



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 26. ožujka 2020.¹

Spojeni predmeti C-119/19 P i C-126/19 P

**Europska komisija
protiv
Francisca Carrerasa Sequerosa i dr.
i
Vijeće Europske unije
protiv**

Francisca Carrerasa Sequerosa i dr.

„Žalba – Službeničko pravo – Izmjena Pravilnika od 1. siječnja 2014. – Članak 6. Priloga X. Pravilniku – Nove posebne i iznimne odredbe o određivanju broja dana godišnjeg odmora za dužnosnike Europske unije koji rade u trećoj zemlji – Prigovor nezakonitosti – Članak 31. stavak 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na godišnji odmor”

I. Uvod

1. Člankom 31. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima jamči se pravo na plaćeni godišnji odmor, ali njegov vremenski opseg tim člankom nije određen. Kako, dakle, treba cijeliti novu odredbu kojom se službenicima Unije odobrava znatno manje godišnjeg odmora nego su ga dobivali u prošlosti?

2. To je središnji problem predmetne žalbe. Pritom je, s jedne strane, riječ o metodi i doseg u ispitivanja temeljnog prava, dok je, s druge strane, riječ o sudskom nadzoru zakonodavčeva odvagivanja.

II. Pravni okvir

A. Povelja o temeljnim pravima

3. U članku 31. stavku 2. Povelje koji se odnosi na poštene i pravične radne uvjete navodi se:

„Svaki radnik ima pravo [...] na plaćeni godišnji odmor.”

4. Prema Objašnjenjima koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima², članak 31. stavak 2. temelji se „na Direktivi 93/104/EZ o određenim aspektima organizacije radnog vremena, članku 2. Europske socijalne povelje i točki 8. Povelje Zajednice o pravima radnika”.

¹ Izvorni jezik: njemački

² SL 2007., C 303, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.)

B. Europska socijalna povelja

5. Europska socijalna povelja usvojena je 1961. u okviru Vijeća Europe³ te je 1965. stupila na snagu. Revidirana verzija iz 1996.⁴ stupila je na snagu 1999. Sve države članice ratificirale su jednu od dviju verzija, a obje verzije u članku 2. predviđaju pravo na plaćeni godišnji odmor:

„Radi osiguranja učinkovitog ostvarivanja prava na pravične radne uvjete, ugovorne stranke se obvezuju [...] osigurati odobravanje plaćenog godišnjeg odmora od najmanje četiri tjedna [...]”.

C. Povelja Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika

6. Povelju Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika⁵ donijelo je Europsko vijeće 1989.⁶ U okviru pravila donesenih u svrhu poboljšanja životnih i radnih uvjeta Glave I. o temeljnim socijalnim pravima pravo na plaćeni godišnji odmor nalazi se pod točkom 8.:

„Svaki radnik Europske zajednice ima pravo na tjedni odmor i na godišnji plaćeni odmor, čije trajanje treba uskladiti s nacionalnim praksama.”

D. Sekundarno pravo

1. Pravilnik o osoblju

7. Opća odredba Uredbe br. 31 o Pravilniku o osoblju⁷ (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) članka 1.e stavka 2. glasi:

„Dužnosnicima u aktivnoj službi osiguravaju se uvjeti rada u skladu s odgovarajućim zdravstvenim i sigurnosnim standardima koji odgovaraju barem minimalnim zahtjevima koji se primjenjuju u okviru mjera donesenih u tim područjima na temelju Ugovorâ.”

8. U glavi IV. o uvjetima rada dužnosnika nalazi se poglavlje 2. o dopustu službenika. Člankom 57. stavkom 1. predviđa se:

„Dužnosnici 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 tijela za imenovanje institucija Unije nakon savjetovanja s odborom za Pravilnik o osoblju.”

9. Prilog X. Pravilniku o osoblju sadržava posebne i iznimne odredbe koje se primjenjuju na dužnosnike Europske unije koji rade u trećoj zemlji. Do 31. prosinca 2013. dužnosnik je imao pravo na tri i pol radna dana godišnjeg odmora u jednoj kalendarskoj godini za svaki mjesec staža u službi.

3 European Treaty Series br. 35

4 European Treaty Series br. 163

5 Dokument Vijeća 10928/89. Komisijina publikacija može se naći pri Uredu za službene publikacije: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122/language-de/format-PDF>.

6 Zaključci Predsjedništva Europskog vijeća od 8. i 9. prosinca 1989.

7 Uredba br. 31. (EEZ), 11. (EZAE) o utvrđivanju Pravilnika o osoblju za dužnosnike i uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 1962., L 45, str. 1385.)

10. Uredbom br. 1023/2013 od 22. listopada 2013.⁸ članak 6. Priloga X. izmijenjen je kako slijedi:

„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.”

11. U tom se smislu u uvodnoj izjavi 27. Uredbe br. 1023/2013 navodi:

„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 [...]”

12. Članak 8. Priloga X. Pravilniku o osoblju predviđa poseban dopust za oporavak:

„Iznimno, tijelo za imenovanje može posebnom obrazloženom odlukom dužnosniku odobriti dopust za oporavak zbog posebno teških životnih uvjeta u njegovom mjestu rada. Tijelo za imenovanje za svako takvo mjesto određuje grad odnosno gradove u kojima se dopust za oporavak može koristiti.

Dužnosnici koji pohađaju tečajeve stručnog usavršavanja na temelju članka 24.a Pravilnika o osoblju i kojima je odobren dopust za oporavak u skladu s prvim stavkom ovog članka po potrebi se obvezuju spojiti razdoblja stručnog usavršavanja s dopustom za oporavak.”

2. Direktiva o radnom vremenu

13. Direktiva 93/104/EZ o određenim vidovima organizacije radnog vremena⁹ stavljena je izvan snage Direktivom o radnom vremenu¹⁰.

14. Iz četvrte uvodne izjave Direktive o radnom vremenu proizlazi da je poboljšanje zdravlja radnika na radu cilj koji ne smije biti podređen isključivo ekonomskim interesima.

15. Člankom 7. stavkom 1. Direktive o radnom vremenu predviđa se godišnji odmor u trajanju od najmanje četiri tjedna:

„Države 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.”

8 Uredba (EU, Euratom) Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o izmjeni Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije (SL 2013., L 287, str. 15.)

9 Uredba Vijeća od 23. studenoga 1993. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 1993., L 307, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 31.)

10 Direktiva 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.)

III. Okolnosti spora i postupak pred Općim sudom

16. Tužitelji pred Općim sudom, Carreras Sequeros i dr. (u daljnjem tekstu: tužitelji), dužnosnici su ili članovi ugovornog osoblja Europske komisije. Svi su bili upućeni na rad u treće zemlje, i to već prije 1. siječnja 2014.

17. Tužiteljima je za godinu 2014. u skladu s novim člankom 6. stavkom 2. prvom alinejom Priloga X. Pravilniku o osoblju za prethodnu godinu dodijeljeno 36 dana godišnjeg odmora umjesto 42. Tijelo za imenovanje, odnosno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu odgovarajuće žalbe tužitelja odbilo je odlukama sastavljenima na isti način.

18. Tužitelji su stoga pred Službeničkim sudom Europske unije podnijeli tužbu kojom su zahtijevali utvrđenje da je novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju nezakonit i poništenje odluka kojima je njihov godišnji odmor smanjen počevši od 2014.

19. Ta je tužba kasnije prenesena na Opći sud. U tom je postupku Opći sud Vijeću Europske unije i Europskom parlamentu dopustio da interveniraju u ovaj postupak.

20. Pobijanom presudom od 4. prosinca 2018., Carreras Sequeros i dr./Komisija (T-518/16, EU:T:2018:873) Opći je sud poništio odluke o smanjenju broja dana godišnjeg odmora koji su tužiteljima dodijeljeni za 2014.

