



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

8 септември 2020 година *

Съдържание

Правна уредба	4
Европейска социална харта	4
Харта на Общността за основните социални права на работниците	5
Хартата на основните права на Европейския съюз	5
Директива 2003/88/ЕО	5
Правилникът	6
Обстоятелствата, предхождащи спора	7
Жалбата пред Общия съд и обжалваното решение	7
Исканията на страните и производството пред Съда	9
По жалбите	10
По първото основание на главната и насрещната жалба на Съвета: грешки при прилагане на правото, свързани с обхвата на компетентността на Общия съд да разгледа жалбата	10
По първата част: грешка при прилагане на правото поради липса на промяна на квалификацията на предмета на жалбата в първоинстанционното производство	11
– Доводи на страните	11
– Съображения на Съда	11
По втората част: грешки при прилагане на правото, свързани с допустимостта и обхвата на повдигнатото в първоинстанционното производство възражение за незаконосъобразност	12
– Доводи на страните	12
– Съображения на Съда	13

* Език на производството: френски.

По първото основание на жалбата на Комисията и по второто основание на главната и насрещната жалба на Съвета: грешки при прилагане на правото, свързани с тълкуването на член 31, параграф 2 от Хартата и на Директива 2003/88, както и с установяването на нарушение на правото на платен годишен отпуск	14
По първите две части: грешка при прилагане на правото, свързана с възможността за позоваване на директиви срещу институциите на Съюза и неправилно определяне на обхвата на правото на платен годишен отпуск по член 31, параграф 2 от Хартата във връзка с Директива 2003/88.....	15
– Доводи на страните	15
– Съображения на Съда.....	16
По третата част: грешка при прилагане на правото, свързана с естеството и целта на закрепеното в член 31, параграф 2 от Хартата право	17
– Доводи на страните	17
– Съображения на Съда.....	18
По жалбата пред Общия съд	22
По първото основание: нарушение на особеното естество и на целта на правото на годишен отпуск	22
По второто основание: нарушение на общия принцип на равно третиране	22
По третото основание: нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания	23
По четвъртото основание: нарушение на правото на зачитане на личния и семейния живот	24
По съдебните разноски	24

„Обжалване — Публична служба — Правилник за длъжностните лица на Европейския съюз — Реформа от 1 януари 2014 г. — Член 6 от приложение X — Длъжностни лица и договорно наети служители на служба в трета държава — Нови разпоредби относно предоставянето на платен годишен отпуск — Възражение за незаконосъобразност — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 31, параграф 2 — Директива 2003/88/ЕО — Основно право на платен годишен отпуск“

По съединени дела C-119/19 P и C-126/19 P

с предмет две жалби, подадени на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз съответно на 14 февруари 2019 г. и на 15 февруари 2019 г.,

Европейска комисия, за която се явяват T. Bohr, G. Gattinara и L. Vernier, в качеството на представители,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

Francisco Carreras Sequeros, с местожителство в Адис Абеба (Етиопия),

Mariola de las Heras Ojeda, с местожителство в Гватемала (Гватемала),

Olivier Maes, с местожителство в Скопие (Северна Македония),

Gabrio Marinozzi, с местожителство в Санто Доминго (Доминиканска република),

Giacomo Miserocchi, с местожителство в Исламабад (Пакистан),

Marc Thieme Groen, с местожителство в Кампала (Уганда),

за които се явяват S. Orlandi и T. Martin, адвокати,

жалбоподатели в първоинстанционното производство

Европейски парламент, за който се явяват O. Caisou-Rousseau, J. Steele и E. Танева, в качеството на представители,

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват M. Bauer и R. Meyer, в качеството на представители,

встъпили страни в първоинстанционното производство (C-119/19 P),

и

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват M. Bauer и R. Meyer, в качеството на представители,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

Francisco Carreras Sequeros, с местожителство в Адис Абеба,

Mariola de las Heras Ojeda, с местожителство в Гватемала,

Olivier Maes, с местожителство в Скопие,

Gabrio Marinozzi, с местожителство в Санто Доминго,

Giacomo Miserocchi, с местожителство в Исламабад,

Marc Thieme Groen, с местожителство в Кампала,

за които се явяват S. Orlandi и T. Martin, адвокати,

жалбоподатели в първоинстанционното производство,

Европейска комисия, за която се явяват G. Gattinara, T. Bohr и L. Vernier, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

Европейски парламент, за който се явяват О. Caisou-Rousseau, J. Steele и Е. Танева, в качеството на представители,

встъпила страна в първоинстанционното производство (C-126/19 P),

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, заместник-председател, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев, A. Prechal, S. Rodin и L. S. Rossi (докладчик), председатели на състави, E. Juhász, M. Plešič, J. Malenovský, F. Biltgen, K. Jürimäe, A. Kumin, N. Jääskinen и N. Wahl, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: V. Giacobbo-Peyronnel, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 февруари 2020 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 март 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбите на Европейската комисия и на Съвета на Европейския съюз се иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз от 4 декември 2018 г., Carreras Sequeros и др./Комисия (T-518/16, наричано по-нататък „обжалваното решение“, EU:T:2018:873), с което Общият съд отменя решенията на Комисията за определяне за 2014 г. на броя на дните годишен отпуск на жалбоподателите в първоинстанционното производство, а именно на г-н Francisco Carreras Sequeros, г-жа Mariola de las Heras Ojeda, г-н Olivier Maes, г-н Gabrio Marinozzi, г-н Giacomo Miserocchi и г-н Marc Thieme Groen (наричани по-нататък заедно „Carreras Sequeros и др.“), длъжностни лица и договорно наети служители на Комисията (наричани по-нататък „спорните решения“).

Правна уредба

Европейска социална харта

- 2 Европейската социална харта, подписана в Торино на 18 октомври 1961 г. в рамките на Съвета на Европа и преразгледана в Страсбург на 3 май 1996 г., влиза в сила през 1999 г. Всички държави членки са страни по тази конвенция, като са се присъединили се към нея в първоначалната ѝ редакция, в ревизираната ѝ редакция или и в двете ѝ редакции.
- 3 Преработеният текст на член 2 от Европейската социална харта предвижда:
„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 [...]“.

Харта на Общността за основните социални права на работниците

- 4 Точка 8 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците, приета на срещата на Европейския съвет, проведена в Страсбург на 9 декември 1989 г., гласи:

„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“ [неофициален превод].

Хартата на основните права на Европейския съюз

- 5 Член 31 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) е озаглавен „Справедливи и равни условия на труд“ и гласи:

„1. Всеки работник има право на условия на труд, които опазват неговото здраве и сигурност и зачитат достойнството му.

2. Всеки работник има право на ограничаване на максималната продължителност на труда, на периоди на дневна и седмична почивка, както и на платен годишен отпуск“.

Директива 2003/88/ЕО

- 6 Член 1 от 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) е озаглавен „Предмет и приложно поле“ и гласи:

„1. Настоящата директива определя минималните изисквания за безопасност и здраве при организацията на работното време.

2. Настоящата директива се прилага за:

а) минималната продължителност на [...] годишния отпуск [...]

[...]“.

- 7 Член 7 от Директива 2003/88 е озаглавен „Годишен отпуск“ и гласи:

„1. 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.

2. Минималният период за платен годишен отпуск не може да се замества с финансово обезщетение, освен при прекратяване на трудовото правоотношение“.

- 8 Член 14 от тази директива е озаглавен „По-специфични разпоредби на Общността“ и предвижда:

„Разпоредбите на настоящата директива не се прилагат, когато други актове на Общността съдържат по-специфични изисквания за организацията на работното време за някои професии или професионални дейности“.

- 9 Член 23 от споменатата директива е озаглавен „Равнище на защита“ и гласи:

„Без да се засяга правото на държавите членки да разработват, предвид променящите се обстоятелства, различни закони, подзаконови или договорни разпоредби в областта на работното време, при условие че се спазват минималните изисквания, предвидени в настоящата директива, прилагането на директивата не съставлява валидно основание за намаляване на общото равнище на безопасност, което е осигурено на работниците“.

Правилникът

- 10 Правилникът за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“) е приет с Регламент (ЕИО, Евратом, ЕОВС) № 259/68 на Съвета от 29 февруари 1968 година за установяване на Правилник за длъжностните лица на Европейските общности и Условия за работа на другите служители на Европейските общности и установяване на специални мерки, временно приложими за длъжностни лица на Комисията (ОВ L 56, 1968 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 8, стр. 12), изменен по-специално с Регламент (ЕС, Евратом) № 1023/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г. (ОВ L 287, 2013 г., стр. 15).

