



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
J. КОКОТТ  
от 26 март 2020 година<sup>1</sup>

**Съединени дела C-119/19 P и C-126/19 P**

**Европейска комисия**  
**срещу**  
**Francisco Carreras Sequeros и др.**  
**и**  
**Съвет на Европейския съюз**  
**срещу**  
**Francisco Carreras Sequeros и др.**

„Жалба — Правна уредба на публичната служба — Реформа на Правилника за длъжностните лица от 1 януари 2014 г. — Член 6 от приложение X към Правилника за длъжностните лица — Нови специални разпоредби относно ползването на годишен отпуск от длъжностни лица на Европейския съюз, които са на служба в трета страна — Възражение за незаконосъобразност — Член 31, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Право на отпуск“

### **I. Въведение**

1. Член 31, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз гарантира правото на платен отпуск, но без да регламентира неговата продължителност. Каква следователно следва да е оценката на нов режим, съгласно който на длъжностните лица на Съюза се предоставя значително по-кратък отпуск от този, който са получавали по-рано?
2. Това е централният проблем в настоящата жалба. При това става въпрос, от една страна, за метода и обхвата на анализа на основните права и от друга, за съдебния контрол върху сравнителното претегляне, прието от законодателя.

### **II. Правна уредба**

#### **A. Харта на основните права**

3. Член 31 от Хартата, който се отнася до справедливите и равни условия на труд, в параграф 2 предвижда:

„Всеки работник има право [...] на платен годишен отпуск“.

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: немски.

4. Съгласно Разясненията относно Хартата на основните права<sup>2</sup> член 31, параграф 2 се основава „на Директива 93/104/ЕО относно някои аспекти на организацията на работното време, както и на член 2 от Европейската социална харта и на точка 8 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците“.

## **Б. Европейска социална харта**

5. Европейската социална харта е приета през 1961 г. в рамките на Съвета на Европа<sup>3</sup> и влиза в сила през 1965 г. Ревизираната версия от 1996 г.<sup>4</sup> влиза в сила през 1999 г. Всички държави членки са ратифицирали една от двете редакции, като и двете редакции в член 2 предвиждат право на платен годишен отпуск:

„За да се осигури ефективно упражняване на правото на справедливи условия на труд, договарящите страни се задължават [...] да осигурят платен годишен отпуск в размер най-малко на четири седмици; [...]“.

## **В. Харта на Общността за основните социални права на работниците**

6. Хартата на Общността за основните социални права на работниците<sup>5</sup> е приета от Европейския съвет през 1989 г.<sup>6</sup> В рамките на правилата относно подобряването на условията на живот и труд от дял I относно основните социални права в точка 8 е поместено правото на платен годишен отпуск:

„Всеки работник в Европейската общност има право на седмична почивка и на платен годишен отпуск, чиято продължителност трябва да се сближава постепенно в съответствие с националните практики“.

## **Г. Вторично право**

### **1. Правилник за длъжностните лица**

7. Общата разпоредба на член 1д, параграф 2 от Регламент № 31 относно Правилника за длъжностните лица<sup>7</sup> (наричан по-нататък „Правилникът за длъжностните лица“) гласи:

„На длъжностни лица на активна служба се осигуряват условия на труд, отговарящи на подходящи стандарти за здравословни и безопасни условия, които са най-малко равни на минималните изисквания, приложими съгласно мерките, приети в тези области по силата на Договорите“.

2 ОВ С 303, 2007 г., стр. 17.

3 European Treaty Series № 35.

4 European Treaty Series № 163.

5 Документ 10928/89 на Съвета. Публикация на Комисията може да се намери в Службата за официални публикации: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122/language-de/format-PDF>.

6 Заключения на председателството на Европейския съвет от 8 и 9 декември 1989 г.

7 Регламент № 31 (ЕИО), 11 (ЕОАЕ) относно Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на други служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 45, 1962 г., стр. 1385).

8. В дял IV, който се отнася до условията на труд на длъжностните лица, се съдържа глава 2, която урежда отпуската на длъжностните лица. Член 57, параграф 1 от нея гласи:

„Длъжностните лица имат право на годишен отпуск в размер на не по-малко от 24 работни дни и не повече от 30 работни дни на календарна година в съответствие с правила, определени с общо съгласие от органите по назначаването на институциите на Съюза след консултации с Комитета по правилника за персонала“.

9. Приложение X към Правилника за длъжностните лица съдържа специални разпоредби за длъжностните лица на Европейския съюз, които са на служба в трета държава. До 31 декември 2013 г. за всяка календарна година длъжностното лице е имало право на три и половина работни дни за всеки пълен месец служба.

10. Регламент № 1023/2013 от 22 октомври 2013 г.<sup>8</sup> изменя член 6 от приложение X, както следва:

„За всяка календарна година длъжностното лице има право на годишен отпуск в размер на два работни дни за всеки прослужен пълен месец служба.

Независимо от първа алинея на настоящия член, длъжностните лица, вече изпратени на работа в трета държава на 1 януари 2014 г., имат право на:

- три работни дни от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2014 г.;
- два и половина работни дни от 1 януари 2015 г. до 31 декември 2015 г.“.

11. В този смисъл съображение 27 от Регламент № 1023/2013 гласи:

„Необходимо е да се осъвременят условията на труд на персонала, работещ в трети държави, и да се постигне по-голяма разходна ефективност, като се постигат икономии от разходите. Следва да се адаптират годишните отпуски [...]“.

12. Член 8 от приложение X към Правилника за длъжностните лица предвижда специален отпуск за почивка:

„По изключение органът по назначаване може със специално мотивирано решение да разреши на длъжностното лице отпуск за почивка на основание особено вредни условия на живот в мястото му на работа. Органът по назначаване определя града/овете, където може да се ползва този отпуск за почивка, за всяко отделно място на работа.

Длъжностни лица, които участват в курсове за повишаване на професионалната квалификация съгласно член 24а от Правилника за персонала и на които е бил предоставен отпуск за почивка съгласно първа алинея от настоящия член, когато е уместно, вземат мерки за съчетаване на периодите за повишаване на професионалната си квалификация със своя отпуск за почивка“.

<sup>8</sup> Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и на Условията за работа на другите служители на Европейския съюз, ОВ L 287, 2013 г., стр. 15).

## 2. Директивата за работното време

13. Директива 93/104/ЕО относно някои аспекти на организацията на работното време<sup>9</sup> е отменена с Директивата за работното време<sup>10</sup>.

14. Съгласно съображение 4 от Директивата за работното време подобряването на здравето на работниците при работа е цел, която не следва да бъде подчинена само на икономически съображения.

15. Член 7, параграф 1 от Директивата за работното време предвижда минимален платен годишен отпуск от четири седмици:

„Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всеки работник има право на платен годишен отпуск от най-малко четири седмици в съответствие с условията за придобиване на право и предоставяне на такъв отпуск, предвидени от националното законодателство и/или практика“.

## III. Обстоятелства в основата на спора и производство пред Общия съд

16. Жалбоподателите пред Общия съд — г-н Carreras Sequeros и др. (наричани по-нататък „жалбоподателите“), са длъжностни лица или договорно наети служители на Европейската комисия. Всички те вече са били изпратени на работа в трети държави на 1 януари 2014 г.

17. В съответствие с новия член 6, параграф 2, първо тире от Приложение X към Правилника за длъжностните лица за 2014 г. жалбоподателите са получили 36 вместо 42 дни годишен отпуск. Органът по назначаването, съответно органът, оправомощен да сключва договори, отхвърлят всички жалби на жалбоподателите със съответните еднакви по съдържание решения.

