



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 20 listopada 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona bezpieczeństwa i zdrowia pracowników – Organizacja czasu pracy – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 31 – Dyrektywa 2003/88/WE – Zakres stosowania – Odstępstwo – Artykuł 1 ust. 3 – Dyrektywa 89/391/EWG – Artykuł 2 ust. 2 – Działalność rodzica zastępczego

W sprawie C-147/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Curtea de Apel Constanța (sąd apelacyjny w Konstancy, Rumunia) postanowieniem z dnia 8 lutego 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 marca 2017 r., w postępowaniu:

Sindicatul Familia Constanța,

Ustinia Cvas i in.

przeciwko

Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, T. von Danwitz, C. Toader, C. Lycourgos (sprawozdawca), prezesi izb, M. Ilešič, E. Levits, L. Bay Larsen, M. Safjan, C.G. Fernlund, C. Vajda i S. Rodin, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: R. Șereș, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 maja 2018 r.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu rządu rumuńskiego początkowo przez R.H. Radu, następnie przez C. Canțara oraz przez O.C. Ichim i L. Lițu, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego przez J. Möllera oraz T. Henzego, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: rumuński.

– w imieniu Komisji Europejskiej przez M. van Beeka, C. Hödlmayra oraz A. Biolana, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 czerwca 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 dyrektywy Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (Dz.U. 1989, L 183, s. 1) oraz art. 1 ust. 3, art. 2 pkt 1 i art. 5, 7 i 17 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. 2003, L 299, s. 9).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu toczącego się między Sindicatul Familia Constanța (związkiem „Rodzina” w Konstancy, Rumunia) – związkiem zawodowym a rodzicami zastępczymi z Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța (dyrekcji generalnej ds. opieki społecznej i ochrony małoletnich w Konstancy, zwanej dalej „dyrekcją generalną”) w przedmiocie wysuniętego przez rodziców zastępczych żądania zapłaty wynagrodzenia w wysokości 100% wynagrodzenia zasadniczego za świadczenie pracy w dni cotygodniowego odpoczynku, w dni ustawowo wolne od pracy i inne dni wolne od pracy oraz zapłaty rekompensaty w postaci ekwiwalentu z tytułu corocznego płatnego urlopu za lata 2012–2015.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 89/391

- 3 Artykuł 2 dyrektywy 89/391 stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa będzie miała zastosowanie we wszystkich sektorach działalności, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym (przemysłowym, rolniczym, handlowym, administracyjnym, usług, szkolnictwa, oświaty i kultury, działalności rozrywkowej itp.).

2. Niniejsza dyrektywa nie będzie miała zastosowania tam, gdzie istniałaby sprzeczność interesów – w odniesieniu do specyficznej działalności publicznej i społecznej, takiej jak siły zbrojne czy policja, lub też w odniesieniu do określonych dziedzin działalności w zakresie usług związanych z ochroną cywilną [Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania, gdy sprzeciwiają się temu w wiążący sposób odrębności właściwe niektórym specyficznym działaniom w służbie publicznej, takim jak działania w siłach zbrojnych lub policji czy w niektórych specyficznych dziedzinach działalności w służbach ochrony cywilnej].

W powyższych wypadkach bezpieczeństwo i higiena pracy pracowników powinny być zapewnione w sposób możliwie jak najszerszy, z uwzględnieniem zasad i celów niniejszej dyrektywy”.

Dyrektywa 2003/88

4 Motywy 1, 2, 4 i 5 dyrektywy 2003/88 mają następujące brzmienie:

„(1) Dyrektywa Rady 93/104/WE z dnia 23 listopada 1993 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy, która ustanawia minimalne wymagania higieny i bezpieczeństwa w odniesieniu do organizacji czasu pracy, w związku z okresami dobowego odpoczynku, przerw, odpoczynku tygodniowego, maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy, corocznego urlopu wypoczynkowego oraz aspektów pracy w porze nocnej, pracy w systemie zmianowym oraz harmonogramów pracy, została znacznie zmieniona. W celu sprecyzowania wielu kwestii powinna zostać opracowana kodyfikacja tych przepisów.

(2) Artykuł 137 traktatu przewiduje, że Wspólnota ma wspierać i uzupełniać działania państw członkowskich w związku z poprawą środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników [...].

[...]

(4) Poprawa bezpieczeństwa, higieny i ochrony zdrowia pracowników w miejscu pracy jest celem, który nie powinien być podporządkowany względem czysto ekonomicznemu.

(5) Wszystkim pracownikom powinny przysługiwać odpowiednie okresy odpoczynku. Koncepcja »odpoczynku« musi być wyrażona w jednostkach czasu, tzn. w dniach, godzinach i/lub ich częściach. Pracownikom wspólnotowym należy przyznać minimalne dobowe, tygodniowe i roczne okresy odpoczynku oraz odpowiednie przerwy. W tym kontekście niezbędne jest również ustanowienie maksymalnego limitu tygodniowego wymiaru czasu pracy”.

5 Artykuł 1 tej dyrektywy stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ustala minimalne wymagania w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w odniesieniu do organizacji czasu pracy.

2. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do:

a) minimalnych okresów dobowego odpoczynku, odpoczynku tygodniowego oraz corocznego urlopu wypoczynkowego, przerw oraz maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy;

b) niektórych aspektów pracy w porze nocnej, pracy w systemie zmianowym oraz harmonogramów pracy.

3. Niniejszą dyrektywę stosuje się do wszystkich sektorów działalności, zarówno publicznego, jak i prywatnego, w rozumieniu art. 2 dyrektywy 89/391/EWG, bez uszczerbku dla przepisów art. 14, 17, 18 oraz 19 niniejszej dyrektywy.

[...]”.

6 Artykuł 2 rzeczonyj dyrektywy stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1. »Czas pracy« oznacza każdy okres, w czasie którego pracownik pracuje, pozostaje do dyspozycji pracodawcy i wypełnia zadania i obowiązki, zgodnie z prawem krajowym i/lub praktyką.

[...]”.

7 Artykuł 5 tejże dyrektywy, zatytułowany „[C]otygodniowy okres odpoczynku”, przewiduje:

„Państwa członkowskie przyjmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by każdy pracownik był uprawniony w okresie siedmiodniowym do minimalnego nieprzerwanego okresu odpoczynku w wymiarze 24 godzin oraz również do odpoczynku dobowego w wymiarze 11 godzin, określonego w art. 3.

Jeżeli uzasadniają to warunki obiektywne, techniczne lub organizacji pracy, można stosować minimalny okres odpoczynku w wymiarze 24 godzin”.

8 Artykuł 7 dyrektywy 2003/88, dotyczący corocznego urlopu, stanowi:

„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.

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

9 Artykuł 17 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Z należnym poszanowaniem zasad ogólnych ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników państwa członkowskie mogą stosować odstępstwa od art. 3–6, 8 oraz 16, jeżeli, uwzględniając [ze względu na] szczególną charakterystykę danych działań, wymiar czasu pracy nie jest mierzony i/lub nieokreślony [określony] z góry lub może być określony przez samych pracowników oraz szczególnie w przypadku:

- a) pracowników zarządzających lub innych osób posiadających autonomiczną właściwość do podejmowania decyzji;
- b) pracowników przedsiębiorstw rodzinnych; lub
- c) pracowników pełniących obowiązki podczas ceremonii religijnych w kościołach oraz wspólnotach wyznaniowych.

[...]

3. Zgodnie z ust. 2 niniejszego [przepisu] można stosować odstępstwa od art. 3, 4, 5, 8 oraz 16:

[...]