21. Pritom je Opći sud svoju odluku temeljio na činjenici da u članku 31. stavku 2. Povelje predviđeno pravo na godišnji odmor po svojoj prirodi u načelu promiče poboljšanje životnih i radnih uvjeta radnika¹¹. U tom smislu navodi da se značajno smanjenje godišnjeg odmora s 42 na 24 dana u tri godine, naime, ne može smatrati spojivim s načelom promicanja poboljšanja životnih i radnih uvjeta zainteresiranih osoba¹². To smanjenje ne može se kompenzirati drugim privilegijama zainteresiranih osoba¹³ pa opravdanje stoga nije razvidno¹⁴. U pogledu upućivanja na uštede troškova, navodi se da je već donesena odluka da se na razmatranja o potrebi zaštite financijskih interesa Unije ni u kojem slučaju nije moguće pozivati kako bi se opravdala povreda prava na plaćeni godišnji odmor zajamčen člankom 31. stavkom 2. Povelje¹⁵. Isto tako nije razvidno da je zakonodavac pokušao uspostaviti primjerenu ravnotežu između cilja modernizacije i prava zainteresiranih osoba. Stoga Komisija nije mogla valjano na temelju novog članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju donijeti pobijane odluke¹⁶.

IV. Postupak pred Sudom Europske unije

22. Komisija (predmet C-119/19 P) i Vijeće (predmet C-126/19 P) podnijeli su žalbe protiv pobijane presude koje je Sud spojio. Uz vlastitu žalbu, Vijeće je i na žalbu Komisije podnijelo protužalbu identičnog sadržaja.

23. Rješenjem od 29. srpnja 2019., Komisija/Carreras Sequeros i dr. i Vijeće/Komisija (C-119/19 P i C-126/19 P, neobjavljeno, EU:C:2019:658), Predsjednik Suda odbio je zahtjev za intervenciju Europske službe za vanjsko djelovanje.

11 Točka 88. pobijane presude

12 Točka 90. pobijane presude

13 Točke 91. do 96. pobijane presude

14 Točka 98. i sljedeće pobijane presude

15 Točka 102. pobijane presude pozivajući se na presudu od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 55.)

16 Točka 112. pobijane presude

24. Europska komisija zahtijeva da:

- se ukine presuda od 4. prosinca 2018., Carreras Sequeros i dr./Komisija, T-518/16;
- vrati predmet Općem sudu radi odlučivanja o drugom, trećem i četvrtom tužbenom razlogu;
- o troškovima odluči naknadno.

25. Vijeće Europske unije u svojoj žalbi i u protužalbi zahtijeva da se:

- prihvate njegova žalba i protužalba;
- odluči o predmetu i odbije tužba kao neosnovana;
- naloži tužiteljima snošenje troškova koji su Vijeću nastali u okviru ovog postupka.

26. Europski parlament zahtijeva da se:

- prihvate žalbe u spojenim predmetima C-119/19 P i C-126/19 P.

27. Suprotno tomu, Carreras Sequeros i dr. zahtijevaju da se:

- odbije žalba Komisije (C-119/19 P) i Vijeća (C-126/19 P) kao i protužalba Vijeća u predmetu C-119/19 P;
- naloži Komisiji i Vijeću snošenje troškova.

28. Stranke su podnijele pisana očitovanja a na raspravi održanoj 3. veljače 2020. usmeno su se očitovale.

V. Ocjena

29. Tužba pred Općim sudom formalno je podnesena izravno protiv odluka kojima je određen broj dana godišnjeg odmora tužiteljâ za 2014. Međutim, te su odluke nužno proizlazile iz novog sustava godišnjeg odmora za dužnosnike u trećim zemljama, odnosno članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju. Stoga su tužitelji u skladu s člankom 277. UFEU-a istakli prigovor nezakonitosti tog novog sustava o kojem se stranke spore pred Općim sudom i također u predmetnim žalbama.

30. Najprije ću objasniti da protužalba Vijeća nije dopuštena i ispitati argumentaciju žalitelja u pogledu nadležnosti Općeg suda. Potom ću se posvetiti kritici osnovanosti pobijane presude.

A. Dopuštenost protužalbe Vijeća

31. Posebnost ovog spora je u tome da su, s jedne strane, Komisija i Vijeće podnijeli žalbe protiv pobijane presude Općeg suda, odnosno u međuvremenu spojenih predmeta C-119/19 P i C-126/19 P, dok je, s druge strane, Vijeće podnijelo i protužalbu protiv žalbe Komisije, predmet C-119/19 P, kojom s istim, čak identičnim tekstom žalbenih razloga osporava istu presudu Općeg suda koju je već osporilo vlastitom žalbom u predmetu C-126/19 P.

32. Točno je da nije isključeno da se presuda usporedno osporava žalbom i protužalbom¹⁷. Međutim, budući da druga, kasnije podnesena tužba, koja se odnosi na iste stranke i koja je, na temelju istih tužbenih razloga, usmjerena na poništenje istog pravnog akta, nije dopuštena zbog litispendencije¹⁸, stranka u postupku može podnijeti samo jednu žalbu kojom istim žalbenim razlozima osporava presudu Općeg suda¹⁹.

33. Stoga protužalbu Vijeća treba odbiti kao nedopuštenu.

B. Dopuštenost tužbe pred Općim sudom (prvi žalbeni razlog Vijeća)

34. Svojim prvim žalbenim razlogom Vijeće ističe pogreške koje se tiču prava koje je Opći sud počinio u vezi sa svojom nadležnošću. Tim žalbenim razlogom Vijeće, s jedne strane, prigovara Općem sudu zbog izdavanja naloga i, s druge strane, dosega koji je Opći sud pridao prigovoru nezakovitosti.

1. Navodni nalog Općeg suda

35. Prvim dijelom svojeg prvog žalbenog razloga Vijeće, koje podupiru Komisija i Parlament, osporava to da je Opći sud spornu odluku o meritumu okvalificirao kao smanjenje broja dana godišnjeg odmora tužiteljâ. Broj dana godišnjeg odmora nije smanjen, nego je, prema mišljenju Vijeća, utvrđen u skladu s primjenjivim pravilima. Opći sud je takvom kvalifikacijom Komisiji prešutno izdao nalog da tužiteljima odobri određeni broj dana godišnjeg odmora. Međutim, Vijeće zaključuje da Opći sud nije nadležan za izdavanje takvog naloga.

36. No, kako to Vijeće samo priznaje, sporne odluke, odnosno utvrđenje dana godišnjeg odmora tužiteljâ u 2014. nije sporno. Neovisno o kvalifikaciji poništenih odluka, učinak presude Općeg suda proizlazi iz članka 266. prvog stavka UFEU-a. S tim u skladu je na Komisiji da poduzme mjere koje u glavnom postupku traži izvršenje presude Općeg suda – ništa manje ni ništa više. Vijeće smatra da ako bi se pobijana presuda u cijelosti održala, Komisija tada u odnosu na tužitelje više ne bi mogla primijeniti izmjene pravila o godišnjem odmoru te bi morala u odnosu na njih donijeti odluke prema starom pravilu²⁰.

37. Stoga taj prigovor zapravo nije usmjeren protiv navodne pogreške Općeg suda pri ocjeni svoje nadležnosti, nego protiv odluke o meritumu i posebice protiv popratnog utvrđenja iz točke 112. pobijane presude prema kojem se Komisija prilikom utvrđivanja broja dana godišnjeg odmora tužiteljâ nije smjela osloniti na novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju. U nastavku će se razmotriti u kojoj je mjeri ta odluka osnovana.

38. Nasuprot tomu, u mjeri u kojoj se njime osporava navodni nalog Općeg suda, prvi dio prvog žalbenog razloga Vijeća počiva na pogrešnom tumačenju pobijane presude i stoga se treba odbiti kao neosnovan.

17 Presuda od 6. listopada 2009., GlaxoSmithKline Services/Komisija (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P i C-519/06 P, EU:C:2009:610, t. 31.) i Rješenje od 29. lipnja 2016., Ombudsman/Staelen (C-337/15 P, neobjavljeno, EU:C:2016:670, t. 16. i 17.)

