



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto prošireno vijeće)

4. prosinca 2018. *

„Javna služba – Dužnosnici i ugovorno osoblje – Reforma Pravilnika o osoblju od 1. siječnja 2014. – Članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju – Nove odredbe o godišnjem odmoru koje se primjenjuju na dužnosnike upućene na rad u treću zemlju – Prigovor nezakonitosti – Svrha godišnjeg odmora”

U predmetu T-518/16,

Francisco Carreras Sequeros, dužnosnik Europske komisije, sa stalnom adresom u Adis-Abebi (Etiopija), i ostali dužnosnici i službenici Europske komisije čija se imena nalaze u Prilogu¹, koje zastupaju S. Orlandi i T. Martin, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju su zastupali J. Currall i G. Gattinara, a zatim G. Gattinara i A.-C. Simon, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Europski parlament, koji zastupaju J. Steele i E. Taneva, u svojstvu agenata,

i

Vijeće Europske unije, koje su zastupali M. Bauer i M. Veiga, a zatim M. Bauer i R. Meyer, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

povodom zahtjeva na temelju članka 270. UFEU-a kojim se traži poništenje odluka o smanjenju broja dana godišnjeg odmora tužitelja počevši od 2014.,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće),

u sastavu: H. Kanninen, predsjednik, J. Schwarcz, C. Iliopoulos, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (izvjestitelj) i I. Reine, suci,

tajnik: M. Marescaux, administratorica,

* Jezik postupka: francuski

¹ Popis ostalih tužitelja priložen je samo verziji koja se dostavlja strankama.

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 21. studenoga 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

I. Okolnosti spora

- 1 Tužitelji, Francisco Carreras Sequeros i ostale osobe čija se imena nalaze u Prilogu, dužnosnici su ili članovi ugovornog osoblja Europske komisije. Svi su bili upućeni na rad u treće zemlje još prije 1. siječnja 2014.
- 2 Na temelju članka 57. prvog stavka Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), koji se po analogiji primjenjuje na članove ugovornog osoblja na temelju članka 16. i 91. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije (u daljnjem tekstu: Uvjeti zaposlenja), dužnosnici i službenici imaju pravo na godišnji odmor od najmanje dvadeset četiri radna dana i najviše trideset radnih dana za kalendarsku godinu u skladu s pravilima koje sporazumno trebaju donijeti institucije Europske unije nakon savjetovanja s odborom za Pravilnik o osoblju. U skladu s tom odredbom, broj dana godišnjeg odmora bio je utvrđen na 24 dana odmora na koji se dodaju dodatni dani odmora dodijeljeni na temelju dobi i razreda dužnosnika unutar gore navedene granice od 30 dana.
- 3 U Prilogu X. Pravilniku o osoblju navode se, međutim, posebne i iznimne odredbe koje se primjenjuju na dužnosnike koji rade u trećoj zemlji. Na temelju članka 118. Uvjeta zaposlenja, neke od tih odredbi analogno se primjenjuju na članove ugovornog osoblja koji se nalaze u istoj situaciji. To je slučaj s člankom 6. tog priloga.
- 4 Članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju, u verziji prije stupanja na snagu Uredbe (EU, Euratom) br. 1023/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjeni Pravilnika o osoblju i Uvjeta zaposlenja (SL 2013., L 287, str. 15.) za osoblje upućeno na rad u treću zemlju određivao je sljedeće:

„Dužnosnik ima pravo na tri i pol radna dana godišnjeg odmora u jednoj kalendarskoj godini za svaki mjesec staža u službi.”
- 5 Međutim, u uvodnoj izjavi 27. Uredbe br. 1023/2013 zakonodavac Unije iznio je sljedeće:

„Primjereno je osuvremeniti uvjete rada osoblja zaposlenog u trećim zemljama i učiniti ih isplativijima istodobno ostvarujući uštede troškova. Trebalo bi uskladiti pravo na godišnji odmor te bi trebalo predvidjeti mogućnost da se obuhvati širi raspon mjerila za određivanje naknade za životne uvjete, a da se ne utječe na ukupni cilj stvaranja ušteda troškova. Uvjete dodjeljivanja naknade za smještaj trebalo bi preispitati kako bi se više uzeli u obzir lokalni uvjeti i kako bi se smanjilo administrativno opterećenje.”
- 6 Od stupanja na snagu, 1. siječnja 2014., članka 1. točke 70. podtočke (a) Uredbe br. 1023/2013, članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju (u daljnjem tekstu: novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju) i dalje u pogledu dužnosnika upućenih na rad u treću zemlju određuje sljedeće:

„Dužnosnik ima pravo na dva radna dana godišnjeg odmora u jednoj kalendarskoj godini za svaki mjesec staža u službi.

Neovisno o stavku 1. ovog članka, dužnosnici već upućeni na rad u treće zemlje na dan 1. siječnja 2014. imaju pravo na:

- tri radna dana od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2014.;
- dva i pol radna dana od 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2015.”

- 7 Osobni spisi tužiteljâ ažurirani su kako bi se uzeo u obzir novi članak 6. drugi stavak prva alineja Priloga X. Pravilniku o osoblju te je tužiteljima tako dodijeljeno 36 dana godišnjeg odmora u 2014. godini u odnosu na 42 dana prethodne godine.
- 8 Tužitelji su podnijeli svoje žalbe između 17. veljače i 13. ožujka 2014. Te je žalbe odbilo, ovisno o slučaju, tijelo za imenovanje ili tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu (u daljnjem tekstu: nadležno tijelo), odlukama od 23. svibnja 2014., sastavljenima na isti način.

II. Postupak i zahtjevi stranaka

- 9 Tužbom koju je tajništvo Službeničkog suda Europske unije zaprimilo 2. rujna 2014., tužitelji su pokrenuli ovaj postupak, koji je bio upisan pod brojem F-88/14.
- 10 Odlukom od 10. studenoga 2014., Službenički sud odlučio je o prekidu postupka u ovom predmetu sve dok se u predmetima T-17/14, U4U i dr./Parlament i Vijeće, i T-23/14, Bos i dr./Parlament i Vijeće ne donesu pravomoćne presude.
- 11 Aktima podnesenima tajništvu Službeničkog suda 29. listopada 2014. odnosno 5. veljače 2015., Vijeće Europske unije i Europski parlament podnijeli su zahtjeve za intervenciju u ovom postupku u potporu zahtjevu Komisije.
- 12 Na temelju članka 3. Uredbe (EU, Euratom) 2016/1192 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o prijenosu na Opći sud nadležnosti za odlučivanje u prvom stupnju o sporovima između Europske unije i njezinih službenika (SL 2016., L 200, str. 137.), ovaj je predmet prenesen na Opći sud u stanju u kojem se nalazio 31. kolovoza 2016. te u njemu treba nadalje postupati u skladu s Poslovníkom Općeg suda. Taj je predmet stoga upisan pod brojem T-518/16 te je dodijeljen četvrtom vijeću.
- 13 U predmetima zbog koji je prekinut postupak donesena je presuda od 15. rujna 2016., U4U i dr./Parlament i Vijeće (T-17/14, neobjavljena, EU:T:2016:489) i rješenje od 11. studenoga 2014., Bos i dr./Parlament i Vijeće (T-23/14, neobjavljeno, EU:T:2014:956). Povodom te presude i tog rješenja nije podnesena žalba te su postali pravomoćni.
- 14 Vijeću i Parlamentu dopušteno je intervenirati u ovaj postupak odlukama Općeg suda od 6. ožujka 2017.
- 15 Na prijedlog četvrtog vijeća, Opći sud odlučio je 20. rujna 2017., na temelju članka 28. Poslovníka, uputiti predmet proširenom sastavu suda.
- 16 Na prijedlog suca izvjestitelja Opći sud (četvrto prošireno vijeće) odlučio je 18. listopada 2017. otvoriti usmeni dio postupka te je, u okviru mjere upravljanja postupkom predviđene člankom 89. Poslovníka, pozvao stranke da prije rasprave u pisanom obliku odgovore na određena pitanja. Stranke su postupile u skladu sa zahtjevom Općeg suda u određenom roku.
- 17 Na raspravi održanoj 21. studenoga 2017. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja Općeg suda.