- 11 Член 1д, параграф 2 от Правилника, който е сред общите разпоредби на последния и се прилага по аналогия за договорно наетите служители по силата на член 80, параграф 4 от Условията за работа на другите служители на Европейските общности (наричани по-нататък „УРДС“), 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“.

- 12 Член 57, първа алинея от Правилника, приложим по аналогия към договорно наетите служители по силата на членове 16 и 91 от УРДС, 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“.

- 13 Приложение Х към Правилника съдържа особени и дерогиращи разпоредби, приложими по отношение на длъжностните лица на служба в трети държави. Съгласно член 118 от УРДС някои от тези разпоредби се прилагат по аналогия към договорно наетите служители в същото положение. Такъв е случаят с новия член 6 от приложение Х към Правилника.

- 14 Член 6 от приложение Х към Правилника, в редакцията му преди влизането в сила на Регламент № 1023/2013, предвижда по отношение на персонала на служба в трета държава:

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

- 15 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 и да се предвиди възможност за включване на по-широк набор от параметри за определяне на надбавката за условия на живот, без да се

засяга общата цел за постигане на икономии от разходите. Условието за предоставяне на надбавка за квартирни разноски следва да бъдат преразгледани, за да бъдат отчетени в по-голяма степен местните условия и да се намали административната тежест“.

- 16 След влизането в сила на 1 януари 2014 г. на член 1, точка 70, буква а) от Регламент № 1023/2013 член 6 от приложение X към Правилника (наричан по-нататък „новият член 6 от приложение X към Правилника“) предвижда по отношение на длъжностните лица на служба в трета държава:

„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.“.

Обстоятелствата, предхождащи спора

- 17 Обстоятелствата по спора са изложени в точки 1—8 от обжалваното решение. За нуждите на настоящото производство те могат да бъдат обобщени, както следва.
- 18 Carreras Sequeros и др. са длъжностни лица или договорно наети служители на Комисията. Всички вече са били изпратени на работа в трета държава преди 1 януари 2014 г.
- 19 При актуализиране на личните им досиета с оглед привеждането им в съответствие с новия член 6, втора алинея, първо тире от приложение X към Правилника за 2014 г. на Carreras Sequeros и др. са предоставени 36 работни дни годишен отпуск при 42 дни за предходната година.
- 20 В периода от 17 февруари и 13 март 2014 г. Carreras Sequeros и др. подават жалби по административен ред. Жалбите им са отхвърлени, в зависимост от случая, от органа по назначаването или от органа, оправомощен да сключва договори, с формулирани по един и същ начин решения от 23 май 2014 г.

Жалбата пред Общия съд и обжалваното решение

- 21 В жалбата си до Общия съд Carreras Sequeros и др. предявяват две искания — първо, да се обяви за незаконосъобразен новият член 6 от приложение X към Правилника и второ, да се отменят спорните решения, с които се намалява годишният им отпуск, „считано от 2014 г.“.
- 22 В подкрепа на жалбата си Carreras Sequeros и др. изтъкват четири основания: нарушение съответно на особеното естество и целта на правото на платен годишен отпуск, на общия принцип на равно третиране, на принципа на защита на оправданите правни очаквания и на правото на зачитане на личния и семейния живот.
- 23 Преди да пристъпи към разглеждането им, Общият съд, на първо място, уточнява в точки 24—26 от обжалваното решение, че предметът на жалбата се отнася до определянето на правото на годишен отпуск на Carreras Sequeros и др. само за 2014 г. и че в жалбата е направено възражение за незаконосъобразност на новия член 6 от приложение X към Правилника.

- 24 На второ място, в точки 27—39 от обжалваното решение Общият съд разглежда обхвата и допустимостта на повдигнатото от Carreras Sequeros и др. възражение за незаконосъобразност. В това отношение, след като припомня практиката си, в точка 35 от обжалваното решение Общият съд приема, че „[с] оглед на връзката между преходните и окончателните разпоредби — която се състои в това, че първите нямат никакво основание да съществуват без вторите — и предвид липсата на свобода на действие на компетентния орган, в настоящия случай следва да се приеме, че е налице пряка правна връзка между [спорните] решения и новия член 6, първа алинея от приложение X към Правилника и че тъй като тази първа алинея е крайният резултат от новия член 6, втора алинея, първо тире от приложение X към Правилника, тя е най-малкото непряко приложима към посочените решения, понеже е от значение за приемането им, доколкото те се основават предимно на нея, макар и формално да не е тяхно правно основание“. Следователно съгласно точка 36 от посоченото решение „[с]с спорните] решения към [Carreras Sequeros и др.] се прилага за първи път новият член 6 от приложение X към Правилника, вследствие на което от 2016 г. те вече разполагат само с 24 дни отпуск“.
- 25 В точка 39 от обжалваното решение Общият съд приема в заключение на анализа си на обхвата и допустимостта на възражението за незаконосъобразност, че „макар [спорните] решения формално да се основават на преходната разпоредба, която се отнася само за 2014 г. и се съдържа в новия член 6, втора алинея, първо тире от приложение X към Правилника, [Carreras Sequeros и др.] имат право да оспорват чрез възражение и законосъобразността на окончателния режим за годишния отпуск, определен в първа алинея на този член“.
- 26 По-нататък Общият съд разглежда първото основание на жалбата на Carreras Sequeros и др., с което се твърди нарушение на особеното естество и целта на правото на платен годишен отпуск, като в точка 113 от обжалваното решение заключава, че това основание трябва да бъде прието. Поради това той уважава жалбата на Carreras Sequeros и др., без да разглежда останалите ѝ основания.
- 27 За да стигне до това заключение, Общият съд, първо, в точки 60—70 от обжалваното решение, проверява дали, както поддържат Carreras Sequeros и др., Директива 2003/88 би могла да се противопостави на законодателя на Съюза. Като констатира, че сами по себе си директивите не обвързват институциите, Общият съд очертава в точка 61 от обжалваното решение три хипотези, при които институциите би трябвало все пак да вземат предвид директивите. Той разглежда по-специално дали Директива 2003/88 би могла да се противопостави на законодателя на Съюза, след като представлява израз на основно право, и по-специално на гарантираното с член 31, параграф 2 от Хартата право на годишен отпуск.
- 28 Като се основава на разясненията на президиума на Конвента относно Хартата на основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17), в точки 69 и 70 от обжалваното решение Общият съд приема, че „[д]околкото Директива 2003/88 е конкретен израз на принципа, посочен в член 31, параграф 2 от Хартата, [...] законодателят, който е длъжен да спазва този член, чиято сила е същата като на Договорите, не е имал право да пренебрегне съдържанието на посочената директива“, поради което прилагането на новия 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 Директива 2003/88“.
- 29 Второ, при проверката в точки 72—96 от обжалваното решение дали новият член 6 от приложение X към Правилника накърнява правото на годишен отпуск, Общият съд взема предвид съдържанието на разпоредбите на Директива 2003/88, както и преследваната от нея цел. В точки 88 и 89 от решението той приема, че по естеството си правото на годишен отпуск по член 31, параграф 2 от Хартата принципно цели да насърчи подобряването на условията на живот и труд на работниците и че обстоятелството, че броят на дните годишен отпуск,

определен в новия член 6 от приложение X към Правилника, остава по-висок от изисквания в член 7 от Директива 2003/88 минимум, не е достатъчно, както твърди Комисията, за да се заключи, че този нов член не нарушава правото на годишен отпуск.