18 Presude od 22. rujna 1988., Francuska/Parlament (358/85 i 51/86, EU:C:1988:431, t. 12.) i od 24. studenoga 2005., Italija/Komisija (C-138/03, C-324/03 i C-431/03, EU:C:2005:714, t. 64.)

19 Presuda od 5. travnja 2017., Changshu City Standard Parts Factory i Ningbo Jinding Fastener/Vijeće (C-376/15 P i C-377/15 P, EU:C:2017:269, t. 30. i 31.)

20 Presude od 28. veljače 1989., Cargill (201/87, EU:C:1989:100, t. 21.) i od 8. studenoga 2001., Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, t. 33.)

2. Doseg prigovora nezakonitosti

39. U drugom dijelu prvog žalbenog razloga Vijeće, koje podupiru Komisija i Parlament, prigovara činjenici da je Opći sud prigovorom nezakonitosti koji se temelji na članku 277. UFEU-a obuhvatio cjelokupni sustav godišnjeg odmora utvrđen u članku 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju, dakle i na sustav koji se odnosi na 2015. kao i na onaj primjenjiv počevši od 2016., iako su predmet tužbe bile samo odluke o pravu na godišnji odmor za 2014.

40. Cilj članka 277. UFEU-a nije da se stranki omogući pobijanje zakonitosti bilo koje uredbe bilo kojom tužbom. Upravo suprotno, pravilo čija se nezakonitost ističe mora se izravno ili neizravno primjenjivati na činjenično stanje koje je predmet tužbe²¹. Opći je sud to s pravom precizirao na način da se doseg prigovora nezakonitosti mora ograničiti na ono što je neophodno za rješenje spora²².

41. Međutim, Opći se sud u točki 31. pobijane presude izjasnio za dovoljno široko tumačenje članka 277. UFEU-a kako bi osobama koje su isključene iz izravne tužbe protiv općih akata institucija osigurao učinkovit nadzor zakonitosti tih akata. Područje primjene članka 277. UFEU-a treba stoga proširiti na akte institucija koji su bili relevantni za donošenje pobijane odluke. Stoga je, prema mišljenju Općeg suda, dovoljno da navedena odluka počiva ponajprije na tim aktima, čak i ako oni formalno ne čine njezinu pravnu osnovu.

42. Ta utvrđenja ne odgovaraju u potpunosti sudskoj praksi Suda. U skladu s njom, djelotvoran nadzor zakonitosti smatra se potrebnim na temelju članka 277. UFEU-a samo u dijelu u kojem se provedbene odluke izravno i osobno odnose na tužitelje²³.

43. Pri strožoj primjeni te sudske prakse prigovor nezakonitosti trebao bi se ograničiti samo na prijelazni sustav članka 6. stavka 2. prve alineje Priloga X. Pravilniku o osoblju za 2014. Naime, predmet spora su samo utvrđenja prava na godišnji odmor za tu godinu, a ne utvrđenja koja se odnose na sljedeće godine.

44. Argumentaciju Općeg suda u točkama 32. do 35. pobijane presude prema kojoj veza između različitih faza prijelaznog sustava i konačnog sustava godišnjeg odmora opravdava proširenje prigovora nezakonitosti na sve te odredbe ne smatram dostatnom. Naime, uistinu bi se sasvim jednostavno moglo prekinutu tu vezu i ispitivanje prigovora nezakonitosti ograničiti na prvu fazu prijelaznog sustava. Uostalom, time se ne bi isključivalo mogućnost da se u okviru njihovih ciljeva u obzir uzmu prijelazna priroda i povezanost s konačnim sustavom godišnjeg odmora.

45. Međutim, smatram da je način postupanja Općeg suda u konačnici ispravan. Točno je da prigovor nezakonitosti ne može formalno dovesti do ništavosti podredno osporene odredbe i taj prigovor ne proizvodi nikakav pravni učinak u odnosu na druge stranke. Ipak, sveobuhvatno ocjenjivanje u predmetnom postupku praktički bi pojasnilo pitanje može li se primijeniti pobijana odredba i time proizvesti prethodni učinak za slične sporove. Isto tako, u interesu je tijela za imenovanje da što je moguće prije razjasni je li novi sustav godišnjeg odmora zakonit. Suprotno tomu, u slučaju ograničavanja na sustav za 2014. postojao bi rizik od daljnjih, dugotrajnih sporova tijekom narednih godina.

46. Uostalom, ispitivanje cijelog sustava godišnjeg odmora ne dovodi do prekoračenja ovlasti tužiteljâ da podnesu neizravne prigovore. Sveobuhvatno ispitivanje novih odredbi ne nadilazi argumentaciju tužiteljâ niti ono predstavlja novi element. Naprotiv, tužitelji u predmetnom postupku kontinuirano su isticali da se protive primjeni novog sustava godišnjeg odmora u narednim godinama. Činjenica da

21 Presuda od 13. srpnja 1966., Italija/Vijeće i Komisija (32/65, EU:C:1966:42, str. 487. njemačke verzije zbirke). Vidjeti i presudu od 31. ožujka 1965., Macchiorlati Dalmás/Visoko tijelo (21/64, EU:C:1965:30, str. 259. njemačke verzije).

22 Točka 30. pobijane presude i navedena sudska praksa Općeg suda

23 Presuda od 6. ožujka 1979., Simmenthal/Komisija (92/78, EU:C:1979:53, t. 41.)

dvoje tužitelja u međuvremenu više ne radi u trećim zemljama²⁴ čini mi se irelevantnom. Osim toga, i u drugim se postupcima osporava konačan sustav godišnjeg odmora jer su u tijeku još dva postupka koji se odnose na 2019²⁵. Najkasnije će se u tim postupcima morati razmotriti konačna faza novog sustava.

47. U tim okolnostima, smatram neprimjerenim da se spor o novom sustavu prava na godišnji odmor razdvoji na pojedinačne postupke. Na taj bi se način resursi sudova Unije, ali i stranaka, samo nepotrebno koristili²⁶.

48. Slijedom navedenoga drugi dio prvog žalbenog razloga Vijeća također treba odbiti kao neosnovan.

49. U slučaju da Sud ne prihvati moje stajalište, bilo bi moguće okončati ispitivanje na ovom mjestu i predmet vratiti Općem sudu. Naime, ne može se isključiti mogućnost da Opći sud ne bi došao do nekog drugog rezultata da je ispitivao samo prvu fazu prijelazne odredbe, dakle, znatno manje smanjenje prava na godišnji odmor.

50. Međutim, takav mi se način postupanja ne čini smislenim jer bi se time odluka o temeljnom sporu samo još više odgađala. Stoga bi Sud trebao razmotriti i ostale žalbene razloge. U tom smislu valja napomenuti da su razmatranja koja slijede u načelu u bitnome valjana neovisno o tome je li tužba pred Općim sudom ograničena na prijelazni sustav za 2014. Premda je moguće zamisliti da ocjenjivanje dostatnosti preostalih prava na godišnji odmor u različitim fazama novog sustava dovodi do različitih rezultata, ipak ću u nastavku ukazati na to da nema razloga da se bilo koja faza dovede u pitanje²⁷.

C. Osnovanost tužbe pred Općim sudom (žalba Komisije te drugi i treći žalbeni razlog Vijeća)

51. Prema mišljenju Općeg suda, novi sustav nije u skladu s temeljnim pravom na godišnji odmor. Međutim, Opći sud nije razmatrao opće načelo jednakog postupanja, načelo zaštite legitimnih očekivanja i pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života na koja su se tužitelji također pozvali.

52. Stoga je Komisija svojim dvama žalbenim razlozima prigovorila određenim vidovima ispitivanja temeljnog prava na godišnji odmor u skladu s člankom 31. stavkom 2. Povelje, točnije uzimanju u obzir Direktive o radnom vremenu i načela poboljšanja životnih i radnih uvjeta zainteresiranih osoba, ali i tomu što u obzir nisu uzeta druga prava tužitelja kao i postupanju s regulatornom diskrecijskom ovlasti zakonodavca. Drugi i treći žalbeni razlog Vijeća odnosi se na slična pitanja.