- 18 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
- proglasi i odluči da je novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju nezakonit;
 - poništi odluke o smanjenju njihova godišnjeg odmora „počevši od 2014. [godine]”;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 19 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
 - naloži tužiteljima snošenje troškova.
- 20 Parlament od Općeg suda zahtijeva da odbije tužbu.
- 21 Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:
- proglasi neosnovanim prigovor nezakonitosti članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju;
 - odbije tužbu.

III. Pravo

A. Prvi dio zahtjeva, kojim se traži da Opći sud proglasi nezakonitim novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju

- 22 U prvom dijelu zahtjeva tužitelji traže da Opći sud proglasi nezakonitim novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju.
- 23 Komisija i Parlament smatraju da utvrđenje nezakonitosti, nakon ispitivanja prigovora nezakonitosti, može biti samo podredno te se ne može nalaziti u izreci presude, tako da je prvi dio zahtjeva tužiteljâ kao takav nedopušten.
- 24 Točno je da nije na sudu Unije da u izrekama svojih presuda donosi načelna utvrđenja (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2004. De Nicola/BEI, T-120/01 i T-300/01, EU:T:2004:367, t.136. i 137.). Međutim, u ovom je slučaju jasno da prvi dio zahtjeva ne treba tumačiti odvojeno od drugog dijela zahtjeva s obzirom na to da, kao što ističu Komisija i Parlament, tužitelji u biti podredno ističu nezakonitost novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju u potporu svojem zahtjevu za poništenjem odluka o smanjenju njihova godišnjeg odmora „počevši od 2014. [godine]”.

B. Drugi dio zahtjeva, kojim se traži poništenje odluka o smanjenju trajanja godišnjeg odmora tužiteljâ „počevši od 2014. [godine]”

1. Predmet drugog dijela zahtjeva

- 25 U drugom dijelu zahtjeva tužitelji traže poništenje odluka kojima je provedeno smanjenje njihova prava na godišnji odmor „počevši od 2014. [godine]”.

26 U odgovoru na mjeru upravljanja postupkom iz točke 16. ove presude, tužitelji su ipak pojasnili da se tužba, podnesena 2014., u stvarnosti treba shvatiti kao da je podnesena protiv odluka o smanjenju broja dana godišnjeg odmora te godine (u daljnjem tekstu: pobijane odluke) i da se ne odnosi na zakonitost predmetnih odluka u 2015. i 2016.

2. Posljedice ograničenja predmeta tužbe za prigovore nezakonitosti koje su istaknuli tužitelji

27 Budući da se pobijanim odlukama samo određuje broj dana godišnjeg odmora za 2014. godinu, postavlja se pitanje mogu li tužitelji, kao što su učinili, istaknuti tužbene razloge koji se temelje na prigovorima nezakonitosti ne samo u pogledu novog članka 6. drugog stavka prve alineje Priloga X. Pravilniku o osoblju koji se odnosi na godišnji odmor te godine, nego i šire u pogledu prvog stavka tog članka koji određuje broj dana godišnjeg odmora počevši od 2016. godine.

28 U odgovoru na mjeru upravljanja postupkom iz točke 16. ove presude, tužitelji su tvrdili da su imali interes istaknuti nezakonitost cijelog novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju i da prijelazna faza uvedena drugim stavkom prvom alinejom nije odvojiva od prvog stavka na temelju kojeg dužnosnici i službenici upućeni na rad u treće zemlje odsad imaju pravo na 24 dana odmora u godini.

29 Suprotno tomu, Komisija i Vijeće smatrali su da se istaknuti prigovori nezakonitosti mogu odnositi samo na novi članak 6. drugi stavak prvu alineju Priloga X. Pravilniku o osoblju jer prigovor nezakonitosti ne daje pravo na samostalnu tužbu te može imati samo uzgredan učinak, ograničen predmetom tužbe.

30 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prigovor nezakonitosti koji je prilikom glavnog osporavanja zakonitosti akta treće strane podredno istaknut na temelju članka 277. UFEU-a dopušten je samo ako postoji veza između tog akta i propisa čija se navodna nezakonitost ističe. Budući da cilj članka 277. UFEU-a nije davanje stranci mogućnosti da osporava primjenjivost bilo kojeg općeg akta u korist bilo koje tužbe, doseg prigovora nezakonitosti mora se ograničiti na ono što je neophodno za rješenje spora (vidjeti presudu od 12. lipnja 2015. Health Food Manufacturers' Association i dr./Komisija, T-296/12, EU:T:2015:375, t. 170. i navedenu sudsku praksu). Iz toga slijedi da opći akt čija se nezakonitost ističe mora izravno ili neizravno biti primjenjiv na slučaj koji je predmet tužbe te mora postojati izravna pravna veza između pojedinačne pobijane odluke i predmetnog općeg akta (presude od 15. ožujka 2017., Fernández González/Komisija, T-455/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:169, t. 34. i od 22. studenoga 2017., von Blumenthal i dr./BEI, T-558/16, EU:T:2017:827, t. 71.).

31 Međutim, članak 277. UFEU-a treba tumačiti dovoljno široko kako bi se osigurao djelotvoran nadzor zakonitosti općih akata institucija u korist osoba koje nisu imale pravo podnošenja izravne tužbe protiv takvih akata (presude od 26. listopada 1993., Reinarz/Komisija, T-6/92 i T-52/92, EU:T:1993:89, t. 56. i od 21. listopada 2010., Agapiou Joséphidès/Komisija i EACEA, T-439/08, neobjavljena, EU:T:2010:442, t. 50.). Stoga područje primjene članka 277. UFEU-a treba proširiti na akte institucija koji su bili relevantni za donošenje odluke na koju se odnosi tužba za poništenje (presude od 4. ožujka 1998., De Abreu/Sud Europske unije, T-146/96, EU:T:1998:50, t. 27. i od 2. listopada 2001., Martinez i dr./Parlament, T-222/99, T-327/99 i T-329/99, EU:T:2001:242, t. 135.) u smislu da navedena odluka počiva ponajprije na tim aktima (presuda od 12. lipnja 2015., Health Food Manufacturers' Association i dr./Komsija, T-296/12, EU:T:2015:375, t. 172.) iako formalno ne čine pravnu osnovu (presude od 2. listopada 2001., Martinez i dr./Parlament, T-222/99, T-327/99 i T-329/99, EU:T:2001:242, t. 135.; od 20. studenoga 2007., Ianniello/Komsija, T-308/04, EU:T:2007:347, t. 33. i od 2. listopada 2014., Spraylat/ECHA, T-177/12, EU:T:2014:849, t. 25.).