- 30 Напротив, в точки 90—96 от обжалваното решение Общият съд по същество приема, че значителното намаляване на продължителността на отпуска на длъжностните лица и на служителите на служба в трети държави, която за три години е станала от 42 на 24 дни, не може да се счита за съвместимо с принципа за насърчаване подобряването на условията на живот и труд на заинтересованите лица и че мащабът на така извършеното намаляване не е смекчен от останалите разпоредби на Правилника и неговите приложения, които съставляват контекстът на новия член 6 от приложение X към Правилника. Всъщност според Общия съд тези разпоредби са или ирелевантни, или недостатъчни, или без значение за евентуално компенсиране на намаляването на броя на дните годишен отпуск в резултат на новия член 6 от приложение X към Правилника.
- 31 Трето, Общият съд проверява дали така установеното нарушение на правото на годишен отпуск може да бъде надлежно обосновано и след анализа си в точки 98—112 от обжалваното решение изключва такава възможност.
- 32 По-специално в точки 109 и 110 от обжалваното решение Общият съд отбелязва, че като е намалил годишния отпуск на 24 работни дни, считано от 2016 г., законодателят на Съюза нито изглежда да е взел предвид обстоятелството, че длъжностните лица и служителите на служба в Съюза имат право на отпуск до 30 работни дни в зависимост от възрастта и степента си, нито изглежда да е проверил дали сам по себе си отпускът за почивка по член 8, първа алинея от приложение X към Правилника гарантира в достатъчна степен защитата на здравето и безопасността на всички длъжностни лица и служители, които са на служба в трети държави и са поставени при особено вредни условия на живот, като се има предвид, че съгласно тази разпоредба отпускът за почивка може да се предоставя само по изключение и със специално мотивирано решение.
- 33 Поради това в точка 112 от обжалваното решение Общият съд приема, че законодателят на Съюза не е проверил дали новият член 6 от приложение X към Правилника не представлява непропорционална намеса в правото на годишен отпуск на длъжностните лица и служителите на служба в трети държави. Поради това Общият съд приема, че Комисията не може надлежно да се позове на новия член 6 от приложение X към Правилника, за да приеме спорните решения, и ги отменя.

Исканията на страните и производството пред Съда

- 34 По дело C-119/19 Р Комисията иска от Съда да отмени обжалваното решение, да върне делото за ново разглеждане от Общия съд на второто, третото и четвъртото основание на жалбата в първоинстанционното производство и да не се произнася по съдебните разноски.
- 35 По дело C-126/19 Р Съветът иска от Съда да уважи жалбата, да разгледа по същество делото и да отхвърли жалбата в първоинстанционното производство като неоснователна, както и да осъди Carreras Sequeros и др. да заплатят и съдебните разноски, направени от Съвета в хода на настоящото производство.
- 36 От своя страна Carreras Sequeros и др. искат от Съда да отхвърли жалбите и да осъди Комисията и Съвета да заплатят съдебните разноски.
- 37 Европейският парламент, встъпила страна в първоинстанционното производство, иска от Съда да уважи жалбите.

- 38 На основание на член 54, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда на 12 март 2019 г. председателят на Съда решава да съедини дела C-119/19 Р и C-126/19 Р за целите на писмената и устната фаза на производството, както и на съдебното решение.
- 39 На основание член 133, параграфи 1 и 2 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 190, параграф 1 от същия правилник, Комисията и Съветът правят искане за разглеждане на жалбите по реда на бързото производство.
- 40 С решение от 12 март 2019 г. председателят на Съда отхвърля тези искания. Всъщност изтъкнатите като мотиви евентуална правна несигурност, до която води обжалваното решение, относно член 6 от приложение X към Правилника и брой на засегнати от последиците от същото решение длъжностни лица не представляват сами по себе си извънредни обстоятелства, годни да обосноват разглеждане на делото по реда на бързото производство (вж. в този смисъл определение от 7 април 2016 г., Съвет/Front Polisario, C-104/16 Р, непубликувано, EU:C:2016:232, т. 7 и цитираната съдебна практика). Същото се отнася и за изтъкнатите от Комисията в подкрепа на исканията ѝ неудобства от административно естество във връзка с управлението на персонала в делегациите в трети страни.
- 41 Въпреки това предвид значението на дела C-119/19 Р и C-126/19 Р за Съюза и неговите институции председателят на Съда реши тези дела да бъдат разгледани с предимство в приложение на член 53, параграф 3 от Процедурния правилник.
- 42 На 30 април 2019 г. Съветът подава насрещна жалба по дело C-119/19 Р.
- 43 Carreras Sequeros и др. искат насрещната жалба да бъде отхвърлена и Съветът да бъде осъден да заплати съдебните разноски.
- 44 На 20 май 2019 г. Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) подава молба за встъпване по дело C-119/19 Р в подкрепа на исканията на Комисията.
- 45 С определение от 29 юли 2019 г., Комисия/Carreras Sequeros и др. (C-119/19 Р, непубликувано, EU:C:2019:658) председателят на Съда отхвърля тази молба.

По жалбите

- 46 В жалбите са посочени по същество три основания.

По първото основание на главната и насрещната жалба на Съвета: грешки при прилагане на правото, свързани с обхвата на компетентността на Общия съд да разгледа жалбата

- 47 Това основание се разделя на две части.

По първата част: грешка при прилагане на правото поради липса на промяна на квалификацията на предмета на жалбата в първоинстанционното производство

– Доводи на страните

- 48 Според Съвета, към който се присъединява Комисията в отговорите си на главната и на насрещната жалба на Съвета, в точка 26 и в диспозитива на обжалваното решение Общият съд неправилно приема, че спорните решения не определят броя на дните годишен отпуск за 2014 г. на основание на новия член 6, втора алинея, първо тире от приложение X към Правилника, а намаляват броя на дните годишен отпуск.
- 49 Съветът обаче счита, че Общият съд е бил компетентен и е трябвало да квалифицира правилно предмета на жалбата. Липсата на промяна на квалификацията на предмета на жалбата причинила вреди в два аспекта.
- 50 От една страна, тя довела до това Общият съд да задължи Комисията да възстанови броя на дните годишен отпуск, на които са имали право Carreras Sequeros и др. преди изменението на Правилника. Съветът обаче припомня, като се позовава по-специално на определение от 26 октомври 1995 г., Pevasa и Inpesca/Комисия (C-199/94 P и C-200/94 P, EU:C:1995:360, т. 24), че съдът на Съюза не е компетентен да дава разпореждания на администрацията, нито да налага конкретно изпълнение на свое решение. Освен това вече не съществувало правно основание, на което Комисията да вземе необходимите мерки за изпълнение на диспозитива на обжалваното решение, тъй като член 6 от приложение X към Правилника в редакцията му преди влизането в сила на Регламент № 1023/2013 бил отменен с последния.
- 51 От друга страна, Съветът поддържа, че отмяната на спорните решения за „намаляване“ за 2014 г. на броя на дните годишен отпуск изменя броя на дните отпуск, които могат да се предоставят на съответните длъжностни лица и служители, а следователно и самата същност на спорните решения. Обжалваното решение заменяло следователно решенията, които определяли 36 дни годишен отпуск за Carreras Sequeros и др., с други решения, които определяли 42 дни за 2014 г. Общият съд изменил следователно спорните решения, с което надхвърлил предоставената му компетентност.
- 52 Francisco Carreras Sequeros и др. не приемат доводите на Съвета.

– Съображения на Съда

- 53 Важно е да се отбележи, че макар в точка 25 от обжалваното решение Общият съд да обобщава предмета на второто искане на Carreras Sequeros и др. като искане за отмяна на спорните решения да се „намали“ правото им на годишен отпуск, считано от 2014 г., по-специално от точка 27 от същото решение следва, че според Общия съд „с обжалваните решения е определен единствено броят на дните годишен отпуск за 2014 г.“. Тълкуването на Съвета на мотивите на обжалваното решение е следователно поне отчасти погрешно.
- 54 Освен това обстоятелството, че в точка 1 от диспозитива на обжалваното решение се обявява отмяната на решенията за „намаляване“ за 2014 г. на броя на дните годишен отпуск на Carreras Sequeros и др., съвсем не означава, че освен евентуалната формална неточност на този израз Общият съд не се е съобразил с предмета на отнесения пред него спор или е разпоредил на Комисията да пристъпи към конкретно изпълнение на обжалваното решение.
- 55 Всъщност, от една страна, що се отнася до предмета на спора, е важно да се отбележи, че Съветът не оспорва констатацията на Общия съд в точки 32 и 33 от обжалваното решение, че по същество компетентният орган не разполага с никаква свобода на действие, за да определи

броя на дните годишен отпуск след влизането в сила на 1 януари 2014 г. на новия член 6 от приложение X към Правилника, и че за Carreras Sequeros и др. това е довело до намаляване с шест дни на продължителността на годишния им отпуск за 2014 г. в сравнение с този за 2013 г. в приложение на новия член 6, втора алинея, първо тире от приложение X към Правилника.