- b) w przypadku działań w zakresie bezpieczeństwa oraz nadzoru, wymagających stałej obecności w celu ochrony mienia oraz osób, w szczególności strażników, dozorców lub firm ochroniarskich;
- c) w przypadku działań obejmujących potrzebę ciągłości usług lub produkcji, w szczególności:
 - i) usług odnoszących się do przyjmowania, leczenia i/lub opieki zapewnianych przez szpitale lub podobne zakłady, włącznie z działalnością lekarzy stażystów, instytucje dozoru oraz więzienia;
 - ii) pracowników portowych lub pracowników lotnisk;
 - iii) usług prasowych, radiowych, telewizyjnych, produkcji kinematograficznej, usług telekomunikacyjnych i pocztowych, usług ogniowych oraz ochrony ludności;
 - iv) produkcji, przesy[łu] oraz dystrybucji gazu, wody oraz energii elektrycznej, wywoz[u] śmieci z gospodarstw domowych oraz zakładów spalania;
 - v) gałęzi przemysłu, w których praca nie może być przerwana ze względu na technologię;

- vi) badań i rozwoju,
- vii) rolnictw[a];
- viii) pracowników zatrudnionych przy przewozie osób w ramach zwykłych miejskich usług transportowych;

[...]

4. Zgodnie z ust. 2 niniejszego [przepisu] można stosować odstępstwa od art. 3 oraz 5:

[...]

b) w przypadku działań odnoszących się do przerywanego czasu pracy w ciągu doby, szczególnie w odniesieniu do personelu sprząającego.

[...]”.

Prawo rumuńskie

10 Artykuł 4 Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului (ustawy nr 272/2004 w sprawie ochrony i wspierania praw małoletnich) stanowi:

„Do celów niniejszej ustawy pojęcia i zwroty wymienione poniżej mają następujące znaczenie: [...]

d) rodzina zastępcza – osoby inne niż członkowie rodziny rozszerzonej, włączając krewnych do czwartego stopnia pokrewieństwa i zawodowych rodziców zastępczych, którzy zapewniają wychowanie małoletniego i opiekę nad nim, na warunkach prawem przepisanych”.

11 Artykuł 116 tej ustawy przewiduje:

„(1) Służba publiczna zajmująca się ochroną małoletnich, podlegająca samorządom prowincji i samorządom lokalnym z terenu gminy Bukareszt [Rumunia], a także placówki opieki społecznej na poziomie prowincji i gminy Bukareszt zostają zreorganizowane w dyrekcję generalną opieki społecznej i ochrony małoletnich.

(2) Dyrekcja generalna opieki społecznej i ochrony małoletnich jest jednostką publiczną posiadającą osobowość prawną, podlegającą samorządom prowincji i samorządom lokalnym z obszaru gminy Bukareszt, która przejmuje odpowiednio funkcje placówek opieki społecznej z terenu prowincji, a także funkcje placówek opieki społecznej z terenu gminy Bukareszt.

(3) Jednostka przewidziana ust. 2 wykonuje w ramach ochrony praw małoletnich zadania uregulowane niniejszą ustawą, a także zawarte w innych, obowiązujących aktach normatywnych.

[...]”.

12 Artykuł 117 wspomnianej ustawy stanowi:

„Dyrekcja generalna opieki społecznej i ochrony małoletnich wykonuje w ramach ochrony i promocji praw małoletnich następujące zadania główne:

a) koordynację działań w zakresie opieki społecznej oraz ochrony rodziny i praw małoletnich na terenie prowincji i gminy Bukareszt;

[...]”.

13 Artykuł 121 ustawy nr 272/2004 stanowi:

„Do usług rodzinnych zaliczają się usługi, za pomocą których zapewnia się, w miejscu zamieszkania danej osoby fizycznej lub rodziny, wychowanie i opiekę nad małoletnim odłączonym, czasowo lub na stałe, od rodziców na skutek wydania orzeczenia o umieszczeniu małoletniego w rodzinie zastępczej zgodnie z niniejszą ustawą”.

14 Artykuł 122 tej ustawy przewiduje:

„(1) Małoletnich można powierzyć rodzinom i osobom, które mają co najmniej 18 lat, posiadają pełną zdolność do czynności prawnych i miejsce zamieszkania w Rumunii, a swoją postawą etyczną i warunkami materialnymi umożliwiają wychowanie małoletniego i opiekę nad małoletnim odłączonym, czasowo lub na stałe, od rodziców.

[...]

(3) Działalność osoby występującej w charakterze rodzica zastępczego, zgodnie z ustawą, jest wykonywana na podstawie szczególnej umowy dotyczącej ochrony małoletniego, podpisanej z dyrekcją lub z akredytowanym organem prywatnym, i charakteryzuje się następującymi cechami:

- a) powierzone działania związane z wychowaniem małoletnich, opieką nad nimi i kształceniem ich są wykonywane w miejscu zamieszkania;
- b) program pracy określa się w oparciu o potrzeby małoletnich;
- c) planowanie czasu wolnego jest realizowane w oparciu o program rodziny i powierzonych małoletnich;
- d) w okresie, w którym korzysta się z urlopu przewidzianego prawem, zagwarantowana jest ciągłość wykonywanych działań, z zastrzeżeniem przypadku, gdy w tym okresie rozłąka z małoletnim, który został powierzony rodzinie, jest dopuszczona przez dyrekcję.

(4) Indywidualna umowa o pracę zostaje zawarta w dniu wydania decyzji dyrektora, w drodze której zarządza on pilne umieszczenie małoletniego w rodzinie zastępczej, lub decyzji komisji do spraw ochrony małoletnich/sądu dotyczącej zastosowania takiego środka.

[...]”.

15 Hotarârea Guvernului nr. 679/2003 (dekret ustawodawczy nr 679/2003) dotyczy warunków niezbędnych do uzyskania akceptacji, procedur w sprawie uzyskania akceptacji i statusu zawodowego rodzica zastępczego.

16 Zgodnie z brzmieniem art. 1 tego dekretu:

„Zawodowy rodzic zastępczy, zgodnie z niniejszym dekretem, to upoważniona osoba fizyczna, która zapewnia w drodze wykonywanych we własnym miejscu zamieszkania działań wychowanie, opiekę i edukację umożliwiające harmonijny rozwój powierzonych jej małoletnich lub małoletnich, nad którymi sprawuje pieczę”.

17 Artykuł 8 rzeczonego dekretu stanowi:

„(1) Działania osób upoważnionych do pełnienia funkcji zawodowego rodzica zastępczego są wykonywane w oparciu o indywidualną umowę o pracę o charakterze szczególnym, właściwą dla ochrony małoletnich, zawieraną ze służbą publiczną zajmującą się ochroną małoletnich lub z wyznaczonym organem prywatnym, który jest zobowiązany nadzorować i wspierać działalność prowadzoną przez zawodowych rodziców zastępczych.

(2) Indywidualna umowa o pracę jest zawierana na okres ważności upoważnienia.

(3) Wykonanie indywidualnej umowy o pracę rozpoczyna się w dniu otrzymania decyzji o umieszczeniu w pieczy lub powierzeniu małoletniego pieczy zawodowego rodzica zastępczego.

[...]”.

18 Artykuł 9 tegoż dekretu stanowi:

„(1) W stosunku do każdego powierzonego małoletniego lub małoletniego, nad którym sprawowana jest piecza, zawodowy rodzic zastępczy podpisuje porozumienie załączone do indywidualnej umowy o pracę zawieranej z pracodawcą.