32 U ovom su slučaju tužitelji imali 42 dana godišnjeg odmora u 2013. na temelju članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju u verziji prije stupanja na snagu članka 1. točke 70. podtočke (a) Uredbe br. 1023/2013. U skladu s novim člankom 6. drugim stavkom prvom alinejom Priloga X. Pravilniku o osoblju, tužitelji su u 2014. imali samo 36 dana godišnjeg odmora. Na temelju druge alineje drugog

stavka navedenog članka, u 2015. imali su samo 30 dana godišnjeg odmora. Konačno, od 2016. tužitelji su u načelu imali pravo samo na 24 dana odmora na godinu, u skladu s prvim stavkom novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju.

- 33 Stoga, nadležno tijelo ne raspolaže nikakvom marginom prosudbe za određivanje broja dana godišnjeg odmora. Štoviše, iz kontekstualnog i sustavnog tumačenja novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju, proizlazi da je prva alineja drugog stavka, izravno primjenjiva na pobijane odluke, prijelazna odredba, dok se prvim stavkom navedenog članka predstavlja novi, konačan sustav godišnjeg odmora za dužnosnike i službenike upućene na rad u treće zemlje.
- 34 Stoga valja podsjetiti da je sama narav prijelaznog razdoblja da organizira postupan prijelaz s jednog sustava na drugi (presude od 6. srpnja 2017., *Bodson i dr./BEI*, T-508/16, neobjavljena, EU:T:2017:469, t. 117. i od 12. veljače 2014, *Bodson i dr./BEI*, F-83/12, EU:F:2014:15, t. 139.) kako bi se riješile poteškoće svojstvene uspostavljanju novog sustava ili kako bi se izbjegle nagle izmjene prethodnog sustava.
- 35 S obzirom na vezu koja povezuje prijelazne odredbe s konačnim odredbama, kao i to da prve nemaju razloga za postojanje bez drugih, te s obzirom na nepostojanje margine prosudbe nadležnog tijela, u ovom slučaju valja smatrati da postoji izravna pravna veza između pobijanih odluka i novog članka 6. prvog stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju i da je taj prvi stavak kao provedba novog članka 6. drugog stavka prve alineje Priloga X. Pravilniku o osoblju barem neizravno primjenjiv na navedene odluke u dijelu u kojem je bio relevantan za njihovo donošenje, uzimajući u obzir da su se ponajprije počivale na njemu iako formalno ne čine pravnu osnovu.
- 36 Također, pobijane su odluke u pogledu tužiteljâ činile prvu primjenu novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju zbog čega od 2016. imaju samo 24 dana godišnjeg odmora.
- 37 Međutim, Komisija je na raspravi tvrdila da je prilikom podnošenja tužbe 2014. primjena novog članka 6. prvog stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju od 2016. na tužitelje bila tek hipotetska.
- 38 Točno je da iz odgovora tužiteljâ na mjeru upravljanja postupkom iz točke 16. ove presude proizlazi da dvoje od njih sada radi u Bruxellesu (Belgija). Međutim, iz toga se ne može zaključiti da je primjena novog članka 6. prvog stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju na tužitelje počevši od 2016. bila hipotetska u 2014. Osim što je jedna od zainteresiranih osoba bila upućena u Bruxelles tek od 1. rujna 2017., oni su, kao dužnosnici ili službenici koji su radili u trećim zemljama, imali pravo da se na njih u Glavnoj upravi za međunarodnu suradnju i razvoj primijeni ta odredba.
- 39 Prema tomu, iako se pobijane odluke formalno temelje na prijelaznoj odredbi iz novog članka 6. drugog stavka prve alineje Priloga X. Pravilniku o osoblju, koja se odnosi samo na 2014., tužitelji iznimno mogu osporavati zakonitost konačnog sustava godišnjeg odmora utvrđenog prvim stavkom navedenog članka.

3. Tužbeni razlozi

a) Uvodna napomena

- 40 U svojoj tužbi tužitelji ističu kako novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju povređuje posebnu prirodu i svrhu prava na godišnji odmor, opće načelo jednakog postupanja, načelo pravne sigurnosti i članak 10. Pravilnika o osoblju.
- 41 Međutim, s obzirom na presudu od 15. rujna 2016., *U4U i dr./Parlament i Vijeće* (T-17/14, neobjavljena, EU:T:2016:489), tužitelji su odustali od tužbenog razloga koji se temelji na povredi članka 10. Pravilnika o osoblju.

- 42 Osim toga, u odgovoru na pitanje koje je postavio Opći sud, tužitelji su smatrali da treći tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti treba shvatiti kao da se temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja.
- 43 Naposljetku, argumentacija u tužbi sadržava razmatranja o pravu na poštovanje privatnog i obiteljskog života za koja valja smatrati da čine zaseban tužbeni razlog.
- 44 U konačnici, Općem sudu podnesena su četiri tužbena razloga koja se redom temelje na povredi:
- posebne prirode i svrhe prava na godišnji odmor,
 - općeg načela jednakog postupanja,
 - načela zaštite legitimnih očekivanja,
 - prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života.

b) Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi posebne prirode i svrhe prava na godišnji odmor

1) Argumenti stranaka

- 45 Na temelju sudske prakse Suda te osobito na presudi od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570), tužitelji tvrde da je pravo na godišnji odmor načelo socijalnog prava Unije koje ima posebnu važnost. To je načelo sada utvrđeno člankom 31. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i zajamčeno, među ostalim, člankom 7. Direktive 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 2003., L 299, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 31.). Tužitelji ističu da, prema sudskoj praksi, to pravo ima dvostruki cilj, odnosno omogućiti radniku da se, s jedne strane, odmori od izvršavanja zadataka koje je dužan izvršiti i da, s druge strane, raspoláže vremenom za opuštanje i zabavu. Doista, povoljnija pravila o godišnjem odmoru za dužnosnike i službenike upućene na rad u treće zemlje ima za cilj ispraviti nepovoljnosti povezane s uvjetima života u mjestu rada, koje se i dalje smatraju posebnim, pa čak i teškim.
- 46 U tom kontekstu iz sudske prakse i uvodne izjave 4. Direktive 2003/88 proizlazi da su poboljšanje sigurnosti, higijene i zdravlja radnika kroz pravo na godišnji odmor ciljevi koji ne smiju biti podređeni isključivo ekonomskim interesima. Ipak, smanjenje prava na godišnji odmor dužnosnika i službenika upućenih na rad u treće zemlje, u uvodnoj izjavi 27. Uredbe br. 1023/2013, bi bilo opravdano iz takvog razloga, odnosno poboljšanja isplativosti tog osoblja i potrebe za ostvarivanjem uštede troškova. Usto, činjenica da je to smanjenje opravdano interesom službe i, konkretno, interesom manjih delegacija čije bi funkcioniranje bilo pogođeno čestom odsutnošću njihova osoblja, predstavlja nepotkrijepljenu tvrdnju koja ne vrijedi u svim slučajevima. K tomu, ni cilj modernizacije uvjeta rada navodno povezanih s razvojem načina prijevoza i komunikacije, na koji se pozivaju Komisija i Parlament, ne može opravdati sporno smanjenje jer bi takvo rasuđivanje postupno narušavalo pravo na godišnji odmor a beu uvažavanja njegove svrhe.
- 47 Osim toga, činjenica da je broj dana godišnjeg odmora predviđen novim člankom 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju veći od onoga predviđenog člankom 7. Direktive 2003/88, ne znači da taj novi članak osigurava odgovarajuću zaštitu uvjeta rada, zdravlja i sigurnosti tužitelja. Naime, Direktiva 2003/88 samo nastoji osigurati minimalnu razinu zaštite. Štoviše, članak 23. te direktive sadržava klauzulu o nesmanjivanju razine zaštite iz koje proizlazi da se smanjenje broja dana godišnjeg odmora ne može opravdati samom činjenicom da je ona ostala veća od one predviđene u prethodno navedenom članku 7.

