Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
ELEANOR SHARPSTON IŠVADA,
pateikta 2012 m. rugsėjo 20 d.[1]

Byla C-363/11

Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou
prieš
Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou,
dalyvaujant
Konstantinos Antonopoulos

(Elegktiko Sinedrio (Graikija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — „Valstybės narės teismo“ sąvoka pagal SESV 267 straipsnį — Audito Rūmų sprendimas dėl a priori leidimo valstybės išlaidoms — Socialinė politika — Terminuota darbo sutartis — Darbo ar įdarbinimo sąlygos — Veiklai profesinėje sąjungoje skirtos atostogos“

1. *Elegktiko Sinedrio* (Audito Rūmai, Graikija) prašo jų nagrinėjamoje byloje atsakyti į keturis klausimus, susijusius su nacionalinių taisyklių, pagal kurias viešojo sektoriaus darbuotojams, turintiems teisę į atostogas veiklai profesinėse sąjungose, šios atostogos gali būti mokamos arba nemokamos atsižvelgiant į tai, kuriai kategorijai priskiriami darbo santykiai, visų pirma, ar jie dirba pagal terminuotą, ar neterminuotą darbo sutartį, suderinamumu su Europos Sąjungos (toliau – ES) teise.

2. Savo nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą *Elegktiko Sinedrio* taip pat prašo patvirtinti, kad šioje byloje jie yra „valstybės narės teismas“ pagal SESV 267 straipsnį, kaip jį yra išaiškinęs Teisingumo Teismas. Taigi, šis aspektas taip pat turi būti išnagrinėtas.

3. Todėl savo išvadą suskirstysiu į dvi dalis: pirmoje bus nagrinėjama *Elegktiko Sinedrio* teisė prašyti priimti prejudicinį sprendimą pagal SESV 267 straipsnį, o antroje – prejudiciniai klausimai.

4. Rašytines pastabas pateikė K. Antonopoulos, kurio atostogų apmokėjimo klausimas nagrinėjamas šioje byloje, Graikijos vyriausybė ir Komisija. 2012 m. birželio 14 d. teismo posėdyje buvo išklausytos visos šios šalys, jų paprašius daugiausia dėmesio savo paaiškinimuose skirti *Elegktiko Sinedrio* teisei prašyti priimti prejudicinį sprendimą.

1 — Originalo kalba: anglų.

Dėl *Elegktiko Sinedrio*teisės prašyti priimti prejudicinį sprendimą

Teisinis pagrindas

ES teisė

5. Pagal SESV 267 straipsnio pirmą pastraipą Teisingumo Teismo jurisdikcijai priklauso priimti prejudicinį sprendimą dėl ES teisės išaiškinimo. Šio straipsnio antroje pastraipoje numatyta, kad „tokiam klausimui iškilus valstybės narės teisme, tas teismas, manydamas, kad sprendimui priimti reikia nutarimo šiuo klausimu, gali prašyti Teismą priimti dėl jo prejudicinį sprendimą“.

Graikijos teisė

6. Netrukus po to, kai Graikija tapo nepriklausoma nuo Osmanų imperijos, 1833 m. rugsėjo 27 d. dekretu buvo įsteigti *Elegktiko Sinedrio*, Prancūzijos Audito Rūmų (*Cour des Comptes*) pavyzdžiu tiek administracines, tiek teismines funkcijas apimanti įstaiga.

7. Iš dalies pakeistos 1975 m. Graikijos Konstitucijos trečios dalies I skirsnis yra skirtas valstybės sąrangai. Šio skirsnio 26 straipsnyje numatytas įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžios atskyrimas. V skirsnis (87–100A straipsniai) skirtas teismams.

8. 87 straipsnyje, be kita ko, numatyta, kad teisingumą vykdo teismai, kurie sudaryti iš profesionalių, funkcinį ir asmeninį nepriklausomumą turinčių teisėjų, ir kad vykdydami savo pareigas teisėjai vadovaujasi tik Konstitucija ir įstatymais.

9. Graikijos Konstitucijos 93 straipsnyje, be kita ko, numatyta:

„2. Visų teismų posėdžiai yra vieši, išskyrus atvejus, kai teismas nusprendžia, kad viešumas prieštarautų pripažintiems moralės standartams arba dėl ypatingų priežasčių reikia apsaugoti bylos šalių privatų ar šeimos gyvenimą.

3. Visi teismo sprendimai turi būti konkrečiai ir išsamiai motyvuoti ir paskelbti viešame teismo posėdyje. <...>“

10. Konstitucijos 98 straipsnyje nurodyta:

„*1. Elegktiko Sinedrio* kompetencija visų pirma susijusi su:

a) valstybės, taip pat vietos valdžios institucijų ar kitų viešosios teisės subjektų, kurių auditą jiems pavesta atlikti specialiuose įstatymuose, išlaidų auditu;

b) didelės ekonominės vertės sutarčių, kurių šalis yra valstybė ar kitas šiuo tikslu valstybei prilyginamas teisės subjektas, tikrinimu įstatymų nustatytais atvejais;

c) apskaitos pareigūnų, taip pat vietos valdžios institucijų ar kitų juridinių asmenų, kurie audituojami pagal a punktą, finansinių ataskaitų auditu;

d) patariamosios nuomonės pagal 73 straipsnio 2 dalį dėl įstatymų projektų, susijusių su pensijomis ar teisę į pensiją suteikiančios tarnybos pripažinimu, ir kitais įstatymuose numatytais klausimais teikimu;

e) pranešimo dėl valstybės finansinės ataskaitos ir balanso parengimu ir teikimu Parlamentui pagal 79 straipsnio 7 dalį;

f) ginčų dėl pensijų skyrimo ir c punkte numatyto finansinių ataskaitų audito sprendimu;

g) bylų dėl valstybės civilinės ar karo tarnybos tarnautojų, taip pat vietos valdžios institucijų ar kitų viešosios teisės subjektų tarnautojų atsakomybės už bet kokią valstybei ar tokioms vietos valdžios institucijoms arba kitiems viešosios teisės subjektams tyčia ar dėl neatsargumo padarytą žalą nagrinėjimu.

2. Elegktiko Sinedrio įgaliojimus reglamentuoja ir jų įgyvendinimų tvarką nustato įstatymas.

Šio straipsnio 1 dalies a–d punktuose numatytais atvejais netaikomos 93 straipsnio 2 ir 3 dalių nuostatos.

3. Šio straipsnio 1 dalyje nurodyti *Elegktiko Sinedrio* sprendimai nėra tikrinami *Simvoulio tis Epikratias* [Valstybės Tarybos].“

11. Kodifikuotas *Elegktiko Sinedrio* statutas išdėstytas Prezidento dekrete Nr. 774/1980 (toliau – Prezidento dekretas).

12. Pagal šio dekreto 3 straipsnį *Elegktiko Sinedrio* sudaro pirmininkas, pirmininko pavaduotojai ir teisėjai, kurie yra dviejų kategorijų [2].