1. Povezanost s Direktivom o radnom vremenu

53. Prvi dio prvog žalbenog razloga Komisije i prvi dio drugog žalbenog razloga Vijeća protive se tomu što je Opći sud u obzir uzeo Direktivu o radnom vremenu.

²⁴ Točka 38. pobijane presude

²⁵ Predmeti T-573/19, (DS i 718 drugih tužitelja/Komisija i ESVD), i T-576/19, (DV i 10 drugih tužitelja/Komisija), (oba predmeta objavljena u SL 2019., C 357, str. 38., 39., 40.)

²⁶ Presuda od 6. studenoga 2012., Komisija/Éditions Odile Jacob (C-553/10 P i C-554/10 P, EU:C:2012:682, t. 61.)

²⁷ Vidjeti u nastavku t. 121. i sljedeće točke

a) Uzimanje u obzir Direktive o radnom vremenu kao takve

54. Prema mišljenju Vijeća, Opći je sud time što je presudio da se u određenim slučajevima protiv institucija Unije može pozivati na direktivu (u ovom predmetu na Direktivu o radnom vremenu), ponajprije zanemario ustaljenu sudsku praksu prema kojoj su direktive upućene državama članicama, a ne institucijama ili tijelima Unije. Stoga se ne može smatrati da se odredbama direktive institucijama nameću obveze koje se tiču njihovih odnosa s njihovim osobljem.

55. Međutim, treba se složiti s tužiteljima kada kažu da je taj argument bespredmetan. Tim se argumentom osporavaju navodi iz točke 61. pobijane presude na kojima se ta presuda ne temelji. Opći je sud, naime, u točki 64. izričito utvrdio da se ni na Direktivu o radnom vremenu samu za sebe ni zajedno s člankom 1.e stavkom 2. Pravilnika o osoblju²⁸ ne može pozivati u prilog prigovoru nezakonitosti kako bi se novi članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju proglasio neprimjenjivim.

56. Taj argument Vijeća stoga treba odbiti.

b) Uzimanje u obzir članka 31. stavka 2. Povelje u vezi s Direktivom o radnom vremenu

57. Kao drugo, Opći je sud prema mišljenju Vijeća i Komisije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da je zakonodavac vezan sadržajem Direktive o radnom vremenu jer se ona spominje u Objašnjenjima predsjedništva u pogledu članka 31. stavka 2. Povelje o temeljnim pravima.

58. Opći je sud u točki 70. pobijane presude zapravo presudio da se novi članak 6. Priloga X. Pravilniku mora izuzeti iz primjene ako se pokaže da taj članak nije u skladu pravom na godišnji odmor, čija priroda i svrha proizlaze iz članka 31. stavka 2. Povelje u vezi s Direktivom o radnom vremenu. Zato se u točkama 67. do 69. poziva na objašnjenja predsjedništva Konvencije prema kojima članak 31. stavak 2. Povelje točno propisuje bit Direktive o radnom vremenu. Zakonodavac Unije ne može zanemariti sadržaj te direktive.

59. Ta razmatranja sadržavaju pogrešku koja se tiče prava jer netočno opisuju odnos između članka 31. stavka 2. Povelje i Direktive o radnom vremenu.

60. Točno je da se u objašnjenjima Konvencije koja se odnose na članak 31. stavak 2. Povelje navodi da se ta odredba temelji na Direktivi o radnom vremenu. Isto tako ta objašnjenja prema članku 52. stavku 7. Povelje i članku 6. stavku 1. trećem podstavku UEU-a treba na odgovarajući način uzeti u obzir²⁹.

61. Međutim, to ne dovodi do uključivanja *cijele* Direktive o radnom vremenu u članak 31. stavak 2. Povelje.

62. Upravo suprotno, kako to Komisija ispravno navodi, samo je člankom 7. Direktive o radnom vremenu predviđeno pravo na godišnji odmor u trajanju od najmanje četiri tjedna utvrđeno u članku 31. stavku 2. Povelje³⁰. Točnije, u slučaju članka 7. Direktive o radnom vremenu riječ je o odredbi prava Unije kojom se utvrđuje točno trajanje godišnjeg odmora zajamčenog člankom 31. stavkom 2. Povelje³¹.

28 Vidjeti presudu od 19. rujna 2013., Preispitivanje presude Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 43. i 46.)

29 Presude od 6. studenoga 2018., Bauer i Willmeroth (C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, t. 55.) i Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, t. 52.). Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u spojenim predmetima TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:459, br. 106.)

30 Presude od 22. studenoga 2011., KHS (C-214/10, EU:C:2011:761, t. 37.), od 22. svibnja 2014., Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, t. 14.) i od 6. studenoga 2018., Kreuziger (C-619/16, EU:C:2018:872, t. 29.)

31 Vidjeti presude od 6. studenoga 2018., Bauer i Willmeroth (C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, t. 85.), i Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, t. 74.)

63. Takva konkretizacija je nužna jer se samim člankom 31. stavkom 2. Povelje ne utvrđuje trajanje plaćenog godišnjeg odmora, odnosno ne utvrđuje se uvjet za njegovo jamčenje. Time se trajanje godišnjeg odmora razlikuje od drugih jamstava iz članka 31. stavka 2., poput naknade plaće za vrijeme godišnjeg odmora ili kruga korisnika, koja bez daljnje normativne konkretizacije proizlaze iz temeljnog prava³².

64. Temeljno pravo na godišnji odmor stoga barem u pogledu trajanja plaćenog godišnjeg odmora ovisi o normativnoj konkretizaciji.

65. Ta ovisnost ima posljedice na ocjenu odredaba kojima se, poput spornog novog sustava, utvrđuje trajanje plaćenog godišnjeg odmora. Budući da je takav sustav potreban da bi temeljno pravo na godišnji odmor imalo koristan učinak, on se po svojoj naravi ne može smatrati ograničenjem temeljnog prava u smislu članka 52. stavka 1. Povelje pa stoga ni ne podliježe izravno uvjetima utvrđenima tom odredbom.

66. Premda određivanje trajanja prava na godišnji odmor ne zahtijeva nikakvo opravdanje u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, ipak se pritom mora poštovati barem načelo proporcionalnosti koje se ubraja u opća načela prava Unije. S tim u skladu, aktima institucija Unije ne smije se prelaziti granice onoga što je primjereno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva koji se predmetnom odredbom nastoje postići, pri čemu je, kad je moguće odabrati između više prikladnih mjera potrebno odabrati onu koja je najmanje ograničavajuća, a prouzročene nepovoljnosti ne smiju biti nerazmjerne ciljevima koji se nastoje postići³³.

67. Naročito se pri zaključnom odvagivanju ciljeva i nepovoljnosti utvrđivanja mogu u obzir uzeti i drugi elementi poput najmanjeg trajanja godišnjeg odmora u skladu s člankom 7. Direktive o radnom vremenu ili bitnog sadržaja temeljnog prava na plaćeni godišnji odmor. Direktiva, ukupno gledajući, međutim, ni ovdje nema nikakvu funkciju.

68. Stoga preostaje zaključiti da je Opći sud u točkama 68. i 69. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da je zakonodavac Unije u vezi s člankom 31. stavkom 2. Povelje u cijelosti vezan Direktivom o radnom vremenu.

69. Međutim, navedena pogreška koja se tiče prava ne doprinosi uspjehu prigovora Komisije i Vijeća jer ne dovodi do ukidanja pobijane presude. Naime, Opći sud svoju odluku ne temelji na navodnoj povredi materijalnih jamstava iz Direktive o radnom vremenu. Upravo suprotno, Opći sud u konačnici odbija argumentaciju tužiteljâ u odnosu na različite odredbe Direktive o radnom vremenu.