- 56 От друга страна, що се отнася до твърдението на Съвета, че Общият съд превишил правомощията си, като дал на Комисията разпореждания, свързани с условията за изпълнение на обжалваното решение, следва да се припомни, че когато Общият съд отмени акт на институция, последната е длъжна по силата на член 266 ДФЕС да вземе необходимите мерки за изпълнение на решението на Общия съд.
- 57 Член 266 ДФЕС не уточнява обаче естеството на мерките, които съответната институция трябва да предприеме за такова изпълнение, и тази институция трябва следователно сама да ги определи (вж. в този смисъл решение от 14 юни 2016 г., Комисия/McBride и др., C-361/14 P, EU:C:2016:434, т. 52 и 53). Освен това член 266 ДФЕС създава задължение за институцията, издала отменения акт, само в границите на необходимото да гарантира изпълнението на отменителното решение (решение от 6 март 2003 г., Interporc/Комисия, C-41/00 P, EU:C:2003:125, т. 30).
- 58 Обратно на поддържаното от Съвета обаче, от обжалваното решение по никакъв начин не следва, че в нарушение на член 266 ДФЕС, освен отмяната на спорните решения, която е постановил, Общият съд е задължил Комисията да ги замени с нови решения, които да предоставят на Carreras Sequeros и др. броя на дните годишен отпуск за 2014 г., които те са могли да претендират преди изменението на Правилника с Регламент № 1023/2013.
- 59 Освен това, след като само е отменил спорните решения, Общият съд не може да бъде упрекат, че ги е изменил.
- 60 Впрочем от писмените изявления на Комисията, както и от тези на Carreras Sequeros и др. следва, че без да се засяга настоящото производство по обжалване, тази институция е установила няколко начина на изпълнение на обжалваното решение, сред които и евентуална финансова компенсация на Carreras Sequeros и др.
- 61 От това следва, че първата част от първото основание на главната и насрещната жалба на Съвета трябва да се отхвърли като несъстоятелна.

По втората част: грешки при прилагане на правото, свързани с допустимостта и обхвата на повдигнатото в първоинстанционното производство възражение за незаконосъобразност

– Доводи на страните

- 62 Съветът, подкрепян от Комисията и Парламента, упреква Общия съд, че не се е съобразил с обхвата на своята компетентност, като е приел за допустимо възражението на Carreras Sequeros и др., което се отнася до целия режим на годишен отпуск по член 6 от приложение X към Правилника, включително и до окончателната му фаза, приложима от 2016 г., а не само до приложената със спорните решения разпорежба, а именно новия член 6, втора алинея, първо тире от посоченото приложение към Правилника.
- 63 Според Съвета спорните решения са приети на основание член 6, втора алинея, първо тире от приложение X към Правилника и възражението за незаконосъобразност може да се отнася само до тази разпорежба, тъй като в случая Комисията не е приложила пряко или непряко член 6, първа алинея от споменатото приложение X.

64 В това отношение Съветът отбелязва, че липсата на позоваване на приложимия от 1 януари 2016 г. член 6, първа алинея от приложение X към Правилника не е от значение за законосъобразността на обжалваните спорни решения, с които се определя броят на дните годишен отпуск за 2014 г. Обстоятелството, че дадена разпоредба може хипотетично да бъде приложена към длъжностно лице, не давало право на последното да оспори законосъобразността ѝ на основание член 277 ДФЕС, освен ако се допуснело — нещо, което съдебната практика забранявала — някоя от страните да оспори приложимостта на акт с общо действие, независимо дали това е от полза за предявен иск, или подадена жалба. Следователно Общият съд не приложил правилно съдебната практика относно допустимостта и обхвата на възражението за незаконосъобразност, макар впрочем правилно да я цитирал в точки 30 и 31 от обжалваното решение.

65 Carreras Sequeros и др. считат, че доводите на Съвета следва да се отхвърлят.

– Съображения на Съда

66 Съгласно член 277 ДФЕС всяка страна може при спор, който засяга акт с общо приложение, приет от институция, орган, служба или агенция на Съюза, да се позове на средствата, предвидени в член 263, втора алинея ДФЕС, за да обоснове пред Съда на Европейския съюз неприложимостта на този акт.

67 Тази разпоредба е израз на общ принцип, който гарантира на всяка страна правото да оспори акт с общо действие, ако представлява правно основание на отнасящо се до нея решение, чиято отмяна иска (вж. в този смисъл решения от 6 март 1979 г., Simmenthal/Комисия, 92/78, EU:C:1979:53, стр. 777, т. 39 и от 19 януари 1984 г., Andersen и др./Парламент, 262/80, EU:C:1984:18, т. 6).

68 Тъй като член 277 ДФЕС няма за цел да допусне някоя от страните да оспори приложимостта на акт с общо действие, независимо дали това е от полза за предявен иск, или подадена жалба, актът, за който се твърди, че е незаконосъобразен, трябва да бъде пряко или непряко приложим в конкретното производство (вж. в този смисъл решение от 13 юли 1966 г., Италия/Съвет и Комисия, 32/65, EU:C:1966:42, стр. 563 и 594).

69 В този смисъл в производства по жалби за отмяна на индивидуални решения Съдът е приел за допустимо повдигането на възражения за незаконосъобразност на разпоредби от акт с общо действие, които представляват правно основание на съответните индивидуални решения (вж. в този смисъл по-специално решения от 28 октомври 1981 г., Krupp Stahl/Комисия, 275/80 и 24/81, EU:C:1981:247, т. 32 и от 11 юли 1985 г., Salerno и др./Комисия и Съвет, 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 и 10/84, непубликувано, EU:C:1985:318, т. 36) или имат пряка правна връзка с тях (вж. в този смисъл по-специално решения от 31 март 1965 г., Macchiorlati Dalmas/Haute Autorité, 21/64, EU:C:1965:30, стр. 227 и 245, от 9 септември 2003 г., Kik/СХВП, C-361/01 P, EU:C:2003:434, т. 76 и от 28 юни 2005 г., Dansk Rørindustri и др./Комисия, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, EU:C:2005:408, т. 237).

70 Съдът обаче счита за недопустимо възражение за незаконосъобразност на акт с общо действие, когато обжалваното индивидуално решение не представлява мярка за прилагане на този акт (вж. в този смисъл решение от 5 октомври 2000 г., Съвет/Chvatal и др., C-432/98 P и C-433/98 P, EU:C:2000:545, т. 33).

71 В случая Съветът поддържа, че в точка 35 от обжалваното решение Общият съд, от една страна, неправилно е квалифицирал като „пряка правна връзка“ съществуващата връзка между спорните решения и новия член 6, първа алинея от приложение X към Правилника и от друга страна,

неправилно е приел, че тъй като е крайният резултат от новия член 6, втора алинея, първо тире от посоченото приложение, първа алинея от същия член е най-малкото непряко приложима към посочените решения.

- 72 Тези доводи не могат да бъдат приети.
- 73 Всъщност е установено, че спорните решения са приети на основание на новия член 6, втора алинея, първо тире от приложение X към Правилника и че този член е само преходна разпоредба, която организира постепенното преминаване към въведения с първата му алинея окончателен режим за годишния отпуск, за да могат по-специално да се избегнат или смекчат последиците от рязката промяна на предходния режим за съответните членове на персонала, които също като Carreras Sequeros и др. вече са били назначени на служба в трета държава към 1 януари 2014 г.
- 74 Тъй като поради самото си естество преходният период има за цел да организира постепенното преминаване от един режим към друг, както правилно констатира Общият съд в точка 34 от обжалваното решение, последният не допуска грешка при прилагане на правото, като въз основа на тази констатация прави извод за наличието на връзка между двете алинеи на новия член 6 от приложение X към Правилника. Всъщност единственото основание да се предвиди преходен период в член 6, втора алинея от приложение X към Правилника е установеният с първата алинея от същия член окончателен режим.
- 75 При тези обстоятелства Общият съд правилно заключава в точки 35 и 39 от обжалваното решение, че спорните решения представляват мерки за прилагане на режима, въведен, считано от 1 януари 2014 г., по силата на член 6 от приложение X към Правилника, и че същите имат пряка правна връзка с този режим, поради което Carreras Sequeros и др. могат да предявят възражение за незаконосъобразност на окончателния режим за годишния отпуск, определен в член 6, първа алинея от приложение X към Правилника.
- 76 Важно е да се добави, че защитаването от Съвета обратно тълкуване би довело — за целите на разглеждането на възражението за незаконосъобразност на въведения от 1 януари 2014 г. режим за годишния отпуск — до изкуствено разделяне на окончателния период и преходните периоди на един и същи режим.
- 77 Поради това втората част от първото основание на главната и насрещната жалба на Съвета, както следователно и цялото първо основание трябва да се отхвърлят.

По първото основание на жалбата на Комисията и по второто основание на главната и насрещната жалба на Съвета: грешки при прилагане на правото, свързани с тълкуването на член 31, параграф 2 от Хартата и на Директива 2003/88, както и с установяването на нарушение на правото на платен годишен отпуск

- 78 Посочените основания, които се отнасят до изложените в точки 61—97 от обжалваното решение съображения на Общия съд, са формулирани от Комисията и Съвета по същество в четири части.