18. Поради това жалбоподателите подават жалба до Съда на публичната служба на Европейския съюз, с която искат да се установи, че новият член 6 от приложение X към Правилника за длъжностните лица е незаконосъобразен, и да се отменят решенията, с които от 2014 г. им се намалява годишният отпуск.

19. По-късно жалбата е прехвърлена на Общия съд. Общият съд допуска Съветът на Европейския съюз и Европейският парламент да встъпят в това производство в подкрепа на исканията на Комисията.

20. С обжалваното решение от 4 декември 2018 г. Carreras Sequeros и др./Комисия (T-518/16, EU:T:2018:873) Общият съд отменя решенията за намаляване на броя на предоставените дни годишен отпуск за 2014 г.

21. Общият съд се основава на това, че по своето естество правото на годишен отпуск, посочено в член 31, параграф 2 от Хартата, по принцип цели да насърчи и да подобри условията на живот и труд на работниците<sup>11</sup>. Значителното намаляване на броя на дните годишен отпуск в рамките на три години от 42 на 24 дни не може да се приеме за съвместимо с принципа, който изисква да се насърчава подобряването на условията на живот и труд на заинтересованите лица<sup>12</sup>. То не

9 Директива 93/104/ЕО на Съвета от 23 ноември 1993 година относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ, L 307, 1993 г., стр. 18).

10 Директива 2003/88/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време (ОВ L 299, 2003 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 3).

11 Т. 88 от обжалваното решение.

12 Т. 90 от обжалваното решение.

се компенсира от други привилегии на заинтересованите лица<sup>13</sup> и не е обосновано<sup>14</sup>. По отношение на основанието за постигане на икономии Съдът вече е приел, че съображения, изведени от необходимостта да се защитят финансовите интереси на Съюза, не могат да бъдат изтъквани като оправдание за нарушаване на правото на платен годишен отпуск, гарантираното от член 31, параграф 2 от Хартата<sup>15</sup>. Също така не е видно законодателят да се е постарал да осигури подходящ баланс между целта за осъвременяване на условията на труд и правата на заинтересованите лица. Следователно Комисията не може надлежно да се позове на новия член 6 от приложение X към Правилника за длъжностните лица, за да постанови обжалваните решения<sup>16</sup>.

#### IV. Производство пред Съда на Европейския съюз

22. Жалби срещу решението подават Комисията (дело C-119/19 P) и Съвета (дело C-126/19 P), като Съдът съединява делата по тях. В допълнение към своята жалба Съветът подава идентична по съдържание насрещна жалба към жалбата на Комисията.

23. С решение от 29 юли 2019 г., Комисия/Carreras Sequeros и др. и Съвет/Комисия (C-119/19 P и C-126/19 P, непубликувано, EU:C:2019:658) председателят на Съда отхвърля молбата за встъпване на Европейската служба за външна дейност.

24. Европейската комисия иска:

- да се отмени решение от 4 декември 2018 г., Carreras Sequeros и др./Комисия, T-518/16,
- да се върне делото на Общия съд, за да се произнесе по второто, третото и четвъртото основание на жалбата в първоинстанционното производство,
- да не се произнася по съдебните разноски.

25. В жалбата и насрещната си жалба Съветът на Европейския съюз иска:

- да бъдат уважени неговата жалба и неговата насрещна жалба,
- да се разгледа делото и жалбата в първоинстанционното производство да се отхвърли като неоснователна,
- да се осъдят жалбоподателите в първоинстанционното производство да заплатят съдебните разноски, които Съветът е направил в хода на настоящото производство.

26. Европейският парламент иска:

- да се уважат жалбите по свързани дела C-119/19 P и C-126/19 P.

27. От своя страна г-н Carreras Sequeros и др. искат:

- да се отхвърлят жалбите на Комисията (C-119/19 P) и на Съвета (C-126/19 P), както и насрещната жалба на Съвета по дело C-119/19 P;

<sup>13</sup> Т. 91—96 от обжалваното решение.

<sup>14</sup> Т. 98 и сл. от обжалваното решение.

<sup>15</sup> Т. 102 от обжалваното решение, позовавайки се на решение от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12, RX-II, EU:C:2013:570, т. 55).

<sup>16</sup> Т. 112 от обжалваното решение.

– Комисията и Съветът да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски.

28. Страните са изложили становищата си в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 февруари 2020 г.

## V. Съображения

29. Наистина, жалбата пред Общия съд формално е насочена директно срещу решенията, с които на жалбоподателите са определени дните отпуск за 2014 г. Тези решения обаче са основани на новия задължителен режим за отпуска на длъжностни лица в трети държави по член 6 от приложение X към Правилника за длъжностните лица. Ето защо съгласно член 277 ДФЕС жалбоподателите подават възражение за незаконосъобразност на този нов режим, който е предмет на спора между страните пред Общия съд, а също и на настоящите жалби.

30. Най-напред ще изясня защо според мен насрещната жалба на Съвета е недопустима, и ще разгледам доводите на жалбоподателите относно компетентността на Съда. След това ще се занимавам с критиката по отношение на обосноваването на обжалваното съдебно решение.

### A. По допустимостта на насрещната жалба на Съвета

31. Особеното в настоящия спор е, от една страна, че разглежданото решение е обжалвано както от Комисията, така и от Съвета с жалби по междуременно съединените дела C-119/19 P и C-126/19 P, а от друга страна, че Съветът е подал и насрещна жалба към жалбата на Комисията по дело C-119/19 P, в която той използва еднакви, дори дословно идентични основания срещу същото съдебно решение на Общия съд, което той вече е обжалвал със своята жалба по дело C-126/19 P.

32. Всъщност съдебно решение не може да се обжалва едновременно с жалба и с насрещна жалба<sup>17</sup>. Тъй като обаче друга, по-късно подадена жалба, която се отнася до спор между същите страни, излага същите основания и цели отмяна на същия правен акт, се явява недопустима поради наличие на висящ процес<sup>18</sup>, заинтересована страна може да подаде само една жалба с едни и същи основания срещу съдебно решение<sup>19</sup>.

33. Следователно насрещната жалба на Съвета трябва да бъде отхвърлена като недопустима.

### Б. Допустимост на жалбата пред Общия съд (първо основание на жалбата на Съвета)

34. С първото основание на своята жалба Съветът твърди грешка при прилагане на правото по отношение на компетентността на Общия съд. С това основание Съветът оспорва, от една страна, разпореждането на Общия съд и от друга, обхвата, който Общият съд е придал на възражението за незаконосъобразност.

<sup>17</sup> Решение от 6 октомври 2009 г., GlaxoSmithKline Services/Комисия (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P и C-519/06 P, EU:C:2009:610, т. 31) и решение от 29 юни 2016 г., Омбудсман/Staelen (C-337/15 P, непубликувано, EU:C:2016:670, т. 16 и 17).

<sup>18</sup> Решения от 22 септември 1988 г., Франция/Парламент (358/85 и 51/86, EU:C:1988:431, т. 12) и от 24 ноември 2005 г., Италия/Комисия (C-138/03, C-324/03 и C-431/03, EU:C:2005:714, т. 64).

<sup>19</sup> Решение от 5 април 2017 г., Changshu City Standard Parts Factory и Ningbo Jinding Fastener/Съвет (C-376/15 P и C-377/15 P, EU:C:2017:269, т. 30 и 31).



