



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 26. marca 2020¹

Združeni zadevi C-119/19 P in C-126/19 P

**Evropska komisija
proti
Franciscu Carrerasu Sequerosu in drugim
ter
Svet Evropske unije
proti**

Franciscu Carrerasu Sequerosu in drugim

„Pritožba – Pravo javnih uslužbencev – Reforma Kadrovskih predpisov z dne 1. januarja 2014 – Člen 6 Priloge X h Kadrovskim predpisom – Nove posebne in izjemne določbe o priznanju dni dopusta uradnikom Evropske unije, ki delajo v tretji državi – Ugovor nezakonitosti – Člen 31(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do dopusta“

I. Uvod

1. Člen 31(2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah zagotavlja pravico do plačanega dopusta, vendar časovni obseg tega dopusta v njem ni določen. Kako je torej treba presojeti novo ureditev, v skladu s katero je uslužbencem Unije priznanih mnogo manj dni dopusta, kot so jih prejeli v preteklosti?

2. To je osrednji problem obravnavane pritožbe. Pri tem gre po eni strani za metodo in obseg presoje temeljne pravice ter po drugi za sodni nadzor zakonodajalčevega tehtanja.

II. Pravni okvir

A. Listina o temeljnih pravicah

3. V členu 31(2) Listine o poštenih in pravičnih delovnih pogojih je določeno:

„Vsak delavec ima pravico do [...] plačanega letnega dopusta.“

4. V skladu s pojasnili k Listini o temeljnih pravicah² člen 31(2) „temelji na Direktivi Sveta 93/104/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa ter na 2. členu Evropske socialne listine in točki 8 Listine Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev“.

¹ Jezik izvornika: nemščina.

² UL 2007, C 303, str. 17.

B. Evropska socialna listina

5. Evropska socialna listina je bila leta 1961 sklenjena v okviru Sveta Evrope³ in je začela veljati leta 1965. Revidirana različica iz leta 1996⁴ je začela veljati leta 1999. Vse države članice so ratificirale eno od teh različic, v obeh različicah pa je v členu 2 določena pravica do plačanega letnega dopusta:

„Da bi zagotavljale učinkovito uresničevanje pravice do pravičnih pogojev dela, se pogodbenice zavezujejo, da [...] določijo najmanj štiritedenski plačani letni dopust [...]“.

C. Listina Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev

6. Listino Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev⁵ je Evropski svet sprejel leta 1989.⁶ V okviru sistemov za izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev iz naslova I o temeljnih socialnih pravicah je v točki 8 navedena pravica do plačanega letnega dopusta:

„Vsak delavec v Evropski skupnosti ima pravico do tedenskega počitka in plačanega letnega dopusta, katerega dolžino je treba progresivno usklajevati s prakso držav.“

D. Sekundarno pravo

1. Kadrovske predpise

7. Splošno pravilo Uredbe št. 31 o Kadrovskih predpisih za uradnike⁷ (v nadaljevanju: Kadrovske predpise) iz člena 1e(2) določa:

„Aktivno zaposlenim uradnikom se zagotovijo delovni pogoji, skladni z ustreznimi standardi zdravja in varnosti, ki morajo biti vsaj enakovredni minimalnim zahtevam, veljavnim v skladu z ukrepi, sprejetimi na teh področjih na podlagi Pogodb.“

8. Naslov IV – Delovni pogoji uradnikov – vsebuje poglavje 2 o dopustu uradnikov. Člen 57(1) določa:

„Uradniki imajo pravico do letnega dopusta, ki traja najmanj štiriindvajset in največ trideset delovnih dni v koledarskem letu, skladno s pravili, ki jih po posvetovanju z odborom za kadrovske predpise v medsebojnem soglasju določijo organi za imenovanja institucij Unije.“

9. Priloga X h Kadrovskim predpisom vsebuje posebne in izjemne določbe za uradnike Evropske unije, ki delajo v tretji državi. Do 31. decembra 2013 je imel uradnik v koledarskem letu pravico do treh delovnih dni in pol letnega dopusta za vsak mesec dela.

10. Z Uredbo št. 1023/2013 z dne 22. oktobra 2013⁸ je bil člen 6 Priloge X spremenjen tako:

„Uradnik ima v koledarskem letu pravico do dveh delovnih dni letnega dopusta za vsak mesec dela.“

3 European Treaty Series št. 35.

4 European Treaty Series št. 163.

5 Dokument Sveta 10928/89. Objava Komisije je na voljo pri Uradu za publikacije Evropske unije: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122/language-de/format-PDF>.

6 Sklepi predsedstva Evropskega sveta z dne 8. in 9. decembra 1989.

7 Uredba št. 31 (EGS) 11 (ESAE) o Kadrovskih predpisih za uradnike in pogojih za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL 1962, L 45, str. 1385).

8 Uredba (EU, EURATOM) št. 1023/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o spremembi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (UL 2013, L 287, str. 15).

Ne glede na prvi odstavek tega člena imajo uradniki, ki že delajo v tretji državi na dan 1. januarja 2014 pravico do:

- treh delovnih dni od 1. januarja 2014 do 31. decembra 2014;
- dveh delovnih dni in pol od 1. januarja 2015 do 31. decembra 2015“.

11. V zvezi s tem je v uvodni izjavi 27 Uredbe št. 1023/2013 navedeno:

„Primerno je posodobiti delovne pogoje za osebje, zaposleno v tretjih državah, in povečati njihovo stroškovno učinkovitost ter hkrati varčevati pri stroških. Treba bi bilo prilagoditi upravičenost do letnega dopusta [...]“.

12. V členu 8 Priloge X h Kadrovskim predpisom je določen poseben dopust za počitek:

„Organ za imenovanja lahko izjemoma s posebnim obrazloženim sklepom uradniku prizna dopust za počitek zaradi zelo težkih življenjskih razmer v kraju zaposlitve. Organ za imenovanja določi kraje oziroma mesto/a, za katera se tak dopust lahko odobri.“

Uradniki, ki se udeležijo strokovnih izobraževanj in usposabljanj v skladu s členom 24a Kadrovskih predpisov in ki se jim odobri dopust za počitek v skladu s prvim odstavkom tega člena, se zavežejo, kadar primerno, združiti obdobja navedenih izobraževanj in usposabljanj s svojim dopustom za počitek.“

2. Direktiva o delovnem času

13. Direktiva Sveta 93/104/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa⁹ je bila razveljavljena z Direktivo o delovnem času¹⁰.

14. Iz uvodne izjave 4 Direktive o delovnem času izhaja, da je izboljšanje zdravja delavcev pri delu cilj, ki ne sme biti podrejen zgolj ekonomskim merilom.

15. V členu 7(1) Direktive o delovnem času je določen letni dopust najmanj štirih tednov:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, ki zagotovijo vsakemu delavcu pravico do plačanega letnega dopusta najmanj štirih tednov, skladno s pogoji za upravičenost in dodelitev takega dopusta, ki jih določa nacionalna zakonodaja oziroma praksa.“

III. Ozadje spora in postopek pred Splošnim sodiščem

16. Tožeče stranke pred Splošnim sodiščem, F. Carreras Sequeros in drugi (v nadaljevanju: tožeče stranke), so uradniki ali pogodbeni uslužbenci Evropske komisije. Vse te tožeče stranke delajo v tretjih državah, in sicer so bile napotene tja že pred 1. januarjem 2014.

17. Tožečim strankam je bilo za leto 2014 v skladu z novim členom 6(2), prva alinea, Priloge X h Kadrovskim predpisom priznanih 36 namesto 42 dni letnega dopusta, kolikor jih je bilo za predhodno leto. Zadevne pritožbe tožečih strank je organ za imenovanja oziroma zaposlovanje zavrnil s sklepi z enakim besedilom.

⁹ Direktiva Sveta 93/104/ES z dne 23. novembra 1993 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 197)

¹⁰ Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 381).