2. Cilj poboljšanja životnih i radnih uvjeta

70. Drugim dijelom prvog žalbenog razloga Komisija prigovara pogrešci koja se tiče prava prilikom tumačenja članka 31. stavka 2. Povelje jer Opći sud smatra da smanjenje godišnjeg odmora predviđeno člankom 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju nije u skladu s navodnim načelom usmjerenim na poboljšanje životnih i radnih uvjeta zainteresiranih osoba. Takvo načelo nema nikakvu pravnu osnovu.

71. Vijeće u drugom dijelu drugog žalbenog razloga isto tako zastupa stajalište da je Opći sud pogrešno protumačio značenje članka 31. stavka 2. Povelje. Cilj te odredbe, protivno shvaćanju Općeg suda, nije poboljšati životne i radne uvjete nego svim radnicima Unije zajamčiti dostatnu razinu zaštite.

³² Vidjeti presude od 6. studenoga 2018., Bauer i Willmeroth (C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, t. 83. i 84.) i Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, t. 72. i 73.)

³³ Presude od 13. studenoga 1990., Fédesa i dr. (C-331/88, EU:C:1990:391, t. 13.), od 5. listopada 1994., Crispoltoni i dr. (C-133/93, C-300/93 i C-362/93, EU:C:1994:364, t. 41.), od 12. srpnja 2001., Jippes i dr. (C-189/01, EU:C:2001:420, t. 81.), od 9. ožujka 2010., ERG i dr. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 86.), od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 67. i 91.) i od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (kvote ulova sredozemne sabljjarke) (C-611/17, EU:C:2019:332, t. 55.).

72. U točki 88. pobijane presude Opći je sud utvrdio da je svrha prava na godišnji odmor iz članka 31. stavka 2. Povelje po njegovoj prirodi u načelu promicanje poboljšanja životnih i radnih uvjeta radnika. U točki 90. navodi se da se to smanjenje broja dana godišnjeg odmora ne može smatrati spojivim s načelom kojim se promiče poboljšanje životnih i radnih uvjeta zainteresiranih osoba.

73. U tom smislu se treba složiti s argumentacijom Komisije i Vijeća da se ni u tekstu članka 31. stavku 2. Povelje ni Objašnjenjima ne navodi izričito takvo načelo. Naprotiv, posebice Vijeće ispravno zaključuje da članak 31. nosi naslov „[p]oštene i pravični radni uvjeti”.

74. Unatoč tomu, Opći se sud oslanja na pravo Unije jer u skladu s člankom 151. prvim stavkom UFEU-a Unija, među ostalim, nastoji ostvariti cilj poboljšanja životnih i radnih uvjeta. Tako Direktiva o radnom vremenu, a time i njezin članak 7., na temelju svoje pravne osnove, sada članak 153. UFEU-a, pridonose ostvarenju tog cilja. Osim toga, na tom se cilju temelji Povelja Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika. U toj povelji pod točkom 8. navedeno pravo na plaćeni godišnji odmor nalazi se u dijelu pod naslovom „[p]oboljšanje životnih i radnih uvjeta”. Prema Objašnjenjima koja se odnose na Povelju, temeljno pravo na godišnji odmor temelji se, među ostalim, na obama dokumentima.

75. Sud je već barem priznao da sustav godišnjeg odmora pridonosi poboljšanju zaštite zdravlja i sigurnosti radnika³⁴. Pritom je riječ o specifičnim životnim i radnim uvjetima.

76. Kada je riječ o pravu na godišnji odmor, tužitelji ispravno naglašavaju da se trajanje godišnjeg odmora treba *postupno* približiti u skladu s nacionalnim praksama³⁵, što podrazumijeva cilj poboljšanja.

77. Stoga utvrđenje Općeg suda u točki 88. pobijane presude, u kojoj je pravu na godišnji odmor pripisao svrhu poboljšanja životnih i radnih uvjeta, ne sadržava pogrešku koja se tiče prava.

78. Nasuprot tomu, Opći sud pretjeruje kada u točki 90. govori o načelu jer u prilog postojanju tog načela nema naznaka ni u relevantnim dokumentima ni u sudskoj praksi. Time je Opći sud cilju poboljšanja životnih i radnih uvjeta pri tumačenju temeljnog prava na godišnji odmor dao težinu koja mu ne pripada.

79. Međutim, prvenstveno je problematično ispitivanje poštovanja tog cilja od strane Općeg suda. Naime, ni taj cilj ne može dovesti do toga da se smanjenje prava na godišnji odmor mora smatrati ograničenjem temeljnog prava na godišnji odmor u skladu s člankom 31. stavkom 2. Povelje.

80. Pritom nije potrebno odgovoriti na pitanje o tome veže li cilj poboljšanja životnih i radnih uvjeta kao takav, na temelju članka 151. UFEU-a, Uniju prilikom utvrđivanja uvjeta zapošljavanja koji se primjenjuju na njezine službenike. Naime, Opći sud članak 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju ne procjenjuje u odnosu na članak 151. UFEU-a, nego ga primjenjuje u kontekstu članka 31. stavka 2. Povelje. Naime, Opći sud u točki 90. pobijane presude obrazlaže utvrđenje ograničenja temeljnog prava na godišnji odmor i posljedično nužnost opravdanja u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje činjenicom da se značajno smanjenje prava na godišnji odmor na temelju nove odredbe ne može smatrati poboljšanjem životnih i radnih uvjeta.

³⁴ Presude od 12. studenoga 1996., Ujedinjena Kraljevina/Vijeće (C-84/94, EU:C:1996:431, t. 59.) i od 19. rujna 2013., Preispitivanje Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 44. i 59.)

³⁵ Presude od 26. lipnja 2001., BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, t. 39.) i od 6. studenoga 2018., Bauer i Willmeroth (C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, t. 82.), kao i Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, t. 71.)

81. Međutim, kako sam već navela, normativna konkretizacija trajanja godišnjeg odmora nije ograničenje temeljnog prava na godišnji odmor koje bi zahtijevalo opravdanje u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje. Naprotiv, to se nužno konkretiziranje treba procijeniti s obzirom na načelo proporcionalnosti³⁶. U okviru tog načela, cilj poboljšanja životnih i radnih uvjeta tek kasnije dolazi do izražaja, osobito prilikom odvagivanja između cilja odredbe i opterećenja koje je s njome povezano.

82. Iako tumačenje članka 31. stavka 2. Povelje, na način da je tom odredbom ustanovljeno načelo poboljšanja radnih uvjeta i da stoga svako pogoršanje radnih uvjeta treba smatrati ograničenjem tog temeljnog prava, sadržava pogrešku koja se tiče prava, ono, međutim, kao takvo još uvijek ne dovodi do ukidanja pobijane presude. Naime, nije isključeno da ispitivanje opravdanja takve intervencije ne bi dovelo do istog rezultata kao i ispitivanje proporcionalnosti konkretizacije tog temeljnog prava. U tom slučaju bilo bi dovoljno izmijeniti obrazloženje Općeg suda.

3. Uzimanje u obzir drugih elemenata koji se odnose na ograničenje temeljnog prava na godišnji odmor

83. Svojim trećim dijelom prvog žalbenog razloga Komisija osporava razmatranja koja je Opći sud iznio u točkama 91. do 96. pobijane presude kako bi pobila argumente kojima se osporava ograničenje temeljnog prava na godišnji odmor. Vijeće i Parlament također se protive tim razmatranjima.

84. Osim toga, metoda koju je Opći sud primijenio u svrhu ispitivanja temeljnog prava nije uvjerljiva. Jesu li ti argumenti i razmatranja Općeg suda relevantni treba razmotriti osobito u kontekstu odvagivanja.

4. Proporcionalnost novog sustava i zakonodavčev manevarski prostor

85. U kontekstu ispitivanja proporcionalnosti, a naročito cilja poboljšanja životnih i radnih uvjeta zainteresiranih osoba, značenje se pridaje ponajprije drugom žalbenom razlogu Komisije i drugom dijelu drugog žalbenog razloga Vijeća kao i njegovu trećem žalbenom razlogu.

a) Kriterij ocjenjivanja

86. Komisija ističe da Opći sud nije uzeo u obzir činjenicu da zakonodavac pri izmjenama Pravilnika o osoblju raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću te da se povreda načela proporcionalnosti može utvrditi samo ako je zakonodavac granice te diskrecijske ovlasti očito prekoračio.