- 48 U svakom slučaju, pogoršavanje uvjeta rada tužitelja neproporcionalno bi utjecalo na njihov profesionalni život i njihovo zdravlje.
- 49 Naposljetku, unatoč širokoj diskrecijskoj ovlasti koju ima zakonodavac, on je trebao ocijeniti posljedice smanjenja broja dana godišnjeg odmora za zdravlje i sigurnost dužnosnika i službenika upućenih na rad u treće zemlje jer praksa dovodi do predmnijeve da je rad u trećim zemljama teži od onoga u sjedištima institucija. Isto tako, zakonodavac je u dovoljnoj mjeri trebao obrazložiti pogoršanje uvjeta rada zainteresiranih osoba. Međutim, u ovom slučaju takva ocjena i obrazloženje ne postoje.
- 50 Komisija, čije argumente podupiru Parlament i Vijeće, od početka pobija relevantnost presude od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570).
- 51 Komisija, Parlament i Vijeće napominju da je zakonodavac u uvodnoj izjavi 14. Direktive 2003/88 predvidio da „[p]osebni propisi utvrđeni u drugim pravnim aktima Zajednice” mogu imati prednost pred odredbama te direktive. To je slučaj novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju. Štoviše, broj dana godišnjeg odmora utvrđen tim člankom veći je od odmora od „najmanje četiri tjedna” što je predviđeno kao minimalno trajanje odmora u članku 7. Direktive 2003/88. Slijedom toga, novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju ne povređuje samu bit prava na godišnji odmor.
- 52 Osim toga, prilikom donošenja novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju zakonodavac nije uzeo u obzir samo ekonomski cilj. Naprotiv, iz uvodne izjave 27. Uredbe br. 1023/2013 proizlazi da je također imao za cilj osuvremeniti uvjete rada osoblja zaposlenog u trećim zemljama, odnosno utvrditi administrativni zahtjev za prilagodbu uvjeta rada razvoju ekonomskih i socijalnih uvjeta. U tom pogledu, Vijeće napominje da godišnji odmor od 42 radna dana izaziva probleme manjim delegacijama, koje zbog tih godišnjih odmora i odsutnosti iz drugih razloga, ne raspolažu uvijek dovoljnim osobljem kako bi osigurale dobro funkcioniranje. Komisija i Parlament ističu da se, između 2004. i 2014., situacija koja je djelomično opravdavala prethodni sustav promijenila zbog veće dostupnosti internetske komunikacije i niskotarifnih letova.
- 53 Konačno, tužitelji nisu dokazali da je zakonodavac povrijedio pravo na godišnji odmor, koji radniku, s jedne strane, treba omogućiti odmor i, s druge strane, raspolaganje vremenom za opuštanje i zabavu. U tom pogledu, prethodna „praksa” na kojoj se temelji navodna pretpostavka prema kojoj je rad koji se obavlja u trećim zemljama težak, pod pretpostavkom da se utvrdi, ne može ni na koji način obvezati zakonodavca jer je on imao široku marginu prosudbe kako bi prilagodio Pravilnik o osoblju ekonomskom i socijalnom razvoju i kako bi u bilo kojem trenutku i u nepovoljnom smislu izmijenio prava i obveze dužnosnika.
- 54 U svakom slučaju, zakonodavac je uzeo u obzir posebna ograničenja svojstvena situaciji osoblja koje radi u trećim zemljama, s jedne strane, u članku 7. Priloga X. Pravilniku o osoblju koji se odnosi na izračun trajanja odmora prilikom stupanja u službu ili napuštanja službe u trećim zemljama te prijenosa neiskorištenih dana godišnjeg odmora, kao i, s druge strane, u članku 7. drugom stavku Priloga V. Pravilniku o osoblju koji se odnosi na vrijeme za putovanje.
- 55 Konačno, Komisija tvrdi da su akti opće primjene dovoljno obrazloženi ako zakonodavac čak i sažeto objasni bit mjera. Prema tome, iz nijedne odredbe ni načela ne proizlazi da je zakonodavac trebao uzeti u obzir učinke smanjenja godišnjeg odmora na zdravlje i sigurnost dužnosnika ili da je trebao ocijeniti doseg tog smanjenja u odnosu na opći cilj poboljšanja njihovih uvjeta rada ili pak da je trebao dokazati povećanje učinkovitosti koju to smanjenje omogućava.

2) Ocjena Općeg suda

i) Uvodna napomena

- 56 Najprije valja ispitati relevantnost, u ovom slučaju, presude od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570) na koju se tužitelji u velikom dijelu pozivaju.
- 57 Kao što tvrde Komisija te Parlament i Vijeće, Sud je u toj presudi odlučio samo o odredbi kojom se u važećem zakonodavstvu uspostavlja mehanizam prijenosa neiskorištenih dana godišnjeg odmora iz jedne godine u drugu.
- 58 Međutim, iako je u ovom predmetu riječ o situaciji u kojoj je zakonodavnom izmjenom smanjeno trajanje godišnjeg odmora, pojašnjenja iz te presude koja se, među ostalim, odnose na prirodu i svrhu godišnjeg odmora, uvjete u kojima se može pozvati na direktivu u pogledu neke institucije te pravila za primjenu Povelje na institucije, relevantna su u ovom slučaju.
- 59 S obzirom na navedeno, tužitelji upravo na temelju Direktive 2003/88 i relevantne sudske prakse koja se na nju odnosi izvode zaključke o posebnoj naravi i svrsi prava na godišnji odmor. Stoga, uvodno također valja ispitati u kojem se dijelu u ovom slučaju može pozvati na tu direktivu.