13. 4 straipsnyje numatyta, kad *Elegktiko Sinedrio* vykdyti veiklą padeda teismo įgaliojimus turintys asmenys. Šios įstaigos interneto svetainėje [3] papildomai nurodyta, kad „audito tarnybos, kurioms vadovauja komisarai (t. y. teismo pareigūnai, turintys universiteto diplomą ir didesnę nei 15 metų patirtį bei užimantys padalinio vadovo pareigas), yra įsteigtos ministerijose, prefektūrose ir didesnėse savivaldybėse ir turi teisę atlikti tiek *a priori*, tiek *a posteriori* auditą. <...>“

14. 7 straipsnis reglamentuoja *Elegktiko Sinedrio* sudėčių, vykdančių teismo funkcijas, sudarymą. Pagal šio straipsnio 1 dalį jie gali posėdžiauti plenarinėje sesijoje, kolegijose ar „klimakia“ (tai, atrodo, yra *sui generis* sudėtis, vykdanti ir teismines, ir administracines funkcijas). Pagal šio straipsnio 3 dalį kiekvienai kolegijai pirmininkauja pirmininko pavaduotojas (arba pirmininkas), posėdžiuose dalyvauja keturi teisėjai – du pirmosios kategorijos (graikų k. –„symvouloi“) ir du antrosios kategorijos (graikų k. – „paredroi“); su pastaraisiais yra tik tariamasi ir jie nedalyvauja priimant galutinį sprendimą.

15. Prezidento dekreto 17 straipsnis susijęs su *Elegktiko Sinedrio* kompetencija tikrinti, ar leidimai viešosioms išlaidoms buvo tinkamai suteikti ir ar jos atitinka visas susijusių teisės aktų nuostatas (17 straipsnio 1 dalis). Nepažeidžiant nuostatų dėl *res judicata* galios, atlikdami tokius patikrinimus jie gali nagrinėti bet kurį su tuo netiesiogiai susijusį klausimą (17 straipsnio 3 dalis), tačiau neturi teisės kontroliuoti administracinių veiksmų tinkamumo (17 straipsnio 5 dalis).

16. Prezidento dekreto 19 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad mokėjimo pavedimų, skirtų apmokėti ministerijų išlaidas, *a priori* auditą atlieka *Elegktiko Sinedrio* antrosios kategorijos teisėjai ar komisarai, einantys pareigas pagrindinėje atitinkamos ministerijos buveinėje.

2 — Per teismo posėdį Graikijos vyriausybė patvirtino, kad šie teisėjai yra profesionalūs teisėjai, kaip tai suprantama pagal Konstitucijos 87 straipsnį.

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

17. Pagal Prezidento dekreto 21 straipsnio 1 dalį kompetentingas antrosios kategorijos teisėjas ar komisaras turi atsisakyti suteikti leidimą bet kokioms išlaidoms, kurios neatitinka 17 straipsnio 1 dalyje nustatytų sąlygų. Jei dėl išlaidų į šį pareigūną kreipiamasi pakartotinai ir jis mano, kad išlaidos vis dar neatitinka šių sąlygų, jis turi perduoti klausimą kompetentingai *Elegktiko Sinedrio* kolegijai, kuri turi priimti galutinį sprendimą.

18. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą teigiama, kad pagal Prezidento dekreto Nr. 1225/1981 141 straipsnį (ir, nepaisant to, kad yra Konstitucijos 98 straipsnio 2 dalies antra pastraipa) toks sprendimas turi būti motyvuotas. Vis dėlto per teismo posėdį buvo nurodyta, kad nėra viešo proceso reikalavimo ir kad vykstant procesui nėra pasikeičiama pareiškimais ir atsiliepimais.

19. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą taip pat paaiškinta, kad tokios *Elegktiko Sinedrio* svarstomos bylos, kaip antai nagrinėjama byla, yra susijusios ne tik su komisarų ir valdžios įstaiga, kurios išlaidoms nebuvo suteiktas leidimas, t. y. su tais asmenimis, kuriems jų sprendimas yra privalomas, bet taip pat su trečiąja šalimi, kuri gautų naudos dėl tokių išlaidų. Šios šalies interesams atstovauja susijusi valdžios įstaiga, tačiau tuo atveju, jei atitinkama kolegija priimtų nepalankų sprendimą, ji gali remdamasi tam tikrais pagrindais kreiptis į tą pačią kolegiją prašydama atšaukti sprendimą. Išskyrus šias ribotas aplinkybes, toks sprendimas yra galutinis ir neskundžiamas.

20. Vis dėlto per teismo posėdį tiek K. Antonopoulos atstovas, tiek Graikijos vyriausybės atstovas sutiko su tuo, kad trečioji šalis praktiškai nėra *Elegktiko Sinedrio* proceso, kuris susijęs tik su skirtingomis komisaro ir valdžios įstaigos, siekiančios apmokėti išlaidas, nuomonėmis dėl numatytų išlaidų ir vykdytos procedūros teisėtumo, šalis.

21. *Elegktiko Sinedrio* taip pat nurodo, – ir tam neprieštarauta per teismo posėdį, – kad jų sprendimas neturi *res judicata* galios, jei privatus asmuo kreipiasi į administracinius teismus reikalaudamas, kad administracinė institucija sumokėtų sumą, kurią nebuvo leista mokėti. Tokiais atvejais pagal Įstatymo Nr. 2145/1993 17 straipsnį reikalaujama, kad privatus asmuo pateiktų atitinkamą susijusios kolegijos sprendimą (ar pažymą, kad sprendimas, kuriuo atsisakyta suteikti leidimą, nebuvo pateiktas peržiūrai ar kad kolegijoje tebevyksta jo peržiūra) ir ginčą nagrinėjantis teismas turi į tokį sprendimą atsižvelgti prieš priimdamas savo sprendimą.

Nagrinėjamos bylos procesas „Elegktiko Sinedrio“

22. *Elegktiko Sinedrio* nagrinėjama byla susijusi su Graikijos kultūros ir turizmo ministerijos (toliau – ministerija) audito tarnybos išduotu mokėjimo pavedimu sumokėti K. Antonopoulos sumą, lygią darbo užmokesčiui už atostogas, kurias jis panaudojo veiklai profesinėje sąjungoje. Neginčytina, kad ši byla nagrinėjama remiantis Graikijos Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies a punkte ir Prezidento dekreto 17 straipsnyje reglamentuojama kompetencija. Tačiau nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą *Elegktiko Sinedrio* teigia, kad pagal nacionalinę teisę tik Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies f ir g punktuose reglamentuojama kompetencija gali būti laikoma griežtai teisminio pobūdžio [4].

23. Su šia byla susijęs mokėjimo pavedimas buvo pateiktas už ministeriją atsakingam *Elegktiko Sinedrio* komisarui (toliau – komisaras) atlikti *a priori* auditą. Komisaras atsisakė suteikti leidimą, nes K. Antonopoulos buvo pagal terminuotą sutartį nenuolatiniu etatu dirbantis viešojo sektoriaus darbuotojas, o pagal nacionalinę teisę šios kategorijos darbuotojai neturi teisės naudotis mokamomis atostogomis veiklai profesinėje sąjungoje [5].

4 — Per teismo posėdį Graikijos vyriausybė nurodė, kad neseniai *Simvoulio tis Epikratias* Sprendime Nr. 22/2009 patvirtino šį požiūrį.

5 — Visa tai išsamiau išdėstyta šios išvados dalyje, skirtoje prejudiciniams klausimams (žr. šios išvados 58 ir paskesnius punktus).