(2) Porozumienie zostaje zawarte za pisemną zgodą małżonka lub małżonki zawodowego rodzica zastępczego i zostaje doręczone komisji do spraw ochrony małoletnich, która powierzyła małoletniego lub pieczę nad nim.

(3) Porozumienie zawiera następujące elementy:

[...]

g) szczególne prawa i obowiązki stron”.

19 Zgodnie z brzmieniem art. 10 dekretu ustawodawczego nr 679/2003:

„(1) Zawodowy rodzic zastępczy ma następujące obowiązki w stosunku do powierzonych mu małoletnich i małoletnich, nad którymi sprawuje pieczę:

a) zapewnić wychowanie opiekę i kształcenie małoletnich celem zapewnienia ich harmonijnego rozwoju fizycznego, psychicznego, intelektualnego i emocjonalnego;

b) zapewnić integrację małoletnich z własną rodziną, gwarantując im traktowanie równe z pozostałymi członkami rodziny;

c) zapewnić włączenie małoletnich do życia społecznego;

d) uczestniczyć w przygotowywaniu ponownego włączenia małoletnich do ich rodziny biologicznej lub w stosownym wypadku do ich integracji z rodziną adopcyjną;

e) umożliwić kuratorom zajmującym się ochroną małoletnich i wyznaczonym organom prywatnym kontrolę jego działalności zawodowej i ocenę rozwoju małoletnich;

f) zapewnić ciągłość wykonywanych działań także w okresie, w którym korzysta on z urlopu przewidzianego prawem, chyba że w tym okresie rozłąka z powierzonym mu małoletnim lub małoletnim, nad którym sprawuje pieczę, jest dopuszczona przez pracodawcę;

[...]

(2) Zawodowi rodzice zastępczy mają obowiązek natychmiastowego informowania służby publicznej zajmującej się ochroną małoletnich lub organu prywatny, który nadzoruje tę działalność, o każdej zmianie, jaka zaszła w ich sytuacji osobistej, rodzinnej lub społecznej, a która może mieć wpływ na ich działalność zawodową.

[...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 20 Skarżącymi w postępowaniu głównym są osoby fizyczne zatrudnione w charakterze rodziców zastępczych przez dyrekcję generalną, która jest instytucją publiczną mającą na celu koordynację działań w zakresie opieki społecznej oraz ochrony rodziny i praw małoletnich na terenie prowincji i gminy Bukareszt. Są oni odpowiedzialni za sprawowanie we własnym domu pieczy nad małoletnimi, których rodzicom odebrano tę pieczę na stałe lub tymczasowo, sprawowanie nadzoru oraz za zapewnienie tym małoletnim kształcenia i utrzymania. W stosunku do każdego powierzonego im opiece małoletniego każdy z rodziców zastępczych zawarł indywidualną umowę o pracę z rzeczoną dyrekcją generalną i podpisał porozumienie o umieszczeniu małoletniego w pieczy zastępczej.
- 21 Owi rodzice zastępczy oraz związek zawodowy „Rodzina” z Konstancy, który ich reprezentuje, wystąpili do Tribunalul Constanța (sądu rejonowego w Konstancy) z powództwem o zasądzenie od generalnej dyrekcji dodatków do wynagrodzenia w wysokości 100% wynagrodzenia zasadniczego z tytułu pełnionej funkcji za pracę świadczoną w dni cotygodniowego odpoczynku, dni ustawowo wolne od pracy i inne dni, które nie są uważane za dni robocze, oraz wypłatę rekompensaty w postaci ekwiwalentu z tytułu corocznego płatnego urlopu za lata 2012–2015. Z uwagi na oddalenie ich powództwa wniesli oni apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego.
- 22 Sąd ten wskazuje, że działalność osoby prawnie upoważnionej do pełnienia funkcji rodzica zastępczego jest wykonywana na podstawie szczególnej indywidualnej umowy dotyczącej ochrony małoletniego. Umowa ta precyzuje między innymi, że z uwagi na swój przedmiot, a mianowicie działalność związaną z wychowaniem, opieką i kształceniem w miejscu zamieszkania małoletnich powierzonych opiece rodzica zastępczego, działalność ta ma być zapewniona w sposób ciągły, w tym podczas dni cotygodniowego odpoczynku, dni ustawowo wolne od pracy i dni, które nie są uważane za dni robocze, przy czym program pracy określony jest również w oparciu o potrzeby małoletnich. Rozpatrywane umowy o pracę zawierają w tym względzie klauzule w przedmiocie czasu pracy i odpoczynku, z których wynika, że rodzice zastępczy wykonują w rzeczywistości swe funkcje w sposób ciągły, z wyjątkiem okresów, kiedy małoletni przebywa w szkole.
- 23 Sąd odsyłający uściśla, że obowiązek ciągłości wykonywania działalności przez rodzica zastępczego ma również zastosowanie w trakcie okresów corocznego urlopu. Długość takiego urlopu, która jest zależna od stażu pracy rodzica zastępczego, jest przewidziana w umowach o pracę.
- 24 Sąd odsyłający sygnalizuje jednak, że zawarty w umowie opis pełnionych funkcji oraz zawarte w odniesieniu do każdego małoletniego porozumienie o umieszczeniu w pieczy zastępczej przewidują, że w trakcie okresów urlopu przewidzianego prawem zagwarantowana jest ciągłość wykonywanych przez rodzica zastępczego działań, z zastrzeżeniem przypadku, gdy pracodawca dopuszcza rozłąkę z małoletnim. Sąd stwierdził, że w praktyce tylko jednemu spośród rodziców zastępczych będących skarżącymi w postępowaniu głównym zezwolono na skorzystanie z urlopu bez powierzonego jego opiece małoletniego w latach 2014 i 2015, podczas gdy trzech z tych skarżących skorzystało z urlopu bez małoletnich w 2014 r., a trzech innych w 2015 r. Sąd odsyłający wyjaśnia jednak w tym względzie, że złożone przez rodziców zastępczych będących skarżącymi w postępowaniu głównym wnioski

urlopowe zawierają uściślenie, że chociaż skarżący ci posiadali wiedzę o możliwości skorzystania z urlopów bez powierzonego im opiece małoletniego, wyrazili jednak zgodę na skorzystanie z nich wraz z małoletnim.