ii) Mogućnost primjene Direktive 2003/88 na zakonodavca Unije

- 60 Valja podsjetiti da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, s obzirom na to da se direktive upućuju državama članicama, a ne institucijama ili tijelima Unije, ne može smatrati da odredbe Direktive 2003/88 propisuju obveze institucijama za njihove odnose s njihovim osobljem (vidjeti u tom smislu presude od 15. rujna 2016., Rinke, TAO-AFI i SFIE-PE/Parlament i Vijeće, T-456/14, EU:T:2016:493, t. 72 i navedenu sudsku praksu).
- 61 Međutim, kao što je već presuđeno, okolnost da direktiva, kao takva, ne obvezuje institucije ne može isključiti da se na pravila ili načela propisana tom direktivom može pozvati protiv institucija ako se ona, kao takva, pojavljuju samo kao poseban oblik osnovnih pravila Ugovora i općih načela kojima su navedene institucije izravno obvezane. Isto tako, institucija može biti vezana direktivom ako je ona, u okviru svoje organizacijske autonomije i u okvirima Pravilnika o osoblju, nastojala izvršiti određenu obvezu propisanu direktivom ili u slučaju da unutarnji akt opće primjene sam izričito upućuje na mjere koje je donio zakonodavac Unije na temelju Ugovora. Konačno, institucije moraju, sukladno obvezi lojalnosti koju imaju, voditi računa, postupajući kao poslodavac, o zakonskim odredbama donesenima na razini Unije (presuda od 15. rujna 2016., TAO-AFI i SFIE-PE/Parlament i Vijeće, T-456/14, EU:T:2016:493, t. 73. i 74. i navedena sudska praksa).
- 62 U ovom slučaju, tužitelji u svojim pismenima smatraju da članak 1.e stavak 2. Pravilnika o osoblju predstavlja unutarnji akt opće primjene koji upućuje na Direktivu 2003/88.
- 63 U tom je pogledu točno da je Sud u presudi od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 43.) odlučio da članak 1.e stavak 2. Pravilnika o osoblju predviđa pravila kao što su ona iz Direktive 2003/88 jer taj članak i ta direktiva imaju za cilj postaviti minimalne sigurnosne i zdravstvene uvjete za organizaciju radnog vremena, među kojima se nalaze i minimalna razdoblja godišnjeg odmora.
- 64 Međutim, u svojoj presudi od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 48 i sljedeće točke), Sud je samo s obzirom na Direktivu 2003/88 tumačio članak 4. Priloga V. Pravilniku o osoblju u vezi s člankom 1.e stavkom 2. tog Pravilnika o osoblju. Suprotno tomu, budući da prilozi Pravilniku o osoblju imaju istu pravnu snagu kao i sam Pravilnik o osoblju (vidjeti u tom smislu presudu od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće, C-40/10, EU:C:2010:713, t. 61.

i rješenje od 13. prosinca 2012., Mische/Komisija, T-641/11 P, EU:T:2012:695, t. 41.) i s obzirom na to da, u nedostatku hijerarhije između Direktive 2003/88 i Uredbe br. 1023/2013 kojom se mijenja Pravilnik o osoblju, ta uredba nema oblik kojim se delegira ili izvršava navedena direktiva (vidjeti u tom smislu presudu od 13. studenoga 2014., Španjolska/Komisija, T-481/11, EU:T:2014:945, t. 74. i navedenu sudsku praksu), na članak 1.e stavak 2. Pravilnika o osoblju i Direktiva 2003/88 ne može se pozvati u prilog prigovoru nezakonitosti kako bi se proglasio neprimjenjivim novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju.

- 65 To ne mijenja činjenicu da se tužitelji, u svojim pismenima, pozivaju i na članak 31. stavak 2. Povelje i da su, u odgovoru na pitanje koje je na raspravi postavio Opći sud, izričito tvrdili da se Direktiva 2003/88 može primijeniti na zakonodavca Unije jer se njome odražava temeljno pravo.
- 66 Valja podsjetiti da iz članka 51. stavka 1. Povelje proizlazi da se odredbe te Povelje odnose, među ostalim, na institucije Unije koje su, slijedom toga, dužne držati se načela koja su utvrđena Poveljom te promicati njihovu primjenu, uključujući pravo na godišnji odmor zajamčeno člankom 31. stavkom 2. Povelje.
- 67 Valja također podsjetiti da objašnjenja predsjedništva Konvencije koja se odnose na Povelju (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.) treba uzeti u obzir pri njezinu tumačenju, u skladu s člankom 6. stavkom 1. trećim podstavkom UFEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 27.).
- 68 Međutim, iz objašnjenja navedenih u točki 67. ove presude proizlazi da članak 31. stavak 2. Povelje propisuje, među ostalim, bit Direktive 93/104/EZ Vijeća od 23. studenoga 1993. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 1993., L 307, str. 18.) koja je potom bila zamijenjena i kodificirana Direktivom 2003/88 (presuda od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 39.). Konkretno, članak 7. Direktive 2003/88 koji se odnosi na godišnji odmor istovjetan je članku 7. Direktive 93/104. U njegovu se stavku 1. određuje da „[d]ržave članice poduzimaju potrebne mjere kako bi svaki radnik imao pravo na plaćeni godišnji odmor u trajanju od najmanje četiri tjedna, ovisno o uvjetima za stjecanje prava i za odobravanje takvog odmora utvrđenim nacionalnim propisima i/ili praksom”.
- 69 Budući da je Direktiva 2003/88 konkretan izraz načela propisanog člankom 31. stavkom 2. Povelje, kao što proizlazi iz objašnjenja predsjedništva koja se na nju odnose (vidjeti točku 67. ove presude), zakonodavac, koji je dužan poštovati taj članak koji ima istu pravnu snagu kao i Ugovori, nije mogao zanemariti sadržaj navedene direktive.
- 70 Također, primjenu novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju treba odbaciti ako se pokaže da ona nije u skladu s pravom na godišnji odmor, čija priroda i svrha proizlaze iz članka 31. stavka 2. Povelje u vezi s Direktivom 2003/88.
- 71 Stoga je na Općem sudu da provjeri povređuje li novi članak 6. prvi stavak i drugi stavak prva alineja Priloga X. Pravilniku o osoblju pravo na godišnji odmor i, konkretnije, njegovu prirodu i svrhu.

– *Postojanje povrede prava na godišnji odmor*

- 72 Najprije valja napomenuti da, s obzirom na to da se člankom 31. stavkom 2. Povelje i njezinim objašnjenjima (vidjeti točku 67. ove presude) obvezuje na primjenu Direktive 2003/88, ne može se zanemariti sadržaj odredbi te direktive.