24. Kadangi pavedimas buvo susijęs su mokėjimu, dėl kurio jis jau buvo atsisakęs išduoti leidimą, komisaras pagal Prezidento dekreto 21 straipsnio 1 dalį perdavė šį klausimą spręsti *Elegktiko Sinedrio* pirmajai kolegijai.

25. Ši kolegija mano, kad būtina išaiškinti ES teisę tam, kad galėtų nuspręsti, ar komisaro pozicija ir ją pagrindžianti nacionalinė teisė atitinka ES taisykles dėl vienodo, visų pirma pagal terminuotą sutartį dirbančių darbuotojų ir pagal neterminuotą sutartį dirbančių darbuotojų, vertinimo.

Vertinimas

26. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką tam, kad atsakytų į tik su ES teise susijusį klausimą, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija yra teismas, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį, Teisingumo Teismas atsižvelgia į aplinkybių visumą, t. y. ar institucija yra įsteigta teisės aktų pagrindu, ar ji yra nuolat veikianti, ar jos jurisdikcija privaloma, ar procesas šioje institucijoje pagrįstas rungimosi principu, ar institucija taiko teisės aktus ir ar ji yra nepriklausoma. Be to, nacionaliniai teismai gali kreiptis į Teisingumo Teismą tik nagrinėdami ginčą ir turėdami priimti sprendimą pagal teisminiam sprendimui priimti skirtą procedūrą [6].

27. Taigi į klausimą, ar institucija gali kreiptis į Teisingumo Teismą dėl prejudicinio sprendimo, turi būti atsakyta remiantis struktūriniais ir funkciniais kriterijais. Institucija yra „teismas“, jei vykdo teismines, o ne administracinio pobūdžio funkcijas. Todėl būtina nustatyti, koks konkrečių jos funkcijų, kurias ji vykdo tam tikromis teisinėmis aplinkybėmis, pobūdis tuo metu, kai ji kreipiasi į Teisingumo Teismą dėl prejudicinio sprendimo priėmimo. Šiuo atžvilgiu nėra svarbu, kad atitinkama institucija, būdama kitos sudėties ar vykdydama kitas funkcijas, turi būti laikoma „teismu“ pagal SESV 267 straipsnį. Pavyzdžiui, Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad Italijos Audito Rūmai (*Corte dei Conti*) nevykdo teisminės funkcijos, kai jie atlieka valstybės įstaigų išlaidų *a posteriori* kontrolę, t. y. vykdo administracinę veiklą, kuria vertinami ir tikrinami administracinių veiksmų rezultatai [7].

28. Tai yra antras kartas, kai *Elegktiko Sinedrio* kreipėsi į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą. Pirmąjį kartą [8] jų teisė tai daryti nebuvo ginčijama. Su ta byla susijusioje pagrindinėje byloje *Elegktiko Sinedrio* turėjo išspręsti teisinį ginčą dėl pensijos skyrimo asmeniui, kuris šiuo tikslu buvo laikomas valstybės tarnautoju. Taigi, jų kompetencija buvo grindžiama Graikijos Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies f punktu, susijusiu su ginčų sprendimu, o nagrinėjamoje byloje jų kompetencija grindžiama Konstitucijos 98 straipsnio 1 dalies a punktu ir susijusi su valstybės išlaidų auditu. Atrodo, kad pagal nacionalinę teisę pirmuoju atveju kompetencija laikoma griežtai teisminio pobūdžio, o antruoju atveju – ne [9].

29. Taigi, abejonės dėl *Elegktiko Sinedrio* teisės prašyti priimti prejudicinį sprendimą nagrinėjamoje byloje gali kilti ne dėl jų pačių pobūdžio. Svarbiausia tai, kad jie neginčijamai yra teisės aktų pagrindu įsteigta nuolat veikianti institucija, sudaryta iš teisėjų, kurių nepriklausomumas nekelia abejonių, kurios jurisdikcija (tokiose bylose kaip ši) yra privaloma ir kuri taiko teisės aktus, be kita ko, ir (tokiose bylose kaip ši) ES teisės nuostatas. Šios abejonės veikiau susijusios su jų funkcijos, vykdytos

6 — Žr. naujausio 2012 m. balandžio 19 d. Sprendimo *Grillo Star* (C-443/09) 20 ir 21 punktus ir juose nurodytą teismo praktiką.

7 — Žr. 1999 m. lapkričio 26 d. nutartis *ANAS* (C-192/98, Rink. p. I-8583, 22–25 punktai) ir *RAI* (C-440/98, Rink. p. I-8597, 13–16 punktai). Vėliau 2011 m. gruodžio 21 d. Sprendime *Cicala* (C-482/10, Rink. p. I-14139) Teisingumo Teismas nusprendė, kad jis nėra kompetentingas atsakyti į *Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana*, pateiktus prejudicinius klausimus, bet dėl to, kad nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nebuvo pateikta pakankamai informacijos, jog prejudiciniai klausimai susiję su ES teisės nuostatomis, kurias prašyta išaiškinti; Teisingumo Teismas tiesiogiai nurodė, kad nenagrinės, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija, atsižvelgiant į pagrindinės bylos aplinkybes, yra teismas, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį (sprendimo 31 punktas).

8 — 1995 m. lapkričio 22 d. Sprendimas *Vougioukas* (C-443/93, Rink. p. I-4033).

9 — Žr. šios išvados 22 punktą.

pagrindinėje byloje, aspektais. Visų pirma svarbu išnagrinėti, ar *Elegktiko Sinedrio* turi teismine tvarka išspręsti ginčą tarp nepriklausomų šalių, ar persvarstyti juose dirbančio asmens priimtą sprendimą administracine tvarka, ir ar jų sprendimas turės tokią pačią galią ir poveikį kaip įprasto teismo sprendimas.

30. Prieš pradedant nagrinėti šiuos klausimus būtų naudinga trumpai aptarti Teisingumo Teismo praktikos šioje srityje istoriją. Teisingumo Teismo veiklos pradžioje klausimas dėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusios institucijos vertinimo kaip valstybės narės teismo nebuvo dažnai keliamas [10], bet maždaug per pastaruosius tris dešimtmečius buvo priimta apie 50 sprendimų abejonių keliančiais atvejais [11].

31. Naudingiausios yra vienuolika bylų, kuriose Teisingumo Teismo nuomonė skyrėsi nuo generalinio advokato nuomonės. Tarp jų yra beveik tiek pat bylų, kuriose generalinis advokatas manė, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusi institucija neturėtų būti laikoma valstybės narės teismu, bet Teisingumo Teismas nusprendė, kad ji turėtų būti tokia laikoma (šešios bylos [12]), ir tokių bylų, kuriose susiklostė priešinga situacija (penkios bylos [13]). Įdomu pažymėti, kad pirmajai grupei priskirtose bylose trys generaliniai advokatai, visi atstovaujantys romėnų civilinės teisės sistemai [14], iš esmės siūlė laikytis požiūrio, kad tik teismai *stricto sensu* turi teisę pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą, o antrajai grupei priskirtose bylose keturi generaliniai advokatai, atstovaujantys ne romėnų, o daugiausia bendrosios teisės (*common law*) sistemai [15], laikėsi platesnio požiūrio, kad, atsižvelgiant į proceso ekonomijos ir vienodo ES teisės taikymo principus, Teisingumo Teismas iš esmės turėtų atsakyti į instituciją, kurios turi teismui būdingų požymių ir privalo taikyti teisės aktus spręsdamos tikrą problemą, pateiktus svarbius klausimus.

