Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 20. září 2012 [1]

Věc C-363/11

Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismouproti Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou,
za přítomnosti:
Konstantina Antonopoulose

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Elegktiko Synedrio (Řecko)]

„Řízení o předběžné otázce — Pojem ‚soud členského státu' ve smyslu článku 267 SFEU — Účetní dvůr rozhodující o schválení státního výdaje ex ante — Sociální politika — Pracovní smlouva na dobu určitou — Pracovní a pracovněprávní podmínky — Pracovní volno k výkonu odborové činnosti"

1. Elegktiko Synedrio (účetní dvůr) (Řecko) žádá v kontextu řízení, které před ním probíhá, o poskytnutí odpovědí na čtyři otázky týkající se souladu vnitrostátních právních předpisů, jejichž výsledkem je, že mají-li zaměstnanci veřejného sektoru nárok na pracovní volno k výkonu odborové činnosti, náleží jim po dobu tohoto volna odměna za práci v závislosti na klasifikaci pracovněprávního vztahu, konkrétně na tom, zda jde o pracovní poměr na dobu určitou nebo neurčitou, s právem Evropské unie (dále jen „EU").

2. Elegktiko Synedrio ve svém předkládacím usnesení žádá rovněž o objasnění toho, zda se v řízení, které před ním probíhá, má pokládat za „soud členského státu" ve smyslu článku267 SFEU, jak ho vyložil Soudní dvůr. Je tedy třeba zkoumat i tuto otázku.

3. Rozdělím tudíž své stanovisko na dvě části: první – pravomoc Elegktiko Synedrio podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu článku 267 SFEU a druhou – položené předběžné otázky.

4. Písemná vyjádření předložili K. Antonopoulos, o jehož nárok na odměnu za práci po dobu pracovního volna se jedná, řecká vláda a Komise. Na jednání konaném dne 14. července 2012 přednesli titíž zúčastnění své řeči, v rámci kterých byli požádáni, aby se zaměřili na pravomoc Elegktiko Sinedrio podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

1 — Původní jazyk: angličtina.

K pravomoci Elegktiko Synedrio podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Právní rámec

Právo EU

5. Podle prvního pododstavce článku 267 SFEU má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu práva EU. Druhý pododstavec téhož článku stanoví: „Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce."

Řecké právo

6. Elegktiko Synedrio byl zřízen krátce poté, co Řecko získalo nezávislost na Osmanské říši, a to dekretem ze dne 27. září 1833, jako orgán vykonávající jak správní, tak soudní funkce na základě modelu francouzského Cour des Comptes (účetní dvůr).

7. Část tři oddíl I řecké ústavy z roku 1975, ve znění změn a doplňků, upravuje státní strukturu. V tomto oddíle se nachází článek 26, který zakotvuje dělbu moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Oddíl V (články 87 až 100A) upravuje moc soudní.

8. Článek 87 zejména stanoví, že soudní moc vykonávají soudy složené z profesionálních soudců, kteří jsou při výkonu funkce nezávislí a při plnění úkolů jsou vázáni pouze ústavou a zákony.

9. Článek 93 řecké ústavy stanoví zejména:

„2. Řízení před soudy jsou veřejná s výjimkou případů, kdy soud rozhodne, že přítomnost veřejnosti by mohla být v rozporu s obecně uznanými morálními zásadami, nebo když to vyžadují zvláštní důvody ochrany soukromého nebo rodinného života účastníků řízení.

3. Všechna rozhodnutí soudu musí být výslovně a řádně odůvodněna a vyhlášena veřejně. […]"

10. Článek 98 ústavy stanoví:

„1. Do pravomoci Elegktiko Synedrio patří zejména:

a) kontrola hospodaření státu, místních orgánů nebo jiných právnických osob, které podléhají jeho kontrole na základě zvláštní právní úpravy;

b) kontrola smluv o vysoké hospodářské hodnotě, jejichž smluvní stanou je stát nebo jakákoliv jiná právnická osoba postavená na základě zákona pro tyto účely na roveň státu;

c) kontrola účetnictví státu, místních orgánů nebo jiných právnických osob, které podléhají kontrole stanovené v písm. a);

d) předkládání poradních stanovisek k návrhům zákonů týkajících se důchodů nebo uznání počtu odpracovaných let pro účely přiznání důchodu v souladu s čl. 73 odst. 2, a ke všem dalším záležitostem vymezeným zákonem;

e) zpracovávání a předkládání zprávy o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu parlamentu v souladu s čl. 79 odst. 7;

f) rozhodování právních sporů týkajících se přiznání důchodů a kontroly účetnictví podle písm. c);

g) rozhodování ve věcech týkajících se odpovědnosti civilních nebo vojenských zaměstnanců státu, zaměstnanců místních orgánů nebo jiných právnických osob veřejného práva za škodu způsobenou úmyslně nebo z nedbalosti státu, místním orgánům nebo právnickým osobám veřejného práva.

2. Pravomoci Elegktiko Synedrio jsou upraveny zákonem a vykonávány v souladu s ním.

Ustanovení čl. 93 odst. 2 a 3 se neuplatní v případech uvedených v písm. a) až d) předchozího odstavce.

3. Rozhodnutí Elegktiko Synedrio v případech uvedených v odstavci 1 nepodléhají přezkumu ze strany Symvoulio tis Epikrateias [státní rada].“

11. Statut Elegktiko Synedrio je kodifikován v prezidentském dekretu 774/1980 (dále jen „prezidentský dekret“).

12. Podle článku 3 uvedeného dekretu se Elegktiko Sinedrio skládá z předsedy, několika místopředsedů a soudců, kteří jsou rozděleni do dvou kategorií [2].

13. Článek 4 stanoví, že Elegktiko Synedrio při výkonu činnosti pomáhají soudní úředníci. Tento orgán na své internetové stránce [3] uvádí: „kontrolní úřady pod vedením komisařů účetního dvora (tj. soudních zaměstnanců s vysokoškolským vzděláním, kteří mají nejméně patnáctiletou praxi a zastávají funkci vedoucího odboru) působí na ministerstvech, prefekturách a ve větších obcích a mají pravomoc provádět kontroly jak *ex ante*, tak *ex post*. […]“

14. Článek 7 upravuje složení jednotlivých soudních kolegií Elegktiko Synedrio. Podle čl. 7 odst. 1 může Elegktiko Synedrio zasedat v plénu, v senátech nebo v „klimakia“ (což je patrně kolegium *sui generis*, které vykonává jak soudní, tak správní funkce). Podle čl. 7 odst. 3 každému senátu předsedá místopředseda (nebo předseda) a zasedají v něm čtyři soudci; dva soudci první kategorie („symvouloi“) a dva soudci druhé kategorie („paredroi“); posledně uvedení soudci mají pouze poradní funkci a nemají vliv na konečné rozhodnutí.

15. Článek 17 prezidentského dekretu upravuje pravomoc Elegktiko Synedrio kontrolovat, zda jsou výdaje státu oprávněně schváleny a zda jsou v souladu se všemi relevantními právními předpisy (čl. 17 odst. 1). Při této kontrole může Elegktiko Synedrio přezkoumat všechny dodatečně vzniklé otázky, aniž jsou dotčena ustanovení týkající se *res judicata* (čl. 17 odst. 3), ale není oprávněn přezkoumávat vhodnost správních aktů (čl. 17 odst. 5).

16. Článek 19 odst. 1 prezidentského dekretu stanoví, že kontrolu *ex ante* příkazů k úhradě souvisejících s výdajem ministerstev vykonávají v závislosti na konkrétním případu buď soudci druhé kategorie, nebo komisaři Elegktiko Synedrio, již působí na příslušném ministerstvu.