По първите две части: грешка при прилагане на правото, свързана с възможността за позоваване на директиви срещу институциите на Съюза и неправилно определяне на обхвата на правото на платен годишен отпуск по член 31, параграф 2 от Хартата във връзка с Директива 2003/88

– Доводи на страните

- 79 С първата част Съветът твърди, че в точка 61 от обжалваното решение Общия съд неправилно е установил три хипотези, при които директива, чиито адресати са държавите членки, може да бъде противопоставена на институциите на Съюза, и че това противоречи на принципа, съгласно който такъв акт не може сам по себе си да налага задължения на тези институции в отношенията им с персонала, като се има предвид единственото и доста условно уточнение в точки 40 и 46 от решение от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570).
- 80 Според Съвета нито една от трите посочени от Общия съд хипотези не може да послужи като основание за позоваване на Директива 2003/88 срещу институциите на Съюза. Освен това от обжалваното решение не ставало ясно коя от хипотезите Общият съд иска да приложи в конкретния случай, нито до каква степен изложените в точка 61 от същото решение твърдения подкрепят неговия диспозитив.
- 81 Съгласно отговора на Комисията на насрещната жалба на Съвета трудно би могло да се разбере дали изводите, че Директива 2003/88 е противопоставима на законодателя на Съюза и че член 31, параграф 2 от Хартата би трябвало да се тълкува във връзка с тази директива, са основани на точка 61 от обжалваното решение. Ако обаче Съдът приемел, че съображенията на Общия съд се основават по същество на посочените в точка 61 от обжалваното решение условия за противопоставимост на директиви срещу институции, Комисията уточнява, че също както и Съветът оспорва и тази точка.
- 82 С втората част Комисията и Съветът, към които се присъединява и Парламентът, изтъкват, че законодателят на Съюза не може да бъде обвързан, както Общият съд неправилно е приел в точки 69—72 от обжалваното решение, от цялото съдържание на Директива 2003/88 и че тя не може да бъде включена в първичното право.
- 83 Всъщност според Комисията не всички разпоредби от Директива 2003/88, а единствено представляващият по същество правило за минимална защита член 7 от нея би могъл съгласно практиката на Съда да се вземе предвид при инцидентния контрол за законосъобразност с оглед на член 31, параграф 2 от Хартата на разпоредба от Правилника, свързана с правото на годишен отпуск.
- 84 Съветът освен това счита, че в случая Общият съд е изопачил обхвата на член 52, параграф 7 от Хартата, като е използвал софизъм, довел до контрол за законосъобразност на въвеждащия новия член 6 от приложение X към Правилника Регламент № 1023/2013 с оглед на разпоредбите на Директива 2003/88, включвайки така последната — в противоречие с йерархията на нормите — в първичното право.
- 85 Според Комисията и Съвета тази грешка при прилагане на правото е особено явна, тъй като е накарала Общия съд в точки 73—83 от обжалваното решение да разгледа законосъобразността на новия член 6 от приложение X към Правилника с оглед на членове 14 и 23 от Директива 2003/88, въпреки че тези разпоредби не могат да бъдат взети предвид. В това отношение Комисията припомня, че член 336 ДФЕС предоставя компетентността за уреждане на правилата за трудовите правоотношения между персонала на институциите на Съюза и тези институции

именно на законодателя на Съюза. Следователно самото първично право предоставяло на тези институции компетентност да приемат приложимото по отношение на персонала им право, като последният не бил подчинен на други разпоредби от вторичното право.

- 86 Carreras Sequeros и др. твърдят, че тези две части са ирелевантни и във всички случаи несъстоятелни.

– *Съображения на Съда*

- 87 След като в точка 60 от обжалваното решение припомня, че не може да се приеме, че сами по себе си разпоредбите на Директива 2003/88 налагат задължения на институциите на Съюза в отношенията им с техния персонал, в точка 61 от същото решение Общият съд установява три хипотези, при които няма пречка на институциите да се „противопоставят установени [в директива] правила или принципи“.
- 88 Първо, той посочва, че такъв е случаят, когато е видно, че тези правила или принципи „просто конкретизират основни правила на Договора и общи принципи, наложени непосредствено на посочените институции“. Второ, той приема, че „директива би могла да обвърже институция, когато в рамките на своята организационна самостоятелност и на Правилника тази институция е възнамерявала да изпълни конкретно, закрепено в директива задължение или когато вътрешен за институцията акт с общо приложение сам изрично препраща към мерките, приети от законодателя на Съюза в изпълнение на Договорите“. И накрая, трето, той посочва, че „в съответствие със задължението за лоялност в поведението си като работодател институциите трябва да вземат предвид законодателните разпоредби, приети на равнището на Съюза“.
- 89 В случая не се налага да се установява правилността като цяло на констатираните от Общия съд в точка 61 от обжалваното решение три отделни хипотези, при които директиви могат да бъдат противопоставяни на институции на Съюза, като следва най-напред да се отбележи, що се отнася до Директива 2003/88, която единствена е предмет на разглеждане по настоящото дело, че в точка 64 от обжалваното решение Общият съд отхвърля довода на Carreras Sequeros и др., че член 1д, параграф 2 от Правилника представлява вътрешен акт с общо приложение, който препраща към тази директива. По този начин, както изрично следва и от точка 64, Общият съд е изключил възможността Carreras Sequeros и др. да се позоват на член 1д, параграф 2 от Правилника и на посочената директива, за да повдигнат възражение за обявяване на новия член 6 от приложение X към Правилника за неприложим.
- 90 Ето защо доводът на Съвета в частта, в която оспорва втората от изложените от Общия съд в точка 61 от обжалваното решение хипотези — преценката по отношение на която не е използвана в подкрепа на диспозитива на това решение — трябва да се отхвърли като ирелевантен.
- 91 По-нататък, нито един от мотивите на обжалваното решение не разкрива Общият съд да е приложил третата установена от него в точка 61 от решението и припомнена в точка 88 от настоящото решение хипотеза. Следователно в частта си относно тази трета хипотеза доводът на Съвета също е ирелевантен.
- 92 Накрая, що се отнася до първата посочена в точка 61 от обжалваното решение хипотеза на противопоставимост на Директива 2003/88 срещу институция на Съюза, а именно конкретизиране от тази директива на основни правила на Договора и общи принципи, тази хипотеза е взета предвид от Общия съд по-специално в точки 69—83 от посоченото решение.

- 93 Достатъчно е обаче да се отбележи, че диспозитивът на обжалваното решение се основава не на съображенията, съдържащи се в точки 69—83 от същото решение, а на изложените в точки 84—113 от него мотиви, в които Общият съд е констатирал наличието на необосновано накърняване на правото на Carreras Sequeros и др. на платен годишен отпуск поради нарушение на естеството и целта на това закрепено в член 31, параграф 2 от Хартата право.
- 94 Ето защо първите две части от първото основание на жалбата на Комисията и от второто основание на главната и насрещната жалба на Съвета следва да се отхвърлят като ирелевантни.

По третата част: грешка при прилагане на правото, свързана с естеството и целта на закрепеното в член 31, параграф 2 от Хартата право

– Доводи на страните

- 95 Според Комисията и Съвета твърдението на Общия съд в точка 88 от обжалваното решение, че правото на годишен отпуск по член 31, параграф 2 от Хартата цели да насърчи и да подобри условията на живот и труд на работниците, е неправилно.
- 96 Този член не предвиждал такава цел, а в заглавието му се посочвало само „[с]праведливи и равни условия на труд“. Комисията и Съветът твърдят, че — както се припомня в практиката на Съда, цитирана в точка 84 от обжалваното решение — целта на правото на годишен отпуск била да се ползва период на отдих и свободно време.
- 97 Комисията освен това посочва, че целта за подобряване на условията на живот и труд на заинтересованите лица не би могла да се изведе от тълкуването на член 31, параграф 2 от Хартата във връзка с Директива 2003/88, както приема Общият съд в точка 70 от обжалваното решение. Всъщност нищо не оправдавало включването в съдържанието на правото на годишен отпуск, гарантирано с член 31, параграф 2 от Хартата, на други разпоредби от Директива 2003/88, освен член 7.
- 98 Позоваванията в точка 85 от обжалваното решение на членове 151 и 153 ДФЕС, които несъмнено се отнасяли до цели на социалната политика на Съюза, не променяли нищо. Тези разпоредби не били релевантни в настоящия случай, тъй като ставало въпрос за преценка на съвместимостта с член 31, параграф 2 от Хартата на законодателен акт, приет на основание член 336 ДФЕС.
- 99 Накрая, твърдението на Общия съд в точка 90 от обжалваното решение, че намаляването на броя на дните годишен отпуск, извършено с новия член 6 от приложение X към Правилника, не може да се счита за съвместимо с принципа, който изисква да се насърчава подобряването на условията на живот и труд на заинтересованите лица, било погрешно и по още две причини.
- 100 От една страна, според Комисията от нито едно решение на Съда не следва, че подобряването на условията на живот и труд само по себе си представлява специфичен израз на основно правило на Договорите или на общ принцип. Напротив, в решение от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия (C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 60 и 99) Съдът приел, че когато законодателят действа по силата на член 336 ДФЕС, правата и задълженията на длъжностните лица могат във всеки момент да бъдат изменени от законодателя, дори изменените разпоредби да са по-неблагоприятни от предишните.
- 101 От друга страна, според Съвета въпросът бил не дали намаляването на броя на дните годишен отпуск е съвместимо с принципа на подобряване на условията на живот и труд, а дали броят на дните годишен отпуск, на който имат право длъжностните лица и служителите на Съюза, накърнява правото им на годишен отпуск, здравето и безопасността им.

