na rzecznika generalnego J. Mischo w sprawie Merino Gómez [7], Komisja jest zdania, że minimalny wymiar corocznego urlopu jest bezwzględnym prawem do rzeczywistego i skutecznego wypoczynku, tak aby pracownik mógł fizycznie wypocząć. Z tego względu samo przeniesienie części minimalnego wymiaru corocznego

5 — Wyrok z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-173/99, Rec. str. I-4881.

6 — Również opinia rzecznika generalnego C. Stix-Hackl z dnia 27 października 2005 r. w sprawach połączonych C-131/04 i C-257/04 Robinson-Steele i in., zawisłej przed Trybunałem, pkt 79.

7 — Komisja powołuje się na opinię z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie C-342/01, Rec. str. I-2605, pkt 32 i nast.

urlopu stoi co do zasady w sprzeczności z celami art. 7 dyrektywy o organizacji czasu pracy. Tylko w wyjątkowych przypadkach można zaakceptować przeniesienie z ważnych powodów.

19. Sytuacja jest inna, jeżeli chodzi o minimalny urlop przy ewentualnych dodatkowych dniach urlopu. Niderlandzki rząd nie bierze pod uwagę różnej jakości obu uprawnień do urlopu. Choć dodatkowe dni urlopu są często przedmiotem porozumienia pomiędzy pracodawcami a pracownikami, to minimalny wymiar corocznego urlopu nie może być przedmiotem porozumienia.

20. Jeżeli nawet przeniesienie stałoby w sprzeczności z dyrektywą o organizacji czasu pracy, to Komisja mimo to jest zdania, że przeniesione prawo do urlopu powinno pozostać skuteczne. Wygaśnięcie przeniesionego urlopu bez zastąpienia ekwiwalentem działa w istocie na niekorzyść pracownika i zmniejsza jeszcze bardziej możliwość jego wypoczynku.

21. Następnie Komisja przechodzi do kwestii, jak postępować z częściami minimalnego wymiaru corocznego urlopu, które pracownik nie wykorzystał w ciągu danego roku z powodów, które są możliwe lub niemożliwe do zaakceptowania.

22. Prawdą jest, że nie można zastąpić wymaganego minimalnego urlopu po upływie roku jako takiego, ale wykorzystanie przeniesionych dni urlopowych jako dodatku do minimalnego wymiaru rocznego urlopu roku następnego także wpłynęłoby pozytywnie na zdrowie i bezpieczeństwo pracy. Nie jest tak, jeśli pracownik rezygnuje z przeniesionych części minimalnego wymiaru corocznego urlopu w zamian za ekwiwalent.

23. Wreszcie Komisja podkreśla, że interpretacja rządu niderlandzkiego spowodowałaby niebezpieczeństwo systematycznych nadużyć. Pracodawcy mogliby zadbać poprzez dobrowolną lub wymuszoną zgodę pracownika o to, aby każdego roku została wykorzystana tylko część minimalnego wymiaru rocznego urlopu oraz wypłacić w następnym roku ekwiwalent.

VI — Ocena

24. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odnosi się wyłącznie do pytania, czy dopuszczalna jest wypłata ekwiwalentu w zamian za części minimalnego wymiaru corocznego urlopu po przeniesieniu ich na następny rok.

25. Komisja jest jednak zdania, że Trybunał powinien najpierw omówić kwestię, w jakim

stopniu przenoszenie części minimalnego wymiaru rocznego urlopu jest w ogóle zgodne z dyrektywą o organizacji czasu pracy. To daleko idące pytanie może jednakże w tym postępowaniu pozostać sprawą otwartą. Pytanie to wykracza nie tylko poza ramy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak podkreślały FNV, rząd niderlandzki i występujący po raz pierwszy w trakcie rozprawy rząd Zjednoczonego Królestwa, lecz nie ma, jak wynika z uwag Komisji, także żadnego znaczenia dla odpowiedzi na pytanie prejudycjalne. Komisja jest mianowicie zdania, że przenoszone uprawnienia do urlopu pozostają skuteczne, nawet jeśli przeniesienie byłoby niezgodne z dyrektywą o organizacji czasu pracy. Z poglądem tym należy się zgodzić, ponieważ dyrektywy o organizacji czasu pracy nie można oczywiście interpretować w taki sposób, by stała na przeszkodzie skutecznemu przeniesieniu minimalnego wymiaru rocznego urlopu na kolejny rok w *każdej* możliwej do wyobrażenia sytuacji [8].

26. Z tego względu należy wyjaśnić, czy ekwiwalent pieniężny za przeniesiony minimalny wymiar rocznego urlopu jest zgodny z dyrektywą o organizacji czasu pracy.

27. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy o organizacji czasu pracy każdy pracownik otrzymuje płatny urlop roczny w minimalnym wymiarze czterech tygodni. Zarówno cała dyrektywa, jak i postanowienia o minimalnym wymiarze urlopu zgodnie z art. 137 traktatu powinny wspierać warunki życia i pracy jak i bezpieczeństwo pracy i ochronę zdrowia pracowników [9]. Zgodnie ze swoją nazwą minimalny wymiar urlopu rocznego stanowi minimalny okres, który zgodnie z opinią prawodawcy wspólnotowego musi zostać rzeczywiście wykorzystany jako urlop, tak aby zapewnić odpowiedni coroczny wypoczynek w rozumieniu motywu 5 dyrektywy o organizacji czasu pracy [10].