32. Būtų galima manyti, kad atsisakydamas palaikyti abu šiuos požiūrius Teisingumo Teismas pasirinko apgalvotą vidurio kelią tarp Vidužemio formalizmo ir anglo–skandinaviško neformalaus požiūrio, nors paprasčiausiai taip pat gali būti, kaip generalinis advokatas D. Ruiz-Jarabo Colomer teigė byloje *De Coster* [16], kad šis požiūris apskritai buvo kazuistinis, o ne mokslinis. Mano manymu, šioje byloje ar esant kitai tinkamai progai nelabai tolimoje ateityje Teisingumo Teismas turėtų nurodyti, ar, atsižvelgiant į jo šiuo metu sukauptą gausią teismo praktiką, jis laikosi kurio nors iš savo generalinių advokatų minėtose bylose pasiūlyto požiūrio, ar vadovaujasi kokiu nors svarbiausiu principu, kuris skiriasi nuo šių požiūrių, ar paprasčiausiai kiekvienas atvejis turi būti vertinamas iš naujo, atsižvelgiant į jam būdingus požymius.

10 — Atrodo, kad iki 1980 m. vienintelį kartą tai buvo byloje *Vaassen-Göbbels* (1966 m. birželio 30 d. sprendimas, 61/65, Rink. p. 261), nors šis klausimas šiek tiek aptartas 1971 m. gruodžio 14 d. Sprendime *Politi* (43/71, Rink. p. 1039) ir galėjo būti, be kita ko, paminėtas kitose bylose.

11 — Bendrai paėmus, atvejų, kai institucijos, dėl kurios statuso vyko ginčas, prašymas dėl prejudicinio sprendimo buvo priimtas, yra truputį daugiau nei tų, kai buvo atmestas. Atrodo, kad maždaug keturiais penktadaliais tokių atvejų problemos sprendimas buvo palyginti aiškus: arba Teisingumo Teismo sprendimas atitiko generalinio advokato siūlymus, arba klausimas buvo sprendžiamas nepateikiant formalios išvados, o tai iš esmės rodo, kad nebuvo kilę sunkumų ar prieštaravimų.

12 — 1997 m. rugsėjo 17 d. Sprendimas *Dorsch Consult* (C-54/96, Rink. p. I-4961); 1999 m. vasario 4 d. Sprendimas *Köllensperger ir Atzwanger* (C-103/97, Rink. p. I-551); 2000 m. kovo 21 d. Sprendimas *Gabalfrisa ir kt.* (sujungtos bylos C-110/98-C-147/98, Rink. p. I-1577); 2000 m. liepos 6 d. Sprendimas *Abrahamsson ir Anderson* (C-407/98; Rink. p. I-5539); 2001 m. lapkričio 29 d. Sprendimas *De Coster* (C-17/00, Rink. p. I-9445) ir 2007 m. spalio 18 d. Sprendimas *Österreichischer Rundfunk* (C-195/06, Rink. p. I-8817).

13 — 1995 m. spalio 19 d. Sprendimas *Job Centre* (C-111/94, Rink. p. I-3361); 1998 m. lapkričio 12 d. Sprendimas *Victoria Film* (C-134/97, Rink. p. I-7023); 2005 m. gegužės 31 d. Sprendimas *Syfait* (C-53/03, Rink. p. I-4609); 2006 m. balandžio 27 d. Sprendimas *Standesamt Stadt Niebüll* (C-96/04, Rink. p. I-3561) ir 2011 m. birželio 14 d. Sprendimas *Miles ir kt.* (C-196/09, Rink. p. I-5105).

14 — Generaliniai advokatai G. Tesauro (byloje *Dorsch Consult*), A. Saggio (bylose *Köllensperger ir Atzwanger*, *Gabalfrisa* ir *Abrahamsson ir Anderson*) ir D. Ruiz-Jarabo Colomer (bylose *De Coster* ir *Österreichischer Rundfunk*).

15 — Generaliniai advokatai M. B. Elmer (byloje *Job Centre*), N. Fennelly (byloje *Victoria Film*) ir F. G. Jacobs (bylose *Syfait* ir *Standesamt Stadt Niebüll*) ir aš pati (byloje *Miles ir kt.*, nors reikia pažymėti, kad šioje byloje buvo nagrinėjama ne tiek tai, ar institucija apskritai yra teismas, bet tai, ar ji yra *valstybės narės* teismas).

16 — Minėta 12 išnašoje, 14 punktas.

33. Šioje išvadoje nenorėčiau dar kartą išsamiai dėstyti Teisingumo Teismo praktikos raidos, nes tai jau kelis kartus buvo padaryta jau išspręstose bylose pateiktose išvadose, visų pirma minėtose 12 ir 13 išnašose. Tik norėčiau pabrėžti tris aspektus, į kuriuos, mano nuomone, Teisingumo Teismas turėtų atsižvelgti.

34. Pirmiausia, nors tai, ar institucija yra „valstybės narės teismas“, – tik ES teisės (ir Teisingumo Teismo sprendžiamas) klausimas, sprendimas gali būti priimtas tik remiantis taisyklėmis, kurios reglamentuoja susijusią instituciją ir konkrečias jos nagrinėjamas bylas. O tai yra nacionalinės teisės klausimai. Taigi, priimdamas sprendimą Teisingumo Teismas turi remtis taisyklėmis, reglamentuojančiomis atitinkamos institucijos veikimą, nors jis nėra kompetentingas aiškinti šias taisykles. Net jeigu tikimybė šiuo atžvilgiu suklysti ar neteisingai suprasti yra maža, jos negalima atmesti. Todėl man atrodo, jog Teisingumo Teismas turėtų siekti, kad, jeigu jis apskritai klysta, suklystų taip, kad kiltų mažesnis, o ne didesnis pavojus. Pateikti atsakymą institucijai, kurios teisė prašyti priimti prejudicinį sprendimą nėra aiškiai nustatyta, yra mažiau pavojinga, o palikti neišspręstą ES teisės klausimą ir galimus taikymo nacionaliniu lygiu skirtumus būtų pavojingiau.

35. Antra, minėjau penkias bylas, kuriose generalinis advokatas manė, kad prašymas priimti prejudicinį sprendimą buvo priimtinas, bet Teisingumo Teismas nusprendė kitaip. Trijose iš šių bylų pateikti klausimai, į kuriuos nebuvo atsakyta, buvo dar kartą pateikti Teisingumo Teismui kitose, tačiau susijusiose bylose, ir į juos turėjo būti atsakyta. Visais šiais trimis atvejais reikėjo pateikti antrąją generalinio advokato išvadą (dviem atvejais tai buvo kitas generalinis advokatas), todėl kiekvienu atveju materialinės teisės klausimus generalinis advokatas nagrinėjo du kartus, o Teisingumo Teismas atsakymą į juos pateikė prabėgus apytikriai dvejiems ar trejiems metams nuo jo pirmojo sprendimo [17]. Tokios aplinkybės nėra didžiausios proceso ekonomijos pavyzdys.