- 25 Ponadto sąd odsyłający zaznacza, po pierwsze, że w orzecznictwie sądów krajowych istnieją rozbieżności co do prawa otrzymania przez rodziców zastępczych dodatków do wynagrodzenia z tytułu pracy świadczonej w dni cotygodniowego odpoczynku, w trakcie których nie pozostają oni w rozłące z powierzonym im małoletnim. Po drugie, co się tyczy prawa do uzyskania rekompensaty za działalność wykonywaną w trakcie urlopu przewidzianego prawem, rodzice zastępczy nie mogą skorzystać z rekompensaty ze względu na brak rozłąki z powierzonym im opiece małoletnim. Istnieją jednak w orzecznictwie krajowym rozbieżności co do tego, czy tym rodzicom zastępczym przysługuje odszkodowanie, w wypadku gdy pracodawca nie zezwala na rozłąkę z małoletnim w okresie przewidzianego prawem urlopu.
- 26 Sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do możliwości zastosowania dyrektywy 2003/88 do zawisłego przed nim sporu, a to z tego względu, że działalność rodzica zastępczego, która wchodzi w zakres domeny administracji publicznej, przejawia jego zdaniem właściwe jej odrębności w rozumieniu art. 2 ust. 2 dyrektywy 89/391, które sprzeciwiają się w wiążący sposób stosowaniu dyrektywy 2003/88. Uważa on, że działalność ta jest porównywalna z rolą rodziców i powinna być wykonywana w sposób ciągły i w zależności od potrzeb małoletniego. Działalności rodzica zastępczego nie można planować w szczegółach, lecz należy ją organizować w sposób bardzo ogólny. W konsekwencji długość czasu pracy nierozłącznie związana z taką działalnością jest trudna do określenia i nie da się jej pogodzić z okresem obowiązkowego odpoczynku.
- 27 Sąd odsyłający ukazuje, że możliwe jest wprowadzenie odstępstwa od prawa do cotygodniowego okresu odpoczynku przewidzianego w art. 5 dyrektywy 2003/88. Uważa on zatem, że z uwagi na specyfikę działalności rodziców zastępczych wynikającą z uregulowania krajowego odstępstwo to może opierać się na art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 3 lit. b) i c) lub art. 17 ust. 4 rzonej dyrektywy. Podkreśla on w tym względzie, że będący skarżącymi w postępowaniu głównym rodzice zastępczy wykonują zasadniczo swą działalność w miejscu zamieszkania, bez programu, który narzuca ich obecność w konkretnym miejscu pracy lub określoną liczbę godzin pracy.
- 28 Sąd odsyłający zastanawia się nad swobodą, jaką dysponują państwa członkowskie przy transpozycji odstępstwa przewidzianego w tym art. 17, a w szczególności nad kwestią, czy uregulowanie krajowe winno zawierać wyraźne przepisy derogacyjne. Ukazuje on, iż w niniejszym przypadku ustawa nr 272/2004 nie przewiduje wyraźnie odstępstw od przepisów krajowego kodeksu pracy transponującego przepisy dotyczące „czasu pracy” i „maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy” w rozumieniu art. 2 pkt 1 i art. 6 dyrektywy 2003/88 ani od przepisów art. 3–6 tej dyrektywy. Podkreśla on jednak, że art. 122 tej ustawy przewiduje, że dana osoba może wykonywać działalność rodzica zastępczego jedynie po zawarciu indywidualnej umowy o pracę, która zawiera zbiór szczegółowych zasad dotyczących organizacji jej czasu pracy, stanowiących dorozumiane odstępstwo od tych przepisów.
- 29 W odniesieniu do pojęcia „czasu pracy”, zdefiniowanego w art. 2 pkt 1 dyrektywy 2003/88, sąd odsyłający podkreśla, że rodzic zastępczy znajduje się w szczególnej sytuacji, zważywszy, że dzieli swe miejsce zamieszkania z powierzonym mu małoletnim i pozostaje w związku z tym w sposób ciągły do dyspozycji pracodawcy celem świadczenia temu małoletniemu usługi, i to również w trakcie okresów, podczas których nie wykonuje on swojej działalności jako rodzic zastępczy. Sąd ten zastanawia się nad kwestią, czy dodatkowa praca, która winna być przedmiotem dodatku do wynagrodzenia, jest świadczona w trakcie dni odpoczynku lub dni wolnych od pracy. Jeżeli chodzi o prawo do tygodniowego okresu odpoczynku, o którym mowa w art. 5 dyrektywy 2003/88, to nie można go zagwarantować z tego powodu, że zgodnie z art. 122 ustawy nr 272/2004 rozważana działalność miałaby mieć w rzeczywistości charakter ciągły. Niemniej rzonej art. 5 nie zostałby naruszony,

gdyby działalność rodzica zastępczego wchodziła w zakres odstępstwa przewidzianego w art. 17 dyrektywy 2003/88, z tym jednak, że gdyby art. 17 ust. 3 lub 4 miał zastosowanie, pojawiłaby się ewentualnie kwestia istnienia ekwiwalentnego okresu wypoczynku kompensacyjnego.

- 30 Ponadto sąd odsyłający zaznacza w niniejszej sprawie, że rodzic zastępczy nie może skutecznie korzystać z corocznych urlopów w rozumieniu art. 7 dyrektywy 2003/88. Sąd ten uściśla, że o ile art. 122 ust. 3 lit. d) ustawy nr 272/2004 uznaje prawo do corocznego urlopu, o tyle nakłada on jednak na rodziców zastępczych obowiązek zapewnienia ciągłości ich działalności w okresie urlopowym, z zastrzeżeniem przypadku, gdy dyrekcja generalna dopuszcza ich rozłąkę z powierzonym im małoletnim. Ustawodawstwo krajowe przewiduje w dodatku, że takie zezwolenie przez pracodawcę na skorzystanie z urlopów bez powierzonego małoletniego ma charakter wyjątku od obowiązku zapewnienia ciągłości rzeczonyj działalności. Z uwagi na to, że art. 146 ust. 3 krajowego kodeksu pracy, który transponuje art. 7 ust. 2 dyrektywy 2003/88, wyraźnie zabrania wszelkiej rekompensaty w postaci ekwiwalentu za urlop, z wyjątkiem przypadku zakończenia stosunku pracy, sąd odsyłający zaznacza, że będący skarżącymi w postępowaniu głównym rodzice zastępczy uważają, iż ponieśli szkodę z powodu niemożności skorzystania zarówno z corocznego płatnego urlopu, jak i równoważnej mu rekompensaty.
- 31 Sąd odsyłający uważa w tym względzie, że należy ustalić, czy ewentualny ekwiwalent pieniężny mógłby obejmować wszystkie rodzaje odszkodowania, w tym odszkodowanie za szkodę poniesioną z uwagi na niemożność skorzystania z corocznych urlopów wypoczynkowych, lub czy tego rodzaju odszkodowanie ograniczyłoby się do wynagrodzenia za okres niewykorzystanego corocznego urlopu w przypadku rozwiązania umowy o pracę. W tym kontekście sąd ten zastanawia się, czy znaczenie pojęcia ekwiwalentu pieniężnego jest inne, w sytuacji gdy to charakter działalności wykonywanej przez rodzica zastępczego uniemożliwia w rzeczywistości korzystanie przez będących skarżącymi w postępowaniu głównym rodziców zastępczych z corocznych urlopów, bez względu na interesy pracodawcy.
- 32 Wreszcie w przypadku gdyby art. 7 dyrektywy 2003/88 miał stać na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak to w postępowaniu głównym, które zezwala pracodawcy na przyznanie w sposób dyskrejonalny rodzicowi zastępczemu prawa do skorzystania z urlopów bez powierzonego jego opiece małoletniego, sąd odsyłający chciałby wiedzieć, czy takie naruszenie należy, w kontekście żądania odszkodowawczego, przypisać państwu członkowskiemu, czy pracodawcy.
- 33 W powyższych okolicznościach Curtea de Apel Constanța (sąd apelacyjny w Konstancy, Rumunia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy przepisy art. 1 ust. 3 dyrektywy [2003/88] w związku z art. 2 dyrektywy [89/391] należy interpretować w ten sposób, że wyłączają z zakresu jej stosowania działalność taką jak działalność rodziców zastępczych wykonywana przez skarżących?
 - 2) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: czy art. 17 dyrektywy [2003/88] należy interpretować w ten sposób, że działalność rodziców zastępczych wykonywana przez skarżących może być przedmiotem odstępstwa od art. 5 dyrektywy na mocy art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 3 lit. b) i c) lub art. 17 ust. 4 lit. b)?
 - 3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie: czy art. 17 ust. 1 lub, jeżeli ma zastosowanie, art. 17 ust. 3 lub 4 dyrektywy [2003/88] należy interpretować w ten sposób, że takie odstępstwo musi być wyraźnie sformułowane, czy też może być dorozumiane w wyniku przyjęcia aktu normatywnego ustanawiającego inne przepisy dotyczące organizacji czasu pracy dla określonej działalności zawodowej? W sytuacji gdy takie odstępstwo nie musi być wyraźne – jakie są minimalne warunki konieczne do uznania, że prawo krajowe wprowadza odstępstwo, i czy takie odstępstwo może być wyrażone w sposób wynikający z przepisów ustawy nr 272/2004?