## **1. По твърдяното разпореждане на Общия съд**

35. С първата част на първото си основание Съветът, подкрепен от Комисията и Парламента, твърди, че Общият съд квалифицира спорното решение по делото като намаление на броя на дните годишен отпуск на жалбоподателите. Дните отпуск не били намалени, а определени по реда на приложимите правила. С тази квалификация Общият съд имплицитно разпореждал на Комисията да разреши на жалбоподателите определен брой дни отпуск. Общият съд обаче не бил компетентен да постановява подобно разпореждане.

36. Както обаче Съветът сам признава, спорните решения, а именно определянето на дните отпуск за 2014 г., не се поставят под съмнение. А независимо от квалификацията на отменените решения действието на решението на Общия съд произтича от член 266, параграф 1 ДФЕС, съгласно който в случая по главното производство Комисията трябва да предприеме мерките, произтичащи от решението на Общия съд — нито повече, нито по-малко. Ако обжалваното решение се приемело изцяло, тогава по отношение на жалбоподателите Комисията нямало да може да приложи промените на режима за отпуска и трябвало да вземе решения по старите правила<sup>20</sup>.

37. Ето защо това възражение на практика не е насочено срещу твърдяна грешка на Общия съд при преценката на неговата компетентност, а срещу решението по същество, и по-специално срещу инцидентната констатация в точка 112 от обжалваното съдебно решение, че при определянето на броя на дните отпуск на жалбоподателите Комисията не трябвало да се основава на новия член 6 от приложение X към Правилника за длъжностните лица. По-долу следва да се изясни доколко състоятелно е това решение.

38. Доколкото първата част на основанието на жалбата на Съвета е срещу твърдяно разпореждане на Общия съд, тя се основава върху погрешно тълкуване на обжалваното съдебно решение и поради това следва да се отхвърли като неоснователна.

## **2. Обхват на възражението за незаконосъобразност**

39. Във втората част на първото основание Съветът, подкрепен от Комисията и Парламента, твърди, че Общият съд разпростира основаващото се на член 277 ДФЕС възражение за незаконосъобразност върху целия режим за отпуска по член 6 от приложение X към Правилника за длъжностните лица, следователно и върху правилата за 2015 г. и 2016 г., въпреки че предмет на жалбата са решенията относно право на отпуск само за 2014 г.

40. Член 277 ДФЕС няма за цел да позволи на всеки да обжалва законосъобразността на който и да било акт. По-скоро режимът, за който се твърди, че е незаконосъобразен, трябва пряко или косвено да е приложим към фактическото положение, предмет на жалбата<sup>21</sup>. Общият съд правилно е уточнил в такъв смисъл, че обхватът на възражението за незаконосъобразност трябва да бъде сведен до необходимото за разрешаването на спора<sup>22</sup>.

20 Решения от 28 февруари 1989 г., Cargill (201/87, EU:C:1989:100, т. 21) и от 8 ноември 2001 г., Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, т. 33).

21 Решение от 13 юли 1966 г., Италия/Съвет и Комисия (32/65, EU:C:1966:42, стр. 487 от Сборника на немски език). Вж. също и решение от 31 март 1965 г., Macchiorlatti Dalmás/Върховен орган (21/64, EU:C:1965:30, стр. 259 от Сборника на немски език).

22 Т. 30 от обжалваното съдебно решение и цитираната там съдебна практика.

41. Все пак в точка 31 от обжалваното решение Общият съд застъпва достатъчно широко тълкуване на член 277 ДФЕС, за да се осигури ефективен контрол за законосъобразност на актовете с общ характер на институциите в полза на лицата, които не могат да обжалват пряко тези актове. Ето защо приложното поле на член 277 ДФЕС трябва да обхваща актовете на институциите, които са имали значение за приемането на решението, предмет на жалбата за отмяна. Поради това според Общия съд е достатъчно, че посоченото решение се основава предимно на тези актове, макар и формално да не са неговото правно основание.

42. Тези констатации не съответстват напълно на практиката на Съда. Той счита, че ефективният контрол за законосъобразност по член 277 ДФЕС е необходим само доколкото се постановяват решения за прилагане, които пряко и лично засягат жалбоподателите<sup>23</sup>.

43. Строгото прилагане на тази съдебна практика би означавало възражението за незаконосъобразност да се ограничи единствено върху преходния режим по член 6, параграф 2, първо тире от приложение X към Правилника за длъжностните лица за 2014 г. Това е така, тъй като предмет на спора са само констатациите относно правото на отпуск за тази година, а не констатациите за следващите години.

44. Не считам за достатъчни доводите на Общия съд в точки 32—35 от обжалваното съдебно решение, съгласно които връзката между различните етапи на преходния режим и окончателния режим за отпуска оправдава възражението за незаконосъобразност да се разпростре върху всички тези правила. Тъй като реално би било възможно тази връзка да се прекъсне без проблем и анализът на възражението да се ограничи до първия етап на преходния режим. Всъщност не би било изключено в рамките на поставената цел да се вземе под внимание преходният характер и връзката с окончателния режим за отпуска.

45. Въпреки това считам, че подходът на Общия съд в крайна сметка е правилен. Наистина, възражението за незаконосъобразност не може да доведе до установяване на нищожност на инцидентно обжалвания режим и не поражда правни последици между другите заинтересовани страни. Все пак един задълбочен анализ по настоящото производство на практика би изяснил въпроса дали обжалваният режим може да бъде приложен и така да има действие на прецедент при подобни спорове. Също така в интерес на органа по назначаването е да получи възможно най-скоро яснота относно законосъобразността на новите правила за отпуска. Ограничаването на анализа само до режима за 2014 г. би породило риск от по-нататъшни непрекъснати спорове, отнасящи се до следващите години.

46. Всъщност анализът на режима като цяло не води до възможно превишаване на правото на жалбоподателите да подават инцидентни жалби. Задълбоченият анализ на новия режим нито излиза извън доводите на жалбоподателите, нито представлява ново съображение. Напротив, в настоящото производство жалбоподателите нееднократно отбелязват, че се противопоставят на прилагането на новата разпоредба за отпуска за бъдещи години. Не ми се струва от значение обаче фактът, че междувременно двама от жалбоподателите вече не са на служба в трети държави<sup>24</sup>. Освен това и окончателният режим за отпуска е обжалван в други производства, тъй като има две други висящи производства, които се отнасят за 2019 г.<sup>25</sup> Последният етап на новия режим би следвало да намери своето изяснение най-късно в тези производства.

47. С оглед на това считам, че не е уместно спорът относно новия режим за отпуска да се разделя на няколко производства. Това би довело до излишен разход на ресурсите на юрисдикциите на Съюза, но и на страните<sup>26</sup>.

23 Решение от 6 март 1979 г., *Simmenthal*/Комисия (92/78, EU:C:1979:53, т. 41).

24 Т. 38 от обжалваното съдебно решение.

25 Дела T-573/19 (DS и 718 други/Комисия и ЕСВД) и T-576/19 (DV и 10 други/Комисия) (съответно ОВ C 357, 2019 г., стр. 38, 39 и 40).

26 Вж. решение от 6 ноември 2012 г., *Комисия/Éditions Odile Jacob* (C-553/10 P и C-554/10 P, EU:C:2012:682, т. 61).



48. Следователно и втората част на първото основание на жалбата на Съвета трябва да се отхвърли като неоснователна.