- 102 Според Комисията и Съвета обаче новият член 6 от приложение X към Правилника отговаря на основното съдържание на правото на платен годишен отпуск, гарантирано с член 31, параграф 2 от Хартата, тъй като броят дни годишен отпуск, който новият член 6 предоставя по право, считано от 1 януари 2016 г., а именно 24 дни, остава по-голям от изисквания съгласно член 7 от Директива 2003/88 минимум от четири седмици, тоест 20 дни. Следователно, обратно на приетото от Общия съд в точка 90 от обжалваното решение, намаляване на броя на дните годишен отпуск не можело само по себе си да се счита за незаконосъобразно.
- 103 Парламентът се съгласява с този анализ. Той добавя, че щом съответните длъжностни лица и служители разполагат с достатъчен брой дни отпуск, в случая по-голям от минималните изисквания, които са в сила в Съюза, дори след като законодателят на Съюза е изменил приложение X към Правилника, основното право на платен годишен отпуск не е нарушено.
- 104 Carreras Sequeros и др. най-напред изтъкват, че съответните институции не посочват ясно в жалбите си до каква степен доводите им би трябвало да доведат до отмяна на обжалваното решение. Всъщност, дори и да се приемело, че член 31, параграф 2 от Хартата не цели да насърчи подобряването на условията на живот и труд на работниците, това не променяло факта, че същият безспорно цели да подобри защитата на здравето и безопасността на работниците по смисъла на член 153, параграф 1 ДФЕС.
- 105 Общият съд обаче приел, че посоченият основен принцип на социалното право на Съюза щял да бъде нарушен, ако на законодателя на Съюза се предостави право да намалява значително продължителността на платения годишен отпуск, без да трябва да доказва, че действително е балансира за целта различните интереси. Поради това според Carreras Sequeros и др. Общият съд правилно е решил, че намаляването на правото на платен годишен отпуск на служителите на служба в трети държави е непропорционално.
- 106 Carreras Sequeros и др. добавят, че обжалваното решение съответства на досегашната практика на Съда (решение от 6 ноември 2018 г., Bauer и Willmeroth, C-569/16 и C-570/16, EU:C:2018:871, т. 81—84), съгласно която работниците имат право на платен годишен отпуск, чиято продължителност трябва да се сближава постепенно за целите на подобряването на условията на живот и труд. Член 31, параграф 2 от Хартата не можел да се тълкува различно от принципа, който трябвало да отразява.
- 107 Освен това институциите на Съюза неправилно твърдели, че обжалваното решение е подчинено на „принцип на забрана за влошаване на съществуващото положение“, тъй като в точка 90 от същото решение Общият съд изрично посочил обратното. Всъщност от обжалваното решение следвало, че единственото изискване, което Общият съд налагал на законодателя на Съюза при предстоящо намаляване на продължителността на годишния отпуск, било поне да е балансира за целта различните интереси.
- 108 Според Carreras Sequeros и др. съображенията на Регламент № 1023/2013 по никакъв начин не отразяват конкретното естество и целта на основното право на платен годишен отпуск, така че Общият съд правилно уважил възражението им за незаконосъобразност. Освен това ограничението, наложено на институциите на Съюза, било в съответствие със задължението за мотивиране по член 296 ДФЕС.

– *Съображения на Съда*

- 109 Видно от точки 84—97 от обжалваното решение, Общият съд счита, че законодателят на Съюза — като е приел новия член 6 от приложение X към Правилника, който намалява значително броя на дните годишен отпуск на длъжностните лица и служителите на служба в трети държави — е накърнил правото на годишен отпуск, защитено с член 31, параграф 2 от

Хартата, макар броят на дните годишен отпуск, определен в този нов член 6, да е останал във всеки случай по-голям от предвидената в член 7, параграф 1 от Хартата минимална продължителност на годишния отпуск от четири седмици.

- 110 В това отношение следва да се припомни, от една страна, че видно от член 51, параграф 1 от Хартата, нейните разпоредби се отнасят в частност за институциите на Съюза, поради което същите са длъжни да зачитат прогласените в нея права. От друга страна, тъй като съгласно член 6, параграф 1, първа алинея ДЕС член 31, параграф 2 от Хартата има същата юридическа сила като разпоредбите на Договорите, законодателят на Съюза е длъжен да го спазва по-специално когато приема акт като Правилника на основание член 336 ДФЕС (решение от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 39 и 58).
- 111 Член 31, параграф 2 от Хартата предоставя на всеки работник право на платен годишен отпуск, без да уточнява обаче точната му продължителност (вж. в този смисъл решения от 6 ноември 2018 г., Bauer и Willmeroth, C-569/16 и C-570/16, EU:C:2018:871, т. 85 и от 6 ноември 2018 г., Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, т. 74). Ето защо, както отбелязва генералният адвокат в точка 64 от заключението си, основното право на платен годишен отпуск, закрепено в тази разпоредба на Хартата, изисква поне що се отнася до продължителността на този отпуск, нормативно уточнение.
- 112 Съгласно разясненията по член 31 от Хартата, които съгласно член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при тълкуването ѝ, член 31, параграф 2 от Хартата се основава на 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), заменена и кодифицирана с Директива 2003/88 (вж. в този смисъл решения от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 27, 28 и 39 и от 6 ноември 2018 г., Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, т. 52 и 53).
- 113 Освен това закрепеното в член 31, параграф 2 от Хартата право на платен годишен отпуск представлява съществен и задължителен принцип на социалното право на Съюза и се основава — съгласно същите разяснения — на различни правни инструменти, които или са приети от държавите членки на равнището на Съюза, като например Хартата на Общността за основните социални права на работниците, или в чието приемане държавите членки са участвали или към които са се присъединили, като например Европейската социална харта, по която всички държави членки са страни, като споменатите два правни инструмента са посочени в член 151 ДФЕС (в този смисъл вж. по-специално решения от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 26 и 27 и от 6 ноември 2018 г., Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, т. 70—73).
- 114 По-конкретно в разясненията по член 31, параграф 2 от Хартата се припомня, че тази разпоредба се основава на член 2 от Европейската социална харта и на точка 8 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците, като и двете разпоредби потвърждават правото на всеки работник на платен годишен отпуск, а член 2 от Европейската социална харта гарантира предоставянето на такъв отпуск за най-малко четири седмици.
- 115 В този смисъл от разясненията по член 31, параграф 2 от Хартата следва, че позоваването в тях на Директива 2003/88 не препраща, както неправилно приема Общият съд в точки 69—83 от обжалваното решение, към целия текст на посочената директива, чийто предмет освен това е по-широк от правата по член 31, параграф 2 от Хартата, а към разпоредбите от тази директива, които отразяват и уточняват закрепеното в тази разпоредба от Хартата основно право на платен годишен отпуск. Такава е съгласно практиката на Съда разпоредбата на член 7, параграф 1 от

Директива 2003/88, която предвижда право на платен годишен отпуск от най-малко четири седмици (вж. в този смисъл решения от 4 октомври 2018 г., *Dicu*, C-12/17, EU:C:2018:799, т. 24 и 25 и от 13 декември 2018 г., *Hein*, C-385/17, EU:C:2018:1018, т. 22 и 23).