87. Vijeće isto tako naglašava nužnost da se zakonodavcu, s obzirom na promjene u društvu, socijalni napredak i znanstveni te tehnološki razvoj, omoguće kompromisi u odnosu na godišnji odmor, ali i u odnosu na naknadu ili radno vrijeme.

88. Međutim, Opći sud u točki 100. pobijane presude izričito potvrđuje da zakonodavac raspolaže širokim manevarskim prostorom kako bi prilagodio Pravilnik o osoblju i kako bi u bilo kojem trenutku, čak i u za osoblje nepovoljnom smislu, izmijenio prava i obveze dužnosnika³⁷.

³⁶ Vidjeti točku 65. i sljedeće

³⁷ Vidjeti presude od 22. prosinca 2008., Centeno Mediavilla i dr./Komisija (C-443/07 P, EU:C:2008:767, t. 60.) i od 4. ožujka 2010., Angé Serrano i dr./Parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, t. 82.)

89. Taj je kriterij u skladu s ustaljenom sudskom praksom koja se odnosi na sudski nadzor uvjeta pod kojima se to načelo proporcionalnosti primjenjivalo u području zakonodavstva Unije. Zakonodavac u okviru izvršavanja prenesenih mu ovlasti ima široku diskrecijsku ovlast u područjima u kojima njegova djelatnost zahtijeva donošenje političkih i ekonomskih ili socijalnih odluka i u kojima mora provoditi složena ispitivanja i ocjenjivanja. Dakle, ne radi se o pitanju je li mjera koja je donesena u takvom području jedina ili najbolja moguća, jer je ona nezakonita samo onda kada je očito neprimjerena za ostvarenje cilja koji nadležna institucija nastoji postići³⁸.

90. Međutim, Opći sud ne ispituje primjerenost novog sustava, nego u točkama 98. i 100. pobijane presude provjerava je li zakonodavac ispitao odgovara li novi sustav uistinu ciljevima od općeg interesa i ne predstavlja li u odnosu na zadani cilj prekomjeran i nedopustiv zahvat koji bi mogao ugroziti samu bit tako zajamčenih prava. Opći se sud posebice bavi time je li zakonodavac odluku donio nakon što je pažljivo i nepristrano ispitao sve relevantne elemente u potpunosti poznavajući činjenice.

91. I to je uvelike u skladu sa sudskom praksom jer je zakonodavac obvezan svoje odluke temeljiti na objektivnim kriterijima. Osim toga, prilikom ocjene opterećenja povezanih s različitim mogućim mjerama on mora ispitati opravdavaju li ciljevi koji se odabranom mjerom nastoje ostvariti čak i znatne negativne posljedice za zainteresirane osobe³⁹.

92. Osim toga, čak i sudski nadzor ograničenog dosega zahtijeva da Unijine institucije, autori predmetnog akta, pred Sudom mogu dokazati da su pri donošenju akta stvarno izvršavale svoje diskrecijske ovlasti, što podrazumijeva uzimanje u obzir svih relevantnih elemenata i okolnosti slučaja koje taj akt namjerava urediti⁴⁰. Iz toga proizlazi da te institucije moraju biti u stanju barem jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke koji su se morali uzeti u obzir kako bi se opravdale osporavane mjere iz tog akta i o kojima je ovisilo izvršavanje njihove diskrecijske ovlasti⁴¹.

b) Relevantne okolnosti

93. Ispitivanje tih elemenata u konačnici je odlučujuće za ishod predmetnih žalbi jer pobijana presuda uvelike počiva na činjenici da je Opći sud odbio odgovarajuću argumentaciju institucija, točnije njihove argumente o ciljevima troškovne učinkovitosti i uštede troškova, modernizaciji, dodatnim pravima na godišnji odmor na temelju dobi i razreda, pravima na poseban dopust za oporavak zbog posebno teških životnih uvjeta kao i o određenim ekonomskim prednostima koje službenici uživaju u trećim zemljama.

38 Presude od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 52.), od 4. svibnja 2016., Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, t. 49.) i od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (kvote ulova sredozemne sabljarke) (C-611/17, EU:C:2019:332, t. 56.)

39 Presude od 8. lipnja 2010., Vodafone i dr. (C-58/08, EU:C:2010:321, t. 53.), od 17. listopada 2013., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, t. 49.) i od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 79.)

40 Presude od 7. rujna 2006., Španjolska/Vijeće (C-310/04, EU:C:2006:521, t. 122.), od 18. prosinca 2008., Afton Chemical (C-517/07, EU:C:2008:751, t. 34.), od 21. lipnja 2018., Poljska/Parlament i Vijeće (C-5/16, EU:C:2018:483, t. 152.) i od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 81.). U pogledu izmjene Pravilnika o osoblju vidjeti u tom smislu presudu od 4. ožujka 2010., Angé Serrano i dr./Parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, t. 86.). Vidjeti i presudu od 9. studenoga 2010., Volker i Markus Schecke i Eifert (C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 78. i 84.).

41 Presude od 7. rujna 2006., Španjolska/Vijeće (C-310/04, EU:C:2006:521, t. 123.), od 21. lipnja 2018., Poljska/Parlament i Vijeće (C-5/16, EU:C:2018:483, t. 153.), i od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće (C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 81.).

i) Troškovna učinkovitost i ušteda troškova

94. U točki 102. pobijane presude, Opći sud odbacuje cilj osiguranja troškovne učinkovitosti dužnosnika i službenika upućenih na rad u treće zemlje uz istodobno ostvarivanje ušteda troškova. Pritom se oslanja na uvodnu izjavu 4. Direktive o radnom vremenu prema kojoj poboljšanje sigurnosti i zaštita zdravlja ne smiju biti podređeni isključivo ekonomskim interesima. Osim toga, Opći se sud poziva na to da se na razmatranja koja se odnose na potrebu zaštite financijskih interesa Unije ni u kojem slučaju nije moguće pozivati kako bi se opravdala povreda prava na plaćeni godišnji odmor zajamčen člankom 31. stavkom 2. Povelje.

95. Što se tiče povrede temeljnog prava na godišnji odmor, utvrđenje trajanja godišnjeg odmora posebice se ne može kao takvo izjednačiti s ograničenjima naknade plaće za vrijeme godišnjeg odmora. Potonje je ograničenje temeljnog prava na plaćeni godišnji odmor, dok je prvonavedeno, kako sam već navela⁴², nužna konkretizacija temeljnog prava. Pri odvagivanju koje je tom prilikom potrebno ciljevi sustava kojima se ograničenje možda ne bi moglo opravdati mogu biti relevantni.

96. Dok se, dakle, na financijska razmatranja ne može pozivati kad je riječ o temeljnom zajamčenom pravu na naknadu plaće za vrijeme godišnjeg odmora⁴³, pri konkretizaciji opsega prava na godišnji odmor mora biti moguće u obzir uzeti osobito opterećenja poslodavaca. Naime, radni odnos uz koji se vežu prava na godišnji odmor, počiva na obostranom odvagivanju troškova i koristi. Za poslodavca se prava na godišnji odmor ubrajaju u troškove i stoga čine financijski aspekt koji se ne može ignorirati.

97. Važnija je djelotvorna zaštita sigurnosti i zdravlja radnika na radu koja ne smije biti podređena isključivo ekonomskim interesima⁴⁴. Međutim, teško da se može tvrditi da bi svako smanjenje prava na godišnji odmor nužno narušavalo zaštitu sigurnosti i zdravlja. Tim više ako se smanje prava na godišnji odmor koja više nego dvostruko premašuju prava na najmanje trajanje godišnjeg odmora u skladu s člankom 7. Direktive o radnom vremenu te znatno nadilaze prava na godišnji odmor ostalih službenika Unije.