49. В случай че Съдът на Европейския съюз не се съгласи със становището ми, анализът би могъл да спре дотук, а делото да се върне на Общия съд. Всъщност не е изключено Общият съд да стигне до друго заключение, ако разгледа само първия етап на преходния режим, тоест значително по-малкото намаляване на полагаемия отпуск.

50. Този подход обаче ми се струва неуместен, тъй като това само би отложило разрешаването на същинския проблем. Ето защо Съдът на Европейския съюз трябва да разгледа и останалите основания на жалбата. В това отношение следва да се отбележи, че принципно съображенията по-долу по същество важат независимо от това дали жалбата пред Общия съд ще се ограничи до преходния режим за 2014 г. Наистина е възможно на различните етапи на преходния режим сравнителното претегляне дали оставащият размер на разрешения отпуск е достатъчен, да води до различни заключения, но по-долу ще докажа, че няма основание да се оспорва който и да е от тези етапи<sup>27</sup>.

## **V. Основателност на жалбата пред Общия съд (жалба на Комисията, както и второ и трето основание на жалбата на Съвета)**

51. Общият съд приема, че новият режим не е съвместим с основното право на отпуск. Той обаче се въздържа да разгледа общия принцип на равно третиране, принципа на защита на оправданите правни очаквания и правото на зачитане на личния и семеен живот, на които жалбоподателите също се позовават.

52. Предвид това със своите две основания Комисията оспорва определени аспекти на анализа на основното право на отпуск по член 31, параграф 2 от Хартата, а именно вземането предвид на Директивата за работното време и на принципа за подобряването на условията на живот и работа на заинтересованите лица, но и невземането предвид на други права на жалбоподателите и разбирането за свободата на действие на законодателя. Второто и третото основание на жалбата на Съвета се отнасят до подобни въпроси.

### ***1. По обвързаността с Директивата за работното време***

53. В първата част на първото основание на Комисията, както и в първата част на второто основание на Съвета се оспорва взимането предвид от Общия съд на Директивата за работното време.

#### ***а) По взимането предвид на Директивата за работното време като такава***

54. Според Съвета, първо, Общият съд — като приел, че в определени случаи директива (в случая Директивата за работното време) може да послужи като основание за жалба срещу институциите — пренебрегнал установената съдебна практика, съгласно която адресати на директивите са държавите членки, а не институциите или органите на Съюза. С оглед на това не можело да се приеме разпоредби на директива да налагат сами по себе си задължения на институциите в отношенията им с техния персонал.

<sup>27</sup> Вж. по-долу, т. 121 и сл.

55. Трябва да се приеме обаче, че жалбоподателите са прави, като считат този довод за несъстоятелен. Той е насочен срещу изложени в точка 61 от обжалваното решение съображения, които не са основание за приемането на решението. Всъщност в точка 64 Общият съд изрично констатира, че Директивата за работното време не може нито самостоятелно, нито във връзка с член 1д, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица<sup>28</sup> да послужи като основание на възражение за незаконосъобразност с оглед обявяване на новия член 6 от приложение X към Правилника за неприложим.

56. Следователно този довод на Съвета следва да се отхвърли.

**б) По взимането предвид на член 31, параграф 2 от Хартата във връзка с Директивата за работното време**

57. Второ, според Съвета и Комисията Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че законодателят е обвързан от съдържанието на Директивата за работното време, тъй като тя е спомената в разясненията на президиума относно член 31, параграф 2 от Хартата на основните права.

58. Наистина, в точка 70 от обжалваното решение Общият съд е приел, че новият член 6 от приложение X към Правилника не бива да се прилага, ако се окаже несъвместим с правото на годишен отпуск, чието естество и цел произтичат от член 31, параграф 2 от Хартата във връзка с Директивата за работното време. В това отношение в точки 67—69 той се позовава на разясненията на президиума на Конвента, съгласно които в член 31, параграф 2 от Хартата е прогласена по-специално същността на Директивата за работното време. Законодателят на Съюза нямам право да не вземе предвид съдържанието на посочената директива.

59. Тези твърдения са опорочени от грешка при прилагане на правото, тъй като неправилно описват отношението между член 31, параграф 2 от Хартата и Директивата за работното време.

60. Наистина, в разясненията на Конвента относно член 31, параграф 2 от Хартата се казва, че тези разпоредби се основават на Директивата за работното време. Освен това съгласно член 52, параграф 7 от Хартата и член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС тези разяснения се вземат надлежно под внимание<sup>29</sup>.

61. Това обаче не води до инкорпориране на цялата Директива за работното време в член 31, параграф 2 от Хартата.

62. Както правилно посочва Комисията, в член 31, параграф 2 от Хартата е прогласено по-скоро само правото на минимален годишен отпуск от четири седмици, предвиден в член 7 от Директивата за работното време<sup>30</sup>. По-конкретно в член 7 от Директивата за работното време става въпрос за разпоредба на правото на Съюза, която определя точната продължителност на годишния отпуск, гарантиран от член 31, параграф 2 от Хартата<sup>31</sup>.

28 Вж. решение от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 43 и 46).

29 Решения от 6 ноември 2018 г., Bauer и Willmeroth (C-569/16 и C-570/16, EU:C:2018:871, т. 55) и Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, т. 52). Вж. също заключението на генералния адвокат Bot по свързани дела TSN и AKT (C-609/17 и C-610/17, EU:C:2019:459, т. 106).

30 Решения от 22 ноември 2011 г., KHS (C-214/10, EU:C:2011:761, т. 37), от 22 май 2014 г., Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, т. 14) и от 6 ноември 2018 г., Kreuziger (C-619/16, EU:C:2018:872, т. 29).

31 Вж. решения от 6 ноември 2018 г., Bauer и Willmeroth (C-569/16 и C-570/16, EU:C:2018:871, т. 85) и Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, т. 74).

63. Подобно конкретизиране е необходимо, тъй като самият член 31, параграф 2 от Хартата не определя продължителността на платения годишен отпуск и следователно не поставя условие за гарантирането му. Ето защо продължителността на отпуска се различава от другите гаранции по член 31, параграф 2, като например за заплащането на отпуск или за кръга на ползващите го лица — тези гаранции произтичат от основното право, без да са нормативно конкретизирани по друг начин<sup>32</sup>.

64. Поради това основното право на отпуск зависи от нормативно конкретизиране най-малкото по отношение на продължителността на платения годишен отпуск.

65. Тази зависимост се отразява върху оценяването на правила, които — като спорния нов режим — определят продължителността на платения годишен отпуск. Тъй като подобен режим е необходим, за да се придаде полезно действие на основното право на отпуск, по своето естество той не може да се приеме като ограничение на основното право по смисъла на член 52, параграф 1 от Хартата и поради това не се и подчинява директно на предвидените в тази разпоредба условия.

66. Ето защо, макар да не се нуждае от обосновка по член 52, параграф 1 от Хартата, разпоредбата за продължителността на полагаемия се отпуск следва да спазва поне принципа на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза. Този принцип изисква актовете на институциите на Съюза да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, които се преследват със съответната правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели<sup>33</sup>.

67. По-специално при окончателното сравнително претегляне на даден начин на определяне с оглед на неговите цели и недостатъци могат да играят роля други съображения, като минималния размер на отпуска по член 7 от Директивата за работното време или същественото съдържание на основното право на платен годишен отпуск. Директивата като цяло обаче не е приложима тук.