18. Zato so tožeče stranke pri Sodišču za uslužbence Evropske Unije vložile tožbo, s katero predlagajo, naj se ugotovi, da novi člen 6 Priloge X h Kadrovskim predpisom ni zakonit, in naj se za nične razglasijo sklepi, s katerimi se je zmanjšalo število dni njihovega letnega dopusta od leta 2014.

19. Ta tožba je bila nato prenesena na Splošno sodišče. V tem postopku je Splošno sodišče Svetu Evropske unije in Evropskemu parlamentu dovolilo intervencijo v podporo Komisiji.

20. Z izpodbijano sodbo z dne 4. decembra 2018, Carreras Sequeros in drugi/Komisija (T-518/16, EU:T:2018:873), je Splošno sodišče za nične razglasilo sklepe, s katerimi se je zmanjšalo število dni letnega dopusta, ki so bili tožečim strankam priznani za leto 2014.

21. Pri tem se je Splošno sodišče oprlo na to, da je namen pravice do letnega dopusta iz člena 31(2) Listine po njeni naravi spodbujati izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev delavcev.¹¹ Precejšnjega zmanjšanja letnega dopusta z 42 dni na 24 dni v treh letih po mnenju Splošnega sodišča ne bi bilo mogoče šteti za združljivo z načelom, katerega namen je spodbujati izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev zainteresiranih oseb.¹² Ugotovilo je, da ni nadomeščeno z drugimi privilegiji,¹³ in da ni razvidno, da bi bilo utemeljeno.¹⁴ Glede sklicevanja na varčevanje pri stroških je ugotovilo, da je že bilo odločeno, da se na preudarke glede nujnosti varovanja finančnih interesov Unije ni mogoče sklicevati, da bi se upravičila kršitev pravice do plačanega letnega dopusta. Iz tega naj bi sledilo, da taki cilji ne morejo upravičiti posega v pravico do letnega dopusta, zagotovljeno s členom 31(2) Listine.¹⁵ Ravno tako naj ne bi bilo razvidno, da se je zakonodajalec potrudil za primerno uskladitev med ciljem posodobitve in pravicami zainteresiranih oseb. Po mnenju Splošnega sodišča se zato Komisija pri sprejetju izpodbijanih sklepov ni mogla veljavno opreti na novi člen 6 Priloge X h Kadrovskim predpisom.¹⁶

IV. Postopek pred Sodiščem

22. Zoper izpodbijano sodbo sta Komisija (zadeva C-119/19 P) in Svet (zadeva C-126/19 P) vložila pritožbi, ki ju je Sodišče združilo. Poleg lastne pritožbe je Svet k pritožbi, ki jo je vložila Komisija, vložil nasprotno pritožbo z enako vsebino.

23. S sklepom z dne 29. julija 2019, Komisija/Carreras Sequeros in drugi ter Svet/Komisija (C-119/19 P in C-126/19 P, neobjavljen, EU:C:2019:658), je predsednik Sodišča zavrnil predlog za intervencijo Evropske službe za zunanje delovanje.

24. Evropska komisija Sodišču predlaga:

- sodba z dne 4. decembra 2018, Carreras Sequeros in drugi/Komisija, T-518/16, naj se razveljavi;
- zadeva naj se vrne Splošnemu sodišču, da to odloči o drugem, tretjem in četrtem tožbenem razlogu, ki so bili navedeni na prvi stopnji;
- odločitev o stroških naj se pridrži.

¹¹ Točka 88 izpodbijane sodbe.

¹² Točka 90 izpodbijane sodbe.

¹³ Točke od 91 do 96 izpodbijane sodbe.

¹⁴ Točka 98 in naslednje izpodbijane sodbe.

¹⁵ Točka 102 izpodbijane sodbe s sklicevanjem na sodbo z dne 19. septembra 2013, Preveritev Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, točka 55).

¹⁶ Točka 112 izpodbijane sodbe.

25. Svet Evropske unije v svoji pritožbi in v nasprotni pritožbi Sodišču predlaga, naj:

- njegovi pritožbi in nasprotni pritožbi ugodi;
- odloči v zadevi in tožbo zavrne kot neutemeljeno;
- tožečim strankam naloži plačilo stroškov, ki jih je imel Svet v okviru tega postopka.

26. Evropski parlament Sodišču predlaga, naj:

- ugodi pritožbama v združenih zadevah C-119/19 P in C-126/19 P.

27. Nasprotno pa Carreras Sequeros in drugi Sodišču predlagajo, naj:

- pritožbi Komisije (C-119/19 P) in Sveta (C-126/19 P) ter nasprotno pritožbo Sveta v zadevi C-119/19 P zavrne;
- Komisiji in Svetu naloži plačilo stroškov.

28. Stranke so podale pisna stališča in na obravnavi 3. februarja 2020 tudi ustna stališča.

V. Presoja

29. S tožbo pred Splošnim sodiščem se sicer formalno neposredno izpodbijajo sklepi, s katerimi se je zmanjšalo število dni letnega dopusta tožečih strank za leto 2014. Vendar so ti sklepi nujno izhajali iz nove ureditve dopusta za uradnike v tretjih državah, člen 6 Priloge X h Kadrovskim predpisom. Zato so tožeče stranke v skladu s členom 277 PDEU podale ugovor nezakonitosti te nove ureditve, glede katere so stranke v sporu pred Splošnim sodiščem in tudi v obravnavanih pritožbah.

30. Najprej bom razložila, da nasprotna pritožba Sveta ni dopustna, in preučila trditve pritožnic o pristojnosti Splošnega sodišča. Nato bom obravnavala kritiko utemeljenosti izpodbijane sodbe.

A. Dopustnost nasprotne pritožbe Sveta

31. Posebnost obravnavanega spora je, da sta po eni strani zoper izpodbijano sodbo Splošnega sodišča pritožbi vložili tako Komisija kot tudi Svet, to sta zdaj povezani zadevi C-119/19 P in C-126/19 P, po drugi strani pa je Svet k pritožbi Komisije, zadeva C-119/19 P, vložil še nasprotno pritožbo, v kateri z istimi, celo identičnimi pritožbenimi razlogi izpodbija sodbo Splošnega sodišča, zoper katero je že vložil pritožbo v zadevi C-126/19 P.

32. Vzporedno izpodbijanje sodbe s pritožbo in nasprotno pritožbo sicer ni izključeno.¹⁷ Ker pa je treba tožbo, vloženo po drugi tožbi, v kateri si nasproti stojijo iste stranke, ki temelji na istih tožbenih razlogih in s katero se predlaga razveljavitev istega pravnega akta, zavreči kot nedopustno zaradi litispence,¹⁸ lahko stranka vloži samo eno pritožbo, v kateri sodbo Splošnega sodišča izpodbija z istimi pritožbenimi razlogi.¹⁹

¹⁷ Sodba z dne 6. oktobra 2009, GlaxoSmithKline Services/Komisija (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P in C-519/06 P, EU:C:2009:610, točka 31), in sklep z dne 29. junija 2016, Varuh človekovih pravic/Staelen (C-337/15 P, neobjavljen, EU:C:2016:670, točki 16 in 17).

¹⁸ Sodbi z dne 22. septembra 1988, Francija/Parlament (358/85 in 51/86, EU:C:1988:431, točka 12), in z dne 24. novembra 2005, Italija/Komisija (C-138/03, C-324/03 in C-431/03, EU:C:2005:714, točka 64).

¹⁹ Sodba z dne 5. aprila 2017, Changshu City Standard Parts Factory in Ningbo Jinding Fastener/Svet (C-376/15 P in C-377/15 P, EU:C:2017:269, točki 30 in 31).

33. Zato je treba nasprotno pritožbo Sveta zavreči kot nedopustno.

B. Dopustnost tožbe pred Splošnim sodiščem (prvi pritožbeni razlog Sveta)

34. Prvi pritožbeni razlog Sveta se nanaša na to, da naj bi Splošno sodišče glede njegove pristojnosti napačno uporabilo pravo. S tem pritožbenim razlogom Svet po eni strani Splošnemu sodišču očita, da je izdalo odredbo, in po drugi strani graja obseg, ki ga je Splošno sodišče pripisalo ugovoru nezakonnosti.