- 4) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytania pierwsze, drugie lub trzecie: czy art. 2 pkt 1 dyrektywy [2003/88] należy interpretować w ten sposób, że okres, który rodzic zastępczy spędza razem z podopiecznym w swoim miejscu zamieszkania lub w innym miejscu przez siebie wybranym, stanowi czas pracy, pomimo iż rodzic zastępczy nie wykonuje żadnych spoczywających na nim działań, o których mowa w indywidualnej umowie o pracę?
- 5) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytania pierwsze, drugie lub trzecie: czy art. 5 dyrektywy [2003/88] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak art. 122 ustawy nr 272/2004? W razie orzeczenia możliwości zastosowania art. 17 ust. 3 lit. b) i c) lub art. 17 ust. 4 lit. b) dyrektywy – czy ten artykuł należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on takim przepisom krajowym?
- 6) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze i ewentualnie odpowiedzi twierdzącej na pytanie czwarte: czy art. 7 ust. 2 dyrektywy [2003/88] należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on jednak przyznaniu odszkodowania w postaci ekwiwalentu, do którego prawo przysługiwałoby pracownikowi z tytułu corocznego urlopu wypoczynkowego, gdy charakter działań wykonywanych przez rodziców zastępczych uniemożliwia im korzystanie z takich urlopów lub też gdy pomimo formalnego przyznania urlopu pracownik nadal świadczy te same działania, a w omawianym okresie nie byłoby dopuszczalne oddzielenie go od podopiecznego. Jeżeli tak, to czy do uzyskania prawa do odszkodowania jest wymagane, by pracownik wnioskuje o przyznanie mu prawa do rozłąki z małoletnim, a pracodawca nie wydał takiego zezwolenia?
- 7) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, odpowiedzi twierdzącej na pytanie czwarte i odpowiedzi przeczącej na pytanie szóste: czy art. 7 ust. 1 dyrektywy sprzeciwia się przepisowi krajowemu takiemu jak art. 122 ust. 3 lit. d) ustawy nr 272/2004, w sytuacji gdy ustawa ta pozostawia pracodawcy, stosownie do jego uznania, decyzję, czy zezwolić na rozłąkę z małoletnim w okresie urlopu rodzica zastępczego, a jeżeli tak, to czy brak możliwości skorzystania z urlopu w konsekwencji zastosowania tego przepisu ustawy stanowi naruszenie prawa Unii i spełnia przesłanki do dochodzenia odszkodowania przez pracownika? Jeżeli tak, to czy takie odszkodowanie powinno być wypłacane przez państwo z tytułu naruszenia art. 7 dyrektywy, czy przez jednostkę publiczną będącą pracodawcą, która nie zapewniła opieki w okresie rozłąki z podopiecznym? Czy w takiej sytuacji do uzyskania prawa do odszkodowania jest wymagane, by pracownik wnioskuje o przyznanie mu prawa do rozłąki z małoletnim, a pracodawca nie wydał takiego zezwolenia?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

- 34 W pierwszej kolejności rząd niemiecki zastanawia się nad znaczeniem zadanych pytań dla sprawy, z tego powodu, iż spór w postępowaniu głównym dotyczy zapłaty kwot pieniężnych żądanych przez rodziców zastępczych tytułem wynagrodzenia.
- 35 Należy podkreślić w tym względzie, że z wyjątkiem szczególnego przypadku dotyczącego corocznego płatnego urlopu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 dyrektywy 2003/88, dyrektywa ta ogranicza się do uregulowania niektórych aspektów organizacji czasu pracy celem zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, tak że zasadniczo nie ma ona zastosowania do wynagrodzenia pracowników (wyroki: z dnia 26 lipca 2017 r., Hålvä i in., C-175/16, EU:C:2017:617, pkt 25; z dnia 21 lutego 2018 r., Matzak, C-518/15, EU:C:2018:82, pkt 24).
- 36 Niemniej stwierdzenie to nie oznacza, że nie należy odpowiedzieć na zadane w niniejszej sprawie pytania.

- 37 Sąd odsyłający uważa bowiem, że niezbędna mu jest wykładnia pewnych przepisów dyrektywy 2003/88, aby mógł orzec w przedmiocie toczącego się przed nim sporu. W szczególności, jak zasadniczo zaznaczył rzecznik generalny w pkt 40 i 41 swojej opinii, sąd ten pragnie ustalić, czy rodzice zastępczy, tacy jak będący osobami fizycznymi skarżący w postępowaniu głównym, korzystają w świetle prawa Unii z prawa do okresów odpoczynku, dni wolnych od pracy i urlopu, na których opierają swe żądania zapłaty dodatków do wynagrodzenia i odszkodowania, oraz czy ustawa nr 272/2004, która przewiduje ustanowienie w sposób ciągły opieki nad powierzonymi rodzicom zastępczym małoletnimi, jest zgodna z przepisami dyrektywy 2003/88, które to pytania mają charakter wstępny w porównaniu z kwestią dotyczącą istnienia prawa do zapłaty dodatków do wynagrodzenia i do odszkodowania, której rozpoznanie należy do sądu krajowego.
- 38 W takich okolicznościach istnieje ewidentny związek między pytaniami prejudycjalnymi a stanem faktycznym leżącym u podstaw sprawy zawisłej przed sądem odsyłającym.
- 39 W drugiej kolejności należy zaznaczyć, że zarówno z art. 137 WE (obecnie art. 153 TFUE), który stanowi podstawę prawną dyrektywy 2003/88, jak i z motywów 1, 2, 4 i 5 tej dyrektywy oraz z samego brzmienia art. 1 ust. 1 tejże dyrektywy, wynika, że jej celem jest ustanowienie minimalnych wymagań dążących do polepszenia warunków życia i pracy pracowników poprzez zbliżanie krajowych przepisów prawa pracy, w szczególności w zakresie czasu pracy (zob. podobnie wyrok z dnia 12 października 2004 r., Wippel, C-313/02, EU:C:2004:607, pkt 46).
- 40 Skoro dyrektywa 2003/88 ma zatem zastosowania jedynie do pracowników, należy ustalić, czy będący osobami fizycznymi skarżący w postępowaniu głównym mogą być uznani za „pracowników” w rozumieniu tej dyrektywy.
- 41 Dla celów stosowania dyrektywy 2003/88 pojęcie „pracownika” nie może być różnie interpretowane w zależności od przepisów krajowych, lecz ma samodzielne znaczenie na gruncie prawa Unii. Winno ono być definiowane w oparciu o obiektywne kryteria, które charakteryzują stosunek pracy odnośnie do praw i obowiązków danej osoby. Tymczasem istotną cechą charakterystyczną stosunku pracy jest okoliczność, że dana osoba wykonuje przez pewien okres, na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem, pracę, w zamian za którą otrzymuje wynagrodzenie (wyrok z dnia 14 października 2010 r., Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Wynika z tego, że stosunek pracy zakłada istnienie stosunku podporządkowania między pracownikiem a jego pracodawcą. Istnienie takiego stosunku należy oceniać odrębnie dla każdego szczególnego wypadku na podstawie wszystkich elementów i okoliczności charakteryzujących stosunki między stronami (wyrok z dnia 10 września 2015 r., Holterman Ferho Exploitatie i in., C-47/14, EU:C:2015:574, pkt 46).
- 43 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że rodzice zastępczy w sprawie w postępowaniu głównym muszą zasadniczo w sposób ciągły zapewniać wychowanie, opiekę i kształcenie powierzonych im przez organ publiczny małoletnich oraz że otrzymują oni wynagrodzenie w zamian za wykonywanie tej działalności. Ponadto owi rodzice zastępczy muszą być nie tylko upoważnieni do pełnienia takiej funkcji, lecz muszą również, zgodnie z art. 8 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 679/2003, zawrzeć „umowę o pracę o charakterze szczególnym” z właściwą zajmującą się ochroną małoletnich służbą, która to umowa jest ważna przez okres ważności upoważnienia i której wykonanie rozpoczyna się w dacie otrzymania decyzji o umieszczeniu w pieczy zastępczej. Wykonanie tej umowy może zostać zawieszona lub może ona ulec rozwiązaniu zgodnie z krajowymi przepisami prawa pracy. Rodzice zastępczy, o których mowa, zdają się korzystać również z prawa do zabezpieczenia społecznego oraz z prawa do szkolenia zawodowego.