68. Ето защо следва да се приеме, че Общият съд е допуснал грешка при прилагането на правото, като в точки 68 и 69 от обжалваното решение приема, че по отношение на член 31, параграф 2 от Хартата законодателят на Съюза е обвързан с Директивата за работното време като цяло.

69. Тази грешка при прилагане на правото обаче не помага възраженията на Комисията и Съвета да успеят, тъй като тя не води до отмяната на обжалваното решение. Всъщност Общият съд не основава решението си на твърдяно нарушение на материалните гаранции, предвидени в Директивата за работното време. В резултат той по-скоро отхвърля доводите на жалбоподателите относно различните разпоредби на Директивата за работното време.

32 Вж. решения от 6 ноември 2018 г., Bauer и Willmeroth (C-569/16 и C-570/16, EU:C:2018:871, т. 83 и 84) и Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, т. 72 и 73).

33 Решения от 13 ноември 1990 г., Fédesa и др. (C-331/88, EU:C:1990:391, т. 13), от 5 октомври 1994 г., Crispoltoni и др. (C-133/93, C-300/93 и C-362/93, EU:C:1994:364, т. 41), от 12 юли 2001 г., Jippes и др. (C-189/01, EU:C:2001:420, т. 81), от 9 март 2010 г., ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 86), от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 67 и 91) и от 30 април 2019 г., Италия/Съвет (Общ допустим улов за средиземноморската риба меч) (C-611/17, EU:C:2019:332, т. 55).

## 2. Цел за подобряването на условията на живот и труд

70. С втората част на първото основание Комисията твърди, че Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като при тълкуването на член 31, параграф 2 от Хартата приел, че намаляването на годишния отпуск по член 6 от приложение X към Правилника за длъжностните лица е несъвместимо с твърдения принцип за насърчаване на подобряването на условията на живот и труд на заинтересованите лица. Такъв принцип нямал каквото и да било правно основание.

71. С втората част на второто си основание Съветът твърди също и че Общият съд не е преценил правилно значението на член 31, параграф 2 от Хартата. Тази разпоредба, обратно на приетото от Общия съд, нямала за цел да подобри условията за живот и труд, а да гарантира достатъчно ниво на защита на всички работници в Съюза.

72. В точка 88 от обжалваното решение Общият съд констатира, че по своето естество правото на годишен отпуск, посочено в член 31, параграф 2 от Хартата, по принцип цели да насърчи и да подобри условията на живот и труд на работниците. В точка 90 пък се посочва, че това намаляване не може да се счита за съвместимо с принципа, който изисква да се насърчава подобряването на условията на живот и труд на заинтересованите лица.

73. В този смисъл по отношение на доводите на Комисията и на Съвета трябва да се признае, че подобен принцип не се споменава изрично нито в член 31, параграф 2 от Хартата, нито в разясненията. Още повече че, както Съветът правилно констатира, заглавието на член 31 е „[с]праведливи и равни условия на труд“.

74. Общият съд обаче се основава на правото на Съюза, тъй като съгласно член 151, параграф 1 ДФЕС целта на Съюза *inter alia* е подобряването на условията на живот и труд. Предвид правното си основание, което днес е член 153 ДФЕС, Директивата за работното време, а следователно и нейният член 7 са насочени към осъществяването на тази цел. Освен това тази цел стои в основата на Хартата на Общността за основните социални права на работниците. Посоченото там в точка 8 право на платен отпуск се намира в нейния дял, озаглавен „Подобряване на условията на живот и труд“. Съгласно разясненията към Хартата основното право на отпуск се основава по-специално на посочените два документа.

75. Съдът на Европейския съюз вече е приел, че правилата за отпуск допринасят за по-добрата защита на здравето и безопасността на работниците<sup>34</sup>. При това по тези дела става въпрос за специфични условия на живот и труд.

76. Що се отнася специално до правото на отпуск, жалбоподателите правилно подчертават, че продължителността на отпуска трябва да се сближава *постепенно* в съответствие с националните практики<sup>35</sup>, което се предполага от целта за подобряване.

77. Следователно констатацията на Общия съд в точка 88 от обжалваното решение, че целта на правото на годишен отпуск е подобряването на условията на живот и труд, не е опорочена от грешка при прилагане на правото.

<sup>34</sup> Решения от 12 ноември 1996 г., Обединено кралство/Съвет (C-84/94, EU:C:1996:431, т. 59) и от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 44 и 59).

<sup>35</sup> Решения от 26 юни 2001 г., ВЕСТУ (C-173/99, EU:C:2001:356, т. 39) и от 6 ноември 2018 г., Bauer и Willmeroth (C-569/16 и C-570/16, EU:C:2018:871, т. 82), както и Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, т. 71).

78. Въпреки това Общият съд отива твърде далеч, когато в точка 90 говори за принцип, тъй като принцип не се споменава нито в релевантните документи, нито в съдебната практика. Така за целите на тълкуването на основното право на отпуск той е придал на целта за подобряване на условията на живот и труд значение, което тя няма.

79. Основният проблем обаче е в проверката на Общия съд дали не е налице противоречие с тази цел. Освен това тя не може да доведе и до извода, че намаляването на отпуска представлява ограничение на основното право на отпуск по член 31, параграф 2 от Хартата.

80. Тук не е необходимо да се отговаря на въпроса дали самата цел за подобряване на условията на живот и труд обвързва Съюза, когато въз основа на член 151 ДФЕС определя условията за работа на своите служители. Тъй като Общият съд преценява член 6 от приложение X към Правилника за длъжностните лица не съобразно член 151 ДФЕС, а го прилага във връзка с член 31, параграф 2 от Хартата. По-точно в точка 90 от обжалваното решение той мотивира констатацията за ограничение на основното право на отпуск и произтичащата от това необходимост от обосновка по член 52, параграф 1 от Хартата с това, че значителното намаление вследствие на новия режим отпуск не може да се приеме за подобряване на условията на работа и труд.

81. Както обаче вече посочих, нормативното конкретизиране на продължителността на отпуска не е ограничение на основното право на отпуск, за което да е необходима обосновка по член 52, параграф 1 от Хартата. Това необходимо конкретизиране по-скоро следва да се съобразява с принципа за пропорционалност<sup>36</sup>. В рамките на този принцип целта за подобряване на условията на живот и труд се явява от значение едва на по-късен етап, когато се прави сравнително претегляне на целта на режима и на свързаните с него ограничения.

82. Въпреки че неправилно е приложено правото при тълкуването на член 31, параграф 2 от Хартата в смисъл, че в него е прогласен принцип за подобряване на условията на труд и че следователно всяко влошаване на условията на труд трябва да се приема за ограничаване на това основно право, това само по себе си все още не води до отмяната на обжалваното решение. Тъй като не е изключено анализът на обосновката за подобна намеса да доведе до същото заключение като това от анализа на пропорционалността при конкретизирането на това основно право. В този случай би било достатъчно да се заменят мотивите на Общия съд.

### ***3. Вземане предвид на други съображения по отношение на ограничаването на основното право на отпуск***

83. С третата част на своето първо основание Комисията обжалва съображения, които Общият съд излага в точки 91—96 от обжалваното решение, за да обори доводи срещу ограничаване на основното право на отпуск. Съветът и Парламентът също оспорват тези разсъждения.

84. В този смисъл следва да се приеме, че използваният от Общия съд метод за анализ на основното право не е убедителен. Дали тези доводи и съображения на Общия съд са релевантни, следва да се изясни по-специално във връзка със сравнителното претегляне.