1. Domnevna odredba Splošnega sodišča

35. S prvim delom prvega pritožbenega razloga Svet ob podpori Komisije in Parlamenta izpodbija to, da je Splošno sodišče sporno odločitev vsebinsko označilo za zmanjšanje števila dni letnega dopusta tožečih strank. Število dni dopusta naj se ne bi zmanjšalo, temveč naj bi se določilo v skladu z veljavno ureditvijo. Meni, da s to označitvijo Splošno sodišče Komisiji implicitno izdaja odredbo, naj tožečim strankam prizna določeno število dni dopusta. Za takšno odredbo pa naj Splošno sodišče ne bi bilo pristojno.

36. Kot Svet sicer sam priznava, se glede spornih sklepov, to je določitev števila dni dopusta tožečih strank v letu 2014, ne porajajo dvomi. In neodvisno od označitve za ničnost razglašanih sklepov, sledi učinek sodbe Splošnega sodišča iz člena 266(1) PDEU. V skladu s tem mora Komisija v zadevi v glavni stvari sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Splošnega sodišča – nič več in nič manj. Če bi se izpodbijana sodba v celoti potrdila, Komisija torej za tožeče stranke ne bi več smela uporabljati spremenjene ureditve dopusta in bi morala zanje izdati sklepe v skladu s prejšnjo ureditvijo.²⁰

37. Ta ugovor torej dejansko ni uperjen zoper domnevno napako Splošnega sodišča pri presoji pristojnosti, ampak zoper vsebinsko odločitev in zlasti zoper vmesno ugotovitev v točki 112 izpodbijane sodbe, da se Komisija pri določanju števila dni dopusta tožečih strank ni smela opreti na novi člen 6 Priloge X h Kadrovskim predpisom. V kolikšnem obsegu naj se ta odločitev ohrani, bom preučila v nadaljevanju.

38. Izpodbijanje domnevne odredbe Splošnega sodišča iz prvega dela prvega pritožbenega razloga pa temelji na napačni razlagi izpodbijane sodbe, zato je ta pritožbeni razlog v tem delu treba zavrniti kot neutemeljen.

2. Obseg ugovora nezakonnosti

39. V drugem delu prvega pritožbenega razloga Svet ob podpori Komisije in Parlamenta graja, da je Splošno sodišče ugovor nezakonnosti, ki temelji na členu 277 PDEU, razširilo na celotno ureditev dopusta iz člena 6 Priloge X h Kadrovskim predpisom, torej tudi na ureditev za leti 2015 in 2016, čeprav so bili predmet tožbe samo sklepi o pravici do dopusta v letu 2014.

40. Namen člena 277 PDEU ni dopuščati stranki, da s poljubno tožbo izpodbija zakonitost katere koli uredbe. Nasprotno, pravilo, katerega nezakonnost se uveljavlja, se mora neposredno ali posredno uporabljati za zadevo, ki je predmet tožbe.²¹ Splošno sodišče je upravičeno natančno določilo, da je treba obseg ugovora nezakonnosti omejiti na to, kar je nujno potrebno za rešitev spora.²²

²⁰ Sodbi z dne 28. februarja 1989, Cargill (201/87, EU:C:1989:100, točka 21), in z dne 8. novembra 2001, Silos (C-228/99, EU:C:2001:599, točka 33).

²¹ Sodba z dne 13. julija 1966, Italija/Svet in Komisija (32/65, EU:C:1966:42, str. 487 nemške različice Zbirke). Glej tudi sodbo z dne 31. marca 1965, Macchiorlati Dalmás/Visoka oblast (21/64, EU:C:1965:30, str. 259 nemške različice).

²² Točka 30 izpodbijane sodbe in tam navedena sodna praksa Splošnega sodišča.

41. Vendar se je Splošno sodišče v točki 31 izpodbijane sodbe izreklo za dovolj široko razlago člena 277 PDEU, da se zagotovi učinkovit nadzor zakonitosti splošnih aktov institucij v korist oseb, ki nimajo pravice vložiti neposredne tožbe zoper te akte. Zato naj bi bilo treba področje uporabe člena 277 PDEU razširiti na akte institucij, ki so bili pomembni za sprejetje izpodbijane odločbe. Po mnenju Splošnega sodišča zato zadostuje, da navedena odločba temelji v bistvu na teh aktih, čeprav formalno niso bili pravna podlaga za te odločbe.

42. Te ugotovitve ne ustrezajo povsem sodni praksi Sodišča. Slednje meni, da je učinkovit nadzor na podlagi člena 277 PDEU potreben, samo če se izdajo izvedbene uredbe, ki se neposredno in posamezno nanašajo na tožeče stranke.²³

43. V primeru stroge uporabe te sodne prakse bi moral biti ugovor nezakonitosti omejen zgolj na prehodno ureditev za leto 2014 iz člena 6(2), prva alineja, Priloge X h Kadrovskim predpisom. Predmet spora so namreč določitve pravic do dopusta za to leto, ne pa določitve za naslednja leta.

44. Obrazložitev Splošnega sodišča iz točk od 32 do 35 izpodbijane sodbe, da je zaradi vezi, ki povezuje različne stopnje prehodne ureditve z dokončno ureditvijo, ugovor nezakonitosti upravičeno razširiti na vse ureditve, ne štejem za zadostno. Kajti dejansko bi bilo brez težav mogoče to vez prekiniti in presojo ugovora omejiti na prvo stopnjo prehodne ureditve. Poleg tega to ne bi izključevalo, da se v okviru njihovega namena upoštevata prehodna narava in povezava z dokončno ureditvijo dopusta.

45. Kljub temu menim, da je Splošno sodišče navsezadnje ravnalo pravilno. Ugovor nezakonitosti formalno resda ne more povzročiti ničnosti posredno izpodbijane ureditve in tudi nima pravnih učinkov med drugimi strankami. Vendar pa bi se s celovito presojo v obravnavanem postopku v praksi razjasnilo vprašanje, ali se lahko izpodbijana ureditev uporablja in se s tem ustvari precedens za podobne spore. Tudi v interesu organa za imenovanja je, da se čim prej razjasni, ali je nova ureditev dopusta zakonita. V primeru omejitve na ureditev za leto 2014 pa bi obstajalo tveganje nadaljnjih, dolgotrajnih sporov v zvezi z naslednjimi leti.

46. Presoja celotne ureditve tudi ne pomeni preseganja pravice tožečih strank do posrednega izpodbijanja. Celovita presoja nove ureditve niti ne presega trditev tožečih strank niti ne predstavlja novih vidikov. Nasprotno, tožeče stranke so v obravnavanem postopku stalno trdile, da izpodbijajo uporabo novih pravil o dopustu v prihodnjih letih. Da dve tožeči stranki medtem nista več delali v tretjih državah,²⁴ pa ne štejem za pomembno. Poleg tega se je v drugih postopkih izpodbijala tudi dokončna ureditev dopusta, saj potekata še dva postopka, ki se nanašata na leto 2019.²⁵ Končno stopnjo nove ureditve bi bilo treba preučiti najpozneje v teh postopkih.

47. Glede na to menim, da spora o novi ureditvi pravic do dopusta ni primerno razdeliti na posamezne postopke. S tem bi se po nepotrebnem rabila sredstva tako sodišč Unije kot tudi zadevnih strank.²⁶

48. Zato je treba drugi del prvega pritožbenega razloga Sveta zavrni kot neutemeljen.

49. Če pa se Sodišče ne bo strinjalo z mojim mnenjem, si sicer lahko predstavljam, da se obravnava tu konča in se zadeva vrne Splošnemu sodišču. Ni namreč mogoče izključiti, da bi Splošno sodišče prišlo do drugačnega sklepa, če bi preučilo samo prvo stopnjo prehodne ureditve, torej očitno manjšega zmanjšanja pravic do dopusta.

²³ Sodba z dne 6. marca 1979, Simmenthal/Komisija (92/78, EU:C:1979:53, točka 41).

²⁴ Točka 38 izpodbijane sodbe.

²⁵ Zadevi T-573/19 (DS in 718 drugih/Komisija in ESZD), ter T-576/19 (DV in 10 drugih/Komisija) (UL 2019, C 357, str. 38, 39 in 40).

²⁶ Glej sodbo z dne 6. novembra 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob (C-553/10 P in C-554/10 P, EU:C:2012:682, točka 61).

50. Vendar menim, da takšno ravnanje ne bi bilo smiselno, saj bi se s tem rešitev osnovnega spora zgolj odlašala. Zato naj Sodišče preuči tudi druge pritožbene razloge. V zvezi s tem je treba pripomniti, da naslednji preudarki načeloma v bistvu veljajo ne glede na to, ali se bo tožba pred Splošnim sodiščem omejila na prehodno ureditev za leto 2014. Sicer si je mogoče predstavljati, da tehtanje zadostnosti preostalih pravic na različnih stopnjah privede do različnih rezultatov, a bom v nadaljevanju razložila, da ni razloga, da se podvomi o kateri koli stopnji.²⁷

C. Utemeljenost tožbe pred Splošnim sodiščem (pritožba Komisije ter drugi in tretji pritožbeni razlog Sveta)

51. Po mnenju Splošnega sodišča nova ureditev ni združljiva s temeljno pravico do dopusta. Ni pa obravnavalo splošnega načela enakega obravnavanja, načela varstva legitimnih pričakovanj ter pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, na katere so se tožeče stranke tudi sklicevale.

52. V skladu s tem Komisija s svojima pritožbenima razlogoma graja določene vidike presoje temeljne pravice do dopusta iz člena 31(2) Listine, in sicer upoštevanje Direktive o delovnem času ter splošnega načela izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev zadevnih oseb, a tudi neupoštevanje drugih pravic tožečih strank in obravnavanja zakonodajalčeve diskrecijske pravice. Drugi in tretji pritožbeni razlog Sveta se nanašata na podobna vprašanja.

1. Povezava z Direktivo o delovnem času

53. Prvi del prvega pritožbenega razloga Komisije ter prvi del drugega pritožbenega razloga Sveta sta uperjena zoper dejstvo, da je Splošno sodišče upoštevalo Direktivo o delovnem času.

a) Upoštevanje same Direktive o delovnem času

54. Svet trdi, da je na prvem mestu Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da se je na Direktivo (v obravnavanem primeru Direktivo o delovnem času) v nekaterih primerih mogoče sklicevati zoper institucije Unije, ravnalo v nasprotju z ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero so direktive naslovljene na države članice, ne pa na institucije ali organe Unije. Zato naj se za določbe direktive ne bi moglo šteti, da se z njimi nalagajo obveznosti institucijam v njihovih razmerjih z njihovim osebjem.

55. Vendar je treba pritrditi tožečim strankam, da je ta trditev brezpredmetna. Z njo se izpodbijajo navedbe v točki 61 izpodbijane sodbe, na katerih sodba ne temelji. Splošno sodišče je namreč v točki 64 izrecno ugotovilo, da se v podporo ugovoru nezakonitosti na Direktivo o delovnem času ni mogoče sklicevati niti samostojno niti v povezavi s členom 1e(2) Kadrovskih predpisov,²⁸ zato da bi se novi člen 6 Priloge X h Kadrovskim predpisom razglasil za neuporabljiv.

56. To trditev Sveta je torej treba zavrniti.

b) Upoštevanje člena 31(2) Listine v povezavi z Direktivo o delovnem času

57. Po mnenju Sveta in Komisije je Splošno sodišče na drugem mestu napačno uporabilo pravo, ker je presodilo, da naj bi bil zakonodajalec zavezan z vsebino Direktive o delovnem času, ker je navedena v pojasnilih predsedstva k členu 31(2) Listine o temeljnih pravicah.

²⁷ Glej točko 121 in naslednje spodaj.

²⁸ Glej v zvezi s tem sodbo z dne 19. septembra 2013, Preveritev Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, točki 43 in 46).

58. Splošno sodišče je v točki 70 izpodbijane sodbe dejansko presodilo, da se novi člen 6 Priloge X h Kadrovskim predpisom ne bi smel uporabiti, če bi se izkazal za nezdržljiv s pravico do letnega dopusta, katere narava in namen izhajata iz člena 31(2) Listine v povezavi z Direktivo o delovnem času. Zato se v točkah od 67 do 69 sklicuje na pojasnila predsedstva Konvencije, v skladu s katerimi člen 31(2) Listine pomeni predvsem potrditve bistva Direktive o delovnem času. Zakonodajalec Unije naj vsebine navedene direktive ne mogel prezreti.

59. Pri teh premislekih se je napačno uporabilo pravo, ker razmerje med členom 31(2) Listine in Direktivo o delovnem času v njih ni ustrezno opisano.

60. V pojasnilih Konvencije je v zvezi s členom 31(2) Listine sicer navedeno, da ta določba temelji na Direktivi o delovnem času. Poleg tega je treba ta pojasnila v skladu s členom 52(7) Listine in členom 6(1), tretji pododstavek, PEU ustrezno upoštevati.²⁹

61. Vendar to ne pomeni, da je v člen 31(2) Listine vključena *celotna* Direktiva o delovnem času.

62. Kot pravilno trdi Komisija, je, nasprotno, v členu 31(2) Listine določena samo pravica do dopusta vsaj štirih tednov iz člena 7 Direktive o delovnem času.³⁰ Natančneje, pri členu 7 Direktive o delovnem času gre za določbo prava Unije, s katero je natančno določeno trajanje letnega dopusta, ki je zagotovljen s členom 31(2) Listine.³¹

63. Takšna podrobna določitev je potrebna, saj v členu 31(2) Listine trajanje plačanega letnega dopusta, torej pogoj za zagotovilo tega, ni določeno. S tem se trajanje dopusta razlikuje od drugih zagotovil iz člena 31(2), na primer od plačila med dopustom ali od kroga upravičencev, ki iz temeljne pravice izhajajo brez dodatne podrobne normativne določitve.³²

64. Temeljna pravica do dopusta je zato vsaj glede na trajanje plačanega letnega dopusta odvisna od normativne podrobne določitve.

65. Ta odvisnost ima posledice za presojo ureditev, v katerih je določeno trajanje plačanega letnega dopusta – kot je v sporni novi ureditvi. Ker je takšna ureditev potrebna, da dobi temeljna pravica do dopusta polni učinek, je glede na njeno naravo ni mogoče šteti za omejitev temeljne pravice v smislu člena 52(1) Listine in zato se nanjo tudi neposredno ne nanašajo zaveze, določene v tej določbi.

66. Čeprav torej za določitev trajanja pravice do dopusta ni potrebna utemeljenost na podlagi člena 52(1) Listine, pa je treba za to upoštevati vsaj načelo sorazmernosti, ki je eno od splošnih načel prava Unije. V skladu z njim ravnanja institucij Unije ne smejo prestopiti meje tistega, kar je primerno in nujno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, pri tem pa je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne glede na zastavljene cilje.³³

29 Sodbi z dne 6. novembra 2018, Bauer in Willmeroth (C-569/16 in C-570/16, EU:C:2018:871, točka 55), in z dne 6. novembra, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, točka 52). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v združenih zadevah TSN in AKT (C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:459, točka 106).

30 Sodbe z dne 22. novembra 2011, KHS (C-214/10, EU:C:2011:761, točka 37); z dne 22. maja 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, točka 14), in z dne 6. novembra 2018, Kreuziger (C-619/16, EU:C:2018:872, točka 29).

31 Glej sodbi z dne 6. novembra 2018, Bauer in Willmeroth (C-569/16 in C-570/16, EU:C:2018:871, točka 85), in z dne 6. novembra 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, točka 74).

32 Glej sodbi z dne 6. novembra 2018, Bauer in Willmeroth (C-569/16 in C-570/16, EU:C:2018:871, točki 83 in 84), in z dne 6. novembra 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, točki 72 in 73).

33 Sodbe z dne 13. novembra 1990, Fédesa in drugi (C-331/88, EU:C:1990:391, točka 13); z dne 5. oktobra 1994, Crispolti in drugi (C-133/93, C-300/93 in C-362/93, EU:C:1994:364, točka 41); z dne 12. julija 2001, Jippes in drugi (C-189/01, EU:C:2001:420, točka 81); z dne 9. marca 2010, ERG in drugi (C-379/08 in C-380/08, EU:C:2010:127, točka 86); z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točki 67 in 91), in z dne 30. aprila 2019, Italija/Svet (Ribolovne kvote za sredozemsko mečarico) (C-611/17, EU:C:2019:332, točka 55).

67. Zlasti pri zaključnem tehtanju med cilji in slabostmi določitve se lahko upoštevajo drugi vidiki, kot je minimalni dopust iz člena 7 Direktive o delovnem času ali bistvena vsebina temeljne pravice do plačanega letnega dopusta. Celotna direktiva pa pri tem nima vloge.

68. Zato je treba ugotoviti, da je v točkah 68 in 69 izpodbijane sodbe Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s sklepanjem, da zakonodajalca v zvezi s členom 31(2) Listine zavezuje celotna Direktiva o delovnem času.

69. Vendar ta napačna uporaba prava ne prispeva k uspešnosti ugovorov Komisije in Sveta, saj ne povzroči razveljavitve izpodbijane sodbe. Splošno sodišče namreč svoje odločitve ni oprlo na domnevno kršitev materialnih zagotovil iz Direktive o delovnem času. Nasprotno, trditev tožečih strank v zvezi z različnimi določbami Direktive o delovnem času je nazadnje zavrnilo.

2. Cilj izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev

70. V okviru drugega dela prvega pritožbenega razloga se Komisija sklicuje na napačno uporabo prava pri razlagi člena 31(2) Listine, ker je Splošno sodišče izhajalo iz tega, da zmanjšanje letnega dopusta iz člen 6 Priloge X h Kadrovskim predpisom ni združljivo z domnevnim načelom, v skladu s katerim se spodbuja izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev. Tako načelo naj ne bi imelo pravne podlage.

71. Tudi Svet v drugem delu svojega drugega pritožbenega razloga meni, da Splošno sodišče ni upoštevalo pomena člena 31(2) Listine o temeljnih pravicah. Meni, da v nasprotju s tem, kar je razsodilo Splošno sodišče, cilj tega člena ni izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, ampak zagotovitev ustrezne ravni varstva vseh delavcev v Uniji.

72. V točki 88 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče ugotovilo, da je namen pravice do letnega dopusta iz člena 31(2) Listine po njeni naravi spodbujati izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev delavcev. V točki 90 pa je ugotovilo, da zmanjšanja števila dni dopusta ni mogoče šteti za združljivo z načelom, katerega namen je spodbujati izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev zainteresiranih oseb.

73. V zvezi s tem je treba pritrditi trditvam Komisije in Sveta, da takšno načelo ni izrecno omenjeno niti v besedilu člena 31(2) Listine niti v pojasnilih. Nasprotno, zlasti Svet pravilno trdi, da je naslov člena 31 „[p]oštene in pravični delovni pogoji“.

74. Kljub temu se Splošno sodišče opira na pravo Unije, saj si v skladu s členom 151(1) PDEU Unija prizadeva med drugim za cilj izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev. Na podlagi pravne podlage, kar je zadaj člen 153 PDEU, je namen Direktive o delovnem času in s tem tudi njenega člena 7 uresničevanje tega cilja. Na tem cilju pa temelji tudi Listina Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev. Pravica do plačanega dopusta, navedena v točki 8 te listine, je v razdelku z naslovom „Izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev“. V skladu s pojasnili k Listini temelji temeljna pravica do dopusta med drugim na teh dveh dokumentih.

75. Sodišče je vsaj že priznalo, da je namen ureditve dopusta izboljšanje varovanja zdravja in varnosti delavcev.³⁴ Pri tem gre za posebne življenjske razmere in delovne pogoje.

³⁴ Sodbi z dne 12. novembra 1996, Združeno kraljestvo/Svet (C-84/94, EU:C:1996:431, točka 59), in z dne 19. septembra 2013, Preveritev Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, točki 44 in 59).

76. Posebej glede pravice do dopusta so tožeče stranke ustrezno poudarjale, da je treba dolžino dopusta v skladu s prakso držav *progresivno* uskladiti,³⁵ kar pomeni cilj izboljšanja.

77. Torej Splošno sodišče pri ugotovitvi v točki 88 izpodbijane sodbe, v kateri je pravici do letnega dopusta pripisalo namen izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev, prava ni napačno uporabilo.

78. Vendar pa gre Splošno sodišče predaleč s tem, da v točki 90 govori o načelu, saj niti iz upoštevnih dokumentov niti iz sodne prakse ne izhaja, da gre za načelo. S tem je cilju izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev v zvezi z razlago temeljne pravice do dopusta pripisalo težo, kakršne nima.

79. Problematična pa je predvsem presoja Splošnega sodišča, ali je ta namen upoštevan. Tudi ta cilj namreč ne more povzročiti, da bi se zmanjšanje pravic do dopusta moralo šteti za omejevanje temeljne pravice do dopusta iz člena 31(2) Listine.

80. Pri tem ni pomembno, ali cilj izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev na podlagi člena 151 PDEU Unijo zavezuje pri določanju pogojev zaposlovanja njenih uslužbencev. Splošno sodišče namreč člena 6 Priloge X h Kadrovskim predpisom ne presoja glede na člen 151 PDEU, temveč ta cilj uporablja v povezavi s členom 31(2) listine. V točki 90 izpodbijane sodbe namreč ugotovitev, da se omejuje temeljna pravica do dopusta in je zato nujna utemeljenost v skladu s členom 52(1) Listine, utemeljuje s tem, da precejšnjega zmanjšanja pravic do dopusta, določenega z novo ureditvijo, ni mogoče šteti za izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev.

81. Kot pa sem že razložila, takšna podrobna normativna določitev trajanja dopusta ni omejevanje temeljne pravice do dopusta, za katero je potrebna utemeljenost v skladu s členom 52(1) Listine. Nasprotno, to potrebno in podrobno določitev je treba presojati glede na načelo sorazmernosti.³⁶ V okviru tega načela cilj izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev pride v upoštevanje šele pozneje, namreč pri tehtanju med cilji ureditve in z njo povezanimi negativnimi posledicami.

82. Vendar napačna uporaba prava pri razlagi člena 31(2) Listine v smislu, da je v njem določeno načelo izboljšanja delovnih pogojev in da je treba zato vsako poslabšanje delovnih pogojev šteti za omejevanje te temeljne pravice, sama po sebi ne povzroči razveljavitve izpodbijane sodbe. Ni namreč izključeno, da presoja utemeljenosti takšnega posega privede do enakega rezultata kot presoja sorazmernosti podrobne določitve te temeljne pravice. V tem primeru bi zadostovalo, da se obrazložitev Splošnega sodišča nadomesti.

3. Upoštevanje drugih vidikov v zvezi z omejitvijo temeljne pravice do dopusta

83. S tretjim delom prvega pritožbenega razloga Komisija izpodbija preudarke v točkah od 91 do 96 izpodbijane sodbe, s katerim poskuša Splošno sodišče ovreči trditve, navedene zoper omejitve temeljne pravice do dopusta. Te premisleke izpodbijata tudi Svet in Parlament.

84. Tudi v zvezi s tem velja, da metoda, ki jo je za presojo temeljne pravice uporabilo Splošno sodišče, ni prepričljiva. Ali so te trditve in preudarki Splošnega sodišča upoštevni, je treba preučiti zlasti v zvezi s tehtanjem.

³⁵ Sodbe z dne 26. junija 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, točka 39); z dne 6. novembra 2018, Bauer in Willmeroth (C-569/16 in C-570/16, EU:C:2018:871, točka 82), in z dne 6. novembra 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, točka 71).

³⁶ Glej zgoraj točko 65 in naslednje.

4. Sorazmernost nove ureditve in zakonodajalčeva diskrecijska pravica

85. V zvezi s presojo sorazmernosti in zlasti ciljem izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev zadevnih oseb je torej pomemben zlasti drugi pritožbeni razlog Komisije ter drugi del drugega pritožbenega razloga Sveta in njegov tretji pritožbeni razlog.

a) Merilo za preizkus

86. Komisija trdi, da Splošno sodišče ni upoštevalo, da ima zakonodajalec široko diskrecijsko pravico pri spremembi Kadrovskih predpisov in da je kršitev načela sorazmernosti mogoče ugotoviti, le če je zakonodajalec očitno prestopil meje te diskrecijske pravice.

87. Tudi Svet poudarja nujnost, da ima zakonodajalec možnost kompromisov – tako v zvezi z dopustom kot tudi v zvezi s plačilom ali delovnim časom – glede na spremembe v družbi, socialni napredek ter znanstveni in tehnični razvoj.

88. Splošno sodišče v točki 100 izpodbijane sodbe vsekakor izrecno priznava, da ima zakonodajalec širok manevrski prostor, da prilagodi Kadrovske predpise in da kadar koli spremeni, tudi zanje na slabše, pravice in obveznosti uradnikov.³⁷

89. To merilo ustreza ustaljeni sodni praksi v zvezi s sodnim nadzorom pogojev, pod katerimi je bilo to načelo sorazmernosti uporabljeno na zakonodajnem področju Unije. Zakonodajalec ima v okviru izvajanja svojih pristojnosti široko diskrecijsko pravico na področjih, na katerih se njegovo delovanje nanaša tako na politične kot na gospodarske ali socialne izbire in na katerih je dolžan podati kompleksne presoje in ocene. Zato ni pomembno, ali je bil ukrep, sprejet na tem področju, edini ali najboljši možen, temveč lahko samo očitna neprimernost tega ukrepa glede na cilj, ki ga pristojna institucija želi doseči, vpliva na zakonitost tega ukrepa.³⁸

90. Vendar Splošno sodišče ni preučilo, ali je nova ureditev primerna, ampak se je v točkah 98 in 100 izpodbijane sodbe prepričalo, da je zakonodajalec preveril, ali nova ureditev dejansko ustreza zastavljenim ciljem splošnega interesa in glede na tak cilj ne pomeni čezmernega in nedopustnega posega, ki bi škodoval bistvu tako zagotovljenih pravic. Ukvarjalo se je zlasti s tem, ali je zakonodajalec v celoti poznal dejstva in se odločil po tem, ko je podrobno, skrbno in nepristransko preučil vse pomembne elemente.

91. Tudi to v veliki meri ustreza sodni praksi, saj mora zakonodajalec Unije svojo izbiro utemeljiti na objektivnih merilih. V okviru presoje omejitev, vezanih na različne možne ukrepe, mora tudi preučiti, ali cilji sprejetega ukrepa upravičujejo negativne posledice, celo precejšnje, za posamezne zadevne osebe.³⁹

³⁷ Glej sodbi z dne 22. decembra 2008, Centeno Mediavilla in drugi/Komisija (C-443/07 P, EU:C:2008:767, točka 60), in z dne 4. marca 2010, Angé Serrano in drugi/Parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, točka 82).

³⁸ Sodbe z dne 8. junija 2010, Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 52); z dne 4. maja 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, točka 49), in z dne 30. aprila 2019, Italija/Svet (Ribolovne kvote za sredozemsko mečarico) (C-611/17, EU:C:2019:332, točka 56).

³⁹ Sodbe z dne 8. junija 2010, Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 53); z dne 17. oktobra 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točka 49), in z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet (C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 79).

92. Poleg tega tudi tak sodni nadzor z omejenim obsegom zahteva, da lahko institucije Unije, ki so avtorice zadevnega akta, pri Sodišču dokažejo, da je bil akt sprejet z dejanskim izvajanjem njihove diskrecijske pravice oziroma njihovega polja proste presoje, ki predpostavlja upoštevanje vseh upoštevanih podatkov in okoliščin položaja, ki ga ta akt ureja.⁴⁰ Iz tega izhaja, da morajo biti te institucije Unije zmožne vsaj predložiti ter jasno in nedvoumno razložiti osnovne podatke, ki jih je bilo treba upoštevati za utemeljitev izpodbijanih ukrepov tega akta in od katerih je bilo odvisno izvajanje njihove diskrecijske pravice.⁴¹

b) Upoštevne okoliščine

93. Presoja teh vidikov navsezadnje odločilno vpliva na izid obravnavanih pritožb, saj izpodbijana sodba odločilno temelji na tem, da je Splošno sodišče zavrnilo ustrezne trditve institucij, in sicer njihove trditve v zvezi s ciljema stroškovne učinkovitosti in varčevanja pri stroških, posodobitvijo, pravicami do dodatnega dopusta zaradi starosti in naziva, pravicami do posebnega dopusta za počitek zaradi zelo težkih življenjskih razmer ter določenimi ekonomskimi prednostmi, ki jih imajo uslužbenci v tretjih državah.

i) Stroškovna učinkovitost in varčevanje pri stroških

94. V točki 102 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče zavrnilo cilj zagotoviti boljšo stroškovno učinkovitost uradnikov in uslužbencev, ki delajo v tretjih državah, ter hkrati varčevati pri stroških. Pri tem se je oprlo na četrto uvodno izjavo Direktive o delovnem času, v skladu s katero izboljšanje varnosti in zdravja ne sme biti podrejeno zgolj ekonomskim merilom. Poleg tega se je Splošno sodišče sklicevalo na to, da se na preudarke glede nujnosti varovanja finančnih interesov Unije ni mogoče sklicevati, da bi se upravičila kršitev pravice do plačanega letnega dopusta. Iz tega naj bi sledilo, da taki cilji ne morejo upravičiti posega v pravico do letnega dopusta, zagotovljeno s členom 31(2) Listine.

95. V zvezi s posegom v temeljno pravico do dopusta same določitve trajanja dopusta zlasti ni mogoče enačiti z omejitvami plačevanja dopusta. Slednja je omejitev temeljne pravice do plačanega dopusta, prva pa je – kot sem že razložila –⁴² nujna konkretizacija temeljne pravice. Pri tehtanju, ki je pri tem potrebno, se lahko upoštevajo cilji ureditve, s katerimi omejitev morda ne bi mogli upravičiti.

96. Torej mora biti mogoče – čeprav s preudarki glede financ ni mogoče izpodbijati pravice do plačila med dopustom,⁴³ ki je zagotovljena kot temeljna pravica – da se pri podrobni določitvi obsega pravic do dopusta upoštevajo zlasti negativne posledice za delodajalce. Delovno razmerje, ki vključuje pravice do dopusta, namreč na obeh straneh temelji na tehtanju stroškov in koristi. Delodajalcu predstavljajo pravice do dopusta stroške, zato so finančni vidik, ki ga ni mogoče prezreti.

40 Sodbe z dne 7. septembra 2006, Španija/Svet (C-310/04, EU:C:2006:521, točka 122); z dne 18. decembra 2008, Afton Chemical (C-517/07, EU:C:2008:751, točka 34); z dne 21. junija 2018, Poljska/Parlament in Svet (C-5/16, EU:C:2018:483, točka 152), in z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet (C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 81). Glede spremembe Kadrovskih predpisov glej v tem smislu sodbo z dne 4. marca 2010, Angé Serrano in drugi/Parlament (C-496/08 P, EU:C:2010:116, točka 86). Glej tudi sodbo z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točki 78 in 84).

41 Sodbe z dne 7. septembra 2006, Španija/Svet (C-310/04, EU:C:2006:521, točka 123); z dne 21. junija 2018, Poljska/Parlament in Svet (C-5/16, EU:C:2018:483, točka 153), in z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet (C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 81).

42 Glej točke od 65 do 67 zgoraj.

43 Sodba z dne 19. septembra 2013, Preveritev Komisija/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, točke od 52 do 55).

97. Pomembnejša je učinkovita zaščita varnosti in zdravja delavcev, ki ne sme biti podrejena zgolj ekonomskim merilom.⁴⁴ Vendar je težko trditi, da bi vsakršno zmanjšanje pravic do dopusta zaščito varnosti in zdravja nujno ogrozilo. To velja toliko bolj, če se zmanjšajo pravice do dopusta, ki so bile več kot enkrat obsežnejše od minimalnega dopusta v skladu s členom 7 Direktive o delovnem času in so znatno presegle pravice do dopusta drugih uslužbencev.

98. Zato je bilo s popolno zavrnitvijo cilja stroškovne učinkovitosti in varčevanja pri stroških v točki 102 izpodbijane sodbe pravo napačno uporabljeno.

ii) Posodobitev

99. Drugi cilj nove ureditve je posodobitev delovnih pogojev osebja, zaposlenega v tretjih državah.

100. V zvezi s tem Splošno sodišče v točki 106 izpodbijane sodbe zavrača sklepanje, da je zmanjšanje dopusta upravičeno zaradi razvoja letalskega prometa in možnosti večje uporabe komunikacij po internetu. Glede letalskega prevoza meni, bi lahko vplival kvečjemu na priznani potovalni čas. Boljše možnosti komunikacije pa naj s pravico do dopusta ne bi bile povezane.

101. Vendar Splošno sodišče s tem ni upoštevalo, da je pri zadevnih osebah dopust v še večji meri kot pri drugih uslužbencih Unije namenjen ohranjanju povezanosti z domovino. To je odločilna razlika v primerjavi s splošno sodno prakso v zvezi z dopustom. V tej se predpostavlja, da delavci praviloma delajo v svoji domovini in lahko dopust uporabljajo zgolj za počitek in prostočasne dejavnosti. Za povezanost z domovino je vsekakor pomembno, ali obstajajo pogoste, cenovno dostopne letalske povezave. Te omogočajo pogostejše vračanje v domovino. Poleg tega lahko – ne glede na priznani potovalni čas – skrajšajo dejanski čas potovanja, da ostane več časa za pravi dopust.

102. Na podobnem razmišljanju temelji navsezadnje trditev o komunikacijah po internetu. Medtem ko smo bili prej odvisni od dragih in morda tudi neakovostnih telefonskih povezav ter od komunikacije po pošti, lahko danes s komunikacijo po internetu povezanost z domovino vzdržujemo pod bistveno boljšimi pogoji in na primer uporabljamo video telefonijo. Ta lažja komunikacija osebne stika sicer ne more povsem nadomestiti, vendar vsaj nekoliko zmanjšuje potrebo po njem.

103. Popolna zavrnitev tega razmišljanja me zato ne prepriča.

104. Poleg tega Splošno sodišče v točki 107 izpodbijane sodbe zavrača trditev, da naj bi nova ureditev zadoščala potrebam majhnih delegacij Unije, katerih zmožnost delovanja ogrožajo prekomerne odsotnosti zaradi dopusta. Pri tem je menilo, da ni razvidno, da je zato treba omejiti pravice do dopusta za vse delegacije, niti ni pojasnjeno, da ne obstaja nobena druga možnost.

105. Vendar je zmožnost delovanja prizadetih služb dejansko vključena pri tehtanju, ki ga je treba opraviti glede obsega pravic do dopusta. In okoliščine, da odsotnosti zaradi dopustov na manjše delegacije zelo močno vplivajo, pri tem iz tehtanja ni mogoče izključiti.

106. Zato je Splošno sodišče tudi v točkah 106 in 107 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo.

⁴⁴ Sodbi z dne 26. junija 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356, točka 59), in z dne 14. maja 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, točka 66).

iii) Pravice do dodatnega dopusta zaradi starosti in naziva

107. V točki 109 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče ugotovilo, da se ne zdi, da je zakonodajalec upošteval okoliščino, da se uradnikom in drugim uslužbencem, ki delajo v Uniji, na podlagi člena 57 Kadrovske predpise dopust, do katerega so upravičeni, glede na njihovo starost in naziv poveča s 24 na do 30 delovnih dni.

108. Pri tem Splošno sodišče očitno domneva, da uslužbenci, ki delajo v tretjih državah, nimajo teh pravic do dodatnega dopusta.

109. V zvezi s tem je res, da Priloga X h Kadrovskim predpisom ne napotuje izrecno na člen 57. Vendar iz podrobnih pravil za uporabo člena 57, ki jih je predložila Komisija, ne izhaja, da so bile zadevne osebe po izteku prehodne ureditve leta 2016 upravičene do teh dodatnih dni dopusta.⁴⁵

110. Zato je Splošno sodišče z ugotovitvijo v točki 109 izpodbijane sodbe trditev Komisije izkrivilo. Te pravice do dopusta bi se, nasprotno, pri tehtanju morale upoštevati.

iv) Dopust za počitek zaradi zelo težkih življenjskih razmer

111. Sicer se zdi, da je Splošno sodišče upoštevalo, da je omejitev pravice do dopusta načeloma mogoče nadomestiti z možnostjo, da se v skladu s členoma 8(1) in 9(2) Priloge X h Kadrovskim predpisom prejme do 15 dni posebnega dopusta za počitek zaradi zelo težkih življenjskih razmer v kraju zaposlitve. Vendar je Splošno sodišče v točki 110 izpodbijane sodbe ugotovilo, da se ne zdi, da je zakonodajalec preučil, ali posebni dopust za počitek zagotavlja zadostno varovanje zdravja in varnosti. Pri tem je videti, da je Splošno sodišče domnevalo, da je ta dopust za počitek le izjema in mora biti prej odobren s posebnim obrazloženim sklepom.

112. Vendar ta domneva izkrivlja informacije, ki jih je Komisija navedla v zvezi s pogoji za uporabo te ureditve. Za vsako lokacijo se namreč na podlagi lokalnih razmer določi, v kolikšnem obsegu se prizna ta posebni dopust za počitek.⁴⁶

113. V skladu s to ureditvijo je bilo na primer treba leta 2013 za Afganistan odobriti 15 dni posebnega dopusta za počitek, za Haiti dvanajst dni in za Slonokoščeno obalo šest dni.⁴⁷ Poleg tega se za vsak dopust za počitek priznata vsaj dva dneva potovalnega časa⁴⁸ in glede na obseg posebnega dopusta za počitek je dopustna razdelitev na od dve do pet obdobj. Kot namembni kraj se za zgoraj navedene lokacije šteje Bruselj. Za določene lokacije v jugovzhodni Aziji pa je za namembni kraj določen Phuket na Tajskem. Namembni kraji so očitno pomembni predvsem za povračilo potnih stroškov, vendar pa uslužbenci niso zavezani, da posebni dopust za počitek preživljajo tam.⁴⁹

114. Glede razmišljanja, poudarjenega v točki 93 izpodbijane sodbe, da naj bi se dopust za počitek povezoval s strokovnimi izobraževanji: to ne pomeni, da se takšnemu dopustu zmanjšuje pomen počitka, saj naj bi se glede na navedbe Sveta strokovno izobraževanje izvajalo pred ali po takšnem dopustu.

45 Priloga R.9 odgovora Komisije z dne 13. novembra 2017 na vprašanja Splošnega sodišča (str. 57 prilog).

46 Glej odločbo Komisije z dne 16. decembra 2013 o upravljanju dopusta za počitek v skladu s členom 8 Priloge X h Kadrovskim predpisom (Priloga R.1 k odgovoru Komisije z dne 13. novembra 2017 na vprašanja Splošnega sodišča) in odločbo operativnega direktorja Evropske službe za zunanje delovanje z dne 25. julija 2012 (Priloga R.3 k odgovoru Komisije).

47 Odločba operativnega direktorja Evropske službe za zunanje delovanje z dne 25. julija 2012 (glej opombo 46 zgoraj).

48 Člen 5 odločbe Komisije z dne 16. decembra 2013 (glej opombo 46 zgoraj).

49 Glej člen 4 odločbe Komisije z dne 16. decembra 2013 (glej opombo 46 zgoraj).

115. Torej ni sporno, da posebni dopust za počitek v nasprotju z mnenjem tožečih strank vsekakor lahko prispeva k temu, da ustreza funkcijam letnega dopusta. Zato bi ga Splošno sodišče moralo upoštevati pri presoji nove ureditve in zlasti pri tehtanju.

v) Ekonomske prednosti

116. Splošno sodišče pa je v nasprotju z mnenjem Komisije, Sveta in Parlamenta v točkah 94 in 95 izpodbijane sodbe upravičeno zavrnilo upoštevanje različnih ekonomskih privilegijev zadevnih oseb. Pri tem gre sicer tudi za življenjske razmere in delovne pogoje, vendar ekonomske prednosti izgube dopusta ne morejo nadomestiti.⁵⁰ Čeprav je plačilo dopusta zagotovljeno kot temeljna pravica, mora namreč delavec običajno imeti na razpolago dejanski počitek, zato da se zagotovi učinkovito varstvo njegove varnosti in njegovega zdravja.⁵¹ Ekonomsko nadomestilo je pomembno, samo če zaradi prenehanja delovnega razmerja dopusta dejansko ni več mogoče uveljaviti.⁵²

c) Vmesni predlog

117. Zato je treba ugotoviti, da Splošno sodišče pri presoji uporabe načela sorazmernosti ni upoštevalo odločilnih vidikov. Ta napačna uporaba prava se nanaša na osnovo, na kateri je Splošno sodišče odločilo o ugovoru nezakonitosti člena 6 Priloge X h Kadrovskim predpisom in o sporni odločitvi.

118. Izpodbijano sodbo je zato treba razveljaviti.

VI. Tožba pred Splošnim sodiščem

119. V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko to v primeru razveljavitve odločbe Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje, ali pa zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

120. V zvezi s tožbenim razlogom, ki ga je obravnavalo Splošno sodišče, je o zadevi mogoče dokončno odločiti.

121. Pri tem predstavljajo zgoraj navedeni vidiki, glede katerih je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker jih ni upoštevalo, pomembne elemente utemeljenosti, ki jih je zakonodajalec v utemeljitvi nove ureditve vsaj nakazal. V sodnem postopku so zadevne institucije to nakazano utemeljitev nato zadostno pojasnile v smislu zgoraj navedene sodne prakse.⁵³

122. Cilja stroškovne učinkovitosti in varčevanja pri stroških ter posodobitve sta legitimna. Nova ureditev lahko prispeva k doseganju teh ciljev. Drugo sredstvo, ki bi bilo manj omejujoče, ni razvidno.

123. Glede tehtanja prednosti in slabosti je teža slabosti za zadevne uslužbence manjša zaradi že obravnavanih vidikov.⁵⁴

⁵⁰ Glej v tem smislu sodbo z dne 6. aprila 2006, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-124/05, EU:C:2006:244, točka 32).

⁵¹ Sodba z dne 6. aprila 2006, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-124/05, EU:C:2006:244, točka 29).

⁵² Sodba z dne 20. januarja 2009, *Schultz-Hoff* in drugi (C-350/06 in C-520/06, EU:C:2009:18, točka 56).

⁵³ Glej točko 92 zgoraj.

⁵⁴ Glej zgoraj točko 99 in naslednje.

124. Poudariti je treba zlasti posebni dopust za počitek iz člena 8 Priloge X h Kadrovskim predpisom, ki posebej omogoča, da se zadovoljujejo večje potrebe po dopustu zaradi zelo težkih življenjskih razmer. Poleg tega je treba upoštevati, da število upravičenih dni dopusta še vedno znatno presega minimalni dopust, določen v členu 7 Direktive o delovnem času, in je vsaj delno zaradi posebnega dopusta za počitek in dodatnih dni za potovanje večje od števila dni dopusta, do katerega so upravičeni drugi uslužbenci Unije, ki tudi večinoma delajo zunaj svojih matičnih držav.

125. Poleg tega postopno triletno uvajanje nove ureditve njene posledice dodatno blaži.

126. Cilj izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev dopustnosti nove ureditve ne postavlja pod vprašaj. Splošno sodišče je sicer pravilno ugotovilo, da omejitve pravic do dopusta ni mogoče šteti za izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev zadevnih oseb.

127. Vendar teg cilja, kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 90 izpodbijane sodbe, ni mogoče razumeti tako, da nasprotuje vsakršnemu omejevanju pravic delavcev. Nasprotno, cilj izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev je treba razumeti tako, da je uresničevanje pravic delavcev navsezadnje odvisno od vseh okoliščin trga dela.

128. V obravnavanem primeru bi poleg tega dobre življenjske razmere in dobri delovni pogoji zadevnih oseb šli na račun življenjskih razmer in delovnih pogojev evropskih davkoplačevalcev. Ti imajo vrh tega v povprečju precej manj dopusta.

129. Zato je treba zakonodajalcu tudi pri uresničevanju cilja izboljšanja življenjskih razmer in delovnih pogojev delavcev priznati široko polje proste presoje, ki ga smeta sodišči Unije vsebinsko preizkusiti zgolj glede očitnih napak pri presoji.⁵⁵

130. Glede na te preudarke zakonodajalcu v zvezi s tehtanjem med negativnimi posledicami nove ureditve in njenimi prednostmi ni mogoče očitati očitne napake pri presoji.

131. Zato je treba ta tožbeni razlog zavriniti.

132. Do tega sklepa pa bi se prišlo še toliko bolj gotovo, če bi bil predmet ugovora nezakonitosti omejen na prvo stopnjo nove ureditve,⁵⁶ torej na člen 6(1), prva alineja, Priloge X h Kadrovskim predpisom. V skladu s tem namreč zadevnim osebam za leto 2014 ostane še znatno več dni dopusta kot v naslednjih letih.

133. Kot je Komisija pravilno navedla, pa se Splošno sodišče v obravnavanem postopku⁵⁷ še ni izreklo o ostalih tožbenih razlogih, torej o tem, ali je nova ureditev v skladu s splošnim načelom enakega obravnavanja, načelom varstva legitimnih pričakovanj in pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja. Zato o zadevi v nasprotju s predlogom Sveta – ki tudi v preostalem ni utemeljen – v tem delu ni mogoče dokončno odločiti, ampak jo je treba v skladu s predlogom Komisije vrniti Splošnemu sodišču, da odloči o teh tožbenih razlogih.

VII. Stroški

134. V skladu s členom 184(2) Poslovnika Sodišče odloči o stroških, če je pritožba utemeljena in če samo dokončno odloči v sporu. Ker v tem primeru ni tako, se odločitev o stroških pridrži.

⁵⁵ Glej v tem smislu sodbe z dne 13. maja 1997, Nemčija/Parlament in Svet (jamstvo za vloge) (C-233/94, EU:C:1997:231, točka 48), v zvezi z varstvom potrošnikov, ter z dne 14. julija 1998, Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, točka 35), in z dne 21. decembra 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, točka 46), v zvezi s ciljem visoke ravni varstva okolja.

⁵⁶ Glej točki 49 in 50 zgoraj.

⁵⁷ Glej sodbo istega senata Splošnega sodišča z dne 4. decembra 2018, Janoha in drugi/Komisija (T-517/16, neobjavljena, EU:T:2018:874).

VIII. Predlog

135. Sodišču zato predlagam, naj odloči:

1. Nasprotna pritožba Sveta Evropske unije v zadevi C-119/19 P se zavrže kot nedopustna.
2. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 4. decembra 2018, Carreras Sequeros in drugi/Komisija (T-518/16, EU:T:2018:873), se razveljavi.
3. Prvi tožbeni razlog v zadevi T-518/16, Carreras Sequeros in drugi/Komisija, ki se nanaša na domnevno kršitev posebne narave in namena pravice do letnega dopusta, se zavrne.
4. Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da odloči o ostalih tožbenih razlogih.
5. Pritožba Sveta v zadevi C-126/19 P se v preostalem delu zavrne.
6. Odločitev o stroških se pridrži.