



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 26. marca 2020¹

Spojené veci C-119/19 P a C-126/19 P

**Európska komisia
proti
Franciscovi Carrerasovi Sequerosovi a i.
a
Rada Európskej únie
proti**

Franciscovi Carrerasovi Sequerosovi a i.

„Odvolanie – Právo verejnej služby – Reforma služobného poriadku z 1. januára 2014 – Článok 6 prílohy X služobného poriadku – Nové osobitné pravidlá pridelovania dní dovolenky úradníkom Európskej únie pôsobiacim v tretej krajine – Námietka protiprávnosti – Článok 31 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie – Právo na dovolenku“

I. Úvod

1. Článok 31 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie priznáva právo na platenú dovolenku, avšak neupravuje jeho časovú pôsobnosť. Ako sa má teda posudzovať nová právna úprava, ktorá úradníkom Únie priznáva dovolenku v omnoho menšom rozsahu ako v minulosti?

2. Ide o hlavnú otázku v prejednávanej právnej spore. V tejto súvislosti ide na jednej strane o metódu a rozsah preskúmania základných práv a na druhej strane o súdne preskúmanie voľnej úvahy normotvorcu.

II. Právny rámec

A. Charta základných práv

3. Článok 31 ods. 2 Charty o spravodlivých a primeraných pracovných podmienkach znie:

„Každý pracovník má právo na stanovenie najvyššej prípustnej dĺžky pracovného času, denný a týždenný odpočinok, ako aj každoročnú platenú dovolenku.“

4. V zmysle vysvetliviek k Charte základných práv² je článok 31 ods. 2 založený „na smernici 93/104/ES o niektorých aspektoch organizácie pracovného času, článku 2 Európskej sociálnej charty a bodu 8 Charty základných sociálnych práv pracovníkov Spoločenstva“.

¹ Jazyk konania: nemčina.

² Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17.

B. Európska sociálna charta

5. Európska sociálna charta bola prijatá v roku 1961 v rámci Rady Európy³ a účinnosť nadobudla v roku 1965. Revidované znenie z roku 1996⁴ nadobudlo účinnosť v roku 1999. Všetky členské štáty ratifikovali obe znenia a obe znenia upravujú v článku 2 právo na platenú ročnú dovolenku:

„Na zabezpečenie účinného výkonu práva na riadne podmienky práce sa zmluvné strany zaväzujú... zabezpečiť minimálne štyri týždne platenej dovolenky v roku...“

C. Charta základných sociálnych práv pracovníkov Spoločenstva

6. Charta základných sociálnych práv pracovníkov Spoločenstva⁵ bola v roku 1989 prijatá Európskou radou.⁶ V rámci ustanovení o zlepšovaní životných a pracovných podmienok v kapitole I o základných sociálnych právach je v bode 8 upravené aj právo na platenú dovolenku za kalendárny rok:

„Každý pracovník Európskeho spoločenstva má právo na týždenný odpočinok a na platenú dovolenku za kalendárny rok, ktorej dĺžka sa s prihliadnutím na vnútroštátne zvyklosti musí v jednotlivých štátoch postupne harmonizovať [*neoficiálny preklad*].“

D. Sekundárne právo

1. Služobný poriadok

7. Všeobecné ustanovenie článku 1e ods. 2 nariadenia č. 31 o Služobnom poriadku úradníkov⁷ (ďalej len „služobný poriadok“) znie:

„Úradníkom v aktívnom pracovnom pomere sú poskytnuté pracovné podmienky spĺňajúce príslušné zdravotné a bezpečnostné normy, ktoré sú aspoň rovnocenné s minimálnymi požiadavkami, uplatniteľnými podľa opatrení, schválených v týchto oblastiach podľa zmlúv.“

8. Hlava IV o pracovných podmienkach úradníkov zahŕňa kapitolu 2 o dovolenke úradníkov. Článok 57 ods. 1 stanovuje:

„Úradníci majú nárok na riadnu dovolenku, trvajúcu najmenej 24 pracovných dní a najviac 30 pracovných dní za kalendárny rok, v súlade s predpismi, ktoré sa ustanovia na základe spoločnej dohody menovacích orgánov inštitúcií Únie, po porade s Výborom pre služobný poriadok.“

9. Príloha X služobného poriadku obsahuje osobitné a mimoriadne ustanovenia použiteľné na úradníkov pôsobiacich v tretej krajine. Do 31. decembra 2013 mali úradníci za každý kalendárny rok nárok na riadnu dovolenku v rozsahu tri a pol pracovného dňa za každý mesiac služby.

3 European Treaty Series č. 35.

4 European Treaty Series č. 163.

5 Dokument Rady 10928/89. Uverejnenie tohto dokumentu Komisiou možno nájsť na stránke Úradu pre vydávanie publikácií Európskej únie <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122/language-sk/format-PDF>.

6 Závery predsedníctva Európskej rady z 8. a 9. decembra 1989.

7 Nariadenie č. 31 (EHS) 11 (Euratom) o služobnom poriadku úradníkov a o podmienkach zamestnávania ostatných zamestnancov Európskeho hospodárskeho spoločenstva a Európskeho atómového spoločenstva (Ú. v. ES L 45, 1962, s. 1385).

10. Nariadením č. 1023/2013 z 22. októbra 2013⁸ sa zmenil článok 6 prílohy X nasledujúcim spôsobom:

„Úradník má za každý kalendárny rok nárok na riadnu dovolenku v trvaní dvoch pracovných dní za každý mesiac služby.

Bez ohľadu na prvý odsek tohto článku úradníci už vyslaní do tretej krajiny k 1. januáru 2014 majú nárok na

- tri pracovné dni od 1. januára 2014 do 31. decembra 2014;
- dva a pol pracovného dňa od 1. januára 2015 do 31. decembra 2015.“

11. V tejto súvislosti sa v odôvodnení 27 nariadenia č. 1023/2013 uvádza:

„Je vhodné modernizovať pracovné podmienky pre zamestnancov zamestnaných v tretích krajinách a zabezpečiť ich väčšiu nákladovú účinnosť pri súčasnom vytváraní úspor nákladov. Mal by sa tiež upraviť nárok na riadnu dovolenku...“

12. Článok 8 prílohy X služobného poriadku upravuje mimoriadnu dovolenku na zotavenie:

„Na základe výnimky môže menovací orgán osobitným odôvodneným rozhodnutím poskytnúť úradníkovi dovolenku na zotavenie z dôvodu mimoriadne ťažkých životných podmienok v jeho mieste výkonu práce. Pre každé takéto miesto určí menovací orgán mesto (mestá), kde sa môže čerpať dovolenka na zotavenie.

Úradníci, ktorí sa zúčastňujú na vzdelávacích kurzoch podľa článku 24a služobného poriadku a ktorým bola schválená dovolenka na zotavenie podľa prvého odseku tohto článku, spoja podľa možnosti obdobie svojho vzdelávacieho kurzu s dovolenkou na zotavenie.“

2. Smernica o pracovnom čase

13. Smernica 93/104/ES o niektorých aspektoch organizácie pracovného času⁹ bola zrušená smernicou o pracovnom čase¹⁰.

14. Zo štvrtého odôvodnenia smernice o pracovnom čase vyplýva, že zlepšenie ochrany zdravia pracovníkov pri práci je cieľom, ktorý by sa nemal podriaďovať čisto ekonomickým úvahám.

15. Článok 7 ods. 1 smernice o pracovnom čase upravuje minimálnu ročnú dovolenku v rozsahu štyroch týždňov:

„Členské štáty prijímú nevyhnutné opatrenia zabezpečujúce, že každý pracovník bude mať nárok na platenú ročnú dovolenku v trvaní najmenej štyroch týždňov v súlade s podmienkami pre vznik nároku a pre poskytnutie takej dovolenky, ustanovenými vnútroštátnymi právnymi predpismi a/alebo praxou.“

8 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom), ktorým sa mení Služobný poriadok úradníkov Európskej únie a Podmienky zamestnávania ostatných zamestnancov Európskej únie (Ú. v. EÚ L 287, 2013, s. 15).

9 Smernica Rady z 23. novembra 1993 o niektorých aspektoch organizácie pracovného času (Ú. v. ES L 307, 1993, s. 18; Mim. vyd. 05/002, s. 197).

10 Smernica 2003/88/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 4. novembra 2003 o niektorých aspektoch organizácie pracovného času (Ú. v. EÚ L 299, 2003, s. 9; Mim. vyd. 05/004, s. 381).

III. Okolnosti predchádzajúce právnenému sporu a konanie na Všeobecnom súde

16. Žalobcovia pred Všeobecným súdom, pán Carreras Sequeros a i. (ďalej len „žalobcovia“) sú úradníkmi alebo zmluvnými zamestnancami Európskej komisie. Všetci boli už pred 1. januárom 2014 vyslaní do tretích krajín.