<sup>36</sup> Вж. по-горе, т. 65 и сл.



#### 4. Пропорционалност на новия режим и свобода на действие на законодателя

85. За анализа на пропорционалността, и по-специално на целта за подобряването на условията на живот и труд на заинтересованите лица, от значение преди всичко е второто основание на жалбата на Комисията и втората част от второто основание на жалбата на Съвета, както и неговото трето основание.

##### *а) Критерий за анализ*

86. Комисията твърди, че Общият съд не се е съобразил със съдебната практика, съгласно която законодателят разполага с широко право на преценка, когато изменя Правилника за длъжностните лица, и че нарушение на принципа на пропорционалност може да се установи само ако законодателят очевидно е надвишил границите на правото си на преценка.

87. Съветът също подчертава, че е необходимо законодателят да може да прави компромиси, било то по отношение на отпуска, но също и по отношение на заплащането и работното време, като се имат предвид промените в обществото, социалният прогрес и развитието на науката и техниката.

88. Все пак в точка 100 от обжалваното решение Общият съд изрично признава, че законодателят разполага с широка свобода на действие да адаптира Правилника и да променя правата и задълженията на длъжностните лица по всяко време дори в техен ущърб<sup>37</sup>.

89. Този критерий съответства на установената съдебна практика относно съдебния контрол върху условията за прилагането на принципа за пропорционалността в областта на законодателството на Съюза. В рамките на упражняването на възложената му компетентност на законодателя е предоставено широко право на преценка в областите, в които неговите действия предполагат той да направи избор както от политическо, така и от икономическо или социално естество и в които е призван да извършва комплексни преценки. Затова не е необходимо да се установява дали дадена мярка, приета в такава област, е била единствената възможна, или най-добрата сред възможните мерки, тъй като законосъобразността ѝ може да бъде засегната само ако е явно неподходяща с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат<sup>38</sup>.

90. Общият съд обаче не изследва дали новият режим е подходящ, а в точки 98 и 100 от обжалваното решение посочва, че законодателят следва да се е уверил, че новият режим действително отговаря на преследваните цели от общ интерес и че не представлява за преследваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираните по този начин права. От особено значение за него е законодателят да се произнесе предвид цялата необходима информация и след обстоен преглед на всички релевантни обстоятелства, извършен грижливо и безпристрастно.

91. Това в голяма степен е в съответствие и със съдебната практика, тъй като законодателят е длъжен да основе своя избор на обективни критерии. Освен това при преценката на ограниченията, свързани с различните възможни мерки, той трябва да анализира дали преследваните от приетата мярка цели могат да оправдаят значителните негативни последици за заинтересованите лица<sup>39</sup>.

37 Вж. решения от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия (C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 60) и от 4 март 2010 г., Angé Serrano и др./Парламент (C-496/08 P, EU:C:2010:116, т. 82).

38 Решения от 8 юни 2010 г., Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 52), от 4 май 2016 г., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, т. 49) и от 30 април 2019 г., Италия/Съвет Общ допустим улов за средиземноморската риба меч (C-611/17, EU:C:2019:332, т. 56).

39 Решения от 8 юни 2010 г., Vodafone и др. (C-58/08, EU:C:2010:321, т. 53), от 17 октомври 2013 г., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, т. 49) и от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 79).



92. Впрочем дори съдебен контрол с ограничен обхват изисква институциите на Съюза, автори на разглеждания акт, да бъдат в състояние да докажат пред Съда, че при приемането на акта действително са упражнили правото си на преценка, което предполага да са взели предвид всички фактори и обстоятелства от значение за положението, което този акт има за цел да регламентира<sup>40</sup>. Следователно тези институции трябва поне да могат да представят и изложат ясно и недвусмислено изходните данни, които е трябвало да бъдат взети предвид, за да се обосноват оспорваните мерки от този акт, и от които е зависело упражняването на правото им на преценка<sup>41</sup>.

### ***б) Релевантните обстоятелства***

93. Анализът на тези съображения в крайна сметка е от решаващо значение за изхода на настоящите жалби, тъй като обжалваното решение се основава най-вече на това, че Общият съд е отхвърлил съответните доводи на институциите, по-точно тези относно целите за разходна ефективност, икономии от разходи, осъвременяването, правото на допълнителен отпуск в зависимост от възрастта и степента, правото на отпуск за почивка на основание особено вредни условия на живот, както и относно някои икономически привилегии, предоставени на работещите в трети държави служители.

#### *и) Разходна ефективност и икономии от разходите*

94. В точка 102 от обжалваното решение Общият съд отхвърля целта да се гарантира разходна ефективност при назначаването на длъжностни лица и на други служители в трети държави и при това да се постигнат икономии от разходите. В тази връзка той се основава на съображение 4 от Директивата за работното време, съгласно което подобряването на безопасността и здравето не следва да бъде подчинено само на икономически съображения. Освен това Общият съд изтъква, че при всички случаи съображения, изведени от необходимостта да се защитят финансовите интереси на Съюза, не могат да бъдат изтъквани като оправдание за нарушаването на правото на платен годишен отпуск, гарантирано в член 31, параграф 2 от Хартата.

95. Що се отнася до нарушаването на основното право на отпуск, то определянето на продължителността на отпуска като такова не може да се приравнява на ограниченията за заплащането на отпуска. Последните се явяват ограничение на основното право на отпуск, докато първото — както вече посочих<sup>42</sup> — е необходимо конкретизиране на основното право. За необходимото в тази връзка сравнително претегляне може да се окажат от значение регулаторни цели, които е вероятно да не могат да оправдаят ограничение.

40 Решения от 7 септември 2006 г., Испания/Съвет (C-310/04, EU:C:2006:521, т. 122), от 18 декември 2008 г., Afton Chemical (C-517/07, EU:C:2008:751, т. 34), от 21 юни 2018 г., Полша/Парламент и Съвет (C-5/16, EU:C:2018:483, т. 152) и от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 81). Във връзка с изменението на Правилника за длъжностните лица вж. в този смисъл решение от 4 март 2010 г., Angé Serrano и др./Парламент (C-496/08 P, EU:C:2010:116, т. 86). Вж. също решение от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 78 и 84).

41 Решения от 7 септември 2006 г., Испания/Съвет (C-310/04, EU:C:2006:521, т. 123), от 21 юни 2018 г., Полша/Парламент и Съвет (C-5/16, EU:C:2018:483, т. 153) и от 3 декември 2019 г., Чешка република/Парламент и Съвет (C-482/17, EU:C:2019:1035, т. 81).

42 Вж. по горе т. 65—67.

96. Следователно на гарантираното като основно право на получаване на заплащане през периода на отпуск не могат да се противопоставят финансови съображения<sup>43</sup>, поради което следва да е възможно при конкретизирането на размера на отпуска да се вземе предвид по-специално тежестта за работодателите. Тъй като трудовото правоотношение, в което влиза и правото на отпуск, се основава на взаимно сравнително претегляне на разходи и ползи. За работодателя правото на отпуск спада към разходите и затова представлява финансов фактор, който не може да бъде игнориран.

97. По-съществена е ефикасната защита на безопасността и здравето на работниците, която не следва да бъде подчинена само на икономически съображения<sup>44</sup>. Все пак едва ли може да се твърди, че всяко съкращаване на отпуска засяга защитата на безопасността и здравето. Това важи в още по-голяма степен, когато се съкращават отпуските, чийто размер е над два пъти по-голям от този на минималния отпуск по член 7 от Директивата за работното време и който е значително над размера на отпуските на останалите служители на Съюза.