- 73 U tom smislu, valja istaknuti da članak 14. Direktive 2003/88 propisuje da se ona „ne primjenjuje kad drugi pravni akti [Unije] sadrže posebne uvjete u vezi s organizacijom radnog vremena za određena zanimanja ili djelatnosti vezane uz ta zanimanja”. Kao što proizlazi iz uvodne izjave 14. navedene direktive, ta odredba osobito se odnosi na posebne uvjete u pogledu godišnjeg odmora primjenjive na „određene kategorije radnika”.
- 74 Komisija stoga predlaže da novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju treba shvatiti kao uvjet koji prevladava nad odredbama Direktive 2003/88 u pogledu trajanja godišnjeg odmora.
- 75 Međutim, iz članka 1. stavka 3. Direktive 2003/88 proizlazi da se minimalni sigurnosni i zdravstveni uvjeti za organizaciju radnog vremena koje ta direktiva sadržava u načelu primjenjuju na sve sektore djelatnosti, kako javne, tako i privatne. U tom kontekstu i također s obzirom na uvodnu izjavu 14. navedene direktive, članak 14. treba tumačiti kao da sadržava posebne odredbe za određene kategorije radnika zbog specifičnosti njihovih zanimanja ili djelatnosti vezanih uz ta zanimanja.
- 76 Zakonodavac je donio posebne odredbe za cestovni prijevoz, zračni prijevoz ili pak prijevoz unutarnjim plovnim putovima redom u Direktivi 2002/15/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2002. o organizaciji radnog vremena osoba koje obavljaju mobilne djelatnosti cestovnog prijevoza (SL 2002., L 80, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 96.), u Direktivi 2000/79/EZ Vijeća od 27. studenoga 2000. o Europskom sporazumu o organizaciji radnog vremena mobilnog osoblja u civilnom zrakoplovstvu, koji su sklopili Udruga europskih zračnih prijevoznika (AEA), Udruženje europskih radnika u prometu (ETF), Europska udruga osoblja pilotskih kabina (ECA), Udruga europskih regionalnih zračnih prijevoznika (ERA) i Međunarodna udruga zračnih prijevoznika (IACA) (SL 2000., L 302, str. 57.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 173.) i u Direktivi 2014/112/EU Vijeća od 19. prosinca 2014. o provedbi Europskog sporazuma o utvrđivanju određenih vidova organizacije radnog vremena u plovidbi unutarnjim vodnim putovima, sklopljenoga između Europskog saveza za plovidbu unutarnjim vodama (EBU), Europske organizacije zapovjednika plovila (ESO) i Europske federacije radnika u prometu (ETF) (SL 2014., L 367, str. 86.).
- 77 U ovom slučaju, korisno je istaknuti da novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju ne čini poseban uvjet organizacije radnog vremena predviđen člankom 14. Direktive 2003/88. Osim toga, Komisija nije predočila elemente kojima se može opravdati to da dužnosnici i službenici upućeni na rad u treće zemlje obavljaju zanimanje koje zahtijeva posebne odredbe kao što su one navedene u prethodnoj točki. U tom pogledu, okolnost da je člankom 336. UFEU-a nadležnost za donošenje Pravilnika o osoblju i Uvjeta zaposlenja povjerena Parlamentu i Vijeću u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, nije dovoljna za utvrđenje te specifičnosti.
- 78 Komisija zagovara da članak 7. stavak 1. Direktive 2003/88 predviđa samo obvezu da se poduzmu potrebne mjere kako bi svaki radnik imao pravo na plaćeni godišnji odmor u trajanju od najmanje četiri tjedna, odnosno 20 radnih dana, tako da se utvrđivanjem 24 dana godišnjeg odmora počevši od 2016. novim člankom 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju poštuje to ograničenje.
- 79 Tužitelji pak osporavaju da je novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju u skladu s prirodom i svrhom godišnjeg odmora jer je broj dana godišnjeg odmora veći od minimuma koji se zahtijeva člankom 7. Direktive 2003/88. Tužitelji naglašavaju da članak 23. Direktive 2003/88 sadržava klauzulu o nesmanjenju razine zaštite te također ističu da je temeljni cilj te direktive poboljšanje životnih uvjeta radnika.
- 80 Članak 23. Direktive 2003/88 propisuje da „uz uvjet da se poštuju minimalni zahtjevi utvrđeni u [toj] Direktivi, provođenje [ove] Direktive ne predstavlja razlog za smanjivanje opće razine zaštite radnika”. Iz toga proizlazi da smanjenje zajamčene zaštite radnika u području organizacije radnog vremena kao takvo nije zabranjeno Direktivom 2003/88, nego da, kako bi bilo obuhvaćeno zabranom iz članka 23. te

direktive, to smanjenje treba se odnositi, s jedne strane, na „provođenje” direktive i, s druge strane, na „opću razinu zaštite” dotičnih radnika (vidjeti po analogiji presudu od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 i C-380/07, EU:C:2009:250, t. 126.).

- 81 Konkretnije, uvjet koji se odnosi na „provođenje” Direktive 2003/88 pokriva svaku nacionalnu mjeru prijenosa čija je namjena da se cilj direktive može ostvariti. Suprotno tomu, propis se ne može smatrati protivnim članku 23. Direktive 2003/88 ako smanjenje koje sadržava uopće nije povezano s njezinom provedbom, odnosno, drugim riječima, ako mjera smanjenja nije opravdana nužnošću prijenosa, nego promicanjem drugog cilja (vidjeti po analogiji presudu od 23. travnja 2009., Angelidaki i dr., C-378/07 i C-380/07, EU:C:2009:250, t. 131. i 133.).
- 82 Međutim, iz uvodne izjave 27. Uredbe br. 1023/2013 proizlazi da članak 1. točka 70. podtočka (a) te uredbe ima cilj ostvariti uštede troškova te osuvremeniti uvjete rada osoblja zaposlenog u trećim zemljama, a ne ostvarenje cilja Direktive 2003/88.
- 83 Slijedom toga, tužitelji ne mogu osporavanje valjanosti novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju temeljiti na članku 23. Direktive 2003/88.
- 84 To ne mijenja činjenicu, kao što tužitelji zagovaraju, da pravo svakog radnika na godišnji odmor, uključujući dužnosnike i službenike, treba smatrati načelom socijalnog prava Unije koje ima posebnu važnost (presuda od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 26.). Naime, njegova je svrha omogućiti radniku da odmori i da raspolaže vremenom za opuštanje i zabavu (presuda od 20. siječnja 2009., Schultz-Hoff i dr., C-350/06 i C-520/06, EU:C:2009:18, t. 25.) te da time zaštititi svoju sigurnost i zdravlje (vidjeti u tom smislu presudu od 14. listopada 2010., Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, t. 37. i rješenje od 4. ožujka 2011., Grigore, C-258/10, neobjavljeno, EU:C:2011:122, t. 40.).
- 85 Svrha godišnjeg odmora obuhvaćena je stoga ciljem da članak 151. UFEU-a obvezuje Uniju na poboljšanje životnih uvjeta radnika i, u skladu s člankom 153. UFEU-a podupiranje i dopunjavanje aktivnosti država članica u području poboljšavanja radne okoline radi zaštite zdravlja i sigurnosti zainteresiranih osoba.
- 86 Osim toga, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, Unija treba poštovati načela u koja se osobito ubraja pravo na godišnji odmor te promicati njegovu primjenu.
- 87 Iz objašnjenja predsjedništva Konvencije u pogledu članka 31. stavkom 2. Povelje (vidjeti točku 67. ove presude) također proizlazi da se on temelji na Direktivi 93/104, koju je zamijenila Direktiva 2003/88, kao i točki 8. Povelje Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika, donesene na sastanku Europskog vijeća održanom 9. prosinca 1989. u Strasbourgu (Francuska). Međutim, iz uvodne izjave 4. Direktive 2003/88 proizlazi da mjere koje se odnose na organizaciju radnog vremena, a posebno mjere koje se odnose na plaćeni godišnji odmor predviđene člankom 7. te direktive, imaju za temeljni cilj pridonijeti poboljšanju sigurnosne i zdravstvene zaštite radnika (vidjeti u tom smislu presudu od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 44.). Što se tiče točke 8. Povelje Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika, njome se propisuje da „[s]vaki radnik Europske zajednice ima pravo na tjedni odmor i na plaćeni godišnji odmor čije trajanje treba postupno usklađivati s nacionalnom praksom”.
- 88 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da po svojoj prirodi pravo na godišnji odmor iz članka 31. stavka 2. Povelje u načelu dovodi do poboljšanja životnih uvjeta i uvjeta zaposlenja radnika.
- 89 Također, činjenica da je broj dana godišnjeg odmora utvrđen novim člankom 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju veći od minimuma koji zahtijeva članak 7. Direktive 2003/88, nije dovoljna, kao što tvrdi Komisija, kako bi se zaključilo da se tim novim člankom ne povređuje pravo na godišnji odmor.