36. Trečia, noriu priminti, ką generalinis advokatas D. Ruiz-Jarabo Colomer teigė savo išvadoje, pateiktoje byloje *Österreichischer Rundfunk* [18]: „<...> yra pagrindas šiame dialoge leisti dalyvauti neteisminėms institucijoms, <…> jeigu jų sprendimai negali būti vėliau apskųsti teismui, kuris pagal nacionalinės teisės sistemą yra galutinė instancija; ši sąlyga suteikia joms teisę pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą siekiant pašalinti grėsmę, kad tam tikros [ES] teisės sritys neliktų už Teisingumo Teismo vieningo aiškinimo ribų“.

37. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, ir įvertinusi Teisingumo Teismo praktiką šioje srityje, tais atvejais, kai taikant Teisingumo Teismo įtvirtintus kriterijus [19] vis dar lieka abejonių, pirmenybę teikiu liberaliam požiūriui.

38. Dėl nagrinėjamos bylos noriu paminėti keturis aspektus, dėl kurių Teisingumo Teismas galėtų manyti, kad *Elegktiko Sinedrio* neturi teisės prašyti priimti prejudicinį sprendimą šioje byloje. Pirma, pagal nacionalinę teisę ši byla nėra laikoma griežtai teisminio pobūdžio. Antra, *Elegktiko Sinedrio* atliktas *a priori* valstybės išlaidų auditas galėtų būti prilygintas *a posteriori* kontrolei, kurią Teisingumo Teismas nutartyse *ANAS* ir *RAI* [20] laikė administracine, o ne teismine veikla. Trečia, viena pagrindinės bylos šalių, komisaras, yra *Elegktiko Sinedrio* pareigūnas. Ketvirta, nors sprendimas, kurį turi priimti atitinkama kolegija, yra galutinis *a priori* leidimo suteikimo aptariamoms išlaidoms klausimu ir jokia

17 — Iš esmės tokius pačius prejudicinius klausimus kaip byloje *Job Centre* (C-111/94) dar kartą pateikė apeliacinį skundą dėl teismo, kurio prašymas priimti prejudicinį sprendimą buvo pripažintas nepriimtinu, sprendimo nagrinėjęs teismas byloje *Job Centre* (1997 m. gruodžio 11 d. sprendimas, C-55/96, Rink. p. I-7119); tokius pačius prejudicinius klausimus kaip byloje *Syfait* kitas teismas pateikė sujungtose bylose *Sot. Lélos kai Sia ir kt.* (2008 m. rugsėjo 16 d. sprendimas, C-468/06-C 478/06, Rink. p. I-7139); ir iš esmės toks pats prejudicinis klausimas kaip byloje *Standesamt Stadt Niebüll* buvo pateiktas kitoje, dėl tų pačių faktinių aplinkybių kilusioje byloje *Grunkin ir Paul* (2008 m. spalio 14 d. sprendimas, C-353/06, Rink. p. I-7639). Dviem pastaraisiais atvejais pirmąją išvadą pateikęs generalinis advokatas F. G. Jacobs paliko Teisingumo Teismą ir jį vėlesnėse bylose pakeitė kitas generalinis advokatas (atitinkamai generalinis advokatas D. Ruiz-Jarabo Colomer ir aš).

18 — Minėta 12 išnašoje, 37 punktas.

19 — Žr. šios išvados 26 ir 27 punktus.

20 — Minėtos 7 išnašoje.

aukštesnė instancija negali jo peržiūrėti, jis nėra galutinis sprendžiant K. Antonopoulos teisę gauti apmokėjimą; tuo atveju, jei būtų priimtas nepalankus sprendimas, jis, atrodo, vis dar galėtų jį ginčyti administraciniuose teismuose ir reikalauti, kad ministerija jam sumokėtų; ir tokiu atveju, jei reikalavimas būtų patenkintas, turėtų būti suteiktas leidimas išlaidoms.

39. Manau, kad pirmasis aspektas visiškai nėra lemiamas. Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką teisę pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą lemia institucijos ir proceso vertinimas pagal ES, o ne nacionalinę teisę [21].

40. Taip pat nemanyčiau, kad šioje byloje būtų tinkama vadovautis Teisingumo Teismo nutartimis *ANAS* ir *RAI*. Iš tikrųjų valstybės išlaidų kontrolė, ar ji būtų *a priori*, ar *a posteriori*, visada turi daug tokių pačių savybių. Vis dėlto iš šiose ankstesnėse bylose priimtų nutarčių matyti, kad Teisingumo Teismas ypač rėmėsi Italijos vyriausybės ir Komisijos tvirtinimais, kuriais buvo pabrėžiami *Corte dei Conti* vykdomos *a priori* ir *a posteriori* kontrolės skirtumai. Be kita ko, jei pirmuoju atveju ji daugeliu atžvilgių buvo panaši į teisminę funkciją, antruoju atveju tai buvo ne tik paskesnis jau įgyvendintų priemonių vertinimas, bet ir vykdomas remiantis kitais nei teisės aktų laikymasis kriterijais [22]. Nagrinėjamoje byloje *Elegktiko Sinedrio* uždavinys yra nustatyti, ar leidimas suplanuotoms išlaidoms turi būti suteiktas tik pagal teisės aktus.

41. Dėl trečiojo aspekto nagrinėjama byla galėtų būti prilyginta bylai *Corbiau* [23], kurioje prejudicinį klausimą pateikė Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės *Directeur des Contributions Directes et des Accises* (Tiesioginių mokesčių ir akcizo direktorius), administracine tvarka nagrinėdamas mokesčių mokėtojo skundą dėl šio asmens vadovaujamos direkcijos sprendimo. Nors Liuksemburgo vyriausybė ir Komisija laikėsi nuomonės, kad direktorius turi pakankamai teisminio pobūdžio vaidmenį, Teisingumo Teismas nusprendė, kad jis neturėjo trečiojo asmens statuso direkcijos, kuri priėmė byloje ginčytą sprendimą, atžvilgiu, nes direktorius turėjo akivaizdų funkcinį ryšį su tarnybomis, apskaičiavusiomis mokestį, dėl kurio jam buvo pateiktas skundas. Panašiai ir Sprendime *Syfait* [24] Teisingumo Teismas pabrėžė sprendimus priimančios institucijos *Epitropi Antagonismou* (Konkurencijos komisijos) funkcinį ryšį su savo sekretoriatu, t. y. tyrimą atliekančia institucija, kurios pasiūlymų pagrindu ji priima sprendimus.

42. Nagrinėjamoje byloje Graikijos vyriausybė rašytinėse pastabose kelia klausimą, ar *Elegktiko Sinedrio* turi trečiojo asmens statusą komisaro atžvilgiu. Savo ruožtu *Elegktiko Sinedrio* prašyme priimti prejudicinį sprendimą pabrėžia, kad atitinkamos kolegijos funkcijos yra visiškai atskirtos nuo komisaro funkcijų, nes jo vaidmuo apsiriboja: 1) pradiniu vertinimu ir jo patvirtinimu; 2) ginčo perdavimu kolegijai; ir 3) vien faktinių aplinkybių ir savo motyvų, dėl kurių buvo nepatvirtintos išlaidos, pateikimu. Tuomet kolegija, atsižvelgusi į visus pateiktus paaiškinimus, sprendžia, kaip tai apibūdinta nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, trišalį ginčą tarp komisaro, valstybės įstaigos, kurios išlaidos nebuvo patvirtintos, ir tariamo šių lėšų gavėjo.