98. Ето защо пълното отхвърляне на целта за разходна ефективност и за икономии от разходи в точка 102 от обжалваното решение е опорочено от грешка при прилагане на правото.

*ii) Осъвременяване на условията на труд*

99. Втората цел на новия режим е осъвременяването на условията на труд за персонала на служба в трети държави.

100. В тази връзка в точка 106 от обжалваното решение Общият съд отхвърля съображението, че развитието на въздушния транспорт и възможността за по-широка употреба, отколкото преди на интернет комуникациите, оправдават намаляването на отпуска. Що се отнася до въздушния транспорт, развитието му би могло според Общия съд да мотивира най-много намаляване на броя на дните за пътуване. По-добрите възможности за комуникация пък нямат според Общия съд никаква връзка с правото на отпуск.

101. По този начин обаче Общият съд не отчита обстоятелството, че за заинтересованите лица в още по-голяма степен, отколкото за останалите служители на Съюза, отпускът е възможност да поддържат връзка с родината. Това представлява съществена разлика с общоприетата съдебна практика във връзка с отпуските. Тя по принцип се отнася до случаи, при които работниците са на работа в родината си и могат да използват своя отпуск единствено за почивка и развлекателни дейности. За връзката с родината е от изключително значение наличието на редовни и достъпни като цена полети, които да позволят честото прибиране в родината. Освен това — независимо от предоставените дни за пътуване — те могат да съкратят ефективното време за пътуване, така че да остане повече време за същински отпуск.

102. Същото се отнася и за довода за интернет комуникацията. Преди се е разчитало на скъпи, а вероятно и лоши телефонни връзки, както и пощенски услуги, докато днес с интернет комуникацията е възможно да се поддържа връзка с родината при значително по-добри условия, като се използва например видеотелефонна връзка. Тази улеснена комуникация все пак обаче не може напълно да замести личния контакт, макар донякъде да намалява необходимостта от него.

103. Ето защо пълното отхвърляне на тези съображения е неубедително.

<sup>43</sup> Решение от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 52—55).

<sup>44</sup> Решения от 26 юни 2001 г., ВЕСТУ (C-173/99, EU:C:2001:356, т. 59) и от 14 май 2019 г., ССОО (C-55/18, EU:C:2019:402, т. 66).

104. Освен това в точка 107 от обжалваното решение Общият съд отхвърля довода, че новият режим би трябвало да отговори на потребностите на малките представителства на Съюза, чието надлежно функциониране се нарушавало при прекомерно продължителни отсъствия поради отпуск. Според Общия съд нито става ясно защо това налага намаляването на отпуските за всички представителства, нито са изложени други възможни решения.

105. Надлежното функциониране на засегнатите служби обаче действително винаги е част от сравнителното претегляне, необходимо за определянето на размера на полагащия се отпуск. А обстоятелството, че по-малките представителства са особено силно засегнати от продължителни отсъствия поради отпуск, не може да не е част от това сравнително претегляне.

106. Ето защо точки 106 и 107 от обжалваното решение също са опорочени от грешки при прилагане на правото.

*iii) Право на допълнителен отпуск в зависимост от възрастта и степента*

107. В точка 109 от обжалваното решение Общият съд констатира, че законодателят не изглежда да е взел предвид обстоятелството, че съгласно член 57 от Правилника за длъжностните лица размерът на отпуска за длъжностните лица и другите служители на Съюза нараства от 24 до 30 работни дни в зависимост от възрастта и степента им.

108. В този смисъл Общият съд вероятно приема, че на служещите в трети държави не се полагат такива права на допълнителен отпуск.

109. В това отношение е вярно, че приложение X към Правилника за длъжностните лица наистина не препраща изрично към член 57. От представените от Комисията правила за прилагането на член 57 обаче следва, че с изтичането на преходния режим през 2016 г. заинтересованите лица са получили тези допълнителни дни отпуск<sup>45</sup>.

110. Следователно с констатацията в точка 109 от обжалваното решение Общият съд е изопачил доводите на Комисията. Този допълнителен отпуск по-скоро би трябвало също да бъде взет предвид при сравнителното претегляне.

*iv) Отпуск за почивка на основание особено вредни условия на живот*

111. Наистина, Общият съд, изглежда, взема предвид, че съкращаването на отпуска принципно би могло да се компенсира с възможността по член 8, параграф 1 и член 9, параграф 2 от приложение X към Правилника за длъжностните лица те да получат отпуск за почивка с максимална продължителност от 15 дни на основание особено вредни условия на живот на мястото на работа. В точка 110 от обжалваното решение обаче Общият съд констатира, че законодателят явно не се е опитал да установи дали особеният отпуск за почивка гарантира достатъчна защита на здравето и безопасността в мястото на работа. В това отношение Общият съд явно приема, че този отпуск за почивка се разрешава само по изключение и със специално мотивирано решение.

<sup>45</sup> Приложение R.9 към отговора на Комисията от 13 ноември 2017 г. на въпросите на Общия съд (стр. 57 от приложенията).

112. Това обаче противоречи на информацията на Комисията относно условията за прилагането на този режим. Всъщност този особен отпуск за почивка се предоставя, като се определя за всяко отделно място въз основа на местните дадености<sup>46</sup>.

113. Съгласно тези правила през 2013 г. например за Афганистан е трябвало да се предоставят 15 дни особен отпуск за почивка, за Хаити — дванадесет дни, а за Кот д'Ивоар — шест дни<sup>47</sup>. Едновременно с това за всеки отпуск за почивка се предоставят минимум по два дни за пътуване<sup>48</sup> и в зависимост от размера на особения отпуск за почивка се допуска той да бъде поделен на от два до пет периода. Като отправна точка за посочените по-горе места е приет Брюксел. За някои места в Югоизточна Азия пък отправната точка е Пукет в Тайланд. Отправните точки се явяват от значение за възстановяването на пътните разноски, но служителите не са длъжни да прекарват там особения отпуск за почивка<sup>49</sup>.

114. Що се отнася до разбирането, изтъкнато в точка 93 от обжалваното решение, че особеният отпуск за почивка следва да е свързан с курсове за повишаване на професионалната квалификация, то това не засяга характера на почивка на този отпуск, тъй като по данни на Съвета курсовете трябва да се провеждат преди или след отпуска.

115. Следователно става ясно, че особеният отпуск за почивка, противно на становището на жалбоподателите, напълно може да съответства по функции на годишния отпуск. Затова Общият съд би следвало да го вземе предвид при оценката на новия режим, и по-специално при сравнителното му претегляне.

#### *v) Икономически предимства*

116. Общият съд, противно на становището на Комисията, Съвета и Парламента, все пак с право отхвърля в точки 94 и 95 от обжалваното решение вземането предвид на различни икономически привилегии на заинтересованите лица. Вярно е наистина, че също става въпрос за условия на живот и труд, но икономическите предимства не могат да компенсират изгубения отпуск<sup>50</sup>. Въпреки че заплащането на отпуска е гарантирано като основно право, работникът обикновено следва да разполага именно с реално време за почивка, за да се осигури ефикасна защита на безопасността и здравето му<sup>51</sup>. Компенсиране с икономически средства е от значение само ако поради прекратяване на трудовото правоотношение ефективното ползване на платения годишен отпуск вече не е възможно<sup>52</sup>.