- 116 В това отношение, както потвърждава член 1д, параграф 2 от Правилника и както приемат институциите на Съюза в настоящото производство по обжалване, минималните изисквания по член 7, параграф 1 от Директива 2003/88, доколкото гарантират на всеки работник правото на платен годишен отпуск от най-малко четири седмици, са неразделна част от Правилника и трябва, ако в него няма по-благоприятни разпоредби, да се прилагат по отношение на длъжностните лица и служителите на институциите на Съюза (вж. в този смисъл решение от 19 септември 2013 г., *Преразглеждане Комисия/Strack*, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 51 и 56).
- 117 Разпоредба като член 7, параграф 1 от Директива 2003/88 — която уточнява в правото на Съюза минималната продължителност на полагащия се по право на всеки работник платен годишен отпуск, съобразявайки се за целта с продължителността по член 2 от Европейската социална харта, на която също почива закрепеното в член 31, параграф 2 от Хартата основно право на платен годишен отпуск — по самото си естество не може да представлява засягане на това основно право. Всъщност член 7, параграф 1 от посочената директива само конкретизира това основно право.
- 118 Следователно разпоредба на правото на Съюза, която също като новия член 6 от приложение X към Правилника гарантира на работниците право на платен годишен отпуск над предвидената в член 7, параграф 1 от Директива 2003/88 минимална продължителност от четири седмици, не може да се приеме за засягаща основното право на платен годишен отпуск.
- 119 В това отношение е важно да се подчертае, че съгласно новия член 6, втора алинея от приложение X към Правилника броят на дните платен годишен отпуск за длъжностните лица и служителите на служба в трета държава за годината, за която се отнасят спорните решения, а именно 2014 г., е 36, а за 2015 г. — 30. Новият член 6, първа алинея свежда този брой до 24, считано от 1 януари 2016 г., като се има предвид обаче, че — видно от приложението към решението на Комисията от 16 декември 2013 г., което се отнася до отпуските и което тази институция предоставя вследствие на процесуално-организационно действие на Общия съд, и обратно на постановеното от последния в точка 109 от обжалваното решение — от тази дата, също както и всички останали длъжностни лица и служители на Съюза на основание на член 57 от Правилника, споменатите длъжностни лица и служители имат право на допълнителни дни отпуск към основния в зависимост от степента и възрастта си и общо на не повече от 30 работни дни на календарна година.
- 120 Обстоятелството, че след влизането в сила на новия член 6 от приложение X към Правилника съответните длъжностни лица и служители постепенно са били лишени от определен брой дни платен годишен отпуск, по никакъв начин не променя констатациите, направени в точки 118 и 119 от настоящото решение, тъй като при действието на новия член 6 те запазват правото си на платен годишен отпуск, който във всички случаи надвишава минималните изисквания по член 7, параграф 1 от Директива 2003/88.
- 121 В допълнение следва да се посочи, че след като определя продължителност на платения годишен отпуск над минимално изискваните от член 7, параграф 1 от Директива 2003/88 четири седмици, разпоредба като новия член 6 от приложение X към Правилника може да гарантира постигането на двете установени в практиката на Съда основни цели на годишния отпуск, а именно да се позволи на работниците да си починат от изпълнението на задачите, възложени им с техния трудов договор, и те да разполагат с период на отдих и свободно време (вж. по-специално решения от 19 септември 2013 г., *Преразглеждане Комисия/Strack*, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, т. 35 и от 6 ноември 2018 г., *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, C-684/16, EU:C:2018:874, т. 32).

- 122 Определянето на продължителност на платения годишен отпуск, която надхвърля минималните изисквания на член 7, параграф 1 от Директива 2003/88, е насочено освен това към постигане и на предвидената в член 2 от Европейската социална харта цел, която обаче Общият съд не е взел предвид в мотивите на обжалваното решение, и по-специално в точка 87 от него.
- 123 Всъщност, видно от споменатия член от Европейската социална харта, договарящите страни по тази харта са се споразумели, че платен годишен отпуск от най-малко четири седмици позволява „да се осигури ефективно упражняване на правото на справедливи условия на труд“.
- 124 Накрая и в противоречие с поддържаното от Комисията следва да се приеме, че точка 8 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците дава основание да се приеме, че — както констатира и Общият съд в точка 88 от обжалваното решение — правото на годишен отпуск по член 31, параграф 2 от Хартата по принцип има за цел да насърчи подобряването на условията на живот и труд на работниците.
- 125 Тази констатация обаче съвсем не означава, обратно на това, което по същество е приел Общият съд в точки 89 и 90 от обжалваното решение, че разпорежда — която, макар да води до намаляване на броя на дните платен годишен отпуск, на който съответните работници са имали право при действието на предходна разпорежда, запазва тази продължителност над минималните изисквания по член 7, параграф 1 от Директива 2003/88 — трябва да се разглежда като несъвместима с посочената цел и с целта за подобряване на защитата на здравето и безопасността на работниците, за постигането на които цели споменатите минимални изисквания допринасят пряко (вж. в този смисъл решение от 19 септември 2013 г., Преразглеждане Комисия/Strack (C-579/12 RX II, EU:C:2013:570, т. 44).
- 126 От това следва, че — обратно на приетото от Общия съд — разпорежда от правото на Съюза като новия член 6 от приложение X към Правилника, чиято цел е да уточни продължителността на правото на годишен отпуск, от което трябва да се ползват длъжностните лица и служителите на служба в трета държава, като във всички случаи им гарантира продължителност, по-голяма от минималните изисквания по член 7, параграф 1 от Директива 2003/88, не може да се счита, че нарушава естеството и целта на прогласеното в член 31, параграф 2 от Хартата основно право на платен годишен отпуск.
- 127 С оглед на изложеното Общият съд не е могъл, без да опорочи преценката си за грешки при прилагане на правото, да установи, че с приемането на новия член 6 от приложение X към Правилника законодателят на Съюза е накърнил основното право на платен годишен отпуск по член 31, параграф 2 от Хартата, при положение че определената в новия член 6 продължителност на платения годишен отпуск на длъжностните лица и договорно наетите служители на Съюза, които са на служба в трета държава, остава във всички случаи по-голяма от минималния период от четири седмици, който се изисква от член 7, параграф 1 от Директива 2003/88.
- 128 При тези условия третата част от първото основание на жалбата на Комисията и второто основание на главната и насрещната жалба на Съвета трябва да бъдат уважени. Поради това обжалваното решение следва да се отмени, без да е необходимо да се разглежда четвъртата част от тези основания, нито останалите основания на основните жалби на Комисията и на Съвета, както и на насрещната жалба на последния, които са свързани с преценката на Общия съд относно обосновката на засягането на правото на годишен отпуск.

По жалбата пред Общия съд

- 129 Съгласно член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз, в случай че отмени решението на Общия съд, Съдът може да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.
- 130 В случая, с оглед по-специално на обстоятелството, че основанията, които Carreras Sequeros и др. са изложили в жалбата си за отмяна по дело T-518/16, вече са били обсъдени при условията на състезателност в производството пред Общия съд и разглеждането им не налага да се взема решение за някакво процесуално-организационно действие или събиране на доказателства, Съдът счита, че фазата на производството му позволява да постанови окончателно решение по делото.
- 131 Посочените в жалбата основания са четири: нарушение съответно на естеството и на целта на правото на годишен отпуск, на общия принцип на равно третиране, на принципа на защита на оправданите правни очаквания и на правото на зачитане на личния и семейния живот.

По първото основание: нарушение на особеното естество и на целта на правото на годишен отпуск

- 132 Carreras Sequeros и др. по същество твърдят, че като е приел новия член 6 от приложение X към Правилника, законодателят на Съюза е нарушил особеното естество и целта на правото на годишен отпуск.
- 133 В това отношение обаче е достатъчно да се констатира, че поради съображенията, изложени в точки 110—127 от настоящото решение, това основание трябва да се отхвърли, тъй като продължителността на платения годишен отпуск, определена в новия член 6 от приложение X към Правилника, е над минималните изисквания по член 7, параграф 1 от Директива 2003/88 и в действителност не противоречи на естеството и целта на закрепеното в член 31, параграф 2 от Хартата основно право на Carreras Sequeros и др. на платен годишен отпуск.