98. Stoga potpuno odbacivanje cilja troškovne učinkovitosti i uštede troškova u točki 102. pobijane presude sadržava pogrešku koja se tiče prava.

ii) Modernizacija

99. Drugi cilj novog sustava je modernizacija uvjeta rada osoblja zaposlenog u trećim zemljama.

100. Opći sud s tim u vezi u točki 106. pobijane presude odbacuje razmišljanje prema kojem razvoj zračnog prometa i mogućnost povećanog korištenja internetske komunikacije opravdava smanjenje godišnjeg odmora. Što se tiče zračnog prometa, taj sud smatra da bi to u najboljem slučaju moglo utjecati na broj dana odobrenih za putovanje. Za bolje mogućnosti komunikacije pak smatra da nisu ni u kakvoj vezi s pravom na godišnji odmor.

101. Međutim, Opći sud time zanemaruje da u slučaju zainteresiranih osoba godišnji odmor, u još većoj mjeri nego što je to slučaj kod ostalih službenika Unije, služi održavanju veze s domovinom. U tome leži odlučujuća razlika u odnosu na opću sudsku praksu koja se odnosi na godišnje odmore. Ta sudska praksa polazi od toga da radnici u pravilu rade u svojoj domovini i da svoj godišnji odmor

⁴² Vidjeti točke 65. do 67.

⁴³ Presuda od 19. rujna 2013., Preispitivanje Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, t. 52. do 55.)

⁴⁴ Presude od 26. lipnja 2001., BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, t. 59.) i od 14. svibnja 2019., CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, t. 66.)

mogu koristiti samo za oporavak i rekreativne aktivnosti. Za vezu s domovinom svakako je vrlo važno da postoje česte i cjenovno pristupačne zračne linije. Time se omogućava češći povratak u domovinu. Osim toga, na taj se način neovisno o odobrenom broju dana za putovanje može skratiti stvarno trajanje putovanja tako da više vremena ostaje za stvarni godišnji odmor.

102. Naposljetku, na istoj se ideji temelji argument internetske komunikacije. Dok se prije ovisilo o skupim i možda nekvalitetnim telefonskim vezama kao i poštanskoj komunikaciji, danas se internetskom komunikacijom veza s domovinom može održati pod znatno boljim uvjetima, a postoji i mogućnost video poziva. Premda ta olakšana komunikacija ne može u cijelosti nadomjestiti osobni kontakt, ipak umanjuje potrebu za njim.

103. Stoga potpuno odbacivanje tih ideja nije uvjerljivo.

104. Osim toga, Opći sud u točki 107. pobijane presude odbacuje argument prema kojem bi novi sustav trebao zadovoljiti potrebe manjih delegacija Unije čija je funkcioniranje u slučaju pretjerane odsutnosti zbog korištenja godišnjeg odmora ugroženo. Niti se može razabrati zašto bi se iz tog razloga morala smanjiti prava na godišnji odmor za sve delegacije, niti je pokazano da nema nikakve alternative.

105. Međutim, mogućnost tih službi uistinu uvijek čini dio odvagivanja koje se mora provesti u pogledu opsega prava na godišnji odmor. Pritom se iz odvagivanja ne može isključiti okolnost da su manje delegacije posebno snažno pogođene odsutnošću uslijed godišnjeg odmora.

106. Slijedom navedenog točke 106. i 107. pobijane presude također sadržavaju pogreške koje se tiču prava.

iii) Dodatna prava na godišnji odmor na temelju dobi i razreda

107. U točki 109. pobijane presude Opći je sud utvrdio da zakonodavac očito nije u obzir uzeo okolnost da se pravo na godišnji odmor dužnosnika i ostalih službenika koji rade unutar Unije u skladu s člankom 57. Pravilnika o osoblju, ovisno o dobi i razredu povećava s 24 na do 30 radnih dana.

108. Čini se kako Opći sud u tom smislu polazi od toga da osoblju koje je upućeno na rad u treće zemlje ne pripadaju ta dodatna prava na godišnji odmor.

109. U tom smislu je točno da Prilog X. Pravilniku o osoblju ne upućuje izričito na članak 57. Međutim, iz provedbenih odredbi koje je Komisija predočila u pogledu članka 57. proizlazi da su zainteresirane osobe po prestanku važenja prijelaznog sustava u 2016. mogle koristiti te dodatne dane godišnjeg odmora⁴⁵.

110. Slijedom navedenog, Opći je sud utvrđenjem u točki 109. pobijane presude iskrivio Komisijinu argumentaciju. Štoviše, ta su se prava na godišnji odmor morala uzeti u obzir prilikom odvagivanja.

⁴⁵ Prilog R.9 Komisijina odgovora od 13. studenoga 2017. na pitanje Općeg suda (str. 57. Priloga)

iv) Dopust za oporavak zbog posebno teških životnih uvjeta

111. Točno je da se čini kako je Opći sud uzeo u obzir činjenicu da se smanjenje prava na godišnji odmor u načelu može nadoknaditi mogućnošću da se u skladu s člankom 8. stavkom 1. i člankom 9. stavkom 2. Priloga X. Pravilniku o osoblju dobije poseban dopust za oporavak u trajanju od najviše 15 dana zbog posebno teških životnih uvjeta u mjestu rada. Međutim, u točki 110. pobijane presude Opći je sud ustvrdio da zakonodavac očito nije pokušao utvrditi pruža li poseban dopust za oporavak dostatnu zaštitu zdravlja i sigurnosti. Pritom se čini kako Opći sud pretpostavlja da se taj dopust za oporavak odobrava samo u iznimnim slučajevima posebnom obrazloženom odlukom.

112. Međutim, tom pretpostavkom se iskrivljuju Komisijine informacije o načinima primjene tog sustava. Naime, za svaku se lokaciju na temelju lokalnih okolnosti utvrđuje u kojem se opsegu odobrava taj poseban dopust za oporavak⁴⁶.

113. U skladu s tim sustavom se primjerice tijekom 2013. za Afganistan odobravalo 15 dana posebnog dopusta za oporavak, za Haiti dvanaest dana i za Obalu Bjelokosti šest dana⁴⁷. Ujedno se za svaki dopust za oporavak odobrava dva dana za putovanje⁴⁸ te se ovisno o opsegu posebnog dopusta za oporavak dopušta podjela na dva do pet razdoblja. Odredištem gore navedenih lokacija smatra se Bruxelles. Suprotno tomu, za određene lokacije u jugoistočnoj Aziji kao odredište je određen Phuket u Tajlandu. Ta su odredišta prvenstveno značajna za naknadu putnih troškova, no službenici nisu obvezni poseban dopust za oporavak provesti u tim mjestima⁴⁹.

114. Što se tiče ideje istaknute u točki 93. pobijane presude, da se poseban dopust za oporavak treba spojiti s tečajem stručnog usavršavanja, time se ne umanjuje rekreativna narav tog odmora jer prema navodima Vijeća to se usavršavanje treba provesti prije ili nakon tog dopusta.

115. Stoga je nesporno da poseban dopust za oporavak, protivno shvaćanju tužiteljâ, svakako može doprinijeti ispunjenju funkcije godišnjeg odmora. Stoga je Opći sud taj dopust morao uzeti u obzir prilikom ocjenjivanja novog sustava, a posebno i prilikom odgaganja.

v) Ekonomske prednosti

116. Međutim, suprotno shvaćanju Komisije, Vijeća i Parlamenta, Opći sud je u točkama 94. i 95. pobijane presude pravilno odbio uzeti u obzir različite ekonomske povlastice zainteresiranih osoba. Premda je i pritom riječ o životnim i radnim uvjetima, ipak ekonomske prednosti ne mogu nadomjestiti gubitak godišnjeg odmora⁵⁰. Iako je naknada plaće za vrijeme godišnjeg odmora zajamčena temeljnim pravima, radnik bi, naime, morao moći normalno raspolagati stvarnim odmorom kako bi se osigurala učinkovita zaštita njegove sigurnosti i zdravlja⁵¹. Novčana naknada je od značaja samo ako zbog prestanka radnog odnosa više nije moguće stvarno iskoristiti godišnji odmor⁵².

46 Vidjeti Odluku Komisije od 16. prosinca 2013. o sustavu upravljanja dopustom za oporavak u skladu s člankom 8. Priloga X. Pravilniku o osoblju (Prilog R.1 Komisijina odgovora od 13. studenoga 2017. na pitanja Općeg suda) i Odluku *Chief Operating Officer*a Europske službe za vanjsko djelovanje od 25. srpnja 2012. (Prilog R.3 Komisijina odgovora).

47 Odluka *Chief Operating Officer*a Europske službe za vanjsko djelovanje od 25. srpnja 2012. (vidjeti gore navedenu bilješku 46.)

48 Članak 5. Odluke Komisije od 16. prosinca 2013. (vidjeti gore navedenu bilješku 46.)

49 Vidjeti članak 4. Odluke Komisije od 16. prosinca 2013. (vidjeti gore navedenu bilješku 46.)

50 Vidjeti u tom smislu presudu od 6. travnja 2006., *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-124/05, EU:C:2006:244, t. 32.)

51 Presuda od 6. travnja 2006., *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-124/05, EU:C:2006:244, t. 29.)

52 Presuda od 20. siječnja 2009., *Schultz-Hoff i dr.* (C-350/06 i C-520/06, EU:C:2009:18, t. 56.)

c) Međuzaključak

117. Stoga treba utvrditi da je Opći sud pri ispitivanju primjene načela razmjernosti zanemario relevantne elemente. Te pogreške koje se tiču prava odnose se na temelj odluke Općeg suda o prigovoru nezakonitosti članka 6. Priloga X. Pravilniku o osoblju i o spornoj odluci.

118. Pobjianu presudu stoga treba ukinuti.

VI. Tužba pred Općim sudom

119. U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, Sud može u slučaju ukidanja odluke Općeg suda sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može predmet vratiti na odlučivanje Općem sudu.

120. Što se tiče žalbenog razloga koji je Opći sud ispitao, stanje postupka dopušta donošenje odluke o sporu.

121. U tom smislu prethodno navedeni aspekti koje Opći sud pogrešno nije uzeo u obzir čine važne elemente opravdanja koje je zakonodavac barem u osnovnim crtama unio u obrazloženje novog sustava. Dotične su institucije tijekom sudskog postupka ta stajališta navedena u obrazloženju u smislu prethodno navedene sudske prakse⁵³ u dovoljnoj mjeri izložile.

122. Ciljevi troškovne učinkovitosti i uštede troškova kao i modernizacije su legitimni. Novi sustav može pridonijeti postizanju tih ciljeva. Čini se da ne postoje druga sredstva koja bi bila manje opterećujuća.

123. Što se tiče odvagivanja prednosti i nedostataka, težina nedostataka za zainteresirane osobe ublažava se već raspravljenim elementima⁵⁴.

124. Valja istaknuti poseban dopust za oporavak u skladu s člankom 8. Priloga X. Pravilniku o osoblju kojim se osobito dopušta zadovoljavanje povećane potrebe za godišnjim odmorom zbog posebno teških životnih uvjeta. Dodatno treba uzeti u obzir da su preostala prava na godišnji odmor još uvijek veća od najmanjeg trajanja godišnjeg odmora predviđenog člankom 7. Direktive o radnom vremenu, a zbog posebnog dopusta za oporavak kao i zbog dodatnih dana za putovanje barem djelomično nadilaze prava na godišnji odmor ostalih službenika Unije koji najčešće ionako isto tako rade izvan svojih matičnih zemalja.

125. Uostalom, postupno uvođenje novog sustava tijekom tri godine dodatno ublažava njegove učinke.

126. Cilj poboljšanja životnih i radnih uvjeta ne dovodi u pitanje dopuštenost novog sustava. Iako Opći sud točno zaključuje da se smanjenje prava na godišnji odmor ne može smatrati poboljšanjem životnih uvjeta i uvjeta zaposlenja zainteresiranih osoba.

127. Kako to Opći sud sam u točki 90. pobijane presude utvrđuje, taj se cilj, međutim, ne može shvaćati na način mu se protivi svako smanjenje prava radnika. Naprotiv, cilj poboljšanja životnih i radnih uvjeta se u tom smislu mora shvatiti široko tako da ostvarenje prava radnika naposljetku ovisi i o cijelom kontekstu tržišta rada.

⁵³ Vidjeti točku 92.

⁵⁴ Vidjeti točke 99. i sljedeće

128. Usto, u ovom bi se predmetu povoljni životni i radni uvjeti zainteresiranih osoba ostvarili na teret životnih i radnih uvjeta europskih poreznih obveznika. A oni, uostalom, u prosjeku imaju znatno manje godišnjeg odmora.

129. Stoga se zakonodavcu i pri provedbi cilja poboljšanja životnih i radnih uvjeta radnika mora priznati široki manevarski prostor koji sudovi Unije trebaju u biti ispitati samo u pogledu počinjenja očitih pogrešaka u ocjeni⁵⁵.

130. U svjetlu tih promišljanja zakonodavcu se prilikom odvagivanja između opterećenja koje nameće novi sustav i njegovih prednosti ne može prigovoriti nikakva očita pogreška u ocjeni.

131. Iz toga slijedi da ovaj tužbeni razlog treba odbiti.

132. Taj bi zaključak bio još izvjesniji da je predmet prigovora nezakonitosti bio ograničen na prvu fazu novog sustava⁵⁶, dakle na članak 6. stavak 1. prvu alineju Priloga X. Pravilniku o osoblju. Naime, s tim u skladu zainteresiranim osobama za 2014. preostaje još znatno više dana godišnjeg odmora nego u sljedećim godinama.

133. Kako Komisija ispravno navodi, Opći se sud u predmetnom postupku⁵⁷ naprotiv još nije očitovao o preostalim tužbenim razlozima, odnosno o tome poštuje li novi sustav opće načelo jednakog postupanja, načelo zaštite legitimnih očekivanja i pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života. Stoga u ovom predmetu protivno – inače neobrazloženom – zahtjevu Vijeća u tom smislu nije moguće donošenje odluke, nego ga u skladu sa zahtjevom Komisije treba vratiti na odlučivanje o tim tužbenim razlozima Općem sudu.

VII. Troškovi

134. U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika, kad je žalba osnovana i Sud sam konačno odluči o sporu, Sud odlučuje o troškovima. Budući da to u ovom predmetu nije slučaj, o troškovima će se odlučiti naknadno.

VIII. Zaključak

135. Stoga predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

- 1) Protužalba Vijeća u predmetu C-119/19 P odbacuje se kao nedopuštena.
- 2) Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 4. prosinca 2018., Carreras Sequeros i dr./Komisija (T-518/16, EU:T:2018:873).
- 3) Odbija se prvi tužbeni razlog u predmetu T-518/16, Carreras Sequeros i dr./Komisija koji se odnosi na navodnu povredu posebne naravi i cilja prava na godišnji odmor.
- 4) Predmet se vraća Općem sudu na odlučivanje o preostalim tužbenim razlozima.
- 5) Žalba Vijeća u predmetu C-126/19 P u preostalom se dijelu odbija.

⁵⁵ Vidjeti u tom smislu presude od 13. svibnja 1997., Njemačka/Parlament i Vijeće (osiguranje depozita) (C-233/94, EU:C:1997:231, t. 48.) o zaštiti potrošača kao i od 14. srpnja 1998., Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, t. 35.) i od 21. prosinca 2016., Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, t. 46.) o cilju visoke razine zaštite na području okoliša

⁵⁶ Vidjeti točke 49. i 50.

⁵⁷ Vidjeti međutim presudu istog vijeća Općeg suda od 4. prosinca 2018., Janoha i dr./Komisija (T-517/16, neobjavljena, EU:T:2018:874).

6) O troškovima će se odlučiti naknadno.