43. Iš to, kas pasakyta per teismo posėdį, atrodo, kad nors nebuvo ginčijama tai, jog atitinkamos kolegijos ir komisaro funkcijos yra atskirtos, vis dar abejojama, ar iš tikrųjų galima teigti, kad šis ginčas yra trišalis. Proceso požiūriu atrodo, kad kolegijos prašoma išspręsti ginčą dėl skirtingų ministerijos ir komisaro požiūrių [25]. Nors K. Antonopoulos neginčijamai yra suinteresuotas proceso baigtimi, šiame procese jis yra tik „žiūrovas“. Todėl Graikijos vyriausybė ir Komisija mano, kad

21 — Žr. šios išvados 26 punktą.

22 — Žr., be kita ko, 7 išnašoje minėtos Nutarties *ANAS* 16 ir paskesnius punktus.

23 — 1993 m. kovo 30 d. Sprendimo *Corbiau* (C-24/92, Rink. p. I-1277) 15–17 punktai; taip pat žr. 1993 m. vasario 16 d. generalinio advokato M. Darmon išvados šioje byloje 3–55 punktus.

24 — Minėtas 13 išnašoje, 33 punktas.

25 — Taigi, jei procesas nėra pagrįstas rungimosi principu, kiek tai susiję su K. Antonopoulos, atrodo, kad toks procesas vyksta ministro ir susijusio komisaro atžvilgiu.

kolegija atlieka vidaus ir administracinio pobūdžio vaidmenį. Komisija prilygino jį *Skatterättsnämnden* (Mokesčių teisės komisija) vaidmeniui byloje *Victoria Film* [26], kai Teisingumo Teismas (priešingai, nei siūlė generalinis advokatas) dėl šios institucijos nusprendė, kad pateikdama išankstinę privalomą nuomonę ji vykdo administracines funkcijas.

44. Nors man suprantami samprotavimai, kuriais pagrįstas toks Graikijos vyriausybės ir Komisijos požiūris, manau, kad situacija nėra aiški ir kad reikėtų tinkamai atsižvelgti ir į tą aplinkybę, jog atitinkama *Elegktiko Sinedrio* kolegija yra funkciškai nepriklausoma tiek nuo ministerijos, tiek nuo komisaro, o jos uždavinys yra remiantis teisės aktais priimti privalomą sprendimą dėl jų ginčo. Todėl jeigu ir liko kokių nors abejonių, siūlyčiau abejotinus klausimus išspręsti taip, kad būtų leidžiama pateikti prašymą dėl prejudicinio sprendimo, o ne atsisakyta jį priimti [27].

45. Galiausiai dėl ketvirtojo aspekto, t. y. ar iš esmės sprendimas, kurį *Elegktiko Sinedrio* priims pagrindinėje byloje, turės tokią pačią galią kaip ir įprasto teismo sprendimas, būtų naudinga aptarti dvi galimas išeitis.

46. Jei būtų priimtas sprendimas, kad apmokėjimas neleistinas, tai, atrodo, nesukliudytų K. Antonopoulos ginti savo teises (ir galbūt jas apginti) administraciniuose teismuose, kuriems šis sprendimas nebūtų privalomas [28]. Taigi atrodo, kad K. Antonopoulos teisei į darbo užmokestį, kurią jis gali turėti, nepalankus *Elegktiko Sinedrio* sprendimas neturi jokio privalomo poveikio. Tokiomis aplinkybėmis atrodytų pagrįsta manyti, kad tik administraciniai teismai, kurių sprendimas yra galutinis ir privalomas visoms šalims, turėtų pateikti Teisingumo Teismui prejudicinį klausimą. Tačiau taip nėra priešingu atveju, t. y. komisaras negali kreiptis į administracinius teismus prašydamas uždrausti išlaidas, jei kolegija priima priešingą sprendimą [29]. Jei kolegija nusprendžia, kad turi būti suteiktas leidimas išlaidoms, komisaras negali užginčyti šio sprendimo, o dėl šio ginčo pobūdžio nei ministerija, nei K. Antonopoulos jo neapskųstų. Tokiu atveju būtų priimtas teisiniu požiūriu galutinis ir privalomas sprendimas ir nebebūtų galimybės kreiptis į jokią kitą teisminę instituciją pateikiant apeliacinį skundą ar pasinaudojant bet kuria kita procedūra, todėl jei *Elegktiko Sinedrio* nėra laikomas valstybės narės teismu, nebūtų galimybės pateikti Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą [30].

47. Neatrodo, kad institucijos teisė kreiptis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą, taigi ir jos, kaip valstybės narės teismo pagal SESV 267 straipsnį, statusas, galėtų priklausyti nuo to, ar sprendimas, kuriuo ji išsprendžia nagrinėjamą bylą, bus teigiamas, ar neigiamas, kai toks prejudicinis sprendimas jai yra būtinas norint priimti savo sprendimą. Kadangi vienas iš galimų *Elegktiko Sinedrio* sprendimų aiškiai turi tokią pačią galią kaip įprasto teismo sprendimas, nemanau, kad jiems turėtų būti draudžiama kreiptis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą dėl to, kad kitas galimas sprendimas neturėtų tokios galios.

48. Dėl visų šių aplinkybių, ypač išdėstytų šios išvados 34–37 punktuose, manau, kad, atsižvelgiant į nagrinėjamų bylų pobūdį, šioje byloje *Elegktiko Sinedrio* turėtų būti laikomas valstybės narės teismu, turinčiu teisę prašyti Teisingumo Teismą priimti prejudicinį sprendimą pagal SESV 267 straipsnį.

26 — Minėta 13 išnašoje.

27 — Taip pat žr. šios išvados 37 punktą.

28 — Iš tiesų atrodo, kad jis galėtų kreiptis į šiuos teismus nelaukdamas *Elegktiko Sinedrio* sprendimo – žr. šios išvados 21 punktą.

29 — Žr. šios išvados 19 punktą.

30 — Žr. šios išvados 36 punktą.

Dėl prejudicinių klausimų

Teisinis pagrindas

ES teisė

49. Pagrindinė byla susijusi su darbo santykiais, kurie baigėsi iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo. Tuo metu EB 136 straipsnio pirmoje pastraipoje [31] buvo numatyta:

„Bendrija ir valstybės narės, atsižvelgdamos į pagrindines socialines teises, nustatytas 1961 m. spalio 18 d. Turine pasirašytoje Europos socialinėje chartijoje ir 1989 m. Bendrijos darbuotojų pagrindinių socialinių teisių chartijoje, mano, jog tikslinga didinti užimtumą, skatinti kurti geresnes gyvenimo bei darbo sąlygas, kad palaikant jų gerėjimą būtų galima siekti jų suderinimo, deramos socialinės apsaugos, administracijos ir darbuotojų dialogo, žmogiškųjų išteklių plėtotės siekiant nuolatinio didelio užimtumo ir kovojant su socialine atskirtimi.“

50. EB 137 straipsnyje [32], be kita ko, buvo numatyta:

„1. Siekdama 136 straipsnyje keliamų tikslų, Bendrija remia ir papildo valstybių narių veiklą šiose srityse:

<...>

b) darbo sąlygų;

<...>

5. Šio straipsnio nuostatos netaikomos darbo užmokesčiui, teisei jungtis į asociacijas, teisei streikuoti arba teisei imtis lokautų.“

51. EB 139 straipsnyje [33], be kita ko buvo, numatyta:

„1. Administracijos ir darbuotojų pageidavimu jų dialogas Bendrijos lygmeniu gali baigtis sutartiniais santykiais, įskaitant susitarimus.