17. Podle čl. 21 odst. 1 prezidentského dekretu nesmí příslušný soudce druhé kategorie nebo komisař schválit výdaj, který není v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 17 odst. 1. Pokud je mu výdaj následně znovu předložen ke schválení a on má za to, že stále není v souladu s těmito podmínkami, musí věc postoupit příslušnému senátu Elegktiko Synedrio, který vydá konečné rozhodnutí.

2 — Řecká vláda na jednání potvrdila, že soudci jsou profesionálními soudci ve smyslu článku 87 ústavy.

3 — http://www.elsyn.gr/elsyn/files/Greece0012.pdf.

18. Z předkládacího usnesení vyplývá, že v souladu s článkem 141 prezidentského dekretu 1225/1981 (a bez ohledu na druhý pododstavec čl. 98 odst. 2 ústavy) musí být v daném rozhodnutí uvedeny důvody, o něž se opírá. Na jednání však bylo uvedeno, že žádné ustanovení nevyžaduje, aby bylo řízení veřejné a aby účastníci řízení předložili svá vyjádření.

19. Z předkládacího usnesení dále vyplývá, že řízení před Elegktiko Synedrio v takových případech, o jaký se jedná ve věci v původním řízení, se týká nejen komisaře a orgánu, jehož výdaj nebyl schválen – jelikož pro něj je jeho rozhodnutí závazné – ale také třetí strany, která se domáhá plnění představujícího tento výdaj. Zájmy této třetí strany zastupuje dotčený orgán, avšak ten se v případě zamítavého rozhodnutí dotyčného senátu může, za určitých okolností, obrátit na tento senát s návrhem, aby vzal své rozhodnutí zpět. S výjimkou těchto omezených okolností je toto rozhodnutí konečné a není možné proti němu podat opravný prostředek.

20. Na jednání se však právní zástupce K. Antonopoulose a zástupce řecké vlády shodli na tom, že třetí strana ve skutečnosti není účastníkem řízení před Elegktiko Synedrio, které se týká pouze rozdílných názorů komisaře a orgánu, který chce vynaložit výdaj, pokud jde o zákonnost tohoto výdaje a použitého postupu.

21. Elegktiko Sinedrio dále uvádí – a v tom bylo na jednání dosaženo shody – že v případě podání žaloby ke správním soudům jednotlivcem, který se domáhá od správního orgánu úhrady částky, která nebyla schválena, nepředstavuje jeho rozhodnutí *res judicata*. V takových případech článek 17 zákona 2145/1993 vyžaduje, aby jednotlivec předložil relevantní rozhodnutí dotyčného senátu (nebo potvrzení o tom, že rozhodnutí o neschválení nebylo předloženo k přezkumu nebo že senát takový přezkum provádí), přičemž takové rozhodnutí musí soud rozhodující ve sporu, který mu byl předložen, zohlednit ještě předtím, než vydá své vlastní rozhodnutí.

Řízení před Elegktiko Synedrio v projednávaném případě

22. Řízení před Elegktiko Synedrio se týká příkazu k úhradě vydaného odborem vnitřního auditu a kontroly řeckého ministerstva kultury a cestovního ruchu (dále jen „ministerstvo“), kterým se měla K. Antonopoulosovi uhradit částka odpovídající odměně za práci po dobu jeho pracovního volna, které si vzal za účelem výkonu odborové činnosti. Je nesporné, že toto řízení spadá do pravomoci, kterou upravuje čl. 98 odst. 1 písm. a) řecké ústavy a článek 17 prezidentského dekretu. Elegktiko Synedrio ve svém předkládacím usnesení nicméně uvádí, že podle vnitrostátního práva se za striktně soudní považuje pouze pravomoc, kterou upravuje čl. 98 odst. 1 písm. f) a g) ústavy [4].

23. Dotčený příkaz k úhradě byl předložen komisaři Elegktiko Synedrio, do jehož pravomoci spadá dané ministerstvo (dále jen „komisař“), ke kontrole *ex ante*. Komisař odmítl tento příkaz schválit z toho důvodu, že podle vnitrostátního práva nemá K. Antonopoulos vzhledem ke svému postavení pracovníka veřejného sektoru zaměstnaného na dobu určitou, který nezastává stálé pracovní místo, nárok na odměnu za práci po dobu pracovního volna k výkonu odborové činnosti [5].

24. Vzhledem k tomu, že se dotyčný příkaz týkal úhrady, kterou komisař již odmítl schválit, předložil následně v souladu s čl. 21 odst. 1 prezidentského dekretu věc k rozhodnutí prvnímu senátu Elegktiko Synedrio.

25. Tento senát považuje za nezbytný výklad práva EU, a to pro své rozhodnutí o tom, zda postoj komisaře a vnitrostátní právo, ze kterého vychází, jsou v souladu s pravidly EU o rovném zacházení, konkrétně pak s pracovníky na dobu určitou a pracovníky na dobu neurčitou.

4 — Řecká vláda na jednání uvedla, že Simvoulio tis Epikratias toto stanovisko nedávno potvrdil v rozsudku 22/2009.

5 — Podrobnosti jsou rozepsány níže v části týkající se předběžných otázek (viz bod 58 a násl.).

Posouzení

26. Podle ustálené judikatury pro posouzení toho, zda má předkládající orgán charakter soudu ve smyslu článku 267 ES, což je otázka, která spadá výlučně do práva EU, bere Soudní dvůr v úvahu všechny skutečnosti, jako je zřízení orgánu na základě zákona, jeho trvalost, závaznost jeho jurisdikce, kontradiktorní povaha řízení, použití právních předpisů orgánem, jakož i jeho nezávislost. Kromě toho jsou vnitrostátní soudy oprávněny obrátit se na Soudní dvůr pouze tehdy, když před nimi probíhá spor a když rozhodují v rámci řízení, které má být ukončeno rozhodnutím, jež má charakter soudního rozhodnutí [6].

27. Otázku, zda orgán může podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru, je tedy třeba posuzovat na základě kritérií týkajících se jeho složení i funkce. Orgán může být „soudem“, pokud vykonává soudní funkci, avšak nikoli pokud vykonává funkce povahy správní. Z tohoto důvodu je třeba zjistit, z jakého titulu jedná v konkrétním právním kontextu, v němž chce rozhodnout. Za tímto účelem je irelevantní, že pokud má jiné složení nebo pokud vykonává jiné pravomoci, má být daný orgán klasifikován jako soud ve smyslu článku 267 SFEU. Soudní dvůr tedy konstatoval, že italský Corte dei Conti (účetní dvůr) nevykonává soudní funkce, pokud vykonává *ex post* kontrolu výdajů státních agentur – tj. správní funkci spočívající v hodnocení a kontrole výsledků správního řízení [7].

28. Toto je v pořadí druhá příležitost, kdy Elegktiko Synedrio podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru. Při první příležitosti [8] nebyla jeho pravomoc tak učinit zpochybňována. Elegktiko Synedrio musel tehdy ve věci v původním řízení rozhodnout spor týkající se přiznání důchodu osobě, která byla pro tyto účely považována za státního zaměstnance. Na jeho pravomoc se tedy vztahoval čl. 98 odst. 1 písm. f) řecké ústavy, který upravoval rozhodování právních sporů, zatímco v projednávaném případě se na jeho pravomoc vztahuje čl. 98 odst. 1 písm. a) ústavy, který upravuje kontrolu státních výdajů. Zdá se, že prvně uvedená pravomoc se podle vnitrostátního práva považuje za striktně soudní, zatímco posledně uvedená nikoli [9].

29. Z tohoto důvodu se pochybnosti, které mohou v projednávaném případě vyvstat o pravomoci Elegktiko Synedrio podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, netýkají její inherentní povahy. Co je nejdůležitější, že jde nepochybně o stálý orgán zřízený zákonem, složený ze soudců, jejichž nezávislost je nesporná, jehož pravomoc je (v takových případech, jako je projednávaný případ) daná zákonem a který aplikuje právní předpisy včetně (v takových případech, jako je projednávaný případ) pravidel práva EU. Takové pochybnosti se týkají spíše aspektů jeho funkce v původním řízení. Zejména se zdá být důležité přezkoumat, zda Elegktiko Synedrio rozhoduje spor mezi účastníky řízení v rámci soudního řízení vedeného nezávislým způsobem, nebo ve správním řízení opětovně přezkoumává rozhodnutí přijaté jeho zaměstnancem, jakož i to, zda jeho rozhodnutí bude mít stejné postavení a účinky jako rozhodnutí obecného soudu.

6 — Z poslední doby viz rozsudek ze dne 19. dubna 2012, Grillo Star Fallimento (C-443/09, body 20 a 21 a citovaná judikatura).

7 — Viz usnesení ze dne 26. listopadu 1999, ANAS (C-192/98, Recueil, s. I-8583, body 22 až 25), a ze dne 26. listopadu 1999, RAI (C-440/98, Recueil, s. I-8597, body 13 až 16). Později v rozsudku ze dne 21. prosince 2011, Cicala (C-482/10, Sb. rozh. s. I-14139), Soudní dvůr konstatoval, že nemá pravomoc odpovědět na otázky položené Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, ale odůvodnil to tím, že předkládací usnesení neobsahuje dostatečně přesné údaje umožňující propojit předběžné otázky s právními předpisy EU, jejichž výklad byl požadován; Soudní dvůr záměrně nezkoumal, zda v kontextu sporu v původním řízení je předkládající orgán soudem ve smyslu článku 267 SFEU (bod 31 rozsudku).

8 — Rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, Vougioukas (C-443/93, Recueil, s. I-4033).

9 — Viz bod 22 výše.

30. Ještě předtím, než se těmito otázkami začnu zabývat, může být užitečné v krátkosti nahlédnout do historie judikatury Soudního dvora v této oblasti. Kvalifikace předkládacího orgánu jako soudu členského státu nebyla otázkou, která by se v raném období existence Soudního dvora často řešila [10], avšak přibližně v posledních třech desetiletích bylo vydáno asi 50 rozhodnutí týkajících se případů, v rámci kterých vznikly v této souvislosti pochybnosti [11].

31. Nejsměrodatnějších je 11 rozsudků, v rámci kterých Soudní dvůr dospěl k závěru, který se lišil od stanoviska jeho generálního advokáta. Jsou přibližně rovnoměrně rozděleny na ty, v rámci kterých generální advokát dospěl k závěru, že předkládající orgán by neměl být považován za soud členského státu, avšak Soudní dvůr rozhodl, že by se za něj považovat měl (šest případů [12]), a ty, v rámci kterých tomu bylo naopak (pět případů [13]). Je pozoruhodné, že v první skupině případů tři generální advokáti, všichni z prostředí s tradicí římského občanského práva [14], obhajovali v podstatě přístup, že podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce jsou oprávněny pouze soudy *stricto sensu*, zatímco ve druhé skupině případů čtyři generální advokáti z prostředí s jinou tradicí, než je tradice římského občanského práva, zejména pak z prostředí common law [15], v podstatě argumentovali, že v zájmu hospodárnosti řízení a jednotného uplatňování práva EU by měl Soudní dvůr obecně odpovídat na relevantní otázky orgánů, které mají vlastnosti soudu a které musí aplikovat právo při řešení skutečného problému.

32. Mohlo by se zdát, že Soudní dvůr ve snaze vyhnout se oběma těmto přístupům hledal rozumnou rovnováhu mezi středozemním formalismem a anglo-skandinávskou neformálností – i když by to mohlo být jednoduše tím, jak uvedl generální advokát Ruiz-Jarabo Colomer ve věci De Coster [16], že celkový přístup byl spíš kazuistický než vědecký. Domnívám se, že by bylo vhodné, aby Soudní dvůr naznačil, ať už v projednávaném případě nebo při jiné vhodné příležitosti, avšak nikoli v příliš vzdálené budoucnosti, zda vzhledem k současnému rozsáhlému souboru judikatury, kterou nashromáždil, se přiklání k některému z přístupů navrhovaných jeho generálními advokáty ve výše uvedených případech, zda se řídí nějakou vůdčí zásadou, která se liší od obou přístupů, nebo zda se jednoduše musí každý případ zkoumat od nuly a na základě skutkové podstaty.

33. V rámci tohoto stanoviska se nebudu snažit znovu kompletně popsat vývoj judikatury Soudního dvora, neboť tak již bylo několikrát učiněno v rámci stanovisek v již rozhodnutých případech, zejména v těch, které jsou citovány v poznámkách pod čarou 12 a 13 výše. Zdůrazním pouze tři skutečnosti, které by Soudní dvůr podle mého názoru měl zohlednit.

34. Zaprvé, i když rozhodnutí o tom, zda je orgán „soud členského státu“, spadá výlučně do práva EU (a tohoto Soudního dvora), může být přijato pouze na základě pravidel, kterými se řídí dotčený orgán, a konkrétního řízení, které před ním probíhá. Tato pravidla jsou záležitostí vnitrostátního práva. Soudní dvůr musí proto při svém rozhodování vycházet z pravidel upravujících fungování dotčeného

10 — Jedinou příležitostí před rokem 1980 je patrně rozsudek ze dne 30. června 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Recueil, s. 377), i když byla daná otázka vznesena v rozsudku ze dne 14. prosince 1971, Politi (43/71, Recueil, s. 1039) a mohla být Soudním dvorem okrajově vzpomenuta v jiných věcech.

11 — Celkově mírně převažuje přijetí před zamítnutím předkládacího usnesení orgánu, jehož postavení je sporné. Ve zhruba čtyřech pětinách těchto případů se výsledek zdál být poměrně jasný: buď bylo rozhodnutí Soudního dvora v souladu s doporučením generálního advokáta, nebo bylo o otázce rozhodnuto bez formálního stanoviska generálního advokáta, což obecně naznačuje neexistenci problémů nebo kontroverze.

12 — Rozsudky ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Recueil, s. I-4961); ze dne 4. února 1999, Köllensperger a Atzwanger (C-103/97, Recueil, s. I-551); ze dne 21. března 2000, Gabalfrisa a další (C-110/98 až C-147/98, Recueil, s. I-1577); ze dne 6. července 2000, Abrahamsson a Anderson (C-407/98, Recueil, s. I-5539); ze dne 29. listopadu 2001, De Coster (C-17/00, Recueil, s. I-9445), a ze dne 18. října 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Sb. rozh. s. I-8817).

13 — Rozsudky ze dne 19. října 1995, Job Centre (C-111/94, Recueil, s. I-3361); ze dne 12. listopadu 1998, Victoria Film (C-134/97, Recueil, s. I-7023); ze dne 31. května 2005, Syfait a další (C-53/03, Sb. rozh. s. I-4609); ze dne 27. dubna 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, Sb. rozh. s. I-3561), a ze dne 14. června 2011, Miles a další (C-196/09, Sb. rozh. s. I-5105).

14 — Generální advokáti Tesauro (věc Dorsch Consult), Saggio (věci Köllensperger a Atzwanger, Gabalfrisa a další a Abrahamsson a Anderson) a Ruiz-Jarabo Colomer (věci De Coster a Österreichischer Rundfunk).

15 — Generální advokáti Elmer (věc Job Centre), Fennelly (věc Victoria Film) a Jacobs (věci Syfait a další a Standesamt Stadt Niebüll), včetně mě (věc Miles a další – i když je třeba uvést, že v dané projednávané věci bylo sporné postavení orgánu jakožto soudu *členského státu,* a nikoli jakožto soudu jako takového).

16 — Uvedené v poznámce pod čarou 12 výše, bod 14 stanoviska.

orgánu, i když nemá žádnou pravomoc tato pravidla vykládat. I když pravděpodobnost nesprávného pochopení nebo nedorozumění je v této oblasti malá, není možné ji vyloučit. Z tohoto důvodu se domnívám, že Soudní dvůr by se měl snažit, aby toto riziko, pokud by náhodou vzniklo, bylo co nejmenší. Menším rizikem je odpovědět orgánu, jehož pravomoc podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce není jasně prokázána, než ponechat nevyřešenou otázku týkající se práva EU s možnou nejednotností jeho používání na vnitrostátní úrovni.

35. Zadruhé jsem uvedla pět případů, v rámci kterých generální advokát dospěl k závěru, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je přípustná, avšak Soudní dvůr rozhodl jinak. Po vydaní rozsudků ve třech z těchto uvedených případů byly otázky, na které nebyla poskytnuta odpověď, znovu položeny Soudnímu dvoru v rámci jiných, avšak příbuzných řízení, takže na ně odpovědět musel. Ve všech třech případech byla nutná další stanoviska (ve dvou z nich od jiného generálního advokáta), takže skutkové otázky byly v každém z případů analyzovány generálním advokátem dvakrát a Soudní dvůr na ně poskytl odpověď asi dva nebo tři roky poté, co vydal svůj první rozsudek [17]. Tyto okolnosti nejsou projevem největší hospodárnosti řízení.

36. Zatřetí si vzpomínám na konstatování generálního advokáta Ruiz-Jarabo Colomera ve stanovisku, které přednesl ve věci Österreichischer Rundfunk [18]: „[…] je účelné připustit mimosoudní orgány k dialogu […] v případě, že jejich rozhodnutí nepodléhají pozdějšímu soudnímu přezkumu, který má poslední slovo v rámci vnitrostátního právního řádu; v takovém případě je jim umožněn přístup k řízení o předběžné otázce, za účelem odvrácení nebezpečí, že by některé oblasti práva [EU] byly vyloučeny ze sjednocujícího zásahu Soudního dvora“.

37. S ohledem na tyto úvahy ve vztahu k judikatuře Soudního dvora vydané v této oblasti upřednostňuji liberální přístup v případech, v nichž uplatňování kritérií, která definoval Soudní dvůr [19], stále ponechává prostor pochybnostem.

38. Co se týče projednávaného případu, existují čtyři faktory, které by mohly vést Soudní dvůr k závěru, že Elegktiko Synedrio v projednávaném případě není oprávněn podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Zaprvé se dané řízení podle vnitrostátního práva nepovažuje za striktně soudní. Zadruhé lze kontrolu *ex ante* státních výdajů provedenou Elegktiko Synedrio přirovnat ke kontrole *ex post*, kterou Soudní dvůr považoval spíše za správní než za soudní funkci ve věcech *ANAS* a *RAI* [20]. Zatřetí je jeden z účastníků řízení v původním řízení – komisař – úředníkem samotného Elegktiko Synedrio. Začtvrté, i když rozhodnutí, které má dotyčný senát přijmout, je konečné, pokud jde o schválení *ex ante* dotčeného výdaje, a nepodléhá přezkumu orgánu vyšší moci, není konečné, pokud jde o nárok K. Antonopoulose na zaplacení částky, který se v případě zamítavého rozhodnutí může stále ještě, jak se zdá, obrátit se svým nárokem na správní soudy a požadovat zaplacení částky ministerstvem, přičemž v případě, že by bylo takové rozhodnutí přijato, by musel být výdaj schválen.

39. Mám za to, že první faktor není vůbec rozhodující. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že to, zda byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podána oprávněně, určuje klasifikace orgánu, případně řízení, podle práva EU, a nikoli podle práva vnitrostátního [21].

17 — V podstatě tytéž otázky, jaké byly položeny ve věci Job Centre (C-111/94), položil vnitrostátní soud, jenž projednával opravný prostředek podaný proti rozhodnutí soudu, o jehož žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce bylo rozhodnuto tak, že je nepřípustná, opět ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 11. prosince 1997, Job Centre (C-55/96, Recueil, p. I-7119); tytéž otázky, jaké byly položeny ve věci Syfait (C-53/03), položil jiný vnitrostátní soud ve spojených věcech, ve kterých byl vydán rozsudek ze dne 16. září 2008, Sot. Lélos kai Sia a další (C-468/06 až C-478/06, Sb. rozh. s. I-7139); a v podstatě tatáž otázka, jaká byla položena ve věci Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04), byla položena v jiném řízení, jež vycházelo z týchž skutkových okolností, a to ve věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 14. října 2008, Grunkin a Paul (C-353/06, Sb. rozh. s. I-7639). Pokud jde o dvě posledně uvedené věci, generální advokát Jacobs, který vydal první stanovisko, opustil Soudní dvůr a byl nahrazen jiným generálním advokátem (generálním advokátem Ruiz-Jarabo Colomerem a posléze mnou).

18 — Uvedené v poznámce pod čarou 12 výše, bod 37.

19 — Viz body 26 a 27 výše.

20 — Uvedených v poznámce pod čarou 7 výše.

21 — Viz bod 26 výše.

40. Taktéž si nemyslím, že lze na projednávaný případ účelně uplatnit rozhodnutí Soudního dvora ve věcech ANAS a RAI. Je pravda, že kontrola státních výdajů vždy bude mít množství společných znaků, ať už jde o kontrolu *ex ante* nebo *ex post*. Avšak ze žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podaných v rámci těchto dřívějších věcí vyplývá, že Soudní dvůr se odvolával zejména na vyjádření italské vlády a Komise, které zdůrazňovaly rozdíly mezi kontrolou *ex ante* a *ex post* prováděnou Corte dei Conti. Konkrétně, zatímco kontrola *ex ante* byla v mnohých ohledech přirovnávána k soudní funkci, kontrola *ex post* nejenom že spočívala v následném posouzení opatření, která již byla provedena, ale řídila se i jinými kritérii než kritérii upravenými právními pravidly [22]. V projednávaném případě je úlohou Elegktiko Synedrio rozhodnout, zda musí být plánovaný výdaj schválen výlučně na základě právních pravidel, či nikoli.

41. Co se týče třetího faktoru, projednávaný případ lze přirovnat k věci Corbiau [23], v rámci které Directeur des Contributions Directes et des Accises (ředitel správy přímých a nepřímých daní) Lucemburského velkovévodství podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v kontextu správního odvolání podaného daňovým poplatníkem proti rozhodnutí oddělení, které podléhalo pravomoci tohoto ředitele. Soudní dvůr rozhodl, že ředitel, i když ho lucemburská vláda a Komise považovaly za orgán vykonávající dostatečnou soudní funkci v tomto řízení, nevystupoval jako třetí strana ve vztahu k oddělení, které přijalo rozhodnutí, které bylo předmětem sporu, protože měl jasné funkční propojení s odděleními, která vydala daňový výměr, proti němuž byla jemu podaná stížnost namířena. Podobně ve věci Syfait [24] Soudní dvůr poukazoval na funkční propojení mezi Epitropi Antagonismou (komise pro hospodářskou soutěž), což je rozhodovací orgán, a jeho sekretariátem, což je kontrolní orgán, na základě jehož návrhů přijímala tato komise rozhodnutí.

42. V projednávaném případě řecká vláda ve svých písemných vyjádřeních zpochybňuje, že Elegktiko Synedrio vystupuje ve vztahu ke komisaři jako třetí strana. Elegktiko Synedrio ve svém předkládacím usnesení zdůrazňuje úplné funkční oddělení dotyčného senátu od komisaře, jehož úloha se omezuje na (i) provádění a potvrzování jeho prvotního posouzení, ii) postoupení sporu senátu a (iii) vysvětlení skutečností a důvodů pro neschválení výdajů. Senát potom na základě všech předložených připomínek rozhodne o tom, co je prezentováno v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jako trojstranný spor mezi komisařem, státní agenturou, jejíž výdaj nebyl schválen, a potencionálním příjemcem výdaje.

43. Z toho, co bylo konstatováno na jednání, se zdá, že zatímco funkční oddělenost příslušného senátu od komisaře nebyla zpochybněna, lze otevřeně pochybovat o tom, zda spor lze skutečně považovat za trojstranný. Z procesního hlediska se spíše zdá, že senát má rozhodnout o protichůdných názorech ministerstva a komisaře [25]. I když je zájem K. Antonopoulose na výsledku sporu nesporný, je takříkajíc jen divákem přihlížejícím řízení. Řecká vláda a Komise mají tedy za to, že funkce senátu má interní správní povahu. Komise ji přirovnala k funkci Skatterättsnämnden ve věci v původním řízení Victoria Film [26], ve které Soudní dvůr (v rozporu s tím, co uváděl generální advokát) rozhodl, že při vydaní předběžného závazného rozhodnutí Skatterättsnämnden vykonával správní funkci.

44. I když chápu důvody, které vedou řeckou vládu a Komisi k tomuto závěru, domnívám se, že situace není jednoznačná a že je třeba rovněž zdůraznit skutečnost, že příslušný senát Elegktiko Synedrio je funkčně nezávislý jak na ministerstvu, tak na komisaři a že jeho úlohou je závazně rozhodnout spor mezi nimi, a to na základě právních pravidel. V rozsahu, v jakém mohou víceméně přetrvávat pochybnosti, proto doporučuji, aby se tyto pochybnosti překlenuly tím, že bude rozhodnuto o přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, a nikoli opačně [27].

22 — Viz zejména bod 16 a násl. usnesení ANAS, uvedeného v poznámce pod čarou 7 výše.

23 — Rozsudek ze dne 30. března 1993, Corbiau (C-24/92, Recueil, s. I-1277, body 15 až 17); viz rovněž stanovisko generálního advokáta Darmona, body 3 až 55.

24 — Uvedená v poznámce pod čarou 13 výše, bod 33.

25 — Pokud se tedy ve vztahu ke K. Antonopoulosovi nejedná o spor *inter partes*, jde patrně o spor mezi ministerstvem a komisařem.

26 — Uvedená v poznámce pod čarou 13 výše.

27 — Viz rovněž bod 37 výše.

45. Konečně, co se týče čtvrtého faktoru – zda v podstatě rozhodnutí, které Elegktiko Synedrio vydá v původním řízení, má stejné postavení jako to, které vydá obecný soud – zdá se být užitečné přezkoumat oba možné výsledky.

46. Pokud bude rozhodnuto, že úhrada by neměla být schválena, zdá se, že K. Antonopoulosovi to nebude bránit v tom, aby se domáhal odškodnění u správních soudů, které nebudou vázány daným rozhodnutím, a takové odškodnění případně získal [28]. Zdá se tedy, že nárok na odměnu za práci, který K. Antonopoulos může mít, není žádným závazným způsobem dotčen zamítavým rozhodnutím Elegktiko Synedrio. Za těchto okolností by se mohlo zdát, že je rozumné se domnívat, že jen samotným správním soudům, jejichž rozhodnutí by byla konečná a závazná pro všechny strany, přísluší podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru. To však neplatí v opačném případě – tj. komisař se nemůže obrátit na správní soudy, aby rozhodly o neschválení výdaje i přesto, že senát rozhodl jinak [29]. Pokud senát rozhodne, že výdaj musí být schválen, komisař nemůže jeho rozhodnutí napadnout a samotná podstata sporu nasvědčuje tomu, že se je nebude snažit napadnou ani ministerstvo, ani K. Antonopoulos. V tomto případě se přijme konečné a právně závazné rozhodnutí a nebude existovat žádná možnost podání opravného prostředku ke kterémukoliv jinému soudnímu orgánu, ať už formou odvolání nebo prostřednictvím jakéhokoliv jiného druhu řízení – pokud by tedy Elegktiko Synedrio nebyl považován za soud členského státu, nebyla by dána možnost podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru [30].

47. Není patrně možné, aby byla pravomoc orgánu podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru – a tedy jeho postavení jakožto soudu členského státu ve smyslu článku 267 SFEU – závislá na tom, zda rozhodnutí, které přijímá ve sporu, který projednává, bude schvalující nebo zamítavé, pokud tento orgán potřebuje rozhodnutí o předběžných otázkách k tomu, aby rozhodl. Jelikož jedno z možných rozhodnutí, které Elegktiko Synedrio může nepochybně přijmout, má status odpovídající statusu rozsudku obecného soudu, nemyslím si, že by mu mělo být bráněno v podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce z toho důvodu, že jiné možné rozhodnutí by takový status nemělo.

48. Všechny výše uvedené úvahy – a zejména ty, které jsou uvedeny v bodech 34 až 37 výše – mě přivádějí k závěru, že v projednávané věci by měl být Elegktiko Synedrio v kontextu řízení, které před ním probíhá, považován za soud členského státu příslušný podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru podle článku 267 SFEU.

28 — Ve skutečnosti se zdá, že by se mohl na takové soudy obrátit, aniž by čekal na rozhodnutí Elegktiko Sinedrio – viz bod 21 výše.

29 — Viz bod 19 výše.

30 — Viz bod 36 výše.

K předběžným otázkám

Právní rámec

Právo EU

49. Původní řízení se týká pracovního poměru, který skončil ještě před nabytím platnosti Lisabonské smlouvy. V rozhodné době čl. 136 odst. 1 ES[31] stanovil:

„Společenství a členské státy, vědomy si základních sociálních práv, jak jsou stanovena v Evropské sociální chartě podepsané v Turíně dne 18. října 1961 a v Chartě Společenství základních sociálních práv pracovníků z roku 1989, mají za cíl podporu zaměstnanosti, zlepšování životních a pracovních podmínek tak, aby bylo možno tyto podmínky vyrovnat a přitom udržet jejich zvýšenou úroveň, přiměřenou sociální ochranu, sociální dialog, rozvoj lidských zdrojů za účelem trvale vysoké zaměstnanosti a boj proti vyloučením.“

50. Článek 137 ES[32] zejména stanovil:

„1. Za účelem dosahování cílů stanovených v článku 136 Společenství podporuje a doplňuje činnost členských států v těchto oblastech:

[…]

b) pracovní podmínky

[…]

5. Tento článek se nevztahuje na odměnu za práci, na právo sdružovat se, na právo na stávku ani na právo na výluku.“

51. Článek 139 ES[33] zejména stanovil:

„1. Pokud si to sociální partneři přejí, může dialog mezi nimi na úrovni Společenství vést ke smluvním vztahům, včetně uzavírání dohod.

2. Dohody uzavřené na úrovni Společenství se provádějí buď podle stávajících postupů a zvyklostí sociálních partnerů a členských států, nebo v záležitostech týkajících se článku 137 rozhodnutím Rady na návrh Komise na základě společné žádosti smluvních stran.

[…]“

52. Článek 12 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) zaručuje „právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružovat se s jinými na všech úrovních, zejména pokud jde o záležitosti politické, odborové či občanské, což zahrnuje právo každého zakládat na ochranu svých zájmů odbory a vstupovat do nich“.

31 — Nyní, s nepatrnými změnami ve znění, článek 151 SFEU.

32 — Nyní, s nepatrnými změnami ve znění, článek 153 SFEU.

33 — Nyní, s nepatrnými změnami ve znění, článek 155 SFEU.

53. Článek 20 Listiny zaručuje rovnost před zákonem a čl. 21 odst. 1 zakazuje jakoukoli diskriminaci „založenou zejména na pohlaví, rase, barvě pleti, etnickém nebo sociálním původu, genetických rysech, jazyku, náboženském vyznání nebo přesvědčení, politických názorech či jakýchkoli jiných názorech, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci“, zatímco čl. 21 odst. 2 zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti.

54. Článek 28 Listiny stanoví:

„Pracovníci a zaměstnavatelé či jejich příslušné organizace mají v souladu s právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi právo sjednávat a uzavírat na vhodných úrovních kolektivní smlouvy a v případě konfliktu zájmů vést kolektivní akce na obranu svých zájmů, včetně stávky.“

55. Dne 18. března 1999 tři Evropské meziodvětvové organizace [34] uzavřely rámcovou dohodu o pracovních poměrech na dobu určitou (dále jen „rámcová dohoda“). Tato rámcová dohoda tvořila přílohu směrnice 1999/70 (dále jen „směrnice“) [35], která byla přijata na základě čl. 139 odst. 2 ES. Článek 2 směrnice ukládal členským státům povinnost zajistit, aby opatření potřebná k uvedení rámcové dohody v účinnost byla přijata do 10. července 2001 (nebo nejpozději do 1. července 2002).

56. Ustanovení 3 bod 2 rámcové dohody definuje „srovnatelného zaměstnance v pracovním poměru na dobu neurčitou“ jako „zaměstnance s pracovní smlouvou nebo poměrem na dobu neurčitou ve stejném zařízení, který vykonává stejnou nebo podobnou práci/povolání, s přihlédnutím ke způsobilosti/schopnostem“.

57. Ustanovení 4 bod 1 rámcové dohody stanoví:

„Pokud jde o [pracovněprávní] podmínky, nesmí být se zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou zacházeno méně příznivě než se srovnatelnými zaměstnanci v pracovním poměru na dobu neurčitou pouze z toho důvodu, že mají pracovní smlouvu nebo pracovní poměr na dobu určitou, pokud odlišné zacházení nelze ospravedlnit objektivními důvody.“

Řecké právo

58. Podle předkládacího usnesení článek 103 ústavy, který upravuje postavení státních a jiných zaměstnanců veřejné správy, rozlišuje mezi třemi kategoriemi v závislosti na povaze pracovního poměru. Jsou jimi:

a) stálí státní úředníci, kteří zastávají zákonem stanovená stálá pracovní místa; podmínky jejich zaměstnávání upravují zvláštní právní předpisy;

b) pracovníci veřejného sektoru pracující na základě soukromoprávní pracovní smlouvy na dobu určitou nebo na dobu neurčitou, kteří zastávají některé druhy zákonem stanovených stálých pracovních míst, ale nemohou být na tato místa jmenováni a jejich pracovní poměr na dobu určitou nelze změnit na pracovní poměr na dobu neurčitou; některé podmínky jejich zaměstnávání upravují zvláštní právní předpisy;

34 — Evropská konfederace odborových svazů (EKOS), Evropská unie konfederací průmyslu a zaměstnavatelů (UNICE) a Evropské středisko veřejných podniků (CEEP).

35 — Směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. L 175, s. 43; Zvl. vyd. 05/03, s. 368).

c) pracovníci veřejného sektoru pracující na základě soukromoprávní pracovní smlouvy na dobu určitou, kteří byli přijati za účelem plnění neočekávaných a naléhavých potřeb, nezastávají stálé pracovní místo a jejich pracovní poměr na dobu určitou nelze změnit na pracovní poměr na dobu neurčitou; některé podmínky jejich zaměstnávání upravují zvláštní právní předpisy.

59. Zákon 1264/1982 zavedl systém pracovního volna k výkonu odborové činnosti, jehož délka – v některých případech až do výše 15 dní v měsíci – se odvíjela od významnosti odborové organizace a funkce, kterou v ní pracovník zastával. Takové pracovní volno se považovalo pro všechny účely za odpracovanou dobu, kromě práva na odměnu za práci, přičemž odborová organizace byla povinna platit relevantní příspěvky na sociální zabezpečeni [36]. Tento zákon v tomto ohledu nerozlišoval mezi pracovníky s různými druhy pracovního poměru.

60. Zákon 1400/1983 později stanovil, že státní úředníci a pracovníci veřejného sektoru zastávající stálá pracovní místa na základě soukromoprávního pracovního poměru (kategorie a) a b) uvedené v bodě 58 výše) mají po dobu pracovního volna k výkonu odborové činnosti právo na odměnu za práci. V rozhodné době z hlediska původního řízení se však takové právo na odměnu za práci nevztahovalo na pracovníky veřejného sektoru pracující na základě soukromoprávní pracovní smlouvy na dobu určitou, kteří byli přijati za účelem plnění neočekávaných a naléhavých potřeb a nezastávají stálé pracovní místo (kategorie c) uvedená v bodě 58 výše).

Skutkové okolnosti, řízení a předběžné otázky

61. Konstantinos Antonopoulos byl zaměstnancem ministerstva na základě soukromoprávní pracovní smlouvy na dobu určitou (patřil do kategorie c) uvedené výše) od listopadu 2008 do října 2009. Byl členem odborové organizace a během tohoto období mu bylo povoleno vybrat si pracovní volno k výkonu odborové činnosti po dobu 34 dní. Ministerstvo mu chtělo za období těchto 34 dní vyplatit odměnu za práci, avšak komisař tuto úhradu neschválil z důvodu, že s druhem pracovního poměru K. Antonopoulose nebyl spojen nárok na takovou úhradu.

62. První senát Elegktiko Sinedrio má rozhodnout, zda méně příznivé zacházení s osobami, které se nacházejí v situaci K. Antonopoulose, je v souladu s požadavky práva EU. Žádá o zodpovězení těchto předběžných otázek:

„1. Představuje poskytnutí odměny za práci pracovníkovi po dobu pracovního volna k výkonu odborové činnosti pracovní podmínku nebo pracovněprávní podmínku ve smyslu práva EU či nikoli? Představují konkrétně ustanovení zákona, která stanoví pracovní volno pracovníků ve veřejném sektoru v pracovním poměru na dobu určitou, kteří nezastávají stálá pracovní místa a jsou členy výkonného orgánu odborové organizace, k výkonu odborové činnosti bez náhrady odměny za práci, „pracovní podmínku“ podle čl. 137 odst. 1 písm. b) ES a „[pracovněprávní] podmínku“ podle ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody, nebo se tato otázka týká oblastí odměn za práci a práva sdružovat se, na které se právo Evropské unie nevztahuje?

2. V případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku, je pracovník v soukromoprávním pracovním poměru na dobu neurčitou ve veřejném sektoru, který zastává stálé pracovní místo a vykonává stejnou práci jako pracovník v soukromoprávním pracovním poměru na dobu určitou, který nezastává stálé pracovní místo, „srovnatelný“ s takovým pracovníkem ve smyslu ustanovení 3 bodu 2 a ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody, nebo skutečnost, že ústava státu (článek 103) a její prováděcí zákony stanoví pro takové pracovníky zvláštní pracovněprávní režim (podmínky přijímání a zvláštní záruky v souladu s čl. 103 odst. 3 ústavy) postačuje k tomu, aby byli považováni za nikoli „srovnatelné“ a s pracovníky v soukromoprávním pracovním poměru na dobu určitou, kteří nezastávají stálé pracovní místo?

36 — A podle jiných ustanovení odměnu za práci.

3. V případě kladných odpovědí na první a druhou předběžnou otázku: a) jestliže z vnitrostátních právních předpisů vyplývá, že zaměstnanci veřejného sektoru v pracovním poměru na dobu neurčitou, kteří zastávají stálá pracovní místa a jsou členy výkonného orgánu odborové organizace druhého stupně, mají nárok na pracovní volno (až 9 dní v měsíci) k výkonu odborové činnosti s náhradou odměny za práci, zatímco pracovníci v tomtéž veřejném sektoru v pracovním poměru na dobu určitou, kteří nezastávají stálá pracovní místa, ale kteří mají stejné postavení v odborové organizaci, mají nárok na pracovní volno k výkonu odborové činnosti ve stejné délce ale bez náhrady odměny za práci, představuje toto rozlišování méně příznivé zacházení s posledně uvedenou kategorií pracovníků ve smyslu ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody a b) mohou časově omezené trvání pracovního poměru posledně uvedené kategorie pracovníků a skutečnost, že se tato kategorie liší pracovněprávním režimem obecně (podmínky přijímání, služební postup, ukončení pracovního poměru) představovat objektivní důvody, které by mohly takovou diskriminaci ospravedlnit?

4. Představuje sporné rozlišování mezi členy výkonného orgánu odborové organizace, kteří jsou pracovníky v pracovním poměru na dobu neurčitou a zastávají stálá pracovní místa ve veřejném sektoru, a pracovníky v pracovním poměru na dobu určitou, kteří mají stejná postavení v odborové organizaci, avšak nezastávají v tomtéž veřejném sektoru stálá pracovní místa, porušení zásady zákazu diskriminace při výkonu odborových práv ve smyslu článků 12, 20, 21 a 28 Listiny základních práv Evropské unie, nebo lze toto rozlišování odůvodnit tím, že tyto dvě kategorie pracovníků mají odlišné pracovněprávní postavení?“

Posouzení

63. Konstantinos Antonopoulos, řecká vláda a Komise se v podstatě shodli na odpovědích na první tři předběžné otázky. Zejména mají za to, že: (1) poskytnutí či neposkytnutí odměny za práci po dobu pracovního volna k výkonu odborové činnosti je „pracovní podmínka“ nebo „pracovněprávní podmínka“ ve smyslu relevantních ustanovení práva EU; (2) tyto dvě kategorie dotčených pracovníků jsou ve smyslu rámcové dohody „srovnatelné“; a (3) rozdílné zacházení s nimi představuje „méně příznivé“ zacházení s druhou kategorií pracovníků, které není odůvodněno objektivními důvody.

64. Pokud jde o čtvrtou předběžnou otázku, navrhované odpovědi se mírně liší formou, avšak nikoli ve své podstatě. Konstantinos Antonopoulos má za to, že rozdílné zacházení rovněž porušuje zásadu zákazu diskriminace při výkonu odborových práv ve smyslu Listiny. Řecká vláda má za to, že Listina jen potvrzuje její závěr, že dochází k neodůvodněné diskriminaci, a Komise se domnívá, že jelikož je zakázaná diskriminace prokázána v kontextu rámcové dohody, není nutné ji zkoumat ve světle Listiny, ale že se v každém případě zdá, že dotčená vnitrostátní ustanovení odborová práva přímo neupravují.

65. Tyto argumenty – které se v podstatě shodují se stanoviskem, ke kterému se, jak se zdá, Elegktiko Synedrio přikláněl – odpovídají ustálené judikatuře Soudního dvora a je možné o nich v krátkosti pojednat.

66. Je třeba si uvědomit, že rámcová dohoda se vztahuje na všechny pracovníky zaměstnané na dobu určitou, aniž se rozlišuje mezi veřejným a soukromým sektorem [37].

37 — Viz rozsudek ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, Sb. rozh. s. I-6057, bod 56).

K první otázce

67. Pravidlo, že odměna za práci se poskytne, či nikoli, po dobu pracovního volna k výkonu odborové činnosti, které zákon poskytuje zaměstnancům, kteří jsou členy výkonného orgánu odborové organizace, je *prima facie* a na základě jasného výkladu pojmů pracovní nebo pracovněprávní podmínkou těchto zaměstnanců. Otázkou je, zda by takový výklad mohlo ovlivnit ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody nebo ustanovení čl. 137 odst. 5 ES (nyní čl. 153 odst. 5 SFEU), které nepřímo vymezují právní základ, na kterém byla směrnice provádějící rámcovou dohodu do práva EU přijata.

68. V ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody se nenachází nic, co by odůvodňovalo odchýlení se od tohoto výkladu.

69. Na druhé straně článek 136 ES ve spojení s články 137 ES a 139 ES neopravňoval Společenství (a článek 153 SFEU ve spojení s články 155 SFEU a 159 SFEU neopravňuje Unii) přijmout opatření, kromě jiného, v oblasti odměny za práci nebo práva sdružovat se.

70. Zúčastnění, kteří předložili vyjádření, se však všichni shodli na tom, že omezení se týká pouze přímého zásahu do těchto záležitostí. Nevylučuje to opatření, která na ně mají vliv pouze nepřímo. Cílem ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody není žádná věcná regulace odměny za práci nebo práva sdružovat se. Vyžaduje pouze to, aby se jakákoliv pravidla upravující pracovněprávní podmínky v členských státech uplatňovala bez diskriminace jak na pracovníky na dobu určitou, tak na pracovníky na dobu neurčitou. Soudní dvůr upřesnil, že čl. 137 odst. 5 ES, který se musí vykládat striktně, nemůže bránit tomu, aby se pracovník na dobu určitou dovolával požadavku zákazu diskriminace stanoveného v ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody, aby získal výhody vyplývající z pracovněprávní podmínky vyhrazené pro stálé zaměstnance, a to dokonce i tehdy, když jde o odměnu za práci[38]. Tentýž závěr se musí *per analogiam* uplatnit, i když se sporné rozdílné zacházení týká výkonu práva sdružovat se.

71. V důsledku toho se takové zacházení, o jaké se jedná v řízení před Elegktiko Synedrio, musí považovat za zacházení, na které se vztahuje pojem „[pracovněprávní] podmínka“ ve smyslu ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody, a nikoli omezení ve smyslu čl. 137 odst. 5 ES.

Ke druhé otázce

72. Za těchto okolností musí Elegktiko Synedrio rozhodnout, zda jsou tyto dvě kategorie pracovníků, se kterými se zachází rozdílně, srovnatelné ve smyslu rámcové dohody. Jde o otázku skutkových okolností, o které může rozhodnout pouze on, avšak Soudní dvůr může poskytnout vodítko, pokud jde o správný výklad rámcové dohody, s přihlédnutím ke skutečnostem, o kterých se Elegktiko Synedrio domnívá, že by mohly tyto kategorie činit nesrovnatelnými: skutečnost, že pracovníci jedné kategorie zastávají stálá pracovní místa, zatímco pracovníci druhé kategorie nikoli; a že pro první kategorii pracovníků je stanoven zvláštní pracovněprávní režim, zatímco pro druhou nikoli.

73. Ze samotného znění ustanovení 3 bodu 2 rámcové dohody vyplývá, že takové aspekty nejsou relevantní pro rozhodnutí, zda jsou pracovníci srovnatelní či nikoli. Definice stanovená v tomto ustanovení omezuje srovnání na totožnost zařízení, ve kterém jsou pracovníci zaměstnáni, a na stejnou nebo podobnou povahu práce, kterou vykonávají, s přihlédnutím k jejich způsobilosti a schopnostem. Jedná se tedy, jak podotýká Komise, o funkční přístup, v rámci kterého otázky postavení nejsou relevantní.

38 — Viz rozsudek ze dne 13. září 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, Sb. rozh. s. I-7109, bod 33 a násl.).

74. V důsledku toho, pokud by, jako je tomu podle všeho v projednávaném případě, Elegktiko Synedrio dospěl k závěru, že K. Antonopoulos byl zaměstnán na ministerstvu, kde vykonával stejnou nebo podobnou práci jako zaměstnanci pracující na základě soukromoprávního pracovního poměru na dobu neurčitou, kteří zastávali stálá pracovní místa, s přihlédnutím ke způsobilosti a schopnostem každého z nich, potom musí konstatovat, pokud jde o K. Antonopoulose, pracovníci později uvedené kategorie byli srovnatelnými zaměstnanci v pracovním poměru na dobu neurčitou ve smyslu ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody.

Ke třetí otázce

75. Elegktiko Synedrio se v podstatě ptá, (a) zda dotčené rozdílné zacházení představuje méně příznivé zacházení s těmi pracovníky, kteří se nacházejí v situaci K. Antonopoulose, a (b) zda rozdíly mezi pracovním poměrem uzavřeným na dobu určitou (k uspokojení potřeb s omezeným trváním) a pracovním poměrem uzavřeným na dobu neurčitou a rozdíly mezi pracovněprávními režimy obecně mohou být objektivními důvody ospravedlňujícími toto rozdílné zacházení.

76. Pokud jde o první aspekt, je nesporné, že pokud mají dvě kategorie zaměstnanců nárok na pracovní volno k výkonu odborové činnosti, avšak jedna má nárok na odměnu za práci po dobu tohoto pracovního volna, zatímco druhá nikoli, zachází se s posledně uvedenou kategorií méně příznivě.

77. Pokud jde o druhý aspekt, z ustálené judikatury vyplývá, že rozdílné zacházení nelze odůvodnit objektivními důvody pro účely ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody na základě toho, že toto rozdílné zacházení je stanoveno takovou obecnou a abstraktní normou, jako je zákon nebo kolektivní smlouva. Spíše musí existovat přesné a konkrétní skutečnosti charakterizující pracovněprávní podmínky, o které se jedná, v jejich zvláštním kontextu, jakož i objektivní a transparentní kritéria, na základě kterých lze ověřit, zda tato nerovnost odpovídá skutečné potřebě, je způsobilá dosáhnout sledovaného cíle a je k tomuto účelu nezbytná. Uvedené skutečnosti mohou vyplývat zejména ze zvláštní povahy úkolů, pro jejichž plnění byly smlouvy na dobu určitou uzavřeny, a z vlastností jim vlastních, nebo případně ze sledování legitimního cíle sociální politiky členského státu. Dočasná povaha zaměstnání sama o sobě nemůže z tohoto hlediska představovat objektivní důvod – kdyby tomu tak bylo, byly by cíle směrnice a rámcové dohody zbaveny své podstaty a vedlo by to k zachování nepříznivé situace zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou[39]. To samé musí platit i ve vztahu k časové ohraničenosti pracovněprávního vztahu, což je další prvek, který lze obvykle nalézt ve smlouvách na dobu určitou.

78. Jak uvedla řecká vláda a Komise, skutečnost, že pracovníci jsou přijímáni na dobu určitou za účelem plnění nepředvídaných a naléhavých potřeb – a že je tedy třeba jejich práce maximálně využít v rámci tohoto období – by mohla odůvodnit pravidlo, které jim přiznává nižší počet dní na pracovní volno k výkonu odborové činnosti než stálým zaměstnancům. Avšak v případě, že se jim přiznává tentýž počet dní pracovního volna jako stálým zaměstnancům z týchž důvodů, neodůvodňuje taková skutečnost neposkytnutí jejich odměny za práci po dobu tohoto pracovního volna, pokud je tato poskytována stálým zaměstnancům.

Ke čtvrté otázce

79. Elegktiko Synedrio se ptá, zda sporné rozdílné zacházení porušuje zásadu zákazu diskriminace při výkonu odborových práv ve smyslu článků 12, 20, 21 a 28 listiny, nebo zda ho lze odůvodnit tím, že tyto dvě kategorie zaměstnanců mají rozdílný pracovněprávní režim.

39 — Viz rozsudek ze dne 8. září 2011, Rosado Santana (C-177/72, Sb. rozh. s. I-7907, body 72 až 74 a citovaná judikatura).

80. Vzhledem k tomu, že sporné rozdílné zacházení jednoznačně představuje méně příznivé zacházení se zaměstnanci na dobu určitou, což je v rozporu se zásadou zákazu diskriminace stanovenou v ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody, není třeba zkoumat, zda by při neexistenci tohoto ustanovení bylo v rozporu s toutéž zásadou zakotvenou v Listině. Jak v podstatě uvádí Komise, není třeba dovolávat se Listiny, když je právo EU již v dané záležitosti explicitní. Ani listina *a fortiori* nemůže poskytnout důvody ospravedlňující rozdílné zacházení, kdyby takové důvody jinak neexistovaly.

Závěry

81. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Elegktiko Synedrio takto:

„1) Poskytnutí či neposkytnutí odměny za práci pracovníkovi po dobu pracovního volna k výkonu odborové činnosti představuje pracovní podmínku ve smyslu čl. 137 odst. 1 písm. b) ES (nyní čl. 153 odst. 1 písm. b) SFEU) a [pracovněprávní] podmínku ve smyslu ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody, která je přílohou směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS, a nevztahuje se na něj výjimka týkající se odměny za práci nebo práva sdružovat se v čl. 137 odst. 5 ES (nyní čl. 153 odst. 5 SFEU).

2) Pracovník v soukromoprávním pracovním poměru na dobu neurčitou ve veřejném sektoru, který zastává stálé pracovní místo, a pracovník v soukromoprávním pracovním poměru na dobu určitou, který sice vykonává tutéž práci, ale nezastává stálé pracovní místo, jsou v zásadě srovnatelní ve smyslu ustanovení 3 bodu 2 a ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody.

3) Pokud má první kategorie pracovníků, kteří jsou členy výkonného orgánu odborové organizace, nárok na pracovní volno k výkonu odborové činnosti s náhradou odměny za práci, zatímco druhá kategorie pracovníků se stejným postavením v odborech, má ze stejným účelem nárok na pracovní volno bez náhrady odměny za práci, jedná se o méně příznivé zacházení s druhou kategorií pracovníků ve smyslu ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody a skutečnost, že pracovní poměr druhé kategorie pracovníků je časově ohraničený a že se liší, pokud jde o pracovněprávní režim obecně (podmínky přijímání, služební postup a ukončení pracovního poměru), nepředstavuje objektivní důvody, které by mohly ospravedlnit takovou diskriminaci.

4) Vzhledem k odpovědi na první tři otázky není třeba přezkoumat, zda je dotčené zacházení zakázané ve smyslu ustanovení Listiny základních práv Evropské unie nebo zda by mohlo být těmito ustanoveními odůvodněno.“