- 44 Ponadto zgodnie z rozpatrywanym w postępowaniu głównym uregulowaniem krajowym owi rodzice zastępczy powinni zezwolić zajmującej się ochroną małoletnich służbie publicznej, z którą zawarli umowę, na nadzorowanie ich działalności zawodowej i ocenę rozwoju powierzonych im pieczy dzieci.
- 45 Z całości tych okoliczności wynika, że będący osobami fizycznymi skarżący w postępowaniu głównym znajdują się wobec służby publicznej, z którą zawarły umowę, w stosunku podporządkowania, który materializuje się poprzez stały nadzór i ocenę ich działalności przez tę służbę pod kątem określonych w tej umowie wymogów i kryteriów w celu wypełniania zadań w zakresie ochrony małoletnich, do której upoważniona jest ustawowo ta służba.
- 46 Ocenę tej nie podważa okoliczność, że rodzice zastępczy, tacy jak będące osobami fizycznymi skarżące w postępowaniu głównym, dysponują znacznym zakresem uznania w odniesieniu do codziennego wykonywania swych zadań oraz że zadania, jakie są im powierzone, są „zadaniami opartymi na zaufaniu” lub zadaniami w interesie ogólnym (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 września 2014 r., Haralambidis, C-270/13, EU:C:2014:2185, pkt 39–41; z dnia 9 lipca 2015 r., Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, pkt 41).
- 47 Ponadto fakt, iż działalność rodziców zastępczych zbieżna jest w znacznej mierze z obowiązkami, jakie spoczywają na rodzicach w odniesieniu do ich własnych dzieci, nie wyłącza, w świetle tego, co zostało wskazane w pkt 43–45 niniejszego wyroku, możliwości zakwalifikowania tych rodziców zastępczych jako „pracowników” w rozumieniu dyrektywy 2003/88.
- 48 Wynika z tego, że rozpatrywanych w postępowaniu głównym rodziców zastępczych należy uznać za „pracowników” w rozumieniu dyrektywy 2003/88.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 49 Poprzez swoje pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 1 ust. 3 dyrektywy 2003/88 w związku z art. 2 ust. 2 dyrektywy 89/391 należy interpretować w ten sposób, że działalność rodzica zastępczego, polegająca, w ramach stosunku pracy z organem publicznym, na przyjęciu i integracji małoletniego we własnym domu i zapewnieniu w sposób ciągły harmonijnego rozwoju i kształcenia tego małoletniego, nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2003/88.
- 50 Należy w tym względzie przypomnieć, że art. 1 ust. 3 dyrektywy 2003/88 definiuje zakres stosowania tej dyrektywy w drodze odesłania do art. 2 dyrektywy 89/391.
- 51 Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 dyrektywy 89/391 ma ona zastosowanie we „wszystkich sektorach działalności”, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, wśród których to sektorów figurują usługi.
- 52 Niemniej jak wynika z art. 2 ust. 2 akapit pierwszy tej dyrektywy, wyżej wskazana dyrektywa nie ma zastosowania tam, gdzie odrębność określonej specyficznej działalności w służbie publicznej, np. w siłach zbrojnych lub policji albo też w określonych specyficznych rodzajach działalności w ochronie cywilnej sprzeciwia się temu w wiążący sposób. Akapit drugi tego przepisu uściśla jednak, że w takim wypadku bezpieczeństwo i higiena pracy pracowników powinny być zapewnione w sposób możliwie jak najszerszy, z uwzględnieniem zasad i celów niniejszej dyrektywy.
- 53 Należy w tym względzie zauważyć w pierwszej kolejności, że wyjątek przewidziany w art. 2 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 89/391 winien otrzymać wykładnię, która ogranicza jego zakres do tego, co jest absolutnie niezbędne do ochrony interesów, które zezwala on chronić państwom członkowskim (zob. podobnie wyrok z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in., od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 54).

- 54 W odniesieniu, w drugiej kolejności, do pojęcia „służby publicznej” w rozumieniu art. 2 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 89/391 należy wskazać, że rzeczony przepis nie zawiera żadnej definicji tego pojęcia i nie posługuje się również odesłaniem do przepisów krajowych jeżeli chodzi o znaczenie, jakie należałoby nadać temu pojęciu. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem z wymogu jednolitego stosowania prawa Unii oraz zasady równego traktowania wynika, że treść przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich do celów ustalenia jego znaczenia i zakresu, powinna zwykle być w całej Unii Europejskiej przedmiotem autonomicznej i jednolitej wykładni, którą należy ustalać z uwzględnieniem kontekstu tego przepisu oraz zamierzonego celu danego uregulowania (zob. wyroki: z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 7 września 2017 r., Schottelius, C-247/16, EU:C:2017:638, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Należy w tym względzie podkreślić, że kryterium użyte w art. 2 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 89/391 dla wykluczenia określonej działalności z zakresu stosowania tej dyrektywy i pośrednio z zakresu stosowania dyrektywy 2003/88 oparte jest nie na przynależności pracowników do jednego z sektorów służby publicznej, o których mowa w tym przepisie, branych pod uwagę całościowo, lecz wyłącznie na specyficznym charakterze szczególnych zadań wykonywanych przez pracowników sektorów objętych tym przepisem, który to charakter uzasadnia wyjątek od reguł w zakresie ochrony bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników, z uwagi na absolutną konieczność zagwarantowania skutecznej ochrony zbiorowości (zob. podobnie wyrok z dnia 12 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania, C-132/04, niepublikowany, EU:C:2006:18, pkt 24).
- 56 Z funkcjonalnej natury takiego kryterium wynika, że wyrażenie „służba publiczna” w rozumieniu art. 2 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 89/391 obejmuje nie tylko sektory, w których pracownicy są związani organicznie z państwem czy innym organem publicznym, lecz również sektory, w których pracownicy wykonują swoją działalność na rzecz osoby prywatnej, która przejmuje, pod kontrolą organów publicznych, zadania leżące w interesie ogólnym, należące do zasadniczych funkcji państwa.
- 57 Ponadto należy w tym względzie stwierdzić, że art. 2 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 89/391 przytacza siły zbrojne, policję i ochronę cywilną jedynie tytułem przykładów.
- 58 Ze względu na potencjalne różnice między państwami członkowskimi w zakresie konkretnej organizacji zadań leżących w interesie ogólnym należących do zasadniczych funkcji państwa tego rodzaju wykładnia funkcjonalna pojęcia „służby publicznej” jest ponadto uzasadniona koniecznością zapewnienia jednolitego stosowania dyrektywy 89/391 w tych państwach (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, pkt 24).
- 59 Wyjątek przewidziany w art. 2 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 89/391 ma zatem zastosowanie, w ten sam sposób, do pracowników, którzy wykonują specyficzną działalność utożsamianą z pracą w organie publicznym, bez względu na to, czy ich pracodawcą jest organ publiczny, czy osoba prywatna odpowiedzialna za zadanie leżące w interesie ogólnym należące do zasadniczych funkcji państwa.
- 60 Z przedłożonych Trybunałowi akt sprawy wynika, że rodzice zastępczy mogą być zatrudniani w Rumunii zarówno przez organ publiczny odpowiedzialny, między innymi, za ochronę małoletnich, jak i przez działającą pod jego kontrolą jednostkę prywatną. W tym wypadku będący skarżącymi w postępowaniu głównym rodzice zastępczy są zatrudnieni wszyscy przez organ publiczny. Mają oni w ramach tego stosunku pracy za zadanie zagwarantować harmonijny rozwój powierzonych im pieczy małoletnich, zapewnić integrację tych małoletnich z własną rodziną i przygotować ponowne włączenie tych małoletnich do ich rodziny biologicznej lub ich integrację z rodziną adopcyjną.
- 61 Działalność ich stanowi tym samym element ochrony małoletnich, która jest zadaniem leżącym w interesie ogólnym, należącym do zasadniczych funkcji państwa.

- 62 Ponadto specyfika tej działalności w porównaniu z innymi działaniami związanymi z ochroną małoletnich wynika z faktu, że jej celem jest integracja powierzonego rodzicowi zastępczemu małoletniego, w sposób ciągły i na długi okres czasu, w jego domu i z jego rodziną.
- 63 Z powyższego wynika, że tego rodzaju działalność należy uznać za wchodzącą w zakres specyficznej działalności, o której mowa w art. 2 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 89/391.
- 64 W trzeciej kolejności – Trybunał orzekł już, że do właściwych pewnym specyficznym działalnościami odrębności, które uzasadniają, zgodnie z art. 2 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 89/391, zastosowanie wyjątku od reguł w zakresie ochrony bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników, należy fakt, że z uwagi na ich charakter nie nadają się one do planowania w ich ramach czasu pracy (wyrok z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in., od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 55).
- 65 Artykuł 2 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 89/391 umożliwia zatem utrzymanie skuteczności szczególnych działań służby publicznej, których ciągłość jest niezbędna dla zapewnienia skutecznego wykonania zasadniczych funkcji państwa (zob. podobnie postanowienie z dnia 14 lipca 2005 r., Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, pkt 50).
- 66 Ten wymóg ciągłości należy oceniać przy uwzględnieniu specyficznego charakteru danej działalności.
- 67 Jak podkreślił zatem Trybunał, wymóg ciągłości służb działających w domenach zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego nie stoi na przeszkodzie temu, by jeżeli odbywają się one w normalnych warunkach, działania tych służb mogły być organizowane, w tym w odniesieniu do godzin pracy ich pracowników, tak, aby wyjątek przewidziany w art. 2 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 89/391 miał do tych służb zastosowanie jedynie w wypadkach o wyjątkowej sile i skali (zob. między innymi podobnie wyroki: z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in., od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 55, 57; a także z dnia 12 stycznia 2006 r., Komisja/Hiszpania, C-132/04, niepublikowany, EU:C:2006:18, pkt 26).
- 68 Niemniej orzecznictwa tego nie można interpretować w ten sposób, że wyklucza się, iż niektóre konkretne działania służby publicznej wykazują, nawet jeżeli są wykonywane w normalnych warunkach, tak specyficzne cechy charakterystyczne, że ich natura stoi w sposób nieunikniony na przeszkodzie planowaniu czasu pracy w sposób określony w wymogach zawartych w dyrektywie 2003/88.
- 69 To w świetle tych okoliczności należy ustalić, czy rozpatrywana w postępowaniu głównym działalność rodzica zastępczego wykazuje określone właściwe jej odrębności uzasadniające zastosowanie w stosunku do niej wyjątku wynikającego z art. 1 ust. 3 dyrektywy 2003/88 w związku z art. 2 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 89/391.
- 70 Z postanowienia odsyłającego wynika w tym względzie, że z wyjątkiem okresów takich jak okresy, w których powierzony ich pieczy małoletni przebywa w szkole, rodzice zastępczy wykonują, na podstawie rozpatrywanego w postępowaniu głównym uregulowania krajowego, swą działalność w sposób ciągły, w tym w podczas dni cotygodniowego odpoczynku, dni ustawowo wolnych od pracy i dni, które nie są uważane za dni robocze, oraz w trakcie swego corocznego urlopu, z zastrzeżeniem przypadku, gdy dyrekcja generalna dopuszcza rozłąkę z tym małoletnim podczas rzeczony corocznego urlopu. Władze rumuńskie stworzyły zatem funkcję rodzica zastępczego w taki sposób, że powierzony takiemu rodzicowi małoletni integruje się w sposób ciągły i przez długi okres czasu w domu i z rodziną tego rodzica. Integracja ta ma na celu umożliwienie małoletniemu rozwoju, tak długo jak jest to konieczne, w sprzyjającej harmonijnemu rozwojowi uczuciowej i wychowawczej atmosferze.

- 71 Ciągła i trwająca przez długi okres czasu integracja w domu i rodzinie rodzica zastępczego małoletnich, którzy z powodu swej trudnej sytuacji rodzinnej wykazują szczególną podatność na zagrożenia, stanowi właściwy środek do celów ochrony najlepszego interesu dziecka, jaki został określony w art. 24 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 72 W tych okolicznościach obowiązek przyznania rodzicowi zastępczemu, w regularnych odstępach czasu, prawa do rozłąki z powierzonym jego pieczy małoletnim po odbyciu określonej liczby godzin pracy lub w trakcie okresów, które, tak jak dni cotygodniowego lub corocznego odpoczynku, są generalnie utożsamiane z momentami sprzyjającymi rozwojowi życia rodzinnego, stałoby w bezpośredniej sprzeczności z celem integracji powierzonego rodzicowi zastępczemu małoletniego w sposób ciągły i przez długi okres czasu w domu i rodzinie tego rodzica, do którego dążą organy rumuńskie.
- 73 Należy również podkreślić w tym kontekście, że w przeciwieństwie do tego, co utrzymuje Komisja, ustanowienie systemu rotacyjnego rodziców zastępczych lub posłużenie się wymiennymi rodzicami zastępczymi, których pieczy zastępczej powierzano by małoletnich podczas przyznanych głównym odpowiedzialnym za nich rodzicom zastępczym dni wolnych od pracy, stałoby w sprzeczności z zasadniczym aspektem ustanowionego przez organy rumuńskie systemu pieczy zastępczej, a mianowicie utrzymaniem w sposób ciągły i przez długi okres czasu uprzywilejowanego związku między umieszczonym w pieczy małoletnim a rodzicem zastępczym, którego cechą charakterystyczną jest integracja tego małoletniego w domu i w rodzinie rodzica zastępczego.
- 74 Ograniczenie zatem tygodniowych godzin pracy rodziców zastępczych, zgodnie z art. 6 dyrektywy 2003/88, i zmuszenie pracodawcy do przyznania im, zgodnie z art. 5 i 7 tej dyrektywy, możliwości korzystania z dni cotygodniowego lub corocznego odpoczynku, w trakcie których zostaliby oni zwolnieni z wykonywania swej działalności, a w konsekwencji ze sprawowania opieki nad powierzonymi ich pieczy małoletnimi, nie może być zgodne z właściwymi tej działalności odrębnościami, które wymagają tego, aby rodzic zastępczy przyjął w sposób ciągły i na długi okres czasu objętego jego opieką małoletniego w swoim domu i w swojej rodzinie.
- 75 Tymczasem o ile zgodnie z art. 17 dyrektywy 2003/88 można, na określonych warunkach, wprowadzić odstępstwo od art. 5 tej dyrektywy, dotyczącego cotygodniowego odpoczynku, i art. 6 tej dyrektywy, dotyczącego maksymalnego tygodniowego wymiaru czasu pracy, o tyle nie jest tak w odniesieniu do prawa do corocznego urlopu, określonego w art. 7 tej dyrektywy.
- 76 Wynika z tego, że właściwe dla rozpatrywanej w postępowaniu głównym działalności rodzica zastępczego odrębności należy uznać za sprzeciwiające się w wiążący sposób stosowaniu do rzeczonych rodziców zastępczych dyrektywy 2003/88.
- 77 Należy również zauważyć w tym względzie, że istotna cecha charakterystyczna działalności rodzica zastępczego takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, czyli obowiązek ciągłej integracji małoletniego w domu i rodzinie rodzica zastępczego, odróżnia tę działalność od działalności rodziców zastępczych rozpatrywanej w sprawie, na kanwie której wydany został wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Hälvä i in. (C-175/16, EU:C:2017:617). Ci ostatni nie byli bowiem związani takim obowiązkiem i ich czas pracy był w dużym stopniu z góry określony w umowach o pracę, które łączyły ich z pracodawcą, ze względu na to iż z jednej strony liczba 24-godzinnych okresów pracy, którą świadczyli, w okresie rocznym była określona w tych umowach, a z drugiej strony rzeczony pracodawca określał z góry listy ukazujące, w regularnych odstępach czasu, okresy 24-godzinne, podczas których rodzic zastępczy był odpowiedzialny za zarządzanie domem dziecka (wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Hälvä i in., C-175/16, EU:C:2017:617, pkt 33).
- 78 W czwartej kolejności należy przypomnieć, że chociaż gdy ze względu na właściwe im odrębności określone działalności specyficzne dla służby publicznej są wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy 2003/88, to art. 2 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 89/391 wymaga również od właściwych organów

zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników „w sposób możliwie jak najszerszy” (postanowienie z dnia 14 lipca 2005 r., Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, pkt 56).

- 79 Należy zauważyć w tym względzie, że zgodnie z art. 122 ust. 3 lit. c) ustawy nr 272/2004 umowa zawarta między rodzicem zastępczym a organem publicznym lub upoważnionym organem prywatnym winna umożliwiać rodzicowi zastępczemu korzystanie z „czasu wolnego”. Wynika z tego, że istnieją okresy, w ciągu których rodzic zastępczy nie ma obowiązku zajmowania się w aktywny sposób powierzonym jego pieczy małoletnim, na przykład gdy małoletni ten przebywa w szkole, co pozwala rodzicowi zastępczemu na rozporządzanie tymi okresami czasu bez istotnych ograniczeń.
- 80 Ponadto rodzice zastępczy nie mają obowiązku pozostania w swoim miejscu zamieszkania, ale posiadają wolność przemieszczania się, zwłaszcza w celach rekreacyjnych, o ile zasadniczo towarzyszą im powierzeni ich pieczy małoletni.
- 81 W dodatku z art. 122 ust. 3 lit. d) ustawy nr 272/2004 i z art. 10 ust. 1 lit. f) dekretu ustawodawczego wynika, że rodzice zastępczy mogą w pewnych okresach w roku wносить do właściwego organu o zezwolenie na prawo do rozłąki z małoletnim. W tym względzie z przedstawionych Trubunałowi akt sprawy i z dostarczonych przez rząd rumuński podczas rozprawy informacji wynika, że tego rodzaju zezwolenie zostanie udzielone, jeśli właściwy organ uzna, że nie będzie się to z uszczerbkiem dla prawidłowej realizacji powierzonego rodzicom zastępczym zadania.
- 82 Z powyższego wynika, że organy rumuńskie zadbały o to, by, zgodnie z art. 2 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 89/391, zapewnić rodzicom zastępczym, w odniesieniu do organizacji ich czasu pracy, bezpieczeństwo i higienę pracy w sposób możliwie jak najszerszy.
- 83 Należy również dodać, że ograniczenia w przyznanym każdemu pracownikowi w art. 31 ust. 2 karty prawie do okresów codziennego i cotygodniowego odpoczynku oraz do okresów corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego mogą być wprowadzane wyłącznie przy poszanowaniu ścisłych warunków przewidzianych w art. 52 ust. 1 tej karty, a w szczególności istoty wspomnianego prawa (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 listopada 2018 r., Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, pkt 59; z dnia 6 listopada 2018 r., Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, pkt 54).
- 84 W niniejszym przypadku, jak zaznaczono w pkt 79 niniejszego wyroku, art. 122 ust. 3 lit. c) ustawy nr 272/2004 wymaga, by umowa zawarta między rodzicem zastępczym a jego pracodawcą zawierała elementy dotyczące planowania czasu wolnego rodzica zastępczego. Planowanie to winno jednak uwzględniać program powierzonego ich pieczy małoletniego.
- 85 Ponadto z przepisów wymienionych w pkt 81 niniejszego wyroku wynika, że rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe przyznaje rodzicom zastępczym prawo do corocznego płatnego urlopu, lecz uzależnia ich prawo do skorzystania z tego urlopu bez powierzonego ich pieczy małoletniego od zezwolenia pracodawcy, które powinno być udzielane przy poszanowaniu wymogu prawidłowej realizacji zadania ochrony danego małoletniego.
- 86 Wprowadzone w ten sposób ustawowe ograniczenia w prawie rodziców zastępczych do okresów codziennego i cotygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu są zgodne z istotą tego prawa. Ponadto wydają się one konieczne do realizacji uznanego przez Unię celu interesu ogólnego, jakim jest ochrona najlepszego interesu dziecka określonego w art. 24 karty, w sposób, w jaki cel ten został sformułowany w przepisach rumuńskich, i któremu odpowiada obowiązek zapewnienia przez rodzica zastępczego w sposób ciągły integracji umieszczonego w jego domu i jego rodzinie małoletniego oraz czuwania nad harmonijnym rozwojem tego małoletniego i opieki nad nim.

- 87 W konsekwencji tego rodzaju ograniczenia są wprowadzone przy poszanowaniu warunków przewidzianych w art. 52 ust. 1 karty.
- 88 Mając na względzie całość powyższych rozważań, na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 1 ust. 3 dyrektywy 2003/88 w związku z art. 2 ust. 2 dyrektywy 89/391 należy interpretować w ten sposób, że działalność rodzica zastępczego, polegająca, w ramach stosunku pracy z organem publicznym, na przyjęciu i integracji małoletniego we własnym domu i zapewnieniu w sposób ciągły harmonijnego rozwoju i kształcenia tego małoletniego, nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2003/88.

W przedmiocie pytań od drugiego do siódmego

- 89 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania od drugiego do siódmego.

W przedmiocie kosztów

- 90 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 1 ust. 3 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy w związku z art. 2 ust. 2 dyrektywy Rady 89/391/EWG z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy należy interpretować w ten sposób, że działalność rodzica zastępczego, polegająca, w ramach stosunku pracy z organem publicznym, na przyjęciu i integracji małoletniego we własnym domu i zapewnieniu w sposób ciągły harmonijnego rozwoju i kształcenia tego małoletniego, nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2003/88.

Podpisy