- 90 Nasuprot tomu, iako svako smanjenje broja dana godišnjeg odmora nije samo po sebi dovoljno kako bi se zaključilo da je povrijeđeno pravo na godišnji odmor zajamčeno člankom 31. stavkom 2. Povelje, to nije slučaj novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju koji značajno smanjuje trajanje godišnjeg odmora dužnosnika i službenika upućenih na rad u treće zemlje, i to s 42 na 24 dana u tri godine. To smanjenje ne treba, naime, smatrati kao da je spojivo s načelom koje potiče poboljšanje životnih uvjeta i uvjeta zaposlenja zainteresiranih osoba.
- 91 To utvrđenje ne pobijaju argumenti Komisije, Parlamenta i Vijeća jer opseg takvog smanjenja nije ublažen drugim odredbama Pravilnika o osoblju i njegovim priložima koji čine okvir u kojem se nalazi novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju.
- 92 Slijedom toga, člankom 1. točkom 71. podtočkom (b) Uredbe br. 1023/2013 izmijenjen je članak 7. prvi stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju te je usklađen sustav dužnosnika i službenika upućenih na rad u treću zemlju s onim ostalih dužnosnika i službenika, pri čemu se smanjuje broj dana godišnjeg odmora na koji su imali pravo u slučaju stupanja u službu ili napuštanja službe tijekom godine.
- 93 Usto, članak 8. prvi stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju i članak 9. stavak 2. istog priloga određuju da tijelo za imenovanje „[i]znimno [...] može posebnom obrazloženom odlukom dužnosniku odobriti dopust” u trajanju od najviše 15 radnih dana „za oporavak zbog posebno teških životnih uvjeta u njegovom mjestu rada”. Međutim, kako bi se provjerilo je li zakonodavac valjano uzeo u obzir svrhu i opseg godišnjeg odmora, valja utvrditi jesu li te odredbe postojale prije stupanja na snagu novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju. Zbog svojeg prethodnog postojanja, te odredbe stoga ne mogu umanjiti opseg smanjenja godišnjeg odmora koji je proveo zakonodavac. To vrijedi osobito zato što se člankom 1. točkom 70. podtočkom (c) Uredbe br. 1023/2013 dopunio članak 8. Priloga X. Pravilniku o osoblju kako bi se pojasnilo da dužnosnika koji pohađa tečaj stručnog usavršavanja i koristi dopust za oporavak treba obvezati da spoji oba razdoblja, dok taj dopust treba omogućiti zainteresiranoj osobi da se opusti, kao što i sam naziv navodi.
- 94 Osim toga, mogućnost dužnosnika ili službenika upućenog u delegaciju da dobije smještaj koji odgovara razini poslova na temelju članka 5. Priloga X. Pravilniku o osoblju i druge odredbe istog priloga koje omogućuju obitelji zainteresirane osobe da ga prate u treću zemlju nisu relevantne s obzirom na pravo na godišnji odmor.
- 95 Isto tako, naknada za životne uvjete, predviđena u članku 10. Priloga X. Pravilniku o osoblju, kao i druge odredbe istog priloga o naknadi za troškove smještaja, putovanja ili prijevoza te davanja iz sustava socijalne sigurnosti zainteresiranih osoba nisu samo postojale prije stupanja na snagu Uredbe br. 1023/2013, nego ne mogu biti protuteža smanjenju broja dana godišnjeg odmora. Naime, u svrhu učinkovite zaštite njegove sigurnosti i zdravlja, radnik treba obično imati mogućnost iskoristiti stvarni odmor, tako da se godišnji odmor ne može zamijeniti financijskom naknadom, osim u slučaju prestanka radnog odnosa, kao što proizlazi iz članka 7. stavka 2. Direktive 2003/88 (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2009., Vicente Pereda, C-277/08, EU:C:2009:542, t. 20.).
- 96 Iz članka 7. drugog stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju konačno proizlazi da dužnosnik koji radi u trećoj zemlji, a koji nije iskoristio svoj godišnji odmor može prenijeti 14 radnih dana u sljedeću godinu, naspram 12 radnih dana na temelju članka 4. prvog stavka Priloga V. istom Pravilniku u pogledu dužnosnika koji rade na području Unije. K tomu, iz članka 7. drugog stavka Priloga V. Pravilniku o osoblju proizlazi da se vrijeme za putovanje, koje je uobičajeno određeno na dva i pol dana dopusta, može produljiti za osoblje upućeno u treću zemlju ako potrebe to opravdavaju. Međutim, te povoljne mjere za dužnosnike i službenike upućene u treću zemlju mogu se smatrati marginalnima u odnosu na smanjenje broja dana godišnjeg odmora koje proizlazi iz novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju.

97 Kao što tužitelji tvrde, slijedom toga valja smatrati da znatno smanjenje broja dana godišnjeg odmora provedeno novim člankom 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju negativno utječe na njihovo pravo na godišnji odmor. U tim okolnostima, treba ispitati je li ta povreda odgovarajuće opravdana.

– *Opravljanje povrede prava na godišnji odmor*

98 Valja podsjetiti da se u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje mogu uvesti ograničenja temeljnih prava koja nisu apsolutna, kao što su pravo vlasništva i pravo slobodnog obavljanja gospodarske djelatnosti, pod pretpostavkom da ta ograničenja doista odgovaraju ciljevima od općeg interesa i ne predstavljaju, u odnosu na zadani cilj, nerazmjerni i nedopustiv zahvat koji bi mogao ugroziti samu bit tako zajamčenih prava (presude od 28. studenoga 2013., Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, t. 122. i od 26. rujna 2014., Arctic Paper Mochenwangen/Komisija, T-634/13, neobjavljena, EU:T:2014:828, t. 55.).

99 Po analogiji valja smatrati da se ograničenja kao u ovom slučaju mogu u istim uvjetima primijeniti na načela, kao što je pravo na godišnji odmor, koja su prethodno bila provedena u skladu s člankom 52. stavkom 5. Povelje.

100 Točno je, međutim, da zakonodavac raspolaže širokom marginom prosudbe kako bi prilagodio Pravilnik o osoblju i kako bi u bilo kojem trenutku, čak i u nepovoljnom smislu, izmijenio prava i obveze dužnosnika. Iz toga ipak ne proizlazi da se zakonodavac može suzdržati od odlučivanja kada potpuno poznaje činjenice i nakon što pažljivo i nepristrano ispita sve relevantne elemente (vidjeti u tom smislu presudu od 14. studenoga 2013., Europol/Kalmár, T-455/11 P, EU:T:2013:595, t. 72.). Stoga je na Općem sudu da se uvjeri da je zakonodavac provjerio da su se poštovali uvjeti navedeni u točki 98. ove presude (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t.79. do 83.).

101 Kao prvo, što se tiče pitanja je li novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju opravdan ciljem od općeg interesa, valja uputiti na uvodnu izjavu 27. Uredbe br. 1023/2013 prema kojoj je „primjereno je osuvremeniti uvjete rada osoblja zaposlenog u trećim zemljama i učiniti ih isplativijima istodobno ostvarujući uštede troškova”.