2. Bendrijos lygmeniu sudaryti susitarimai yra įgyvendinami pagal administracijai ir darbuotojams bei valstybėms narėms būdingą ir nusistovėjusią tvarką arba dėl tų reikalų, kuriems taikomas 137 straipsnis, juos pasirašiusioms šalims bendrai paprašius remiantis Komisijos pasiūlymu priimtu Tarybos sprendimu.

<...>“

52. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 12 straipsnio 1 dalimi garantuojama „teisė laisvai rinktis į taikius susirinkimus, taip pat laisvė jungtis kartu su kitais į visų lygių asociacijas, ypač politinėje, profesinėje ir pilietinėje srityse, įskaitant teisę steigti profesines sąjungas ir stoti į jas ginti savo interesų“.

31 — Dabar, su nežymiais teksto pakeitimais, SESV 151 straipsnis.

32 — Dabar, su nežymiais teksto pakeitimais, SESV 153 straipsnis.

33 — Dabar, su nežymiais teksto pakeitimais, SESV 155 straipsnis.

53. Chartijos 20 straipsnyje garantuojama lygybė prieš įstatymą, 21 straipsnio 1 dalimi draudžiama bet kokia diskriminacija, „ypač dėl asmens lyties, rasės, odos spalvos, tautinės ar socialinės kilmės, genetinių bruožų, kalbos, religijos ar tikėjimo, politinių ar kitokių pažiūrų, priklausymo tautinei mažumai, turtinės padėties, gimimo, negalios, amžiaus, seksualinės orientacijos“, o šio straipsnio 2 dalimi draudžiama diskriminacija dėl asmens pilietybės.

54. Chartijos 28 straipsnyje numatyta:

„Darbuotojai ir darbdaviai arba atitinkamos jų organizacijos pagal Sąjungos teisę ir nacionalinius teisės aktus bei praktiką turi teisę derėtis ir atitinkamu lygiu sudaryti kolektyvinius susitarimus, o interesų konflikto atveju imtis kolektyvinių veiksmų, įskaitant streikus, savo interesams apginti.“

55. 1999 m. kovo 18 d. trys Europos skirtingų pramonės šakų organizacijos [34] sudarė Bendrąjį susitarimą dėl darbo pagal terminuotas sutartis (toliau – Bendrasis susitarimas). Bendrasis susitarimas yra pateiktas Direktyvos 1999/70 (toliau – direktyva) [35], kuri buvo priimta pagal EB 139 straipsnio 2 dalį, priede. Direktyvos 2 straipsnyje valstybėms narėms iš esmės nustatyta pareiga užtikrinti, kad Bendrajam susitarimui įgyvendinti reikalingų priemonių būtų imtasi iki 2001 m. liepos 10 d. (arba vėliausiai iki 2002 m. liepos 1 d.).

56. Bendrojo susitarimo 3 punkto 2 dalyje sąvoka „panašus nuolatinis darbuotojas“ apibrėžiama kaip „toje pačioje įmonėje dirbantis darbuotojas, kuris sudarė neterminuotą darbo sutartį arba palaiko neterminuotus darbo santykius ir atlieka tą patį ar panašų darbą (profesines pareigas), tinkamai atsižvelgiant į jo kvalifikaciją ar įgūdžius“.

57. Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalyje numatyta:

„Pagal terminuotas sutartis dirbantiems darbuotojams negali būti taikomos mažiau palankios darbo sąlygos negu panašiems nuolatiniams darbuotojams vien dėl to, kad jie sudarė terminuotas darbo sutartis ar palaiko terminuotus darbo santykius, nebent ši nevienoda traktuotė yra objektyviai pagrįsta.“

Graikijos teisė

58. Nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nurodyta, kad Konstitucijos 103 straipsnyje, reguliuojančiame valstybės tarnautojų ir kitų viešojo sektoriaus darbuotojų statusą, išskiriamos trys tokių darbuotojų kategorijos, siejamos su jų darbo santykių pobūdžiu. Iš esmės tai yra:

a) valstybės tarnautojai, einantys nuolatines pareigas, kurias numato įstatymas; jų įdarbinimo sąlygos reguliuojamos specialiais teisės aktais;

b) viešojo sektoriaus darbuotojai, kurių darbo santykiai reglamentuojami pagal privatinę teisę, pagal terminuotą arba neterminuotą darbo sutartį dirbantys tam tikrą įstatymuose numatytą darbą nuolatiniu etatu, tačiau negalintys tapti nuolatiniais darbuotojais ir jų terminuota darbo sutartis negali būti pakeista į neterminuotą; tam tikros jų įdarbinimo sąlygos reguliuojamos specialiais teisės aktais;

34 — Europos profesinių sąjungų konfederacija (ETUC), Europos pramonės ir darbdavių konfederacijų sąjunga (UNICE) ir Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centras (CEEP).

35 — 1999 m. birželio 28 d. Tarybos direktyva 1999/70/EB dėl Europos profesinių sąjungų konfederacijos (ETUC), Europos pramonės ir darbdavių konfederacijų sąjungos (UNICE) ir Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centro (CEEP) bendrojo susitarimo dėl darbo pagal terminuotas sutartis (OL L 175, p. 43; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 3 t., p. 368).

c) viešojo sektoriaus darbuotojai, kurių darbo santykiai reglamentuojami pagal privatinę teisę, pagal terminuotą darbo sutartį įdarbinami nenuolatiniu etatu nenumatytiems ir skubiems poreikiams patenkinti, ir kurių terminuota darbo sutartis negali būti pakeista į neterminuotą; tam tikros jų įdarbinimo sąlygos reguliuojamos specialiais teisės aktais.

59. Įstatyme Nr. 1264/1982 numatyta veiklai profesinėse sąjungose skiriamų atostogų, kurių trukmė laipsniškai didėja – tam tikrais atvejais iki 15 dienų per mėnesį – atsižvelgiant į profesinės sąjungos ir jos nario joje užimamų pareigų svarbą, suteikimo sistema. Tokių atostogų laikas laikytinas darbo laiku visais tikslais, išskyrus teisę gauti darbo užmokestį, o profesinė sąjunga privalo mokėti atitinkamas socialinio draudimo įmokas [36]. Šiuo tikslu pagal minėtąjį įstatymą nėra išskiriamos skirtingos darbuotojų kategorijos, siejamos su jų darbo santykių pobūdžiu.