28. Wbrew opinii rządu niderlandzkiego nie można postawić na równi minimalnego wymiaru rocznego urlopu po przeniesieniu na kolejny rok z *dodatkowymi* uprawnieniami do urlopu, za które można wypłacić ekwiwalent pieniężny. Nie można wprawdzie po całkowitym lub częściowym przeniesieniu minimalnego wymiaru rocznego urlopu na następne okresy wykorzystać urlopu w pełnym wymiarze w ciągu roku, za który przysługuje prawo do urlopu, to jednak urlop — jak słusznie podnosi Komisja — może wciąż przyczynić się do wymaganego wypoczynku pracownika, gdy ten weźmie go w późniejszym okresie.

29. Zgodnie z art. 7 ust. 2 nie można co do zasady zastąpić tego płatnego minimalnego

8 — Jeśli mimo to Trybunał miałby zająć stanowisko w sprawie możliwości przeniesienia, to zgodnie z motywem 6 dyrektywy o organizacji czasu pracy należałoby się powołać na Konwencję nr 132 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą corocznych płatnych urlopów. Konwencja sporządzona w 1970 r. w Genewie została ratyfikowana między innymi przez 14 państw członkowskich Wspólnoty. Zgodnie z art. 9 przeniesienie jest zasadniczo możliwe, jednakże przynajmniej część minimalnego urlopu powinna zostać wykorzystana zaraz po upływie roku, za który przysługuje prawo do urlopu.

9 — Wyrok BECTU, ww. w przypisie 5, pkt 37 i nast.

10 — Porównaj także wyrok BECTU, ww. w przypisie 5, pkt 44.

wymiaru urlopu ekwiwalentem pieniężnym. Jedyny przewidziany wyjątek dotyczy prawa do urlopu po rozwiązaniu stosunku pracy [11]. W szczególności możliwości odstępstw, przewidziane w art. 17 dyrektywy o organizacji czasu pracy, nie dotyczą minimalnego wymiaru corocznego urlopu, o którym mowa w art. 7 [12].

30. Jak podniósł na rozprawie obok FNV i Komisji również rząd Zjednoczonego Królestwa, w stanowisku reprezentowanym przez rząd niderlandzki chodzi w rezultacie o to, aby zakaz ten ominąć. Minimalny wymiar corocznego urlopu nie musiałby zostać wykorzystany, lecz mógłby zostać zastąpiony przez — odsunięty w czasie — ekwiwalent pieniężny. Właśnie taki skutek nie może nastąpić zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy o organizacji czasu pracy.

31. Należy przyznać rację Komisji i FNV, że możliwość wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za minimalny wymiar corocznego urlopu stworzyłaby niezgodną z celami dyrektywy o organizacji czasu pracy zachętę do rezygnacji z urlopu wypoczynkowego lub do namawiania pracowników do takiej rezygnacji [13].

32. Zachęta do zachowywania się zgodnie z celami art. 7 dyrektywy o organizacji czasu pracy, powstaje natomiast — przynajmniej w przypadku długiego stosunku zatrudnienia — jeżeli przeniesiony minimalny wymiar rocznego urlopu nie może być zastąpiony ekwiwalentem pieniężnym. W przypadku braku możliwości wypłacania ekwiwalentu w dobrze pojętym interesie pracowników i pracodawców będzie leżało to, aby minimalny wymiar corocznego urlopu przenieść tylko w określonych granicach, aby mógł zostać wykorzystany zgodnie ze swoim przeznaczeniem jak najszerzej w ciągu danego roku lub krótko po jego zakończeniu. Nadmierne gromadzenie uprawnień do urlopu może prowadzić do praktycznych problemów z ich wykorzystaniem. W szczególności w przypadku dłuższego urlopu poza normalnym okresem urlopowym często trudno będzie zagwarantować zastępstwo na czas urlopu. Problem ten dotyczy przede wszystkim pracodawcy, mimo to pracownik musi się liczyć również z tym, że i na niego będzie to miało negatywny wpływ.

33. W związku z tym pracownikowi, który w jednym roku nie wykorzystał swego corocznego urlopu w minimalnym wymiarze albo nie wykorzystał całego minimalnego wymiaru tego urlopu, przyznanie ekwiwalentu pieniężnego w następnym roku w zamian za ten urlop jest sprzeczne z art. 7 dyrektywy o organizacji czasu pracy.

11 — Wyroki BECTU, ww. w przypisie 5, pkt 44, i z dnia 18 marca 2004 r. w sprawie C-342/01 Merino Gómez, Rec. str. I-2605, pkt 30.

12 — Wyrok BECTU, ww. w przypisie 5, pkt 40 i nast.

13 — Porównaj wyrok BECTU, ww. w przypisie 5, pkt 51, w sprawie niebezpieczeństwa nadużycia jako punktu widzenia interpretacji dyrektywy o organizacji czasu pracy oraz opinię rzecznika generalnego C. Stix-Hackl w sprawach połączonych Robinson — Steele i in., ww. w przypisie 6, pkt 78 i nast., w sprawie zachęt dla pracowników do rezygnacji z urlopu.

VII — Wnioski

34. Z powyższych względów proponuję Trybunałowi, aby udzielił następującej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne:

Pracownikowi, który w jednym roku nie wykorzystał swego corocznego urlopu w minimalnym wymiarze albo nie wykorzystał całego minimalnego wymiaru tego urlopu, przyznanie ekwiwalentu pieniężnego w następnym roku w zamian za ten urlop jest sprzeczne z art. 7 ust. 2 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy.