



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 26. března 2020¹

Spojené věci C-119/19 P a C-126/19 P

**Evropská komise
proti
Franciscu Carreras Sequerosovi a dalším
a
Rada Evropské unie
proti**

Franciscu Carreras Sequerosovi a dalším

„Kasační opravný prostředek – Právo veřejné služby – Reforma služebního řádu ze dne 1. ledna 2014 – Článek 6 přílohy X služebního řádu – Nová zvláštní ustanovení o poskytování dnů dovolené použitelná na úředníky Evropské unie vykonávající služební povinnosti v třetích zemích – Námitka protiprávnosti – Článek 31 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie – Právo na dovolenou“

I. Úvod

1. Článek 31 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie zaručuje právo na placenou dovolenou, aniž však upravuje její časový rozsah. Jak tedy posuzovat nový režim, který zaměstnancům Unie poskytuje podstatně méně dovolené, než měli v minulosti?
2. To je ústřední otázka projednávaného kasačního opravného prostředku. Na jedné straně jde o způsob a rozsah přezkumu základních práv a na straně druhé o soudní přezkum uvážení provedeného normotvůrcem.

II. Právní rámec

A. Listina základních práv

3. Článek 31 odst. 2 Listiny o slušných a spravedlivých pracovních podmínkách stanoví:

„Každý pracovník má právo na [...] každoroční placenou dovolenou.“

4. Podle vysvětlení k Listině základních práv² je ustanovení čl. 31 odst. 2 založeno „na směrnici 93/104/ES o některých aspektech úpravy pracovní doby, článku 2 Evropské sociální charty a bodu 8 Charty Společenství základních sociálních práv pracovníků.“

¹ – Původní jazyk: němčina.

² – Úř. věst. 2007, C 303, s. 17.

B. Evropská sociální charta

5. Evropská sociální charta byla sjednána v roce 1961 v rámci Rady Evropy³ a vstoupila v platnost v roce 1965. Revidované znění z roku 1996⁴ vstoupilo v platnost v roce 1999. Všechny členské státy ratifikovaly jedno z obou znění a obě znění stanoví v článku 2 právo na placenou dovolenou za kalendářní rok:

„S cílem zajistit účinný výkon práva na spravedlivé pracovní podmínky, se smluvní strany zavazují [...] poskytovat minimálně čtyřtýdenní placenou dovolenou ročně [...]“

C. Charta Společenství základních sociálních práv pracovníků

6. Charta Společenství základních sociálních práv pracovníků⁵ byla přijata Evropskou radou v roce 1989⁶. V rámci ustanovení za účelem zlepšování životních a pracovních podmínek v hlavě I týkajících se základních sociálních práv je právo na placenou dovolenou za kalendářní rok uvedeno v bodě 8:

„Každý pracovník v Evropském společenství má právo na odpočinek v týdnu a na placenou dovolenou za kalendářní rok, jejichž trvání musí být postupně harmonizováno v souladu s vnitrostátními zvyklostmi.“

D. Sekundární právo

1. Služební řád úředníků

7. Obecné ustanovení nařízení č. 31 o služebním řádu úředníků⁷ (dále jen služební řád) čl. 1e odst. 2 zní:

„Úředníkům v činné službě jsou poskytnuty pracovní podmínky vyhovující příslušným normám v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví, které jsou přinejmenším rovnocenné minimálním požadavkům použitelným v rámci opatření, která jsou podle Smluv v těchto oblastech přijímána.“

8. Hlava IV o pracovních podmínkách úředníků obsahuje kapitolu 2 upravující dovolenou úředníků. Článek 57 odst. 1 stanoví:

„Úředníci mají nárok na dovolenou za kalendářní rok v délce nejméně 24 pracovních dnů a nejvíce 30 pracovních dnů v jednom kalendářním roce v souladu s pravidly stanovenými společnou dohodou orgánů oprávněných ke jmenování v rámci příslušných orgánů Unie po projednání s výborem pro služební řád.“

9. Příloha X služebního řádu upravuje zvláštní ustanovení a výjimky pro úředníky Evropské unie vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích. Do 31. prosince 2013 měl úředník v každém kalendářním roce nárok na dovolenou za kalendářní rok v rozsahu tří a půl pracovních dnů za každý měsíc služby.

3 – European Treaty Series č. 35.

4 – European Treaty Series č. 163.

5 – Dokument Rady 10928/89. Publikace Komise je dostupná u Úřadu pro publikace Evropské unie: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122/language-de/format-PDF>.

6 – Závěry předsednictví Evropské rady ze dne 8. a 9. prosince 1989.

7 – Nařízení (EHS) č. 31, (ESAE) č. 11, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. 1962, L 45, s. 1385).

10. Nařízením č. 1023/2013 ze dne 22. října 2013⁸ byl článek 6 přílohy X pozměněn takto:

„V každém kalendářním roce má úředník nárok na dovolenou za kalendářní rok v rozsahu dvou pracovních dnů za každý měsíc služby.

Bez ohledu na první pododstavec tohoto článku mají úředníci již vyslaní do třetí země ke dni 1. ledna 2014 nárok na:

- tři pracovní dny v době od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2014;
- dva a půl pracovního dne v době od 1. ledna 2015 do 31. prosince 2015.“

11. V tomto smyslu bod 27 odůvodnění nařízení č. 1023/2013 uvádí:

„Je vhodné modernizovat pracovní podmínky pro zaměstnance ve třetích zemích tak, aby byly nákladově efektivnější a vedly k úsporám nákladů. Měly by být upraveny nároky na dovolenou za kalendářní rok [...]“

12. Článek 8 přílohy X služebního řádu stanoví mimořádnou dovolenou na zotavenou:

„Výjimečně může orgán oprávněný ke jmenování na základě zvláštního odůvodněného rozhodnutí poskytnout úředníkovi dovolenou na zotavenou kvůli mimořádně obtížným životním podmínkám v místě zaměstnání. U každého takového místa stanoví orgán oprávněný ke jmenování město nebo města, kde si lze dovolenou vybrat.

Úředníci, kteří se účastní odborného vzdělávání podle článku 24a služebního řádu a kterým byla podle prvního pododstavce poskytnuta dovolená na zotavenou, spojí, je-li to vhodné, svůj pobyt za účelem odborného vzdělávání s dovolenou na zotavenou.“

2. Směrnice o pracovní době

13. Směrnice 93/104/ES o určitých aspektech úpravy pracovní doby⁹ byla nahrazena směrnicí o pracovní době¹⁰.

14. Ze čtvrtého bodu odůvodnění směrnice o pracovní době vyplývá, že zlepšení ochrany zdraví při práci je cílem, který by neměl být podřízen úvahám ryze ekonomické povahy.

15. Článek 7 odst. 1 směrnice o pracovní době stanoví dovolenou za kalendářní rok v trvání nejméně čtyř týdnů:

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

8 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom), kterým se mění služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie, (Úř. věst. 2013, L 287, s. 15).

9 – Směrnice Rady ze dne 23. listopadu 1993 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. 1993, L 307, s. 18; Zvl. vyd. 05/02, s. 197).

10 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby (Úř. věst. 2003, L 299, s. 9; Zvl. vyd. 05/04, s. 381).

III. Skutečnosti předcházející právnímu sporu a řízení před Tribunálem

16. Žalobci před Tribunálem, kterým je Francisco Carreras Sequeros spolu s dalšími osobami (dále jen „žalobci“), jsou úředníci nebo smluvní zaměstnanci Evropské komise. Všichni byli vysláni do třetích zemí, a to již před 1. lednem 2014.

17. Žalobcům byl pro rok 2014 v souladu s novým čl. 6 druhým pododstavcem první odrážkou přílohy X služebního řádu přiznán nárok na 36 pracovních dnů dovolené oproti 42 dnům za předchozí rok. Příslušné stížnosti žalobců byly orgánem oprávněným ke jmenování nebo orgánem oprávněným uzavírat smlouvy zamítnuty rozhodnutími, která měla vždy stejné znění.

18. Žalobci proto podali žalobu k Soudu pro veřejnou službu Evropské unie, v níž navrhovali, aby bylo určeno, že nový článek 6 přílohy X služebního řádu je protiprávní, a aby rozhodnutí o snížení jejich dovolené za kalendářní rok s účinkem od roku 2014 byla zrušena.

19. Tato žaloba byla později předána Tribunálu. Tribunál povolil Radě Evropské unie a Evropskému parlamentu vstup do tohoto řízení v postavení vedlejších účastníků na straně Komise.

20. Napadeným rozsudkem ze dne 4. prosince 2018, Carreras Sequeros a další v. Komise (T-518/16, EU:T:2018:873) Tribunál zrušil rozhodnutí, kterými byl žalobcům pro rok 2014 snížen počet dnů dovolené za kalendářní rok.

21. Tribunál se opíral o to, že právo na dovolenou za kalendářní rok podle čl. 31 odst. 2 Listiny ze své povahy usiluje v zásadě o podporu zlepšení životních a pracovních podmínek pracovníků¹¹. Snížení dovolené za kalendářní rok ve tříletém období ze 42 na 24 dnů nelze podle jeho názoru považovat za slučitelné se zásadou směřující k podpoře životních a pracovních podmínek dotyčných pracovníků¹². Není zmírněno jinými privilegii dotyčných pracovníků¹³ a odůvodnění není zjevné¹⁴. Ohledně odůvodnění úsporami nákladů již bylo podle konstatování Tribunálu rozhodnuto, že úvah vycházejících z nutnosti chránit finanční zájmy Unie se nelze dovolávat k odůvodnění zásahu do práva na dovolenou za kalendářní rok zaručeného článkem 31 odst. 2 Listiny¹⁵. Stejně tak podle Tribunálu nic nenasvědčuje tomu, že by normotvůrce usiloval o přiměřenou rovnováhu mezi cílem modernizace a právy dotyčných pracovníků. Komise tudíž nemohla při přijetí napadených rozhodnutí platně vycházet z nového článku 6 přílohy X služebního řádu¹⁶.

IV. Řízení před Soudním dvorem

22. Proti napadenému rozsudku podala Komise (věc C-119/19 P) a Rada (věc C-126/19 P) kasační opravný prostředek, které Soudní dvůr spojil. Současně s vlastním kasačním opravným prostředkem podala Rada obsahově shodný vedlejší kasační opravný prostředek ke kasačnímu opravnému prostředku Komise.

23. Usnesením ze dne 29. července 2019, Komise v. Carreras Sequeros a další a Rada v. Komise (C-119/19 P a C-126/19 P, nezveřejněné, EU:C:2019:658) zamítl předseda Soudního dvora návrh Evropské služby pro vnější činnost na vstup do řízení jako vedlejší účastník.

11 – Bod 88 napadeného rozsudku.

12 – Bod 90 napadeného rozsudku.

13 – Body 91 až 96 napadeného rozsudku.

14 – Bod 98 a násl. napadeného rozsudku.

15 – Bod 102 napadeného rozsudku, v němž bylo odkázáno na rozsudek ze dne 19. září 2013, Přezkum Komise v. Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, bod 55).

16 – Bod 112 napadeného rozsudku.

24. Evropská komise navrhuje, aby Soudní dvůr

- zrušil rozsudek ze dne 4. prosince 2018, Carreras Sequeros a další v. Komise, T-518/16;
- vrátil věc Tribunálu, aby rozhodl o druhém, třetím a čtvrtém žalobním důvodu;
- stanovil, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později.

25. Rada Evropské unie ve svém kasačním opravném prostředku a vedlejším kasačním opravném prostředku navrhuje, aby Soudní dvůr

- vyhověl jejímu kasačnímu opravnému prostředku a jejímu vedlejšímu kasačnímu opravnému prostředku;
- rozhodl, že věc sám projedná a zamítl žalobu jakožto neopodstatněnou;
- uložil žalobcům náhradu nákladů tohoto řízení vynaložených Radou.

26. Evropský parlament navrhuje, aby Soudní dvůr

- vyhověl kasačním opravným prostředkům ve spojených věcech C-119/19 P a C-126/19 P.

27. Francisco Carreras Sequeros a další naopak navrhují, aby Soudní dvůr

- odmítl kasační opravné prostředky podané Komisí (C-119/19 P) a Radou (C-126/19 P) a vedlejší kasační opravný prostředek podaný Radou ve věci C-119/19 P;
- uložil Komisi a Radě náhradu nákladů řízení.

28. Účastníci řízení předložili písemná vyjádření a na jednání konaném dne 3. února 2020 přednesli ústní vyjádření.

V. Analýza

29. Je pravda, že žaloba podaná u Tribunálu formálně směřuje přímo proti rozhodnutím, jimiž byl stanoven počet dnů dovolené žalobců pro rok 2014. Tato rozhodnutí však nutně vyplynula z nového režimu poskytování dovolené úředníkům ve třetích státech, tedy z článku 6 přílohy X služebního řádu. Žalobci proto podali na základě článku 277 SFEU námitku protiprávnosti tohoto nového režimu, o němž účastníci řízení vedou spor před Tribunálem a také v rámci dotčených kasačních opravných prostředků.

30. Nejprve vyložím, že vedlejší kasační opravný prostředek podaný Radou je nepřijatelný, a pojednám o argumentaci navrhovatelů týkající se pravomoci Tribunálu. Následně se budu věnovat kritice opodstatněnosti napadeného rozsudku.

A. K přípustnosti vedlejšího kasačního opravného prostředku podaného Radou

31. Zvláštnost projednávané věci spočívá v tom, že na jedné straně Komise i Rada podaly kasační opravný prostředek proti napadenému rozsudku Tribunálu, tedy v nyní spojených věcech C-119/19 P a C-126/19 P, na druhé straně ale Rada podala také vedlejší kasační opravný prostředek ke kasačnímu opravnému prostředku Komise, ve věci C-119/19 P, jímž se stejnými, a dokonce shodně znějícími důvody napadá stejný rozsudek Tribunálu, který již napadla vlastním kasačním opravným prostředkem ve věci C-126/19 P.

32. Je pravda, že možnost napadnout rozsudek kasačním opravným prostředkem a současně vedlejším kasačním opravným prostředkem není vyloučena¹⁷. Vzhledem k tomu však, že žaloba podaná po podání jiné žaloby, která proti sobě staví tytéž účastníky řízení, je založena na stejných žalobních důvodech a směřuje ke zrušení stejného právního aktu, musí být odmítnuta jako nepřípustná z důvodu překážky věci zahájené¹⁸, může dotčený účastník podat také pouze takový kasační opravný prostředek, který rozsudek Tribunálu napadá totožnými důvody¹⁹.

33. Vedlejší kasační opravný prostředek podaný Radou je tedy nutno odmítnout jako nepřípustný.

B. Přípustnost žaloby podané k Tribunálu (první důvod kasačního opravného prostředku podaného Radou)

34. Svým prvním důvodem kasačního opravného prostředku Rada vytýká Tribunálu nesprávné právní posouzení ohledně jeho pravomoci. V rámci tohoto důvodu Rada kritizuje na straně jedné skutečnost, že Tribunál vyslovil příkaz, a na straně druhé dosah, který Tribunál přiznal námitce protiprávnosti.

1. K údajnému příkazu ze strany Tribunálu

35. V rámci první části svého prvního důvodu kasačního opravného prostředku Rada, s podporou Komise a Parlamentu, uvádí, že Tribunál označil sporné rozhodnutí jako snížení počtu dnů dovolené žalobců za kalendářní rok. Počet dnů dovolené nebyl snížen, nýbrž byl stanoven podle použitelných pravidel. Tímto konstatováním Tribunál Komisi implicitně nařídil, aby žalobcům poskytla určitý počet dnů dovolené. Takovýto příkaz přitom nespadá do pravomoci Tribunálu.

36. Jak však Rada sama uznává, sporná rozhodnutí, totiž stanovení počtu dnů dovolené žalobců pro rok 2014, nevyvolávají pochybnosti. A nezávisle na označení zrušených rozhodnutí se účinek rozsudku Tribunálu řídí ustanovením čl. 266 odst. 1 SFEU. Podle tohoto ustanovení musí Komise v původní věci přijmout opatření vyplývající z rozsudku Tribunálu – nic více a nic méně. V případě, že by byl napadený rozsudek v plném rozsahu zachován, nemohla by tak již Komise u žalobců použít pozměněný režim poskytování dovolené a musela by vůči nim přijmout rozhodnutí podle dřívějšího režimu²⁰.

17 – Rozsudek ze dne 6. října 2009, GlaxoSmithKline Services v. Komise (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P a C-519/06 P, EU:C:2009:610, bod 31), a usnesení ze dne 29. června 2016, Bürgerbeauftragter v. Staelen (C-337/15 P, nezveřejněné, EU:C:2016:670, bod 16 a 17).

18 – Rozsudky ze dne 22. září 1988, Francie v. Parlament (358/85 a 51/86, EU:C:1988:431, bod 12), a ze dne 24. listopadu 2005, Itálie v. Komise (C-138/03, C-324/03 a C-431/03, EU:C:2005:714, bod 64).

19 – Rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Changshu City Standard Parts Factory a Ningbo Jinding Fastener v. Rada (C-376/15 P a C-377/15 P, EU:C:2017:269, body 30 a 31).

20 – Rozsudky ze dne 28. února 1989, Cargill (201/87, EU:C:1989:100, bod 21), a ze dne 8. listopadu 2001, Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, bod 33).

37. Tato námitka proto ve skutečnosti nesměřuje proti domněle nesprávnému posouzení, kterého se Tribunál dopustil ohledně své pravomoci, nýbrž proti věcnému rozhodnutí a zejména proti incidenčnímu konstatování v bodě 112 napadeného rozsudku, že Komise neměla při stanovení počtu dnů dovolené žalobců vycházet z nového článku 6 přílohy X služebního řádu. Níže se budu věnovat tomu, do jaké míry je toto rozhodnutí platné.

38. První část prvního důvodu kasačního opravného prostředku podaného Radou naopak v rozsahu, v němž napadá údajný příkaz ze strany Tribunálu, vychází z nesprávného výkladu napadeného rozsudku, a musí být tedy zamítnuta jako neopodstatněná.

2. Dosah námitky protiprávnosti

39. Ve druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku Rada s podporou Komise a Parlamentu Tribunálu vytýká, že rozšířil námitku protiprávnosti opírající se o článek 277 SFEU na celý režim poskytování dovolené podle článku 6 přílohy X, tedy také na úpravu týkající se let 2015 a období od roku 2016, ačkoliv předmětem žaloby byla pouze rozhodnutí o nárocích na dovolenou v roce 2014.

40. Cílem článku 277 SFEU není umožnit účastníku řízení, aby s pomocí jakékoliv žaloby napadl legalitu nějakého nařízení. Ustanovení, jehož protiprávnost je tvrzena, naopak musí být nepřímou či přímo použitelné na skutkový stav, který je předmětem žaloby²¹. Tribunál toto pravidlo správně upřesnil v tom smyslu, že dosah námitky protiprávnosti musí být omezen na to, co je nezbytné pro vyřešení sporu²².

41. Tribunál se však v bodě 31 napadeného rozsudku vyslovil pro natolik široký výklad článku 277 SFEU, aby byl zajištěn účinný přezkum legality obecných aktů orgánů ve prospěch osob, které nemají právo podat proti těmto aktům přímou žalobu. Do oblasti působnosti článku 277 SFEU musí tedy podle něj spadat akty orgánů, které byly relevantní pro přijetí napadeného rozhodnutí. Tribunál má za to, že tedy postačuje, že uvedené rozhodnutí spočívá převážně na těchto aktech, i když dané akty formálně nepředstavovaly právní základ tohoto rozhodnutí.

42. Tato konstatování neodpovídají zcela úplně judikatuře Soudního dvora. Ten považuje účinný přezkum legality prostřednictvím článku 277 SFEU za nezbytný pouze v případě, že jsou přijímána prováděcí rozhodnutí, jež se žalobce dotýkají přímo a osobně²³.

43. Při přísném uplatnění této judikatury by se námitka protiprávnosti musela omezit pouze na přechodný režim podle čl. 6 odst. 2 první odrážky přílohy X služebního řádu pro rok 2014. Předmětem sporu jsou totiž pouze nároky na dovolenou stanovené pro tento rok, nikoliv nároky stanovené pro následující roky.

44. Argumentaci Tribunálu v bodech 32 až 35 napadeného rozsudku, že souvislost mezi různými fázemi přechodného a konečného režimu dovolené odůvodňuje rozšířit námitku protiprávnosti na všechny tyto režimy, nepovažuji za dostatečnou. Ve skutečnosti by totiž opravdu bylo možné tuto souvislost oddělit a přezkum námitky omezit na první fázi přechodného režimu. To by ostatně nevyloučilo možnost přihlédnout k přechodnému charakteru režimu v rámci jeho cíle a k souvislosti s konečným režimem dovolené.

21 – Rozsudek ze dne 13. července 1966, Itálie v. Rada a Komise (32/65, EU:C:1966:42, s. 487 německého znění Sbírky). Viz také rozsudek ze dne 31. března 1965, Macchiorlati Dalmas v. Hohe Behörde (21/64, EU:C:1965:30, s. 259 německého znění).

22 – Bod 30 napadeného rozsudku a v něm citovaná judikatura Tribunálu.

23 – Rozsudek ze dne 6. března 1979, Simmenthal v. Komise (92/78, EU:C:1979:53, bod 41).

45. Ve výsledku však i přesto považují přístup Tribunálu za správný. Je pravda, že námitka protiprávnosti nemůže formálně vést k neplatnosti incidenčně napadeného režimu a ani nemá právní účinky mezi jinými účastníky řízení. Obsáhlá analýza v této věci by nicméně prakticky objasnila otázku, zda může být napadený režim použit, a mít tak precedenční účinek pro podobné spory v budoucnosti. Je také v zájmu orgánu oprávněného ke jmenování, aby byla legalita nového režimu dovolené co nejdříve vyjasněna. Omezením na režim pro rok 2014 by naopak panovalo riziko dalších, zdlouhavých sporů týkajících se následujících roků.

46. Přezkum celé právní úpravy navíc neznamená, že by bylo překročeno oprávnění žalobců podávat incidenční výtky. Obsáhlý přezkum nového režimu nepřekračuje rámec argumentace žalobců, ani nepřináší nové hledisko. Žalobci v projednávané věci naopak stále tvrdili, že napadají uplatňování nového režimu dovolené v budoucích letech. Skutečnost, že dva žalobci již nevykonávají službu ve třetích zemích²⁴, se mi naopak jeví jako irelevantní. Konečný režim dovolené byl navíc napaden také v jiných řízeních, neboť probíhají dvě další řízení, která se týkají roku 2019²⁵. Nejpozději v těchto řízeních by musela být zkoumána konečná fáze nového režimu.

47. V této souvislosti bych rozdělení sporu o novém režimu nároků na dovolenou do samostatných řízení nepovažovala za vhodné. Důsledkem by bylo pouze zbytečné zatěžování zdrojů unijních soudů, ale také účastníků řízení²⁶.

48. Z toho vyplývá, že také druhou část prvního důvodu kasačního opravného prostředku podaného Radou je třeba zamítnout jako neopodstatněnou.

49. Pro případ, že Soudní dvůr nebude stejného názoru, by sice bylo možné si představit, že přezkum bude na tomto místě ukončen a věc bude vrácena Tribunálu. Nelze totiž vyloučit, že by Tribunál dospěl k jinému závěru, pokud by zkoumal pouze první fázi přechodného režimu, tedy výrazně menší zkrácení nároků na dovolenou.

50. Tento přístup však nepovažuji za rozumný, neboť by se tak pouze dále odsouvalo rozhodnutí dotčeného sporu. Soudní dvůr by se proto měl zabývat také zbývajícimi důvody kasačního opravného prostředku. V této souvislosti je nutno poznamenat, že následující úvahy v zásadě platí nezávisle na tom, zda je žaloba podaná k Tribunálu omezena na přechodný režim pro rok 2014. Lze si sice představit, že zvažování, zda jsou zbývajícící nároky na dovolenou ještě postačující, přinese u různých fází nového režimu různé výsledky, níže však objasním, že není důvod některou z fází zpochybňovat²⁷.

C. Opodstatněnost žaloby k Tribunálu (kasační opravný prostředek podaný Komisí a druhý a třetí důvod kasačního opravného prostředku podaného Radou)

51. Nový režim není podle Tribunálu slučitelný se základním právem na dovolenou. Tribunál se ale naopak nezabýval obecnou zásadou rovného zacházení, zásadou ochrany legitimního očekávání a právem na respektování rodinného a soukromého života, jichž se žalobci také dovolávali.

52. Komise proto v obou svých důvodech kasačního opravného prostředku napadá určité aspekty přezkumu základního práva na dovolenou podle čl. 31 odst. 2 Listiny, a sice zohlednění směrnice o pracovní době a zásady zlepšování životních a pracovních podmínek dotyčné osoby, ale také nepřihlédnutí k ostatním nárokům žalobců a hodnocení posuzovací pravomocí normotvůrce. Druhý a třetí důvod kasačního opravného prostředku podaného Radou se týká podobných otázek.

24 – Bod 38 napadeného rozsudku.

25 – Věci T-573/19 (DS a 718 dalších v. Komise a ESVČ), jakož i T-576/19 (DV a 10 dalších v. Komise) (Úř. věst. 2019, C 357, s. 38 a 39 a 40).

26 – Viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2012, Komise v. Éditions Odile Jacob (C-553/10 P a C-554/10 P, EU:C:2012:682, bod 61).

27 – Viz bod 121 a násl. níže

1. K závaznosti směrnice o pracovní době

53. První část prvního důvodu kasačního opravného prostředku podaného Komisí a první část druhého důvodu kasačního opravného prostředku podaného Radou směřují proti tomu, že Tribunál zohlednil směrnici o pracovní době.

a) K zohlednění směrnice o pracovní době jako takové

54. Podle názoru Rady Tribunál zaprvé tím, že rozhodl, že se v určitých případech lze vůči orgánům Unie dovolávat určité směrnice (v projednávané věci směrnice o pracovní době), nerespektoval ustálenou judikaturu, podle níž jsou směrnice určeny členským státům, a nikoliv unijním orgánům nebo institucím. Na ustanovení směrnice tedy nelze nahlížet tak, že ukládají povinnosti orgánům v jejich vztazích s jejich zaměstnanci.

55. Je však nutno souhlasit se žalobci, že tato argumentace není relevantní. Je namířena proti úvahám obsaženým v bodě 61 napadeného rozsudku, které nejsou pro rozsudek nosné. Tribunál totiž v bodě 64 výslovně konstatoval, že se směrnice o pracovní době samotné ani ve spojení s čl. 1e odst. 2 služebního řádu²⁸ nelze dovolávat na podporu námitky protiprávnosti za účelem prohlášení nepoužitelnosti nového článku 6 přílohy X služebního řádu.

56. Z tohoto důvodu je třeba tento argument Rady odmítnout.

b) K zohlednění čl. 31 odst. 2 Listiny ve spojení se směrnicí o pracovní době

57. Zadruhé mají Rada a Komise za to, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že normotvůrce je vázán obsahem směrnice pracovní době, neboť je zmiňována ve vysvětlení prezidia k čl. 31 odst. 2 Listiny základních práv.

58. Tribunál skutečně v bodě 70 napadeného rozsudku rozhodl, že použití nového článku 6 přílohy X služebního řádu by muselo být vyloučeno, kdyby se ukázalo, že tento článek je neslučitelný s právem na dovolenou za kalendářní rok, jehož povaha a účel vyplývají z čl. 31 odst. 2 Listiny, vykládaného ve světle směrnice o pracovní době. V této souvislosti se v bodech 67 až 69 odvolává na vysvětlení prezidia Konventu, podle nichž čl. 31 odst. 2 Listiny zakotvuje zejména podstatu směrnice o pracovní době. Unijní normotvůrce tedy nemohl pominout obsah této směrnice.

59. Tyto úvahy jsou stíženy právní vadou, neboť nesprávně popisují vztah mezi čl. 31 odst. 2 Listiny a směrnicí o pracovní době.

60. Je pravda, že vysvětlení Konventu k čl. 31 odst. 2 Listiny uvádějí, že se toto ustanovení opírá o směrnici o pracovní době. K těmto ustanovením má být řádně přihlédnuto také podle čl. 52 odst. 7 Listiny a čl. 6 odst. 1 třetího pododstavce SEU²⁹.

61. Neznamená to však inkorporaci celé směrnice o pracovní době do čl. 31 odst. 2 Listiny.

28 – Viz k tomu rozsudek ze dne 19. září 2013, Přezkum Komise v. Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, bod 43 a 46).

29 – Rozsudky ze dne 6. listopadu 2018, Bauer a Willmeroth (C-569/16 a C-570/16, EU:C:2018:871, bod 55), a Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, bod 52). Viz také stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve spojených věcech TSN a AKT (C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:459, bod 106).

62. Jak správně argumentuje Komise, v čl. 31 odst. 2 Listiny je zakotven spíše minimální nárok na dovolenou v trvání čtyř týdnů stanovený článkem 7 směrnice o pracovní době³⁰. Konkrétně je článek 7 směrnice o pracovní době ustanovením unijního práva, které stanoví přesnou délku dovolené za kalendářní rok, kterou zaručuje čl. 31 odst. 2 Listiny³¹.

63. Taková konkretizace je nezbytná, neboť samotný čl. 31 odst. 2 Listiny délku placené dovolené za kalendářní rok, tedy podmínku jejího zaručení, nestanoví. Tím se délka dovolené liší od ostatních záruk poskytovaných čl. 31 odst. 2, jako je poskytování odměny během dovolené nebo vymezení okruhu osob, jimž bez další normativní konkretizace toto základní právo přísluší³².

64. Základní právo na dovolenou je proto alespoň s ohledem na délku placené dovolené za kalendářní rok závislé na normativní konkretizaci.

65. Tato závislost má důsledky pro posuzování pravidel, která – tak jako předmětný nový režim dovolené – stanoví délku placené dovolené za kalendářní rok. Vzhledem k tomu, že je taková právní úprava nezbytná k zajištění praktické účinnosti základního práva na dovolenou, nelze ji vzhledem k její povaze považovat za omezení základního práva ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny, a nepodléhá tedy ani přímo podmínkám zakotveným v tomto ustanovení.

66. Ačkoli tedy stanovení délky nároku na dovolenou nemusí být ospravedlněno podle čl. 52 odst. 1 Listiny, musí však dodržovat alespoň zásadu proporcionality, která patří mezi obecné zásady unijního práva. Podle ní nesmějí jednání orgánů Unie překračovat meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž je zřejmé, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům³³.

67. Zejména při závěrečném zvažování mezi cíli a nevýhodami stanovení délky dovolené mohou hrát roli další hlediska, jako je minimální dovolená podle článku 7 směrnice o pracovní době nebo podstatný obsah základního práva na placenou dovolenou za kalendářní rok. Ani zde však směrnice jako celek neplní žádnou funkci.

68. Je tedy nutno konstatovat, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 68 a 69 napadeného rozsudku vycházel z toho, že unijní normotvůrce je v souvislosti s čl. 31 odst. 2 Listiny vázán směrnicí o pracovní době jako celkem.

69. Toto nesprávné právní posouzení však neznamená úspěch námitek Komise a Rady, neboť jeho důsledkem není zrušení napadeného rozsudku. Tribunál totiž svoje rozhodnutí neopírá o domnělé porušení hmotněprávních záruk směrnice o pracovní době. Ve výsledku naopak odmítá argumentaci žalobců týkající se různých ustanovení směrnice o pracovní době.

30 – Rozsudky ze dne 22. listopadu 2011, KHS (C-214/10, EU:C:2011:761, bod 37), ze dne 22. května 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, bod 14), a ze dne 6. listopadu 2018, Kreuziger (C-619/16, EU:C:2018:872, bod 29).

31 – Viz rozsudky ze dne 6. listopadu 2018, Bauer a Willmeroth (C-569/16 a C-570/16, EU:C:2018:871, bod 85), a Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, bod 74).

32 – Viz rozsudky ze dne 6. listopadu 2018, Bauer a Willmeroth (C-569/16 a C-570/16, EU:C:2018:871, bod 83 a 84), a Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, bod 72 a 73).

33 – Rozsudky ze dne 13. listopadu 1990, Fédesa a další (C-331/88, EU:C:1990:391, bod 13), ze dne 5. října 1994, Crispolti a další (C-133/93, C-300/93 a C-362/93, EU:C:1994:364, bod 41), ze dne 12. července 2001, Jippes a další (C-189/01, EU:C:2001:420, bod 81), ze dne 9. března 2010, ERG a další (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86), ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 67 a 91), a ze dne 30. dubna 2019, Itálie v. Rada (kvóty pro odlov mečouna obecného v Středozemním moři) (C-611/17, EU:C:2019:332, bod 55).

2. Cíl zlepšování životních a pracovních podmínek

70. Ve druhé části prvního důvodu kasačního opravného prostředku Komise tvrdí, že došlo k nesprávnému právnímu posouzení při výkladu čl. 31 odst. 2 Listiny, jelikož Tribunál měl za to, že zkrácení dovolené za kalendářní rok na základě článku 6 přílohy X služebního řádu není slučitelné se zásadou, jejímž domnělým cílem je zlepšování životních a pracovních podmínek jednotlivců. Taková zásada nemá podle Komise žádný právní základ.

71. Také Rada má ve druhé části svého druhého důvodu kasačního opravného prostředku za to, že Tribunál nesprávně posoudil význam čl. 31 odst. 2 Listiny. Na rozdíl od názoru Tribunálu se nedomnívá, že účelem tohoto ustanovení je zlepšit životní a pracovní podmínky, nýbrž zajistit dostatečnou úroveň ochrany všem pracovníkům v Unii.

72. V bodě 88 napadeného rozsudku Tribunál konstatuje, že právo na dovolenou za kalendářní rok podle čl. 31 odst. 2 Listiny ze své povahy slouží v zásadě k podpoře zlepšení životních a pracovních podmínek pracovníků. Kromě toho v bodě 90 uvádí, že snížení počtu dnů dovolené nelze považovat za slučitelné se zásadou směřující k podpoře zlepšení životních a pracovních podmínek dotýčných pracovníků.

73. V tomto smyslu je nutno souhlasit s argumentací Komise a Rady, že znění čl. 31 odst. 2 Listiny ani vysvětlení k Listině takovouto zásadu výslovně neuvádí. Spíše, jak správně konstatuje zejména Rada, jsou v názvu článku 31 uvedeny „[s]lušné a spravedlivé pracovní podmínky“.

74. Tribunál se nicméně opírá o unijní právo, neboť podle čl. 151 prvního pododstavce SFEU sleduje Unie mimo jiné cíl zlepšování životních a pracovních podmínek. Vzhledem ke svému právnímu základu, kterým je dnes článek 153 SFEU, je účelem směrnice o pracovní době a tedy i jejího článku 7 naplňování tohoto cíle. Kromě toho je tento cíl také základem Charty Společenství základních sociálních práv pracovníků. Právo na placenou dovolenou, které je zde zakotveno v bodě 8, se nachází v kapitole nadepsané „Zlepšování životních a pracovních podmínek“. Podle vysvětlení k Listině se základní právo na dovolenou opírá mimo jiné o tyto dva dokumenty.

75. Soudní dvůr již přinejmenším uznal, že režimy dovolené slouží zlepšení ochrany zdraví a bezpečnosti pracovníků³⁴. Jedná se přitom o specifické životní a pracovní podmínky.

76. Pokud jde konkrétně o právo na dovolenou, žalobci správně zdůrazňují, že trvání dovolené musí být *postupně* harmonizováno v souladu s národní praxí³⁵, což implikuje cíl zlepšování.

77. Vzhledem k tomu je konstatování Tribunálu v bodě 88 napadeného rozsudku, jímž právo na dovolenou za kalendářní rok přiřazuje účelu zlepšení životních a pracovních podmínek, prosto nesprávného právního posouzení.

78. Tribunál naopak zachází příliš daleko, když v bodě 90 hovoří o zásadě, neboť z relevantních dokumentů ani z judikatury taková zásada nevyplývá. Tímto výkladem propůjčil cíli zlepšení životních a pracovních podmínek pro výklad základního práva na dovolenou váhu, která mu nepřisluší.

79. Problematický je však zejména zkoumání dodržování tohoto cíle, jak jej provedl Tribunál. Ani tento cíl totiž nemůže vést k tomu, že zkrácení nároků na dovolenou musí být považováno za omezení základního práva na dovolenou podle čl. 31 odst. 2 Listiny.

34 – Rozsudky ze dne 12. listopadu 1996, Spojené království v. Rada (C-84/94, EU:C:1996:431, bod 59), a ze dne 19. září 2013, Přezkum Komise v. Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, bod 44 a 59).

35 – Rozsudky ze dne 26. června 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, bod 39), a ze dne 6. listopadu 2018, Bauer a Willmeroth (C-569/16 a C-570/16, EU:C:2018:871, bod 82), jakož i Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, bod 71).

80. V tomto směru není relevantní, zda cíl zlepšení životních a pracovních podmínek jako takový na základě článku 151 SFEU zavazuje Unii při stanovení pracovních podmínek svých zaměstnanců. Tribunál totiž článek 6 přílohy X služebního řádu neposuzuje měřítkem článku 151 SFEU, nýbrž tento cíl uplatňuje v souvislosti s čl. 31 odst. 2 Listiny. V bodě 90 napadeného rozsudku totiž odůvodňuje konstatování omezení základního práva na dovolenou a následně nezbytnost odůvodnění v souladu s čl. 52 odst. 1 Listiny tím, že podstatné zkrácení nároků na dovolenou v důsledku nového režimu nelze považovat za zlepšení životních a pracovních podmínek.

81. Jak jsem již uvedla, normativní konkretizace délky trvání dovolené nepředstavuje omezení základního práva na dovolenou, pro které by bylo zapotřebí odůvodnění ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny. Tuto nezbytnou konkretizaci je třeba posuzovat spíše měřítkem zásady proporcionality³⁶. V rámci této zásady se cíl zlepšení životních a pracovních podmínek uplatní až později, a sice při zvažování mezi cílem normativní úpravy a omezeními s tím spojenými.

82. V rozsahu, v němž je výklad čl. 31 odst. 2 Listiny v tom smyslu, že zakotvuje zásadu zlepšení pracovních podmínek a každé zhoršení pracovních podmínek je tedy nutno považovat za omezení tohoto základního práva, nesprávný, nevede toto nesprávné posouzení samo o sobě ke zrušení napadeného rozsudku. Není totiž vyloučeno, že zkoumání důvodů takového zásahu dospěje ke stejnému závěru jako zkoumání přiměřenosti konkretizace tohoto základního práva. V tomto případě by postačovalo odůvodnění Tribunálu nahradit.

3. Zohlednění dalších aspektů týkajících se omezení základního práva na dovolenou

83. Ve třetí části svého prvního důvodu kasačního opravného prostředku Komise napadá úvahy, které Tribunál uvádí v bodech 91 až 96 napadeného rozsudku k vyvrácení argumentů přednesených proti omezení základního práva na dovolenou. Tyto úvahy napadá také Rada a Parlament.

84. Také v tomto ohledu platí, že způsob, jakým Tribunál zkoumá toto základní právo, není přesvědčivý. Skutečnost, zda jsou tyto argumenty a úvahy Tribunálu relevantní, je nutno posoudit zejména v souvislosti se zvažováním zájmů.

4. Proporcionalita nového režimu a posuzovací pravomoc normotvůrce

85. V souvislosti s přezkumem proporcionality a zejména s cílem zlepšení životních a pracovních podmínek dotyčných osob je proto významný zejména druhý důvod kasačního opravného prostředku podaného Komisí a druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku podaného Radou, jakož i třetí důvod jejího kasačního opravného prostředku.

a) Kritérium přezkumu

86. Komise uvádí, že Tribunál nezohlednil skutečnost, že normotvůrce má v souvislosti se změnami služebního řádu širokou posuzovací pravomoc a že zásada proporcionality může porušena pouze tehdy, když normotvůrce zjevně překročil meze této posuzovací pravomoci.

87. Také Rada zdůrazňuje, že vzhledem ke změnám ve společnosti, sociálnímu pokroku a vědeckému a technologickému vývoji je nezbytné umožnit normotvůrci dospět ke kompromisům, a to ohledně dovolených, ale i ohledně odměn nebo pracovní doby.

³⁶ – Viz bod 65 a násl. výše.

88. Tribunál však v bodě 100 napadeného rozsudku výslovně uznává, že normotvůrce má širokou diskreční pravomoc přizpůsobit služební řád a kdykoliv změnit, a to i v neprospěch dotčených, práva a povinnosti úředníků³⁷.

89. Toto kritérium je v souladu s ustálenou judikaturou týkající se soudního přezkumu podmínek, za nichž byla tato zásada proporcionality v oblasti unijní legislativy použita. Normotvůrci v rámci výkonu pravomocí, které mu jsou svěřeny, přísluší široká posuzovací pravomoc v oblastech, ve kterých jeho činnost předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení. Nejedná se tedy o otázku, zda opatření přijaté v takové oblasti je jedinou nebo nejlepší možností, neboť legalita tohoto opatření může být dotčena pouze jeho zjevně nepřiměřeným charakterem ve vztahu k cíli, který hodlají příslušné orgány sledovat³⁸.

90. Tribunál však neposuzuje vhodnost nového režimu, nýbrž se v bodech 98 a 100 napadeného rozsudku ujišťuje, že normotvůrce ověřil, zda nový režim skutečně slouží cílům obecného zájmu a zda s ohledem na sledovaný cíl nepředstavuje nepřeměřený a neúnosný zásah, který by podryval základy takto zaručených práv. Zabývá se zejména tím, zda normotvůrce po pečlivém a nestranném přezkumu všech relevantních poznatků rozhodl s plnou znalostí věci.

91. Také to je do velké míry v souladu s judikaturou, neboť normotvůrce je povinen založit svoji volbu na objektivních kritériích. Navíc musí v rámci posouzení omezení spojených s jednotlivými opatřeními, jež připadají v úvahu, přezkoumat, zda cíle sledované zvoleným opatřením mohou odůvodnit i značné negativní důsledky pro dotčené osoby způsobené přijatými opatřeními³⁹.

92. Mimoto i soudní přezkum omezeného rozsahu vyžaduje, aby unijní orgány, které jsou tvůrci dotčeného aktu, byly schopny před Soudním dvorem prokázat, že akt byl přijat v rámci skutečného výkonu jejich posuzovací pravomoci, která předpokládá zohlednění všech relevantních skutečností a okolností situace, kterou měl tento akt upravovat⁴⁰. Z toho vyplývá, že unijní orgány musejí být alespoň schopné předložit a vysvětlit jasně a jednoznačně základní údaje, které měly být zohledněny pro účely odůvodnění napadaných opatření obsažených v tomto aktu a na nichž závisel výkon posuzovací pravomoci těchto orgánů⁴¹.

b) Relevantní okolnosti

93. Přezkum těchto hledisek je rozhodující pro výsledek projednávaných kasačních opravných prostředků, neboť napadený rozsudek se rozhodující měrou zakládá na tom, že Tribunál příslušné argumenty orgánů odmítl, a sice ty, jež se týkají cílů nákladové efektivity a úspory nákladů, modernizace, dalších nároků na dovolenou na základě věku a platové třídy, dodatečných nároků na dovolenou na zotavenou kvůli mimořádně obtížným životním podmínkám, jakož i určitých hospodářských výhod, které mají zaměstnanci vykonávající služební povinnosti ve třetích zemích.

37 – Viz rozsudky ze dne 22. prosince 2008, Centeno Mediavilla a další v. Komise (C-443/07 P, EU:C:2008:767, bod 60), a ze dne 4. března 2010, Angé Serrano a další v. Parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, bod 82).

38 – Rozsudky ze dne 8. června 2010, Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 52), ze dne 4. května 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 49), a ze dne 30. dubna 2019, Itálie v. Rada (kvóty pro odlov mečouna obecného v Středozemním moři) (C-611/17, EU:C:2019:332, bod 56).

39 – Rozsudky ze dne 8. června 2010, Vodafone a další (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 53), ze dne 17. října 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 49), a ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 79).

40 – Rozsudky ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, bod 122), ze dne 18. prosince 2008, Afton Chemical (C-517/07, EU:C:2008:751, bod 34), ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, bod 152), a ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 81). Ke změně služebního řádu v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. března 2010, Angé Serrano a další v. Parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, bod 86). Viz také rozsudek ze dne 9. listopadu 2010, Volker a Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 78 a 84).

41 – Rozsudky ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, bod 123), ze dne 21. června 2018, Polsko v. Parlament a Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, bod 153), a ze dne 3. prosince 2019, Česká republika v. Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 81).

i) Nákladová efektivnost a úspory nákladů

94. V bodě 102 napadeného rozsudku Tribunál odmítá cíl zajistit vyšší nákladovou efektivnost úředníků a zaměstnanců vykonávajících služební povinnosti ve třetích zemích a zároveň uspořit náklady. Opírá se přitom o čtvrtý bod odůvodnění směrnice o pracovní době, podle něhož by zlepšení bezpečnosti práce a ochrana zdraví při práci nemělo být podřízeno úvahám ryze ekonomické povahy. Mimoto Tribunál konstatuje, že se úvah vycházejících z nutnosti chránit finanční zájmy Unie nelze dovolávat k odůvodnění zásahu do práva na dovolenou za kalendářní rok zaručeného článkem 31 odst. 2 Listiny.

95. Pokud jde o omezení základního práva na dovolenou, nelze stanovení délky dovolené jako takové zejména stavět na roveň s omezením odměny během dovolené. Posledně uvedené představuje omezení základního práva na placenou dovolenou, zatímco první z nich – jak jsem již vysvětlila⁴² – nezbytnou konkretizaci tohoto základního práva. Při nezbytném zvažování mohou hrát roli cíle právní úpravy, které by nějaké omezení případně nemohly odůvodnit.

96. Zatímco proti nároku na odměnu během dovolené zaručeného základním právem nelze namítat argumenty finanční povahy⁴³, musí být při konkretizaci rozsahu nároků na dovolenou možno přihlídnout zejména k zatížení zaměstnavatelů. Zaměstnanecký poměr, jehož je nárok na dovolenou součástí, je totiž oboustranně založen na vyvážení nákladů a užitku. Pro zaměstnavatele patří nárok na dovolenou mezi náklady, a představuje tedy finanční aspekt, který nelze nezohlednit.

97. Větší váhu má účinná ochrana bezpečnosti a zdraví pracovníků, která nemůže být podřízena úvahám ryze ekonomické povahy⁴⁴. Sotva však lze tvrdit, že každé zkrácení nároku na dovolenou nutně omezuje ochranu bezpečnosti a zdraví. Platí to o to více, má-li být zkrácen nárok na dovolenou, který je více než dvojnásobný v porovnání s minimální dovolenou podle článku 7 směrnice o pracovní době a výrazně převyšuje nároky na dovolenou ostatních zaměstnanců Unie.

98. Z tohoto důvodu představuje úplné odmítnutí cíle nákladové efektivnosti a úspor nákladů v bodě 102 napadeného rozsudku nesprávné právní posouzení.

ii) Modernizace

99. Druhý cíl nového režimu je modernizace pracovních podmínek zaměstnanců ve třetích zemích.

100. V tomto ohledu Tribunál v bodě 106 napadeného rozsudku odmítá úvahu, že rozšíření leteckých spojení a možnost širšího využívání internetové komunikace odůvodňují zkrácení dovolené. Podle jeho názoru může letecká doprava ovlivnit nanejvýš poskytované doby na cestu. A lepší komunikační možnosti nemají údajně žádnou vazbu na nárok na dovolenou.

101. Tribunál však nepřihlíží k tomu, že u dotyčných osob dovolená v ještě větší míře než u ostatních zaměstnanců Unie slouží k zachování vazby s domovskou zemí. V tom spočívá rozhodující rozdíl v porovnání s obecnou judikaturou týkající se dovolené. Ta vychází z toho, že zaměstnanci zpravidla pracují ve své domovské zemi a svou dovolenou mohou využít pouze na zotavenou a volnočasové aktivity. Pro vazbu na domovskou zemi jistě má význam, pokud jsou nabízena četná, cenově výhodná letecká spojení. Ta umožňují častější návraty domů. Kromě toho mohou – bez ohledu na poskytovanou dobu na cestu – zkrátit skutečnou dobu cesty, takže zůstane více času na skutečnou dovolenou.

42 – Viz body 65 až 67 výše.

43 – Rozsudek dne 19. září 2013, Přezkum Komise v. Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, bod 52 až 55).

44 – Rozsudky ze dne 26. června 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, bod 59), a ze dne 14. května 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, bod 66).

102. Ze stejné myšlenky koneckonců vychází také argument týkající se internetové komunikace. Zatímco dříve jsme byli odkázáni na drahá telefonická spojení se špatnou kvalitou a poštovní komunikaci, dnes lze díky internetové komunikaci za výrazně lepších podmínek udržovat spojení s domovem a využívat například videohovorů. Tato jednodušší komunikace sice nedokáže zcela nahradit osobní kontakt, jeho nezbytnost však o něco snižuje.

103. Úplné odmítnutí této myšlenky proto není přesvědčivé.

104. Tribunál dále v bodě 107 napadeného rozsudku odmítá argument, že nový režim vyhovuje potřebám malých zastoupení Unie, jejichž fungování je při nadměrné nepřítomnosti z důvodu dovolené ohroženo. Má za to, že nic nenasvědčuje tomu, že nároky na dovolenou pro všechna zastoupení musí být z tohoto důvodu zkráceny, ani nebylo prokázáno, že neexistují žádné alternativy.

105. Ve skutečnosti však funkčnost dotčených zastoupení vždy tvoří součást úvah, kterými je potřeba se ohledně rozsahu nároku na dovolenou zabývat. A okolnost, že menší zastoupení jsou nepřítomností v důsledku dovolených dotčena obzvláště silně, přitom nelze z těchto úvah vyloučit.

106. Vzhledem k tomu obsahují také body 106 a 107 napadeného rozsudku nesprávné právní posouzení.

iii) Dodatečné nároky na dovolenou na základě věku a platové třídy

107. V bodě 109 napadeného rozsudku Tribunál konstatoval, že normotvůrce zjevně nezohlednil skutečnost, že úředníci a zaměstnanci pracující na území Unie mají podle článku 57 služebního řádu nárok na dovolenou v závislosti na věku a platové třídě navýšený v rozmezí od 24 až do 30 pracovních dnů.

108. Tribunál zjevně vychází z toho, že zaměstnancům pracujícím ve třetích zemích tento dodatečný nárok na dovolenou nepřísluší.

109. V tomto ohledu je pravda, že příloha X služebního řádu výslovně na článek 57 neodkazuje. Z prováděcích ustanovení předložených Komisí k článku 57 ovšem vyplývá, že dotčeným osobám přísluší po uplynutí přechodného režimu v roce 2016 tyto dny dovolené navíc⁴⁵.

110. Tribunál tedy svým konstatováním v bodě 109 napadeného rozsudku argument Komise zkreslil. Naopak i k těmto nárokům na dovolenou mělo být v jeho úvahách přihlédnuto.

iv) Dovolená na zotavenou kvůli mimořádně obtížným podmínkám

111. Tribunál sice zjevně zvažoval, že by zkrácení nároku na dovolenou mohlo být v zásadě vyrovnáno možností získat v souladu s čl. 8 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 přílohy X služebního řádu zvláštní dovolenou na zotavenou v trvání až 15 dní kvůli mimořádně obtížným podmínkám v místě zaměstnání. V bodě 110 napadeného rozsudku však Tribunál konstatuje, že nic nenasvědčuje tomu, že se normotvůrce snažil zjistit, zda mimořádná dovolená na zotavenou zaručuje dostatečnou ochranu jejich zdraví a bezpečnosti. Tribunál přitom zjevně vycházel z toho, že tato dovolená na zotavenou je poskytována v pouze výjimečně a na základě zvláštního odůvodněného rozhodnutí.

45 – Příloha R.9 odpovědi Komise z 13. listopadu 2017 na otázky Tribunálu (s. 57 příloh).

112. Tato domněnka však zkresluje informace Komise týkající se způsobů používání tohoto režimu. Pro každou lokalitu je totiž na základě místních daností stanoveno, v jakém rozsahu má být tato zvláštní dovolená na zotavenou poskytnuta⁴⁶.

113. V souladu s těmito pravidly bylo například v roce 2013 pro Afghánistán poskytováno 15 dnů mimořádné dovolené na zotavenou, pro Haiti 12 dnů a pro Pobřeží slonoviny šest dnů⁴⁷. Současně jsou poskytovány minimálně dva dny na cestu ke každé dovolené na zotavenou⁴⁸ a v závislosti na rozsahu této mimořádné dovolené na zotavenou je přípustné rozdělení na dvě až pět období. Cílovým místem pro výše uvedené lokality je Brusel. Pro určité lokality v jihovýchodní Asii je naopak jako cílové místo stanoven Puket v Thajsku. Cílová místa jsou zjevně důležitá především pro úhradu cestovních výdajů, ale zaměstnanci nejsou povinni strávit mimořádnou dovolenou na zotavenou v uvedených místech⁴⁹.

114. Pokud jde o myšlenku zdůrazněnou v bodě 93 napadeného rozsudku, že mimořádná dovolená na zotavenou má být spojena s odborným vzděláváním, zotavovací povahu této dovolené to nesnižuje, neboť podle informací Rady má být toto odborné vzdělávání prováděno před takovou dovolenou nebo po ní.

115. Je tedy zjevné, že mimořádná dovolená na zotavenou může na rozdíl od názoru žalobců přispět k tomu, aby byly naplněny funkce dovolené za kalendářní rok. Tribunál ji tedy měl při posuzování nového režimu a také ve svých úvahách zohlednit.

v) Hospodářské výhody

116. Tribunál však na rozdíl od názoru Komise, Rady a Parlamentu v bodech 94 a 95 napadeného rozsudku správně odmítl přihlédnout k různým hospodářským privilegiím dotyčných osob. I ta sice patří mezi životní a pracovní podmínky, avšak hospodářské výhody nemohou kompenzovat ztrátu dovolené⁵⁰. Ačkoliv je odměna během dovolené zaručena základním právem, musí mít pracovník obvykle možnost využít doby skutečného odpočinku, aby byla zajištěna účinná ochrana jeho bezpečnosti a zdraví⁵¹. Hospodářská kompenzace má význam pouze v případě, že z důvodu ukončení zaměstnaneckého vztahu již není možné dovolenou skutečně vyčerpat⁵².

c) Dílčí závěry

117. Je tedy nutno konstatovat, že Tribunál při zkoumání použití zásady proporcionality nepřihlédl k relevantním aspektům. Tato nesprávná právní posouzení se týkají základu pro rozhodnutí Tribunálu o námitce protiprávnosti článku 6 přílohy X služebního řádu a o sporném rozhodnutí.

118. Napadený rozsudek musí být tedy zrušen.

46 – Viz rozhodnutí Komise ze dne 16. prosince 2013 o správě dovolené na zotavenou podle článku 8 přílohy X služebního řádu (příloha R.1 odpovědi Komise ze dne 13. listopadu 2017 na otázky Tribunálu) a rozhodnutí Chief Operating Officer Evropské služby pro vnější činnost ze dne 25. července 2012 (příloha R.3 odpovědi Komise).

47 – Rozhodnutí Chief Operating Officer Evropské služby pro vnější činnost ze dne 25. července 2012 (viz výše, poznámka pod čarou 46).

48 – Článek 5 rozhodnutí Komise ze dne 16. prosince 2013 (viz výše, poznámka pod čarou 46).

49 – Viz článek 4 rozhodnutí Komise ze dne 16. prosince 2013 (viz výše, poznámka pod čarou 46).

50 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. dubna 2006, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-124/05, EU:C:2006:244, bod 32).

51 – Rozsudek ze dne 6. dubna 2006, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-124/05, EU:C:2006:244, bod 29).

52 – Rozsudek ze dne 20. ledna 2009, Schultz-Hoff a další (C-350/06 a C-520/06, EU:C:2009:18, bod 56).

VI. K žalobě před Tribunálem

119. Podle článku 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie může posledně jmenovaný v případě, že zruší rozhodnutí Tribunálu, sám vydat konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje, nebo vrátit věc Tribunálu k rozhodnutí.

120. Pokud jde o žalobní důvod zkoumaný Tribunálem, soudní řízení dovoluje vydat konečné rozhodnutí.

121. V tomto ohledu představují výše uvedené aspekty, které Tribunál nesprávně nezohlednil, důležité prvky odůvodnění, které normotvůrce alespoň v základních rysech zakotvil v odůvodnění nového režimu. V řízení před soudem dotčené orgány tyto prvky odůvodnění ve smyslu výše uvedené judikatury⁵³ dostatečně rozvedly.

122. Cíle nákladové efektivity a úspory nákladů, jakož i modernizace jsou legitimní. Nový režim může přispět k dosažení těchto cílů. Jiný prostředek, který by byl méně zatěžující, není zjevný.

123. Pokud jde o vyvážení výhod a nevýhod, je váha nevýhod pro dotčené zaměstnance zmírněna již diskutovanými aspekty⁵⁴.

124. Vyzdvihnout je zapotřebí mimořádnou dovolenou na zotavenou podle článku 8 přílohy X služebního řádu, která zejména umožňuje dostát zvýšené potřebě dovolené kvůli mimořádně obtížným životním podmínkám. Dále je nutno přihlídnout k tomu, že zbývající nároky na dovolenou stále ještě výrazně překračují minimální dovolenou, kterou stanoví článek 7 směrnice o pracovní době, a jsou alespoň částečně z důvodu mimořádné dovolené na zotavenou a dodatečné době na cestu také vyšší než jsou nároky na dovolenou ostatních zaměstnanců Unie, kteří většinou také vykonávají činnost mimo své země původu.

125. Postupné zavádění nového režimu během tří let navíc dále zmírňuje jeho dopady.

126. Cíl zlepšení životních a pracovních podmínek nezpochybňuje přípustnost nového režimu. Je pravda, že Tribunál správně konstatuje, že snížení nároků na dovolenou nelze považovat za zlepšení životních a pracovních podmínek dotčených osob.

127. Jak Tribunál konstatuje v bodě 90 napadeného rozsudku, nelze však tento cíl chápat v tom smyslu, že brání každému omezení práv zaměstnanců. Cíl zlepšení životních a pracovních podmínek je naopak zapotřebí chápat široce v tom smyslu, že naplňování práv zaměstnanců koneckonců závisí také na celkovém kontextu pracovního trhu.

128. V projednávané věci je navíc nutno přihlídnout také k tomu, že výhodné životní a pracovní podmínky dotčených osob by šly k tíži životních a pracovních podmínek evropských daňových poplatníků. Ti ostatně mají v průměru podstatně méně dovolené.

129. Normotvůrci je proto nutno přiznat také při naplňování cíle zlepšování pracovních a životních podmínek zaměstnanců širokou posuzovací pravomoc, kterou by unijní soudy měly v zásadě obsahově přezkoumávat pouze z hlediska zjevně nesprávných posouzení⁵⁵.

53 – Viz výše, bod tohoto stanoviska 92.

54 – Viz bod 99 a násl. výše.

55 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. května 1997, Německo v. Parlament a Rada (zajištění vkladů) (C-233/94, EU:C:1997:231, bod 48), k ochraně spotřebitelů, jakož i ze dne 14. července 1998, Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, bod 35), a ze dne 21. prosince 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, bod 46), k cíli vysoké úrovně ochrany v oblasti životního prostředí.

130. Ve světle těchto úvah nelze normotvůrci vytýkat, že se při zvažování mezi omezeními vyplývajícími z nového režimu a jeho výhodami dopustil zjevné nesprávného posouzení.

131. Tento žalobní důvod musí být tedy zamítnut.

132. K tomuto závěru bychom dospěli tím spíše v případě, že by námitka protiprávnosti byla omezena na první fázi nového režimu⁵⁶, tedy na čl. 6 odst. 1 první odrážku přílohy X služebního řádu. Podle tohoto ustanovení totiž zůstává dotčeným osobám pro rok 2014 ještě výrazně více dnů dovolené než v následujících letech.

133. Jak Komise správně uvádí, Tribunál se naopak v tomto řízení⁵⁷ dosud nevyjádřil ke zbývajícím žalobním důvodům, tedy k tomu, zda nový režim respektuje obecnou zásadu rovného zacházení, zásadu ochrany legitimního očekávání a právo na respektování soukromého a rodinného života. Na rozdíl od toho, jak navrhuje Rada – bez jakéhokoli dalšího odůvodnění – nedovoluje soudní řízení ve věci rozhodnout, takže věc musí být v souladu s návrhem Komise vrácena Tribunálu k rozhodnutí o těchto žalobních důvodech.

VII. Náklady řízení

134. Článek 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení. Vzhledem k tomu, že tomu tak v projednávané věci není, bude o nákladech řízení rozhodnuto později.

VIII. Závěry

135. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- „1) Vedlejší kasační opravný prostředek Rady Evropské unie ve věci C-119/19 P se odmítá jako nepřípustný.
- 2) Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 4. prosince 2018, Carreras Sequeros a další v. Komise (T-518/16, EU:T:2018:873) se zrušuje.
- 3) První žalobní důvod ve věci T-518/16, Carreras Sequeros a další v. Komise, týkající se domnělého porušení zvláštní povahy a cílů práva na dovolenou za kalendářní rok se zamítá.
- 4) Věc se vrací Tribunálu k rozhodnutí o zbývajících žalobních důvodech.
- 5) Kasační opravný prostředek Rady ve věci C-126/19 P se ve zbývajících částech zamítá.
- 6) O nákladech řízení bude rozhodnuto později.“

56 – Viz body 49 a 50 výše.

57 – Viz ale rozsudek stejného senátu Tribunálu ze dne 4. prosince 2018, Janoha a další v. Komise (T-517/16, nezveřejněný, EU:T:2018:874).