#### *в) Междинно заключение*

117. Ето защо следва да се приеме, че при проверката на прилагането на принципа за пропорционалност Общият съд не е взел предвид съществени съображения. Тези грешки при прилагане на правото се отнасят до основанието на решението на Общия съд относно възражението за незаконосъобразност на член 6 от приложение X към Правилника за длъжностните лица и относно спорното решение, с което се намалява броят на дните отпуск.

46 Вж. решението на Комисията от 16 декември 2013 г. относно управлението на отпуска за почивка по член 8 от приложение X към Правилника за длъжностните лица (приложение R.1 към отговора на Комисията от 13 ноември 2017 г. на въпросите на Общия съд) и решението на главния оперативен директор на Европейската служба за външна дейност от 25 юли 2012 г. (приложение R.3 към отговора на Комисията).

47 Решение на главния оперативен директор на Европейската служба за външна дейност от 25 юли 2012 г. (вж. по-горе, бележка под линия 46).

48 Член 5 от решението на Комисията от 16 декември 2013 г. (вж. по-горе бележка под линия 46).

49 Вж. член 4 от решението на Комисията от 16 декември 2013 г. (вж. по-горе бележка под линия 46).

50 Вж. в този смисъл решение от 6 април 2006 г., *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-124/05, EU:C:2006:244, т. 32).

51 Решение от 6 април 2006 г., *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-124/05, EU:C:2006:244, т. 29).

52 Решение от 20 януари 2009 г., *Schultz-Hoff* и др. (C-350/06 и C-520/06, EU:C:2009:18, т. 56).

118. Поради това обжалваното решение следва да бъде отменено.

## VI. По жалбата пред Общия съд

119. Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на при отмяна на решение на Общия съд Съдът съюз може или сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд.

120. Що се отнася до разгледаното от Общия съд основание на жалбата, фазата на производството позволява да се постанови окончателно решение.

121. В това отношение посочените по-горе съображения, които при прилагане на правото Общият съд погрешно не е взел предвид, представляват важни обстоятелства, които законодателят поне донякъде е използвал при мотивирането на новия режим. В съдебното производство обаче участващите институции са разгледали в достатъчна степен тези мотиви по смисъла на посочената по-горе съдебна практика<sup>53</sup>.

122. Целите за разходна ефективност и за икономии от разходи, както и за осъвременяване на условията на труд са легитимни. Новият режим може да допринесе за реализирането им. Липсва друго средство, което би породило по-малко ограничения.

123. Що се отнася до сравнителното претегляне на предимствата и недостатъците, то обсъдените по-горе съображения допринасят да се намали тежестта на отрицателните последици за заинтересованите лица<sup>54</sup>.

124. Следва да се отбележи особеният отпуск за почивка по член 8 от приложение X към Правилника за длъжностните лица, който по-специално позволява да се удовлетворяват повишените потребности от отпуск на основание особено вредни условия на живот. Допълнително следва да се има предвид, че оставащият размер на разрешените отпуск все още е значително над минималния годишен отпуск, който е предвиден в член 7 от Директивата за работното време, а в някои случаи, заедно с особения отпуск за почивка и допълнителните дни за пътуване, става дори по-голям от отпуска на останалите служители на Съюза, които в повечето случаи също са на служба извън родината си.

125. Всъщност поэтапното въвеждане на новия режим в рамките на три години допълнително намалява неговите последици.

126. Целта за подобряване на условията на живот и труд не поставя под съмнение допустимостта на новия режим. Наистина, Общият съд с право констатира, че намаляването на отпуска не може да се приеме за подобряване на условията на живот и труд на заинтересованите лица.

127. Както обаче в точка 90 от обжалваното решение сам Общият съд констатира, тази цел не следва да се разбира в смисъл, че се противопоставя на всяко ограничаване на права на работниците. Подобряването на условията на живот и труд по-скоро следва да се разбира в широк смисъл, тъй като осъществяването на права на работниците зависи в крайна сметка и от общия контекст на трудовия пазар.

<sup>53</sup> Вж. по-горе т. 92.

<sup>54</sup> Вж. по-горе, т. 99 и сл.



128. Към настоящия случай се добавя и това, че благоприятните условия на живот и труд на заинтересованите лица биха били за сметка на условията на живот и труд на европейските данъкоплатци. Средният размер на техния отпуск впрочем е значително по-малък.

129. Поради това при изпълнението на целта за подобряване на условията на живот и труд на законодателя трябва да бъде предоставено широко право на преценка, което юрисдикциите на Съюза да контролират само за явни грешки в преценката по същество<sup>55</sup>.

130. В светлината на тези разсъждения законодателят не може да бъде упрекнат, че е допуснал явна грешка при сравнителното претегляне на ограниченията на новия режим и на неговите предимства.

131. Следователно това основание на жалбата следва да се отхвърли.

132. До това заключение би могло да се стигне само ако предметът на възражението за незаконосъобразност бъде ограничен до първия етап на новия режим<sup>56</sup>, тоест до член 6, параграф 1 първо тире от приложение X към Правилника за длъжностните лица. Защото според него за 2014 г. на заинтересованите лица остават значително повече дни отпуск, отколкото за следващите години.

133. Както правилно посочва Комисията, всъщност Общият съд в настоящото производство<sup>57</sup> все още не е изразил становището си относно останалите основания на жалбата, по-точно относно това дали новият режим зачита общия принцип на равно третиране, принципа на защита на оправданите правни очаквания и правото на зачитане на личния и семеен живот. Ето защо в това отношение делото, противно на искането на Съвета — впрочем не достатъчно обосновано, не подлежи на окончателно решаване, а в съответствие с искането на Комисията следва да се върне на Общия съд за произнасянето му по тези основания на жалбата.

## VII. Съдебни разноски

134. Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда последният се произнася по съдебните разноски, когато жалбата е основателна и когато се произнася окончателно по спора. Тъй като в настоящия случай това не е така, Съдът не следва да се произнася по съдебните разноски.

## VIII. Заключение

135. Поради изложеното по-горе предлагам на Съда да постанови следното:

- 1) Отхвърля като недопустима насрещната жалба на Съвета по дело C-119/19 P.
- 2) Отменя решението на Общия съд на Европейския съюз от 4 декември 2018 г., Carreras Sequeros и др./Комисия (T-518/16, EU:T:2018:873).
- 3) Отхвърля първото основание на жалбата по дело T-518/16, Carreras Sequeros и др./Комисия относно нарушаване на особеното естество и цел на правото на годишен отпуск.

<sup>55</sup> Вж. в този смисъл решения от 13 май 1997 г., Германия/Парламент и Съвет (гарантиране на депозити) (C-233/94, EU:C:1997:231, т. 48), относно защитата на потребителите, и от 14 юли 1998 г., Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, т. 35) и от 21 декември 2016 г., Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, т. 46), относно целта за осигуряване на високо равнище на защита на околната среда.

<sup>56</sup> Вж. по-горе, т. 49 и 50.

<sup>57</sup> Вж. обаче решение на същия съдебен състав от 4 декември 2018 г., Janoňа и др./Комисия (T-517/16, непубликувано, EU:T:2018:874).



- 4) Връща делото на Общия съд, за да се произнесе по останалите основания на жалбата.
- 5) Отхвърля жалбата на Съвета по дело C-126/19 P.
- 6) Не се произнася по съдебните разноски.