17. Žalobcom sa v súlade s novým článkom 6 ods. 2 prvou zarážkou prílohy X služobného poriadku v roku 2014 poskytlo 36 pracovných dní dovolenky v porovnaní s dovolenkou v rozsahu 42 dní za predchádzajúci rok. Príslušné sťažnosti žalobcov boli menovacím orgánom, resp. orgánom oprávneným uzatvárať pracovné zmluvy, zamietnuté rozhodnutiami, ktorých znenia boli rovnaké.

18. Žalobcovia preto podali žalobu na Súd pre verejnú službu Európskej únie, v ktorej sa domáhali určenia, že nový článok 6 prílohy X služobného poriadku je protiprávny, a navrhovali zrušenie rozhodnutí, ktorými sa s účinnosťou od roku 2014 znížil počet dní ich dovolenky za kalendárny rok.

19. Táto žaloba bola neskôr postúpená Všeobecnému súdu. Všeobecný súd v tomto konaní povolil vstup Rady Európskej únie a Európskeho parlamentu do konania ako vedľajších účastníkov konania na strane Komisie.

20. Napadnutým rozsudkom zo 4. decembra 2018, Carreras Sequeros a i./Komisia (T-518/16, EU:T:2018:873), Všeobecný súd zrušil rozhodnutie, ktorým sa v roku 2014 znížil počet dní dovolenky za kalendárny rok.

21. Všeobecný súd v tejto súvislosti vychádzal z predpokladu, že právo na dovolenku za kalendárny rok podľa článku 31 ods. 2 Charty sa vzhľadom na svoju povahu zameriava predovšetkým na podporu zlepšovania životných a pracovných podmienok pracovníkov.¹¹ Výrazné skrátenie dovolenky za kalendárny rok zo 42 na 24 dní počas troch rokov nemožno považovať za zlučiteľné so zásadou podporujúcou zlepšenie životných a pracovných podmienok dotknutých zamestnancov.¹² Toto skrátenie nezmiernujú ani iné privilégiá dotknutých osôb¹³ a nejaví sa ani ako odôvodnené.¹⁴ Čo sa týka úspory nákladov, v zmysle konštatovania Všeobecného súdu sa už rozhodlo, že na úvahy týkajúce sa nutnosti chrániť finančné záujmy Únie sa nemožno odvolávať na účely odôvodnenia zásahu do práva na platenú dovolenku za kalendárny rok v zmysle článku 31 ods. 2 Charty.¹⁵ Podľa Všeobecného súdu tiež nič nenasvedčuje tomu, že by sa normotvorca Únie usiloval o dosiahnutie primeranej rovnováhy medzi cieľom modernizácie a právami dotknutých osôb. Komisia sa preto v súvislosti s vydaním napadnutých rozhodnutí nemôže účinne odvolávať na nový článok 6 prílohy X služobného poriadku.¹⁶

IV. Konanie na Súdnom dvore

22. Proti napadnutému rozsudku podala Komisia (vec C-119/19 P) a Rada (vec C-126/19 P) odvolanie, ktoré Súdny dvor spojil na účely spoločného konania. Súčasne s jej vlastným odvolaním podala Rada obsahovo zhodné vedľajšie odvolanie k odvolaniu Komisie.

23. Uznesením z 29. júla 2019, Komisia/Carreras Sequeros a i. a Rada/Komisia (C-119/19 P a C-126/19 P, neuvverejnené, EU:C:2019:658), zamietol predseda Súdneho dvora návrh Európskej služby pre vonkajšiu činnosť na vstup do konania ako vedľajší účastník konania.

¹¹ Bod 88 napadnutého rozsudku.

¹² Bod 90 napadnutého rozsudku.

¹³ Body 91 až 96 napadnutého rozsudku.

¹⁴ Bod 98 a nasl. napadnutého rozsudku.

¹⁵ Bod 102 napadnutého rozsudku s odkazom na rozsudok z 19. septembra 2013, Preskúmanie Komisia/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, bod 55).

¹⁶ Bod 112 napadnutého rozsudku.

24. Európska komisia navrhuje

- zrušiť rozsudok zo 4. decembra 2018, Carreras Sequeros a i./Komisia, T-518/16,
- vrátiť vec na rozhodnutie o druhom, treťom a štvrtom žalobnom dôvode Všeobecnému súdu,
- odložiť rozhodnutie o trovách konania na neskôr.

25. Rada Európskej únie navrhuje vo svojom odvolaní a vedľajšom odvolaní, aby Súdny dvor

- vyhovel jej odvolaniu a vedľajšiemu odvolaniu,
- rozhodol vo veci sám a žalobu zamietol ako nedôvodnú,
- uložil žalobcom povinnosť nahradiť trovy konania, ktoré Rada vynaložila v tomto konaní.

26. Európsky parlament navrhuje, aby Súdny dvor

- vyhovel odvolaniam v spojených veciach C-119/19 P a C-126/19 P.

27. Pán Carreras Sequeros a i. naopak navrhujú, aby Súdny dvor

- zamietol odvolania Komisie (C-119/19 P) a Rady (C-126/19 P), ako aj odvolanie vedľajšieho účastníka konania, ktoré podala Rada vo veci C-119/19 P,
- uložil Komisii a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

28. Účastníci konania predložili svoje písomné pripomienky a predniesli svoje ústne vyjadrenia na pojednávaní 3. februára 2020.

V. Posúdenie

29. Žaloba pred Všeobecným súdom je síce po formálnej stránke namierená bezprostredne proti rozhodnutiam stanovujúcim počet dní dovolenky žalobcov v roku 2014. Tieto rozhodnutia však nevyhnutne vyplynuli z nového režimu poskytovania dovoleniek úradníkom pôsobiacim v tretích krajinách, a teda z článku 6 prílohy X služobného poriadku. Žalobcovia preto podľa článku 277 ZFEÚ vzniesli námietku nezákonnosti tohto nového režimu, ktorá je predmetom sporu medzi účastníkmi konania vedeného pred Všeobecným súdom, ako aj prebiehajúceho odvolacieho konania.

30. Najskôr vysvetlím, že odvolanie vedľajšieho účastníka konania podané Radou je neprípustné, a rozbíriem tvrdenie odvolateľov týkajúce sa právomoci Všeobecného súdu. Následne sa budem venovať kritike odôvodnenia napadnutého rozsudku.

A. O prípustnosti odvolania vedľajšieho účastníka konania podaného Radou

31. Osobitná povaha prejednávaneho právneho sporu spočíva na jednej strane v tom, že Komisia a Rada podali odvolanie proti napadnutému rozsudku Všeobecného súdu, teda v súčasnosti spojených veciach C-119/19 P a C-126/19 P, a na druhej strane v tom, že Rada podala odvolanie aj ako vedľajší účastník konania súbežne s odvolaním Komisie vo veci C-119/19 P, v ktorom rovnakými odvolacími dôvodmi, a to dokonca v rovnakom znení, napáda rovnaký rozsudok Všeobecného súdu, proti ktorému už podala svoje vlastné odvolanie v konaní vo veci C-126/19 P.

32. Nie je síce vylúčené napadnúť rozsudok odvolaním a súčasne odvolaním vedľajšieho účastníka konania.¹⁷ Keďže má však neskôr podaná žaloba, ktorá proti sebe stavia rovnakých účastníkov konania, a je založená na rovnakých žalobných dôvodoch, za cieľ zrušenie toho istého právneho aktu, musí sa odmietnuť ako neprípustná z dôvodu prekážky začatého konania,¹⁸ pričom účastník konania môže podať len také odvolanie, ktoré sa proti rozsudku Všeobecného súdu nepodáva na základe rovnakých odvolacích dôvodov.¹⁹

33. Odvolanie vedľajšieho účastníka konania, ktoré podala Rada, sa preto musí zamietnuť ako neprípustné.

B. Prípustnosť žaloby predloženej Všeobecnému súdu (prvý odvolací dôvod Rady)

34. Svojím prvým odvolacím dôvodom Rada namieta nesprávne právne posúdenie Všeobecného súdu, pokiaľ ide o jeho právomoc. V rámci tohto odvolacieho dôvodu Rada na jednej strane vyslovuje svoje námietky proti tomu, že Všeobecný súd vyslovil príkaz, a na druhej strane spochybňuje význam, ktorý Všeobecný súd pripísal námietke protiprávnosti.

1. O údajnom príkaze Všeobecného súdu

35. V prvej časti prvého odvolacieho dôvodu sa Rada s podporou Komisie a Parlamentu bráni proti tomu, že Všeobecný súd sporné rozhodnutie vo veci posúdil ako zníženie počtu dní dovolenky žalobcov za kalendárny rok. Počet dní dovolenky za kalendárny rok sa totiž neznížil, ale stanovil na základe uplatniteľných pravidiel. Na základe takéhoto záveru Všeobecný súd Komisii implicitne nariadil, aby žalobcom pridělila určitý počet dní dovolenky. Všeobecný súd však nemá právomoc na vydávanie takýchto príkazov.

36. Ako však uznáva aj samotná Rada, sporné rozhodnutia, konkrétne rozhodnutia o počte dní dovolenky žalobcov v roku 2014, nevyvolávajú pochybnosti. Bez ohľadu na označenie zrušených rozhodnutí účinky rozsudku Všeobecného súdu vyplývajú z článku 266 ods. 1 ZFEÚ. V zmysle tohto ustanovenia musí Komisia v prejednávacom prípade prijať opatrenia vyplývajúce z rozsudku Všeobecného súdu, nič viac a nič menej. Ak by sa v celom rozsahu potvrdila platnosť napadnutého rozsudku, Komisia by už viac voči žalobcom nemohla uplatňovať zmenený režim a musela by voči nim vydať rozhodnutia podľa predchádzajúceho režimu.²⁰

37. Táto námietka preto v skutočnosti nesmeruje proti údajnému nesprávnemu posúdeniu právomoci Všeobecným súdom, ale je namierená proti rozhodnutiu vo veci samej a predovšetkým proti incidenčnému záveru uvedenému v bode 112 napadnutého rozsudku, v zmysle ktorého Komisia pri určovaní počtu dní dovolenky žalobcov nemohla vychádzať z nového článku 6 prílohy X služobného poriadku. Do akej miery je toto rozhodnutie správne, rozoberiem nižšie.

38. V rozsahu, v akom je odvolanie namierené proti príkazu Všeobecného súdu, vychádza prvá časť prvého odvolacieho dôvodu Rady z nesprávneho výkladu napadnutého rozsudku, a preto sa musí zamietnuť ako nedôvodná.

17 Rozsudok zo 6. októbra 2009, GlaxoSmithKline Services/Komisia (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P a C-519/06 P, EU:C:2009:610, bod 31), a uznesenie z 29. júna 2016, Európsky ombudsman/Staelen (C-337/15 P, neuverejnené, EU:C:2016:670, body 16 a 17).

18 Rozsudky z 22. septembra 1988, Francúzsko/Parlament (358/85 a 51/86, EU:C:1988:431, bod 12), a z 24. novembra 2005, Taliansko/Komisia (C-138/03, C-324/03 a C-431/03, EU:C:2005:714, bod 64).

19 Rozsudok z 5. apríla 2017, Changshu City Standard Parts Factory a Ningbo Jinding Fastener/Rada (C-376/15 P a C-377/15 P, EU:C:2017:269, body 30 a 31).

20 Rozsudky z 28. februára 1989, Cargill (201/87, EU:C:1989:100, bod 21), a z 8. novembra 2001, Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, bod 33).

2. Rozsah námietky protiprávnosti

39. V druhej časti prvého odvolacieho dôvodu Rada s podporou Komisie a Parlamentu namieta, že Všeobecný súd rozšíril námietku protiprávnosti založenú na článku 277 ZFEÚ na celý režim poskytovania dovolení podľa článku 6 prílohy X služobného poriadku, a teda aj na úpravu týkajúcu sa rokov 2015 a 2016, hoci predmetom žaloby boli iba rozhodnutia o nárokoch na dovolenku v roku 2014.

40. Cieľom článku 277 ZFEÚ nie je umožniť účastníkovi konania, aby uplatniteľnosť akéhokoľvek všeobecného aktu napadol akoukoľvek žalobou. Práve naopak, právna úprava, ktorej protiprávnosť sa namieta, musí byť priamo alebo nepriamo uplatniteľná na skutkové okolnosti, ktoré sú predmetom žaloby.²¹ Všeobecný súd toto pravidlo správne spresnil v tom zmysle, že rozsah námietky protiprávnosti sa musí obmedziť len na to, čo je nevyhnutné na vyriešenie sporu.²²

41. Všeobecný súd sa však v bode 31 napadnutého rozsudku priklonil k natoľko širokému výkladu článku 277 ZFEÚ, aby sa zabezpečilo účinné preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií všeobecnej povahy v prospech osôb, ktoré nemôžu podať priamu žalobu proti takýmto aktom. Pôsobnosť článku 277 ZFEÚ sa teda musí rozšíriť na tie akty inštitúcií, ktoré boli relevantné na prijatie napadnutého rozhodnutia. Podľa Všeobecného súdu teda stačí, aby predmetné rozhodnutie vychádzalo z takýchto právnych aktov, aj keď dané akty formálne netvoria právny základ tohto rozhodnutia.

42. Takéto závery nie sú úplne v súlade s judikatúrou Súdneho dvora. Súdny dvor považuje účinnú kontrolu zákonnosti na základe článku 277 ZFEÚ za potrebnú len v rozsahu, v akom sa vydávajú vykonávacie rozhodnutia, ktoré sa priamo a individuálne dotýkajú žalobcov.²³

43. Pri prísnom uplatnení tejto judikatúry by sa námietka protiprávnosti musela obmedziť len na prechodný režim podľa článku 6 ods. 2 prvej zarážky prílohy X služobného poriadku na rok 2014. Predmetom sporu sú totiž výlučne nároky na dovolenku za tento rok, nie však nároky stanovené pre nasledujúce roky.

44. Argumentáciu Všeobecného súdu uvedenú v bodoch 32 až 35 napadnutého rozsudku, v zmysle ktorej súvislosť medzi jednotlivými fázami prechodného a konečného režimu dovolenky odôvodňuje rozšírenie námietky protiprávnosti na všetky režimy, nepovažujem za dostatočnú. V skutočnosti by totiž bolo možné bez väčších problémov oddeliť takúto súvislosť a posúdenie námietky obmedziť na prvú fázu prechodného režimu. Takýto postup by okrem iného nevyhládil možnosť prihliadnuť na prechodnú povahu režimu v rámci stanovených cieľov a na súvislosť s konečným režimom dovolení.

45. Aj napriek tomu však považujem postup Všeobecného súdu v konečnom dôsledku za správny. Námietka protiprávnosti síce nemôže formálne viesť k neplatnosti incidenčne napadnutého režimu a nemá ani nijaké právne účinky medzi ostatnými účastníkmi konania. Rozsiahle preskúmanie v prejednávanej veci by navyše prakticky objasnilo otázku, či sa namietaný režim môže uplatniť, a teda malo prejudiciálny význam pre podobné spory v budúcnosti. Je tiež v záujme menovacieho orgánu, aby sa čo najskôr rozhodlo o zákonnosti nového režimu dovolení. Ak by sa konanie obmedzilo výlučne na rok 2014, stále by existovalo riziko vzniku ďalších zdĺhavých právnych sporov v nasledujúcich rokoch.

21 Rozsudok z 13. júla 1966, Taliansko/Rada a Komisia (32/65, EU:C:1966:42, s. 487). Pozri aj rozsudok z 31. marca 1965, Macchiorlati Dalmas/Vysoký úrad ESUO (21/64, EU:C:1965:30, s. 259).

22 Bod 30 napadnutého rozsudku a tam citovaná judikatúra Všeobecného súdu.

23 Rozsudok zo 6. marca 1979, Simmenthal/Komisia (92/78, EU:C:1979:53, bod 41).

46. Preskúmanie celej právnej úpravy navyše neznamená, že by žalobcovia prekročili svoje právo podať incidenčnú námietku. Podrobné preskúmanie nového režimu neprekračuje rozsah tvrdení žalobcu ani neprináša nové aspekty. Žalobcovia v prejednávanej veci navyše v priebehu konania uviedli, že by napadli uplatnenie nového režimu dovolenky v nasledujúcich rokoch. Skutočnosť, že dvaja žalobcovia medzičasom už viac nepôsobili v tretích krajinách²⁴ naopak nepovažujem za relevantnú. Navyše v iných konaniach boli podané námietky aj proti konečnému režimu dovoleniek, keďže sa vedú ďalšie dve konania, ktoré sa vzťahujú na rok 2019.²⁵ Najneskôr v týchto konaniach sa bude musieť objasniť konečná fáza nového režimu.

47. Z tohto hľadiska by podľa môjho názoru nebolo vhodné rozdeliť spor týkajúci sa nového režimu nárokov na dovolenku na samostatné konania. Dôsledkom takéhoto postupu by bolo zbytočné zaťaženie súdov Únie, ale tiež účastníkov konania.²⁶

48. Druhú časť prvého odvolacieho dôvodu Rady preto treba odmietnuť ako nedôvodnú.

49. V prípade, že sa Súdny dvor neprikloní k môjmu názoru, by bolo možné ukončiť preskúmanie veci v tomto štádiu a vrátiť vec Všeobecnému súdu na ďalšie konanie. Nemožno však vylúčiť, že Všeobecný súd by dospel k inému záveru, ak by skúmal len prvú fázu prechodného režimu, t. j. zníženie nárokov na dovolenku v podstatne menšom rozsahu.

50. Takýto postup však nepovažujem za zmysluplný, pretože by sa tak len oddialilo rozhodnutie v spore, o ktorom sa vedie toto konanie. Súdny dvor by sa mal preto zaoberať aj ostatnými odvolacími dôvodmi. V tomto smere treba poznamenať, že nasledujúce úvahy platia bez ohľadu na to, či sa žaloba predložená Všeobecnému súdu obmedzí na prechodný režim na rok 2014. Je síce možné, že posúdenie otázky, či zvýšené nároky na dovolenku ešte možno považovať za dostatočné, povedie v jednotlivých fázach nového režimu k rôznym záverom, avšak nižšie objasním, že neexistuje nijaký dôvod na spochybnenie niektorej z fáz.²⁷

C. Dôvodnosť žaloby predloženej Všeobecnému súdu (odvolanie Komisie, ako aj druhý a tretí odvolací dôvod Rady)

51. Nový režim podľa Všeobecného súdu odporuje základnému právu na dovolenku. Všeobecný súd sa naopak nevysporiadal so všeobecnou zásadou rovnakého zaobchádzania, zásadou legitímnej dôvery a právom na rešpektovanie rodinného a súkromného života, na ktoré sa žalobcovia taktiež odvolávali.

52. Komisia preto v rámci oboch svojich odvolacích dôvodov spochybňuje niektoré aspekty skúmania základného práva na dovolenku podľa článku 31 ods. 2 Charty, konkrétne zohľadnenie smernice o pracovnom čase a zásady zlepšovania životných a pracovných podmienok dotknutých osôb, ale tiež neprihliadnutie na ďalšie nároky žalobcov a hodnotenie miery voľnej úvahy normotvorcu. Druhý a tretí odvolací dôvod uvádzaný Radou sa týka podobných otázok.

1. O záväznosti smernice o pracovnom čase

53. Prvá časť prvého odvolacieho dôvodu uvádzaného Komisiou, ako aj prvá časť druhého odvolacieho dôvodu uvádzaného Radou sú namierené proti tomu, že Všeobecný súd prihliadal na ustanovenia smernice o pracovnom čase.

²⁴ Bod 38 napadnutého rozsudku.

²⁵ Veci T-573/19 (DS a i./Komisia a EAD), ako aj T-576/19 (DV a i./Komisia) (oba rozsudky Ú. v. EÚ C 357, 2019, s. 38 a 39 a 40).

²⁶ Pozri rozsudok zo 6. novembra 2012, Komisia/Éditions Odile Jacob (C-553/10 P a C-554/10 P, EU:C:2012:682, bod 61).

²⁷ Pozri bod 121 nižšie a nasl.

a) O zohľadnení smernice o pracovnom čase ako takej

54. Podľa názoru Rady Všeobecný súd po prvé tým, že potvrdil možnosť odvolávať sa v určitých prípadoch voči orgánom Únie na konkrétnu smernicu (v prejednávanej veci smernicu o pracovnom čase), nepostupoval v súlade s ustálenou judikatúrou, v zmysle ktorej je smernica určená členským štátom, a nie orgánom, resp. inštitúciám Únie. Nemožno preto vychádzať z predpokladu, že ustanovenia smernice ukladajú povinnosti orgánom v rámci ich vzťahov s ich zamestnancami.

55. So žalobcami však treba súhlasiť v tom, že predmetné tvrdenie nie je relevantné. Je namierené proti úvahám uvedeným v bode 61 napadnutého rozsudku, ktoré nemajú pre rozsudok podstatný význam. Všeobecný súd v bode 64 výslovne konštatoval, že sa na smernicu o pracovnom čase ako takú a ani v spojení s článkom 1e ods. 2 služobného poriadku²⁸ nemožno odvolávať na podporu námietky protiprávnosti na účely vyhlásenia neuplatniteľnosti nového článku 6 prílohy X služobného poriadku.

56. Toto tvrdenie Rady sa preto musí odmietnuť.

b) O zohľadnení článku 31 ods. 2 Charty v spojení so smernicou o pracovnom čase

57. Po druhé Všeobecný súd sa podľa názoru Rady a Komisie dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že normotvorca je viazaný obsahom smernice o pracovnom čase, pretože sa uvádza vo vysvetlivkách predsedníctva k článku 31 ods. 2 Charty základných práv.

58. Všeobecný súd v bode 70 napadnutého rozsudku skutočne konštatoval, že nový článok 6 prílohy X služobného poriadku by nebolo možné uplatniť, ak by sa preukázalo, že tento článok odporuje právu na dovolenku za kalendárny rok, ktorého povaha a ciele vyplývajú z článku 31 ods. 2 Charty v spojení s ustanoveniami smernice o pracovnom čase. V tejto súvislosti sa preto v bodoch 67 až 69 odvoláva na vysvetlivky predsedníctva Konventu, v zmysle ktorých článok 31 ods. 2 Charty upravuje najmä podstatu smernice o pracovnom čase. Normotvorca Únie teda nemohol neprihliadnuť na obsah tejto smernice.

59. Tieto úvahy vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia, pretože nesprávne opisujú vzťah medzi článkom 31 ods. 2 Charty a smernicou o pracovnom čase.

60. Vo vysvetleniach Konventu týkajúcich sa článku 31 ods. 2 Charty sa však uvádza, že toto ustanovenie vychádza zo smernice o pracovnom čase. Aj tieto usmernenia sa podľa článku 52 ods. 7 Charty a článku 6 ods. 1 tretieho pododseku ZEÚ musia riadne zohľadniť.²⁹

61. Neznamená to však začlenenie *celej* smernice o pracovnom čase do článku 31 ods. 2 Charty.

62. Ako správne uvádza Komisia, článok 31 ods. 2 Charty upravuje skôr minimálny nárok na dovolenku v rozsahu štyroch týždňov upravený v článku 7 smernice o pracovnom čase.³⁰ Presnejšie povedané, v prípade článku 7 smernice o pracovnom čase ide o ustanovenie práva Únie, ktoré stanovuje presnú dĺžku dovolenky zaručenú článkom 31 ods. 2 Charty.³¹

28 Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 19. septembra 2013, Preskúmanie Komisia/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, body 43 a 46).

29 Rozsudky zo 6. novembra 2018, Bauer a Willmeroth (C-569/16 a C-570/16, EU:C:2018:871, bod 55), a Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, bod 52). Pozri aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot, v spojených veciach TSN a AKT (C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:459, bod 106).

30 Rozsudok z 22. novembra 2011, KHS (C-214/10, EU:C:2011:761, bod 37); z 22. mája 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, bod 14), a zo 6. novembra 2018, Kreuziger (C-619/16, EU:C:2018:872, bod 29).

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

63. Takéto spresnenie je nevyhnutné, pretože samotný článok 31 ods. 2 Charty neupravuje dĺžku platenej dovolenky za kalendárny rok, teda podmienku jej zaručenia. Dĺžka dovolenky sa tak líši od ostatných záruk v zmysle článku 31 ods. 2, ako je napríklad vyplácanie mzdy počas dovolenky alebo vymedzenie okruhu osôb, ktorým aj bez prijatia spresňujúcej právnej úpravy prináleží takéto základné právo.³²

64. Základné právo na dovolenku preto prinajmenšom s ohľadom na dĺžku platenej dovolenky za kalendárny rok závisí od jeho konkretizácie v právnej úprave.

65. Takáto podmienenosť má dôsledky na posudzovanie pravidiel, ktoré tak ako sporný nový režim dovolenky určujú dĺžku platenej dovolenky za kalendárny rok. Keďže takáto právna úprava je potrebná na zaistenie praktického účinku práva na dovolenku, nemožno ju vzhľadom na jej povahu považovať za obmedzenie základného práva v zmysle článku 52 ods. 1 Charty a nepodlieha preto ani nepriamo podmienkam zakotveným v tomto ustanovení.

66. Aj keď určenie výšky nároku na dovolenku nemusí byť odôvodnené podľa článku 52 ods. 1 Charty, musí zodpovedať prinajmenšom zásade proporcionality, ktorá je súčasťou všeobecných zásad práva Únie. Podľa tejto zásady nesmú akty orgánov Únie prekračovať hranice toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie legitímnych cieľov sledovaných predmetnou právnou úpravou, pričom v situácii, keď existuje výber medzi viacerými primeranými opatreniami, treba zvoliť také, ktoré je najmenej obmedzujúce a spôsobené zásahy nesmú byť neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom.³³

67. Najmä pri záverečnom zvažovaní medzi cieľmi a nevýhodami určenia dĺžky dovolenky možno prihliadnuť aj na ďalšie hľadiská, ako napríklad na minimálnu dĺžku dovolenky podľa článku 7 smernice o pracovnom čase alebo podstatný obsah základného práva na platenú dovolenku za kalendárny rok. Smernica ako celok však ani v tomto prípade neplní nijakú funkciu.

68. Treba preto konštatovať, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bodoch 68 a 69 napadnutého rozsudku usúdil, že normotvorca Únie je v súvislosti s článkom 31 ods. 2 Charty viazaný ustanoveniami smernice o pracovnom čase.

69. Takéto nesprávne právne posúdenie však nie je dôvodom na to, aby sa vyhovel námitkam Komisie a Rady, pretože nevedie k zrušeniu napadnutého rozsudku. Všeobecný súd totiž svoj rozsudok nezakladá na údajnom porušení hmotnoprávných záruk upravených v smernici o pracovnom čase. V konečnom dôsledku naopak odmieta tvrdenia žalobcov týkajúce sa jednotlivých ustanovení smernice o pracovnom čase.

2. Cieľ zlepšovania životných a pracovných podmienok

70. Druhou časťou prvého odvolacieho dôvodu Komisia namieta, že sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia pri výklade článku 31 ods. 2 Charty, pretože sa domnieval, že skrátenie dovolenky za kalendárny rok na základe článku 6 prílohy X služobného poriadku nie je zlučiteľné so zásadou, ktorej údajným cieľom je zlepšovanie životných a pracovných podmienok jednotlivcov. Takáto zásada podľa Komisie nemá nijaký právny základ.

³² Pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Bauer a Willmeroth (C-569/16 a C-570/16, EU:C:2018:871, body 83 a 84), a Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, body 72 a 73).

³³ Rozsudok z 13. novembra 1990, Fédesa a i. (C-331/88, EU:C:1990:391, bod 13); z 5. októbra 1994, Crispoltoni a i. (C-133/93, C-300/93 a C-362/93, EU:C:1994:364, bod 41); z 12. júla 2001, Jippes a i. (C-189/01, EU:C:2001:420, bod 81); z 9. marca 2010, ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86); zo 16. júna 2015, Gauweiler a i. (C-62/14, EU:C:2015:400, body 67 a 91), a z 30. apríla 2019, Taliansko/Rada (Celkové povolené výlovy stredomorského mečiara veľkého) (C-611/17, EU:C:2019:332, bod 55).

71. Aj Rada v druhej časti svojho druhého odvolacieho dôvodu zastáva názor, že Všeobecný súd nesprávne posúdil význam článku 31 ods. 2 Charty. Na rozdiel od názoru Všeobecného súdu sa týmto ustanovením nesleduje zlepšenie životných a pracovných podmienok, ale predovšetkým má za cieľ všetkým pracovníkom v Únii zaručiť dostatočnú úroveň ochrany.

72. V bode 88 napadnutého rozsudku Všeobecný súd konštatuje, že právo na dovolenku za kalendárny rok upravené v článku 31 ods. 2 Charty sa na základe svojej povahy v podstate zameriava na podporu zlepšovania životných a pracovných podmienok pracovníkov. Okrem toho v bode 90 uvádza, že zníženie počtu dní dovolenky za kalendárny rok samo osebe nemožno považovať za zlučiteľné so zásadou podporujúcou zlepšenie životných a pracovných podmienok dotknutých pracovníkov.

73. S tvrdeniami Komisie a Rady je potrebné súhlasiť v tom ohľade, že ani v znení článku 31 ods. 2 Charty, ani vo vysvetlivkách k Charte sa takáto zásada výslovne neuvádza. Práve naopak, ako správne konštatuje najmä Rada, názov článku 31 znie „spravodlivé a primerané pracovné podmienky“.

74. Všeobecný súd sa však opiera o právo Únie, pretože podľa článku 151 ods. 1 ZFEÚ má Únia okrem iného za cieľ aj zlepšovanie životných a pracovných podmienok. Vzhľadom na svoj právny základ, v súčasnosti článok 153 ZFEÚ, je účelom smernice o pracovnom čase, a teda aj jej článku 7 uskutočnenie tohto cieľa. Tento cieľ je aj podstatou Charty základných sociálnych práv pracovníkov Spoločenstva. Právo na platenú dovolenku upravené v bode 8 tejto Charty patrí do kapitoly s názvom „zlepšovanie životných a pracovných podmienok“. Podľa vysvetliviek k Charte sa základné právo na dovolenku opiera o obidva tieto dokumenty.

75. Súdny dvor už prinajmenšom uznal, že režimy dovolenky slúžia na zlepšenie ochrany zdravia a bezpečnosti pracovníkov.³⁴ Ide pritom o osobitné životné a pracovné podmienky.

76. Čo sa týka osobitne práva na dovolenku, žalobcovia správne zdôrazňujú, že dĺžka dovolenky sa musí *postupne* zosúladiť s vnútroštátnou praxou,³⁵ s čím sa nepriamo spája cieľ spočívajúci v zlepšení.

77. Vzhľadom na to záver Všeobecného súdu uvedený v článku 88 napadnutého rozsudku, v ktorom pripisuje právu na ročnú dovolenku účel spočívajúci v zlepšení životných a pracovných podmienok, nevychádza z nesprávneho právneho posúdenia.

78. Všeobecný súd však zachádza príďaleko, keď v bode 90 hovorí o zásade, pretože z relevantných dokumentov a ani z judikatúry takáto zásada nevyplýva. Všeobecný súd tak cieľu spočívajúcemu v zlepšení životných a pracovných podmienok pripísal v súvislosti s výkladom základného práva na dovolenku význam, ktorý mu nepatrí.

79. Problematicky však vyznieva predovšetkým konštatovanie Všeobecného súdu týkajúce sa dodržiavania tohto cieľa. Ani takýto cieľ totiž nemôže viesť k tomu, že sa zúženie nárokov na dovolenku bude považovať za obmedzenie základného práva na dovolenku podľa článku 31 ods. 2 Charty.

80. V tomto zmysle nie je relevantné, či cieľ zlepšenia životných a pracovných podmienok ako taký v zmysle článku 151 ZFEÚ zaväzuje Úniu pri určovaní pracovných podmienok jej zamestnancov. Všeobecný súd totiž článok 6 prílohy X služobného poriadku neposudzuje z hľadiska článku 151 ZFEÚ, ale uplatňuje tento cieľ v súvislosti s článkom 31 ods. 2 Charty. V bode 90 napadnutého

³⁴ Rozsudky z 12. novembra 1996, Spojené kráľovstvo/Rada (C-84/94, EU:C:1996:431, bod 59), a z 19. septembra 2013, Preskúmanie Komisia/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, body 44 a 59).

³⁵ Rozsudky z 26. júna 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, bod 39), a zo 6. novembra 2018, Bauer a Willmeroth (C-569/16 a C-570/16, EU:C:2018:871, bod 82), ako aj Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, bod 71).

rozsudku odôvodňuje záver o obmedzení základného práva na dovolenku a následne potrebu odôvodnenia podľa článku 52 ods. 1 Charty tým, že podstatné výrazné skrátenie nárokov na dovolenku vyplývajúce z prijatia nového režimu nemožno považovať za zlučiteľné so zásadou podporujúcou zlepšenie životných a pracovných podmienok.

81. Ako som však už uviedla, normatívna konkretizácia dĺžky dovolenky nepredstavuje obmedzenie základného práva na dovolenku, ktoré by si vyžadovalo odôvodnenie podľa článku 52 ods. 1 Charty. Takáto nevyhnutná konkretizácia sa musí naopak posudzovať z hľadiska zásady proporcionality.³⁶ V rámci tejto zásady sa cieľ zlepšovania životných a pracovných podmienok uplatní až neskôr, a to pri zvažovaní cieľa právnej úpravy a s tým spojenými obmedzeniami.

82. V rozsahu, v akom sa má výklad článku 31 ods. 2 Charty v tom zmysle, že zakotvuje zásadu zlepšenia pracovných podmienok, a teda že každé zhoršenie pracovných podmienok sa má posúdiť ako obmedzenie tohto základného práva, považovať za nesprávny, sám osebe však nevedie k zrušeniu napadnutého rozsudku. Nie je totiž vylúčené, že preskúmanie dôvodov takéhoto zásahu povedie k rovnakému záveru ako skúmanie primeranosti konkretizácie tohto základného práva. V takomto prípade by stačilo nahradiť odôvodnenie Všeobecného súdu.

3. Zohľadnenie ďalších hľadísk v súvislosti s obmedzením základného práva na dovolenku

83. Treťou časťou prvého odvolacieho dôvodu sa Komisia bráni proti úvahám, ktoré Všeobecný súd uvádza v bodoch 91 až 96 napadnutého rozsudku s cieľom vyvrátiť tvrdenia uvádzané proti obmedzeniu základného práva na dovolenku. Proti týmto úvahám podávajú námietky aj Rada a Parlament.

84. V tejto súvislosti tiež platí, že metóda, ktorú Všeobecný súd uplatnil pri preskúmaní základného práva, nie je presvedčivá. Či takéto tvrdenia a úvahy Všeobecného súdu majú relevantnú povahu, je potrebné objasniť predovšetkým v súvislosti so zvážením záujmov.

4. Proporcionalita nového režimu a miera voľnej úvahy normotvorcu

85. V súvislosti s posudzovaním proporcionality, a najmä cieľa spočívajúceho v zlepšení životných a pracovných podmienok dotknutých osôb je relevantný predovšetkým druhý dôvod odvolania podaného Komisiou a druhá časť druhého odvolacieho dôvodu uvádzaného Radou, ako aj tretí dôvod jej odvolania.

a) Kritérium posúdenia

86. Komisia uvádza, že Všeobecný súd nezohľadnil tú skutočnosť, že normotvorca v súvislosti s prijímaním zmien služobného poriadku disponuje širokou mierou voľnej úvahy a že zásada proporcionality môže byť porušená len vtedy, ak normotvorca výrazne prekročil hranice takejto voľnej úvahy.

87. Aj Rada zdôrazňuje, že s ohľadom na zmeny v spoločnosti, sociálny pokrok a vedecký a technologický vývoj sa normotvorcovi musí umožniť, aby prijal kompromisné riešenia, pokiaľ ide o dovolenku, ale aj o odmeňovanie alebo pracovnú dobu.

³⁶ Pozri bod 65 vyššie a nasl.

88. Všeobecný súd v bode 100 napadnutého rozsudku však výslovne pripúšťa, že normotvorca disponuje širokou mierou voľnej úvahy pri prispôsobovaní služobného poriadku a kedykoľvek môže zmeniť, a to aj v neprospech dotknutých, práva a povinnosti úradníkov.³⁷

89. Toto kritérium je v súlade s ustálenou judikatúrou týkajúcou sa súdneho preskúmania podmienok, v rámci ktorých sa uplatnila zásada proporcionality v legislatívnej oblasti Únie. Normotvorca disponuje pri výkone právomocí, ktorými bol poverený, širokou mierou voľnej úvahy v oblastiach, v ktorých jeho činnosť predpokladá rozhodnutia politickej, ekonomickej, resp. sociálnej povahy a v rámci ktorých je povinný vykonať komplexné preskúmanie a posúdenie. Nejde teda o to, či prijaté opatrenie v tejto oblasti bolo jediným možným alebo najlepším možným opatrením, ale naopak, či toto opatrenie je protiprávne len vtedy, ak je zjavne neprimerané vo vzťahu k cieľu, ktorý zodpovedný orgán sleduje.³⁸

90. Všeobecný súd však neskúma vhodnú povahu nového režimu, ale v bodoch 98 a 100 napadnutého rozsudku sa uisťuje, že normotvorca skúmal, či nový režim skutočne slúži na dosiahnutie cieľov vo verejnom záujme a vzhľadom na sledovaný cieľ nepredstavuje neprimeraný a neznesiteľný zásah, ktorý by podkopával samotnú podstatu takto zaručených práv. Zaoberá sa najmä otázkou, či normotvorca na základe starostlivého a nestranného posúdenia všetkých relevantných skutočností rozhodol vo veci na základe úplnej znalosti skutkového stavu.

91. Vyššie uvedené je do veľkej miery aj v súlade s judikatúrou, pretože normotvorca je povinný založiť svoje rozhodnutie na objektívnych kritériách. Navyše musí pri posudzovaní záťaže spojenj s jednotlivými možnými opatreniami skúmať, či ciele sledované zvoleným opatrením môžu odôvodniť aj významné negatívne hospodárske dôsledky pre niektoré hospodárske subjekty.³⁹

92. Okrem toho aj pre obmedzený výkon súdneho preskúmania je potrebné, aby inštitúcie Únie ako autori predmetného aktu boli schopné Súdnemu dvoru preukázať, že akt bol prijatý na základe účinného výkonu ich voľnej úvahy, čo predpokladá zohľadnenie všetkých relevantných skutočností a okolností situácie, ktorú mal tento akt upravovať.⁴⁰ Z uvedeného vyplýva, že inštitúcie Únie musia mať prinajmenšom možnosť jasným a jednoznačným spôsobom predložiť a vysvetliť základné údaje, ktoré sa musia zohľadniť pri odôvodnení napadnutých opatrení uvedeného aktu a od ktorých závisí výkon ich voľnej úvahy.⁴¹

b) Relevantné okolnosti

93. Preskúmanie týchto hľadísk má napokon rozhodujúci význam pre rozhodnutie o odvolaniach v tejto veci, pretože napadnutý rozsudok sa v podstatnom rozsahu zakladá na predpoklade, že Všeobecný súd odmietol príslušné tvrdenia inštitúcií, a to konkrétne tie, ktoré sa týkajú cieľov nákladovej účinnosti a úspory nákladov, modernizácie, doplnkových nárokov na dovolenku na základe veku a služobného stupňa, nárokov na mimoriadnu dovolenku na zotavenie z dôvodu mimoriadne sťažených životných podmienok, ako aj niektoré ekonomické výhody, ktoré úradníci požívajú v tretích krajinách.

37 Pozri rozsudky z 22. decembra 2008, Centeno Mediavilla a i./Komisia (C-443/07 P, EU:C:2008:767, bod 60), a zo 4. marca 2010, Angé Serrano a i./Parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, bod 82).

38 Rozsudky z 8. júna 2010, Vodafone a i. (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 52); zo 4. mája 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 49), a z 30. apríla 2019, Taliansko/Rada (Kvóty na povolený výlov mečiara v stredozemnom mori) (C-611/17, EU:C:2019:332, bod 56).

39 Rozsudky z 8. júna 2010, Vodafone a i. (C-58/08, EU:C:2010:321, bod 53); zo 17. októbra 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 49), a z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 79).

40 Rozsudky zo 7. septembra 2006, Španielsko/Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, bod 122); z 18. decembra 2008, Afton Chemical (C-517/07, EU:C:2008:751, bod 34); z 21. júna 2018, Poľsko/Parlament a Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, bod 152), a z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 81). K zmene služobného poriadku pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. marca 2010, Angé Serrano a i./Parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, bod 86). Pozri aj rozsudok z 9. novembra 2010, Volker a Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, body 78 a 84).

41 Rozsudky zo 7. septembra 2006, Španielsko/Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, bod 123); z 21. júna 2018, Poľsko/Parlament a Rada (C-5/16, EU:C:2018:483, bod 153), a z 3. decembra 2019, Česká republika/Parlament a Rada (C-482/17, EU:C:2019:1035, bod 81).

i) Nákladová účinnosť a úspora nákladov

94. V bode 102 napadnutého rozsudku Všeobecný súd odmieta cieľ spočívajúci v zaistení nákladovej účinnosti úradníkov a iných zamestnancov pôsobiacich v tretích krajinách pri súčasnej úspore nákladov. V tejto súvislosti sa Všeobecný súd odvoláva na štvrté odôvodnenie smernice o pracovnom čase, v zmysle ktorého zlepšenie bezpečnosti a ochrany zdravia nemožno podriaďovať čisto ekonomickým úvahám. Okrem toho Všeobecný súd poukazuje na to, že na úvahy o potrebe chrániť finančné záujmy Únie sa v každom prípade nemožno odvolávať na účely odôvodnenia zásahu do práva na platenú dovolenku za kalendárny rok zaručeného článkom 31 ods. 2 Charty.

95. Čo sa týka zásahu do základného práva Únie, stanovenie dĺžky dovolenky nemožno prirovnávať k obmedzeniu vyplácania mzdy počas dovolenky. Posledný uvedený prípad je zásahom do základného práva na platenú dovolenku, kým prvá uvedená situácia, ako som už uviedla vyššie⁴², predstavuje nevyhnutnú konkretizáciu základného práva. V rámci nevyhnutného zváženia záujmov môžu byť relevantné ciele právnej úpravy, ktoré by prípadne nemohli odôvodniť určité obmedzenia.

96. Kým na úvahy finančnej povahy sa nemožno odvolávať v neprospech nároku na poskytovanie mzdy počas dovolenky, ktoré je zaručeným základným právom,⁴³ musí byť možné, aby sa v rámci spresnenia rozsahu nároku na dovolenku prihliadalo predovšetkým na záťaž zamestnávateľov. Pracovný pomer, ktorého súčasťou sú aj nároky na dovolenku, je totiž na oboch stranách založený na rovnováhe medzi nákladmi a úžitkami. Z hľadiska zamestnávateľa sa nároky na dovolenku považujú za náklady, a preto ide o finančné hľadisko, ktoré nemožno opomenúť.

97. Väčšiu váhu má účinná ochrana bezpečnosti a zdravia pracovníkov, ktorá nesmie ustupovať čisto hospodárskym úvahám.⁴⁴ Je však veľmi nepravdepodobné, že by krátenie nárokov na dovolenku nevyhnutne narušilo ochranu bezpečnosti a zdravia. Uvedené platí o to viac v prípade, ak sa kráti nároky na dovolenku, ktoré viac ako dvojnásobne preyšujú minimálnu dovolenku v zmysle článku 7 smernice o pracovnom čase a výrazne presahujú nároky na dovolenku ostatných úradníkov Únie.

98. Úplné odmietnutie cieľa spočívajúceho v nákladovej účinnosti alebo úspore nákladov v bode 102 napadnutého rozsudku je teda nesprávnym právnym posúdením.

ii) Modernizácia

99. Druhá časť nového režimu spočíva v modernizácii pracovných podmienok zamestnancov pôsobiacich v tretích krajinách.

100. Všeobecný súd v tejto súvislosti v bode 106 napadnutého rozsudku odmieta úvahu, že vývoj leteckej dopravy a rozšírená možnosť využívať internetovú komunikáciu odôvodňujú skrátenie dovolenky. Čo sa týka leteckej dopravy, Všeobecný súd sa domnieva, že môže ovplyvniť najvyšší počet poskytnutých dní na cestu. A lepšie komunikačné možnosti údajne nijako nesúvisia s nárokom na dovolenku.

101. Všeobecný súd však neprihliada na tú okolnosť, že v prípade dotknutých osôb v ešte väčšej miere ako v prípade ostatných zamestnancov Únie slúži dovolenka na zachovanie väzby s krajinou ich pôvodu. V tom spočíva rozhodujúci rozdiel v porovnaní so všeobecnou judikatúrou v oblasti práva na dovolenku. Táto judikatúra sa zakladá na predpoklade, že pracovníci spravidla pôsobia v štáte svojho

⁴² Pozri body 65 až 67 vyššie.

⁴³ Rozsudok z 19. septembra 2013, Preskúmanie Komisia/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, body 52 až 55).

⁴⁴ Rozsudky z 26. júna 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, bod 59), a zo 14. mája 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, bod 66).

pôvodu a dovolenku môžu využívať len na oddych a voľnočasové aktivity. Pre väzbu so štátom pôvodu ma nepochybne význam, ak existujú časté a cenovo dostupné letecké spojenia. Takéto spojenia umožňujú častejší návrat do krajiny pôvodu. Okrem toho môžu bez ohľadu na počet cestovných dní skrátiť skutočný čas cesty, čím zostáva viac času na samotnú dovolenku.

102. Z rovnakej myšlienky napokon vychádza aj tvrdenie o internetovej komunikácii. Kým v minulosti boli osoby odkázané na drahé a prípadne aj kvalitatívne slabé telefonické spojenia a poštovú komunikáciu, možno v súčasnosti prostredníctvom internetovej komunikácie vďaka omnoho lepším podmienkam udržiavať spojenie so štátom pôvodu a prípadne využívať video hovory. Takáto zjednodušená komunikácia síce nemôže úplne nahradiť osobný kontakt, avšak do istej miery znižuje jeho nevyhnutnosť.

103. Úplné odmietnutie týchto úvah preto nevyznieva presvedčivo.

104. Všeobecný súd navyše v bode 107 napadnutého rozsudku odmieta tvrdenie, že nový režim by mal postačovať pre malé zastúpenia Únie, ktorých schopnosť fungovania je v prípade príliš dlhej neprítomnosti z dôvodu čerpania dovolenky ohrozená. Nezdá sa, že by z tohto dôvodu bolo potrebné znížiť nárok na dovolenku pre všetky zastúpenia, a nepreukázalo sa ani to, že by neexistovala nijaká alternatíva.

105. V skutočnosti je fungovanie dotknutých služobných úradov vždy súčasťou úvah, ktorými je potrebné sa zaoberať v súvislosti s rozsahom nároku na dovolenku. Pritom okolnosť, že menšie zastúpenia sú obzvlášť výrazne dotknuté neprítomnosťou z dôvodu čerpania dovolenky, nemožno z takýchto úvah vylúčiť.

106. Body 106 a 107 napadnutého rozsudku teda taktiež vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia.

iii) Dodatočné nároky na dovolenku na základe veku a platovej triedy

107. V bode 109 napadnutého rozsudku Všeobecný súd konštatoval, že normotvorca zjavne nezohľadnil tú okolnosť, že podľa článku 57 služobného poriadku majú úradníci a zamestnanci pracujúci v rámci Únie nárok na dovolenku v rozsahu 24 až 30 pracovných dní v závislosti od ich veku a platovej triedy.

108. Všeobecný súd v tomto ohľade pravdepodobne vychádzal z predpokladu, že zamestnanci pôsobiaci v tretích krajinách nemajú právo na takýto dodatočný nárok na dovolenku.

109. V tomto smere je pravda, že príloha X služobného poriadku neodkazuje výslovne na článok 57. Z vykonávacích ustanovení týkajúcich sa článku 57, ktoré predložila Komisia, však vyplýva, že dotknuté osoby po skončení prechodného režimu v roku 2016 získali nárok na tieto dodatočné dni dovolenky.⁴⁵

110. Všeobecný súd teda svojím konštatovaním uvedeným v bode 109 napadnutého rozsudku skreslil tvrdenie Komisie. Na tieto nároky na dovolenku mal naopak prihliadnuť v rámci svojho posúdenia.

⁴⁵ Príloha R.9 k odpovedi Komisie z 13. novembra 2017 na otázky Všeobecného súdu (s. 57 príloh).

iv) Dovolenka na zotavenie z dôvodu mimoriadne ťažkých životných podmienok

111. Všeobecný súd síce zrejme uvažoval aj nad tým, že krátenie nároku na dovolenku by v zásade bolo možné vyvážiť tým, že by sa v súlade s článkom 8 ods. 1 a článkom 9 ods. 2 prílohy X služobného poriadku dotknutým osobám umožnilo získať dovolenku na zotavenie z dôvodu mimoriadne ťažkých životných podmienok v mieste výkonu práce až v rozsahu 15 dní. V bode 110 napadnutého rozsudku však Všeobecný súd konštatuje, že nič nenasvedčuje tomu, že sa normotvorca snažil zistiť, či mimoriadna dovolenka na zotavenie zaručuje dostatočnú ochranu zdravia a bezpečnosti. Všeobecný súd pritom zrejme predpokladá, že táto dovolenka na zotavenie sa poskytuje len vo výnimočných prípadoch na základe osobitného a odôvodneného rozhodnutia.

112. Takýto predpoklad však skresľuje informácie uvádzané Komisiou v súvislosti so spôsobmi uplatňovania tejto právnej úpravy. Pre každé miesto výkonu práce sa na základe miestnych pomerov stanoví, v akom rozsahu sa poskytne mimoriadna dovolenka na zotavenie.⁴⁶

113. Podľa tejto právnej úpravy sa napríklad v roku 2013 pre miesto výkonu práce v Afganistane poskytlo 15 dní mimoriadnej dovolenky na zotavenie, pre Haiti 12 dní a Pobrežie slonoviny 6 dní.⁴⁷ Zároveň sa v prípade každej dovolenky na zotavenie poskytnú prinajmenšom dva dni na cestu⁴⁸ a v závislosti od dĺžky príslušnej dovolenky na zotavenie je možné túto dovolenku rozdeliť na dve až päť období. Za cieľové miesto v prípade vyššie uvedených pracovísk sa považuje Brusel. Pre niektoré pracoviská v juhovýchodnej Ázii sa naopak za cieľové miesto považuje Phuket v Thajsku. Cieľové miesta majú význam predovšetkým pre náhradu cestovných nákladov, ale zamestnanci nie sú povinní stráviť svoju dovolenku na zotavenie na tomto mieste.⁴⁹

114. Čo sa týka myšlienky, ktorú Všeobecný súd zdôraznil v bode 93 napadnutého rozsudku, v zmysle ktorej sa má mimoriadna dovolenka na zotavenie spojiť s účasťou na vzdelávacích kurzoch, toto konštatovanie neoslabuje zotavovaciu povahu tejto dovolenky, pretože v zmysle informácií uvádzaných Radou sa majú takéto vzdelávacie kurzy uskutočniť pred alebo po uvedenej dovolenke.

115. Je teda zrejmé, že mimoriadna dovolenka na zotavenie na rozdiel od názoru žalobcov môže nepochybne prispieť k naplneniu funkcie dovolenky za kalendárny rok. Všeobecný súd mal teda na túto dovolenku prihliadnúť vo svojich úvahách aj pri posudzovaní nového režimu.

v) Hospodárske výhody

116. Všeobecný súd však na rozdiel od názoru Komisie, Rady a Parlamentu v bodoch 94 a 95 napadnutého rozsudku postupoval správne, keď odmietol zohľadniť jednotlivé hospodárske výhody dotknutých osôb. V tejto súvislosti síce ide o životné a pracovné podmienky, hospodárske výhody však nemôžu kompenzovať stratu dovolenky.⁵⁰ Hoci sa platená dovolenka zaručuje prostredníctvom základných práv, pracovníkovi sa musí za normálnych okolností poskytnúť riadna doba na odpočinok, aby bola zabezpečená účinná ochrana jeho bezpečnosti a zdravia.⁵¹ Peňažná náhrada má význam len vtedy, ak po skončení pracovného pomeru už viac skutočne nebude možné využiť nárok na dovolenku.⁵²

46 Pozri rozhodnutie Komisie zo 16. decembra 2013 o spravovaní dovolenky na zotavenie v súlade s článkom 8 prílohy X služobného poriadku (Príloha R.1 k odpovedi Komisie z 13. novembra 2017 na otázky Všeobecného súdu), a rozhodnutie Chief Operating Officer Európskej služby pre vonkajšiu činnosť z 25. júla 2012 (Príloha R.3 k odpovedi Komisie).

47 Rozhodnutie Chief Operating Officer Európskej služby pre vonkajšiu činnosť z 25. júla 2012 (pozri poznámku pod čiarou 46 vyššie).

48 Článok 5 rozhodnutia Komisie zo 16. decembra 2013 (pozri poznámku pod čiarou 46 vyššie).

49 Pozri článok 4 rozhodnutia Komisie zo 16. decembra 2013 (pozri poznámku pod čiarou 46 vyššie).

50 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. apríla 2006, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-124/05, EU:C:2006:244, bod 32).

51 Rozsudok zo 6. apríla 2006, Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-124/05, EU:C:2006:244, bod 29).

52 Rozsudok z 20. januára 2009, Schultz-Hoff a i. (C-350/06 a C-520/06, EU:C:2009:18, bod 56).

c) Priebežný záver

117. Treba preto konštatovať, že Všeobecný súd pri posudzovaní uplatnení zásady proporcionality nezohľadnil relevantné hľadiská. Takéto právne pochybenia sa dotýkajú základu rozhodnutia, z ktorého Všeobecný súd vychádzal pri rozhodovaní o námietke protiprávnosti článku 6 prílohy X služobného poriadku a o spornom rozhodnutí.

118. Napadnutý rozsudok sa preto musí zrušiť.

VI. O žalobe predloženej Všeobecnému súdu

119. Podľa článku 61 ods. 1 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie môže Súdny dvor v prípade, ak zruší rozhodnutie Všeobecného súdu, vydať konečný rozsudok sám, ak to stav konania dovoľuje, alebo môže vec vrátiť na rozhodnutie Všeobecného súdu.

120. Čo sa týka žalobného dôvodu, ktorý bol predmetom konania pred Súdny dvorom, stav konania dovoľuje vydanie konečného rozsudku.

121. V tomto ohľade predstavujú vyššie uvedené aspekty, ktoré Všeobecný súd v dôsledku pochybenia nezohľadnil, dôležité prvky odôvodnenia, ktoré normotvorca aspoň v náznakoch zahrnul do odôvodnenia nového režimu. Dotknuté inštitúcie v rámci súdneho konania dostatočne vysvetlili tieto zásady odôvodnenia v zmysle vyššie uvedenej judikatúry.⁵³

122. Ciele nákladovej účinnosti a úspory nákladov sú rovnako ako modernizácia legitímnymi cieľmi. Nový režim môže prispieť k dosiahnutiu týchto cieľov. Nezdá sa, že by existoval iný prostriedok, ktorý by bol menej zatažujúci.

123. Čo sa týka zváženia výhod a nevýhod, rozsah nevýhod v prípade dotknutých zamestnancov zmierňujú už uvedené hľadiská.⁵⁴

124. Treba zdôrazniť mimoriadnu dovolenku na zotavenie v zmysle článku 8 prílohy X služobného poriadku, ktorý umožňuje prihliadnúť predovšetkým na zvýšenú potrebu dovolenky z dôvodu mimoriadne ťažkých životných podmienok. Okrem toho treba zohľadniť aj tú skutočnosť, že zostávajúce nároky na dovolenku sú stále omnoho vyššie ako minimálna dovolenka, ktorú upravuje článok 7 smernice o pracovnom čase, a sú prinajmenšom sčasti vzhľadom na mimoriadnu dovolenku na zotavenie, ako aj s ohľadom na dodatočné dni na cestovanie vyššie, ako sú nároky na dovolenku ostatných zamestnancov Únie, ktorí služobne pôsobia väčšinou taktiež mimo územia štátu svojho pôvodu.

125. Postupné zavádzanie nového režimu počas troch rokov navyše aj naďalej zmierňuje jeho dôsledky.

126. Cieľ zlepšenia životných a pracovných podmienok nespochybňuje prípustnosť nového režimu. Všeobecný súd správne konštatuje, že krátenie nárokov na dovolenku nemožno považovať za zlepšenie životných a pracovných podmienok dotknutých osôb.

127. Ako uvádza aj samotný Všeobecný súd v bode 90 napadnutého rozsudku, tento cieľ však nemožno chápať v tom zmysle, že bráni akémukoľvek zníženiu nárokov pracovníkov. Cieľ zlepšenia životných a pracovných podmienok sa musí naopak chápať široko v tom zmysle, že výkon práv pracovníkov napokon závisí aj od celkovej situácie na pracovnom trhu.

⁵³ Pozri bod 92 vyššie.

⁵⁴ Pozri bod 99 vyššie a nasl.

128. V prejednávanej veci okrem toho platí, že výhodné životné a pracovné podmienky dotknutých osôb by išli na úkor životných a pracovných podmienok európskych daňovníkov. Tieto osoby majú navyše v priemere omnoho menej dovolenky.

129. Normotvorcovi sa musí preto aj pri uskutočňovaní cieľa zlepšenia životných a pracovných podmienok pracovníkov ponechať široká miera voľnej úvahy, ktorú môžu súdy Únie v zásade skúmať len z hľadiska zjavne nesprávneho posúdenia.⁵⁵

130. Vzhľadom na tieto úvahy nemožno normotvorcovi vytýkať, že sa pri zvažovaní medzi záťažou vyplývajúcou z nového režimu a jeho výhodami dopustil zjavne nesprávneho posúdenia.

131. Tento žalobný dôvod sa preto musí zamietnuť.

132. K takémuto výsledku by sa dospelo o to viac v prípade, ak by sa námietka protiprávnosti obmedzila len na prvú fázu nového režimu,⁵⁶ teda na článok 6 ods. 1 prvú zarážku prílohy X služobného poriadku. Podľa tohto ustanovenia si totiž dotknuté osoby zachovávajú v roku 2014 nárok na omnoho vyšší počet dní dovolenky ako v nasledujúcich rokoch.

133. Ako správne uvádza Komisia, Všeobecný súd sa naopak v tomto konaní⁵⁷ doposiaľ nevyjadril k zvyšným žalobným dôvodom, teda k tomu, či nový režim rešpektuje všeobecnú zásadu rovnakého zaobchádzania, zásadu ochrany legitímnej dôvery a právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života. Na rozdiel od toho, ako bez podrobnejšieho odôvodnenia navrhuje Rada, stav veci neumožňuje vydanie konečného rozsudku, ale v zmysle návrhu Komisie je potrebné vrátiť veci Všeobecnému súdu, aby rozhodol o týchto žalobných dôvodoch.

VII. O trovách

134. Podľa článku 184 ods. 2 rokovacieho poriadku, ak je odvolanie dôvodné a Súdny dvor sám rozhodne s konečnou platnosťou o veci, rozhodne aj o trovách konania. Keďže v prejednávanej veci nejde o takýto prípad, o trovách konania sa rozhodne neskôr.

VIII. Návrh

135. Súdnemu dvoru navrhujem, aby rozhodol takto:

1. Odvolanie vedľajšieho účastníka konania, ktoré podala Rada Európskej únie vo veci C-119/19 P, sa zamietá ako neprípustné.
2. Rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie zo 4. decembra 2018, Carreras Sequeros a i./Komisia (T-518/16, EU:T:2018:873), sa zrušuje.
3. Prvý žalobný dôvod vo veci T-518/16, Carreras Sequeros a i./Komisia, týkajúci sa údajného zásahu do osobitnej povahy a cieľov práva na dovolenku za kalendárny rok sa zamietá.
4. Vec sa vracia Všeobecnému súdu, aby rozhodol o zvyšných žalobných dôvodoch.
5. Vo zvyšnej časti sa odvolanie Rady vo veci C-126/19 P zamietá.

⁵⁵ Pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. mája 1997, Nemecko/Parlament a Rada (Zabezpečenie vkladov) (C-233/94, EU:C:1997:231, bod 48), k ochrane spotrebiteľov; ako aj zo 14. júla 1998, Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, bod 35), a z 21. decembra 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, bod 46), k cieľu vysokej úrovne ochrany v oblasti životného prostredia.

⁵⁶ Pozri body 49 a 50 vyššie.

⁵⁷ Pozri však rozsudok tej istej komory Všeobecného súdu zo 4. decembra 2018, Janoha a i./Komisia (T-517/16, neuvverejnený, EU:T:2018:874).

6. O trovách konania sa rozhodne neskôr.