По второто основание: нарушение на общия принцип на равно третиране

- 134 Carreras Sequeros и др. твърдят, от една страна, че намаляването на броя на дните им за годишен отпуск нарушава принципа на равно третиране, тъй като не отчита особеното положение, което отличава длъжностните лица и служителите на служба в трета държава от персонала на служба в Съюза и което се дължи главно на по-трудните им условия на живот, по-честата им периодична мобилност и необходимостта често да поддържат две места за пребиваване — където е назначението им и където е семейството им.
- 135 От друга страна, Carreras Sequeros и др. твърдят, че за длъжностните лица и служителите на служба в трета държава законодателят на Съюза не е предвидил — както е предвидил за длъжностните лица и служителите на служба в Съюза — възможност да се ползват в зависимост от възрастта и степента си от допълнителни дни годишен отпуск в рамките на предвидената в член 57 от Правилника максимална продължителност от 30 работни дни.
- 136 Комисията, подкрепяна от Съвета и Парламента, оспорва това съображение като несъстоятелно.
- 137 В това отношение следва да се припомни, че принципът на равно третиране, който е приложим и в правото на публичната служба на Съюза (вж. в този смисъл решение от 22 декември 2008 г., Centeno Mediavilla и др./Комисия, C-443/07 P, EU:C:2008:767, т. 76), изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен

когато такова третиране е обективно оправдано (вж. в този смисъл решения от 11 септември 2007 г., Lindorfer/Съвет, C-227/04 P, EU:C:2007:490, т. 63 и от 15 април 2010 г., Gualtieri/Комисия, C-485/08 P, EU:C:2010:188, т. 70).

- 138 По отношение на изложените в точка 134 от настоящото решение доводи на Carreras Sequeros и др. следва да се отбележи, че в случая — независимо от другите предимства, изтъкнати от Комисията, от които длъжностните лица и служителите на служба в трета държава се ползват по силата на членове 5, 10 и 24 от приложение X към Правилника, а именно предоставяне на жилище, специална надбавка за условията на живот и допълнително здравно осигуряване — при приемането на реформата от 2014 г. законодателят на Съюза е запазил за тези длъжностни лица и служители отчитащата особеното им положение възможност да искат на основание член 8, параграф 1 и член 9, параграф 2 от приложение X към Правилника специален отпуск за почивка, който не може да надвишава петнадесет работни дни в зависимост от степента на вредност на условията на живот в съответното място на работа и който се добавя към признатия по право от Правилника на всички длъжностни лица и служители платен годишен отпуск.
- 139 Доводите на Carreras Sequeros и др., изложени в точка 135 от настоящото решение, следва да се отхвърлят по посочените точка 119 от същото съображения.
- 140 Следователно второто основание трябва да се отхвърли като несъстоятелно.

По третото основание: нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания

- 141 Carreras Sequeros и др. твърдят, че броят на дните годишен отпуск, които са ползвали преди 1 януари 2014 г., представляват съществен и определящ условията им на труд фактор. Освен това дългият период, през който институциите на Съюза считали този брой дни отпуск за необходим, породил у Carreras Sequeros и др. оправдани правни очаквания относно възможността през цялата им кариера да съчетават професионалния и личния живот, а законодателят на Съюза осуетил тези очаквания.
- 142 Комисията и встъпилите страни оспорват тези доводи.
- 143 В това отношение следва да се припомни, от една страна, че правната връзка между длъжностните лица и администрацията е от нормативен, а не от договорен характер. Поради това правата и задълженията на длъжностните лица могат във всеки момент да бъдат изменени от законодателя (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).
- 144 От друга страна, следва да се припомни, че правото на позоваване на принципа за защита на оправданите правни очаквания предполага, че компетентните органи на Съюза са предоставили на заинтересованото лице конкретни, безусловни и непротиворечиви уверения, произтичащи от оправомощени и достоверни източници (решение от 14 юни 2016 г., Marchiani/Парламент, C-566/14 P, EU:C:2016:437, т. 77 и цитираната съдебна практика).
- 145 Както обаче поддържат Комисията и встъпилите страни, без Carreras Sequeros и др. да твърдят обратното, последните не са доказали наличието на каквито и да било уверения, дадени им от компетентните органи на Съюза, че член 6 от приложение X към Правилника никога няма да бъде изменян.
- 146 С оглед на това третото основание трябва да се отхвърли като несъстоятелно.

По четвъртото основание: нарушение на правото на зачитане на личния и семейния живот

- 147 Carreras Sequeros и др. твърдят, че новият член 6 от приложение X към Правилника им пречи да запазят по време на годишния им отпуск своите семейни и социални дейности, както са били възможни преди това. В това отношение те посочват примера на един от тях, който е назначен в Пакистан, но пребивава в Милано (Италия) и който в крайна сметка разполага само с шестнадесет дни годишно, за да поддържа връзка с дъщерите си, живеещи в Атина (Гърция) с майка си.
- 148 Според Carreras Sequeros и др. влошаването на условията им на труд, засягащи личния и семейния им живот, е непропорционално.
- 149 Комисията, подкрепяна от Съвета и Парламента, отхвърля тези доводи на Carreras Sequeros и др.
- 150 В това отношение, без в случая да се налага да се разгледа твърдяната от Carreras Sequeros и др. връзка между правата по член 7 и по член 31, параграф 2 от Хартата, следва да се отбележи, че новият член 6 от приложение X към Правилника, чиято незаконосъобразност Carreras Sequeros и др. искат да се установи, се отнася изключително до броя на дните годишен отпуск, признат на длъжностните лица и служителите на служба в трета държава.
- 151 Както изтъква Комисията, подкрепяна от Съвета и Парламента, новият член 6 не засяга приложимите за длъжностните лица и служителите общи разпоредби от Правилника, които вземат предвид личния и семейния живот на заинтересованото лице, каквито например са разпоредбите, които се отнасят до изчисляване на пътните разноски за календарната година и на дните за пътуване.
- 152 Други разпоредби от приложение X към Правилника впрочем също отчитат семейното положение на длъжностните лица и служителите на служба в трети държави. В този смисъл членове 18, 20—22, 24 и 25 от посоченото приложение — които се отнасят съответно до възстановяване на разноски за хотел, пътни разходи за почивка, разходи за преместване на местопребиваването, обезщетение за временно настаняване, допълнително здравно осигуряване и застраховане срещу злополука, настъпила извън границите на Съюза — се прилагат както за тези длъжностни лица и служители, така и за техните семейства или лицата на тяхна издръжка.
- 153 Накрая, що се отнася до посочения в точка 147 от настоящото решение пример на Carreras Sequeros и др. в подкрепа на разглежданото основание, следва да се припомни, че преценката на законосъобразността на акт на Съюза от гледна точка на основните права при всички положения не може да се основава на твърдения, изведени от последиците от този акт в конкретен случай (вж. в този смисъл решение от 14 октомври 1999 г., Atlanta/Европейска общност, C-104/97 P, EU:C:1999:498, т. 43).
- 154 Следователно четвъртото основание също трябва да се отхвърли като несъстоятелно.
- 155 Тъй като не е уважено нито едно от основанията, жалбата трябва да се отхвърли.

По съдебните разноски

- 156 На основание член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна или когато е основателна и Съдът се произнесе окончателно по спора, той се произнесе по съдебните разноски.

- 157 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим по отношение на производството за обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 158 В случая, тъй като са загубили делото и Съветът е направил искане те да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски, Carreras Sequeros и др. следва да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски на Съвета в настоящото производство по обжалване и в производството пред Общия съд. Тъй като Комисията е направила искане пред Общия съд, но не и пред Съда, Carreras Sequeros и др. да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски, те следва да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски на Комисията в производството пред Общия съд, а Комисията следва да понесе направените от нея в настоящото производство по обжалване съдебни разноски.
- 159 Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим по отношение на производството за обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Следователно Парламентът, който е встъпила страна в производството пред Общия съд и участва в производството пред Съда, би трябвало да понесе направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **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).**
- 2) **Отхвърля жалбата на г-н Francisco Carreras Sequeros, г-жа Mariola de las Heras Ojeda, г-н Olivier Maes, г-н Gabrio Marinozzi, г-н Giacomo Miserocchi и г-н Marc Thieme Groen по дело T-518/16.**
- 3) **Г-н Francisco Carreras Sequeros, г-жа Mariola de las Heras Ojeda, г-н Olivier Maes, г-н Gabrio Marinozzi, г-н Giacomo Miserocchi и г-н Marc Thieme Groen понасят, наред с направените от тях съдебни разноски, и тези на Европейската комисия и на Съвета на Европейския съюз в настоящото производство по обжалване и в производството пред Общия съд на Европейския съюз, както и съдебните разноски на Европейската комисия в последното посочено производство.**
- 4) **Комисията понася направените от нея в настоящото производство по обжалване съдебни разноски.**
- 5) **Европейският парламент понася направените от него съдебни разноски.**

Подписи