102 Međutim, iz uvodne izjave 4. Direktive 2003/88 proizlazi da su „poboljšanje sigurnosti, higijene i zdravlja radnika na radu ciljevi [...] koji ne smiju biti podređeni isključivo ekonomskim interesima”. Sud je u točki 55. presude od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570) također odlučio da se na zaključke izvučene iz potrebe da se zaštite financijski interesi Unije ni u kojem slučaju nije moguće pozivati kako bi se opravdala povreda prava na plaćeni godišnji odmor. Iz toga slijedi da takvi ciljevi ne mogu opravdati povredu prava na godišnji odmor zajamčenog člankom 31. stavkom 2. Povelje. Stoga u ovom slučaju cilj osiguranja bolje isplativosti dužnosnika i službenika upućenih na rad u treće zemlje, istodobno ostvarujući uštede troškova, ne može biti legitiman cilj koji opravdava smanjenje trajanja godišnjeg odmora tužiteljâ.

103 Međutim, u skladu s uvodnom izjavom 27. Uredbe br. 1023/2013, cilj je također i „osuvremeniti uvjete rada osoblja zaposlenog u trećim zemljama”.

104 Međutim, ne čini se da Komisija, Parlament i Vijeće jednoznačno tumače taj cilj.

105 Komisija i Parlament objašnjavaju da se, između 2004. i 2014., situacija koja je djelomično opravdavala prethodni sustav promijenila zbog veće dostupnosti internetske komunikacije i niskotarifnih letova. Vijeće navodi da godišnji odmor od 42 radna dana izaziva poteškoće manjim delegacijama jer zbog tih godišnjih odmora i odsutnosti iz drugih razloga, ne raspolažu uvijek dovoljnim osoblje kako bi osigurale dobro funkcioniranje.

- 106 Komisija i Parlament, štoviše, nisu mogli pojasniti zašto bi, s obzirom na svrhu godišnjeg odmora, povoljnija putovanja i veća mogućnost korištenja internetske komunikacije nego prije opravdali smanjenje tog dopusta. Konkretno, većom dostupnosti niskotarifnih letova u najboljem se slučaju može obrazložiti smanjenje vremena za putovanje predviđenog člankom 7. Priloga V. Pravilniku o osoblju, iako se to vrijeme, kao što sama Komisija priznaje, može povećati za osoblje upućeno na rad u treće zemlje.
- 107 Što se tiče opravdanja koje je Vijeće dostavilo, tužitelji pravilno napominju da ono ne vrijedi za sve delegacije. Međutim, Vijeće nije podnijelo nijedan element na temelju kojeg se može smatrati da je situacija manjih delegacija u ovom trenutku toliko značajna da je zakonodavac mogao smatrati da je opće smanjenje broja dana godišnjeg odmora bilo jedino moguće rješenje. Štoviše, ne čini se da je zakonodavac provjerio relevantnost navedenog opravdanja s obzirom na mogućnost odbijanja godišnjeg odmora iz članka 9. stavka 1. Priloga X. Pravilniku o osoblju iz razloga koji se odnose na zahtjeve službe iako se donošenjem članka 1. točke 70. podtočke (d) Uredbe br. 1023/2013 razdoblje godišnjeg odmora koje se mora iskoristiti najmanje jednom godišnje smanjeno s četrnaest radnih dana na dva tjedna.
- 108 Kao drugo, što se tiče pitanja je li novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju proporcionalan cilju koji se želi postići, ništa ne upućuje na to da je zakonodavac prije njegova donošenja ispitao posljedice smanjenja broja dana godišnjeg odmora za zdravlje i sigurnost dužnosnika i službenika upućenih na rad u treće zemlje niti da je ispitao druge mogućnosti smanjenja, obzirom na to da plaćeni godišnji odmor izravno pridonosi poboljšanju sigurnosne i zdravstvene zaštite radnika (vidjeti u tom smislu presudu od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 44.).
- 109 K tomu, time što se godišnji odmor dužnosnika i službenika upućenih na rad u treće zemlje formalno ograničio novim člankom 6. prvim stavkom Priloga X. Pravilniku o osoblju na 24 radna dana počevši od 2016., ne čini se da je zakonodavac uzeo u obzir okolnost da, na temelju članka 57. Pravilnika o osoblju, dužnosnici i službenici koji rade unutar Unije imaju pravo na godišnji odmor do 30 radnih dana, ovisno o njihovoj dobi i razredu.
- 110 Isto tako, ne čini se da je zakonodavac istražio jamči li tekst članka 8. prvog stavka Priloga X. Pravilniku o osoblju o dopustu za oporavak, kao takav, jamči svakom dužnosniku i službeniku upućenom na rad u treću zemlju, koji je u posebnoj teškoj situaciji, dovoljnu zaštitu zdravlja i sigurnosti iako na temelju te odredbe dopust za oporavak može se odobriti samo iznimno i to posebno obrazloženom odlukom.
- 111 Konačno, Komisija pogrešno tvrdi da je zakonodavac uzeo u obzir ograničenja svojstvena situaciji osoblja upućenog na rad u treće zemlje posebno u smislu njihova prava na godišnji odmor pozivajući se na članak 7. prvi stavak Priloga X. Pravilniku o osoblju, iako, kao što je već izneseno (vidjeti točku 92. ove presude), ta odredba, izmijenjena člankom 1. točkom 71. podtočkom (b) Uredbe br. 1023/2013, naprotiv, usklađuje sustav za zainteresirane osobe s onim ostalih dužnosnika i službenika smanjenjem broja dana godišnjeg odmora na koji su imali pravo u slučaju stupanja u službu ili napuštanja službe tijekom godine.
- 112 Na temelju prethodno navedenog, valja utvrditi da se ne čini da je zakonodavac Unije prilikom donošenja novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju provjerio je li on stvarno opravdan ciljem od općeg interesa te predstavlja li, u odnosu na zadani cilj, nerazmjerni zahvat u pravo na godišnji odmor dužnosnika i službenika upućenih na rad u treće zemlje. Stoga Komisija ne može valjano na temelju novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju donijeti pobijane odluke.
- 113 Iz toga proizlazi da je prvi tužbeni razlog osnovan te da valja poništiti pobijane odluke a da pritom nije potrebno ispitati druge tužbene razloge tužiteljâ.

IV. Troškovi

- 114 Sukladno odredbama članka 134. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 115 Sukladno odredbama članka 138. stavka 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.
- 116 Budući da u ovom slučaju Komisija nije uspjela u postupku, valja joj naložiti da snosi vlastite troškove, kao i troškove tužitelja, sukladno njihovim zahtjevima. Osim toga, Parlament i Vijeće, kao intervenijenti, snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništavaju se odluke o smanjenju broja dana godišnjeg odmora u 2014. godini za Francisca Carrerasa Sequerosa i ostale dužnosnike ili službenike Europske komisije čija se imena nalaze u Prilogu.**
- 2. Komisiji se nalaže da, osim vlastitih troškova, snosi troškove F. Carrerasa Sequerosa i ostalih dužnosnika ili službenika Komisije čija se imena nalaze u Prilogu.**
- 3. Europski parlament i Vijeće Europske unije snosit će vlastite troškove.**

Kanninen

Schwarcz

Iliopoulos

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 4. prosinca 2018.

Tajnik
E. Coulon

Predsjednik