60. Vėliau Įstatymu Nr. 1400/1983 buvo numatyta, kad valstybės tarnautojams ir viešojo sektoriaus darbuotojams, pagal privatinės teisės reglamentuojamą darbo sutartį dirbantiems nuolatiniu etatu (šios išvados 58 punkte nurodytos a ir b kategorijos), už tokias veiklai profesinėse sąjungose suteiktas atostogas turi būti mokamas darbo užmokestis. Tačiau pagrindinės bylos aplinkybių laikotarpiu viešojo sektoriaus darbuotojams, kurie pagal privatinės teisės reglamentuojamą terminuotą darbo sutartį įdarbinami nenuolatiniu etatu nenumatytiems ir skubiems poreikiams patenkinti (šios išvados 58 punkte nurodyta c kategorija), tokia teisė gauti darbo užmokestį nebuvo suteikta.

Faktinės aplinkybės, procesas ir prejudiciniai klausimai

61. Nuo 2008 m. lapkričio mėn. iki 2009 m. spalio mėn. K. Antonopoulos buvo įdarbintas ministerijos pagal privatinės teisės reglamentuojamą terminuotą darbo sutartį (priklausė šios išvados 58 punkte nurodytai c kategorijai). Jis buvo profesinės sąjungos narys ir per nurodytą laikotarpį jam buvo suteiktos 34 dienos atostogų veiklai profesinėje sąjungoje. Ministerija siekė jam sumokėti atlyginimą už šias 34 dienas, tačiau komisaras neleido jo mokėti, nes K. Antonopoulos darbo santykių pobūdis nesuteikia jam teisės į tokį darbo užmokesčio apmokėjimą.

62. *Elegktiko Sinedrio* pirmoji kolegija turi nuspręsti, ar mažiau palankus K. Antonopoulos padėtyje esančių darbuotojų vertinimas atitinka ES teisės reikalavimus. Ji prašo priimti prejudicinį sprendimą šiais klausimais:

„1. Ar darbo užmokesčio mokėjimas arba nemokėjimas darbuotojui už laikotarpį, kai jis nedirbo dėl veiklos profesinėje sąjungoje, yra darbo sąlygos arba įdarbinimo sąlygos pagal ES teisę, būtent – ar įstatymo nuostatos, pagal kurias numatyta, kad veiklai profesinėse sąjungose suteikiamos nemokamos atostogos pagal terminuotą sutartį nenuolatiniu etatu dirbantiems viešojo sektoriaus darbuotojams, kurie užima pareigas profesinėje sąjungoje, yra „darbo sąlygos“ pagal EB 137 straipsnio 1 dalies b punktą ir „įdarbinimo sąlygos“ pagal Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalį, ar šis klausimas patenka į darbo užmokesčio ir teisės jungtis į asociacijas sritis, kurioms netaikoma ES teisė?

2. Jei į pirmąjį klausimą būtų atsakyta teigiamai, ar pagal privatinės teisės reglamentuojamą neterminuotą darbo sutartį nuolatiniu etatu valstybės tarnyboje dirbantis darbuotojas, kuris dirba tą patį darbą kaip ir pagal privatinės teisės reglamentuojamą terminuotą darbo sutartį nenuolatiniu etatu valstybės tarnyboje dirbantis darbuotojas, gali būti laikomas „panašiu“ darbuotoju pagal Bendrojo susitarimo 3 punkto 2 dalį ir 4 punkto 1 dalį, ar to, kad valstybės Konstitucijoje (103 straipsnis) ir atitinkamuose ją įgyvendinančiuose įstatymuose tokiam asmeniui nustatyta speciali įdarbinimo tvarka (kiek tai susiję su priėmimu į darbą ir specialiomis

36 — Ir darbo užmokestį pagal kitas nuostatas.

garantijomis pagal Konstitucijos 103 straipsnio 3 dalį), pakanka, kad jis nebūtų laikomas „panašiu“, todėl neprilyginamas pagal privatinės teisės reglamentuojamą terminuotą darbo sutartį nenuolatiniu etatu dirbančiam darbuotojui?

3. Jei į pirmesnius klausimus būtų atsakyta teigiamai:

   a) kadangi iš nacionalinės teisės aktų nuostatų matyti, kad pagal neterminuotą sutartį nuolatiniu etatu valstybės tarnyboje dirbantiems darbuotojams, kurie užima pareigas antro lygio profesinėje sąjungoje, veiklai profesinėse sąjungose suteikiamos mokamos atostogos (iki 9 dienų per mėnesį), o tokias pačias pareigas profesinėse sąjungose užimantiems darbuotojams, kurie toje pačioje valstybės tarnyboje pagal terminuotą sutartį dirba nenuolatiniu etatu, veiklai profesinėse sąjungose suteikiamos tokios pačios trukmės, bet nemokamos atostogos, ar toks diferencijavimas yra antrosios kategorijos darbuotojų mažiau palankus vertinimas atsižvelgiant į Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalį?

   b) ar antrosios kategorijos darbuotojų ribota darbo santykių trukmė ir tai, kad bendrai skiriasi jų darbo tvarka (įdarbinimas ir pareigų paaukštinimas, darbo santykių pabaiga), gali būti objektyvus tokio nevienodo vertinimo pagrindas?

4. Ar toks profesinės sąjungos narių, kurie pagal neterminuotą sutartį dirba nuolatiniu etatu valstybės tarnyboje, ir tokias pačias pareigas profesinėje sąjungoje einančių narių, kurie pagal terminuotą sutartį dirba nenuolatiniu etatu toje pačioje valstybės tarnyboje, diferencijavimas yra nediskriminavimo principo pažeidimas įgyvendinant su profesinėmis sąjungomis susijusias teises, kaip nustatyta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 12, 20, 21 ir 28 straipsniuose, ar toks diferencijavimas gali būti pateisinamas dviejų kategorijų darbuotojų nevienodu darbo santykių pobūdžiu?“

Vertinimas

63. K. Antonopoulos, Graikijos vyriausybės ir Komisijos nuomonės dėl atsakymų į pirmuosius tris prejudicinius klausimus iš esmės sutampa. Jie visi iš tikrųjų mano, kad: 1) darbo užmokesčio mokėjimas arba nemokėjimas už veiklai profesinėje sąjungoje suteiktas atostogas yra „darbo sąlygos“ arba „įdarbinimo sąlygos“ pagal susijusias ES teisės nuostatas; 2) dvi nagrinėjamos darbuotojų kategorijos yra „panašios“ pagal Bendrąjį susitarimą; ir 3) skirtingas jų vertinimas yra „mažiau palankus“ antrosios kategorijos darbuotojų vertinimas, kuris nėra objektyviai pateisinamas.

64. Į ketvirtąjį klausimą siūlomi atsakymai šiek tiek skiriasi savo forma, bet ne esme. K. Antonopoulos mano, kad skirtingas vertinimas taip pat yra nediskriminavimo principo pažeidimas įgyvendinant Chartijoje numatytas su profesinėmis sąjungomis susijusias teises, Graikijos vyriausybė tiesiog teigia, kad Chartija patvirtina jos išvadą, jog tai yra nepagrįstas diskriminavimas, o Komisija – kad, nustačius draudžiamą diskriminaciją remiantis Bendruoju susitarimu, nereikia šio klausimo nagrinėti atsižvelgiant į Chartiją, tačiau bet kuriuo atveju atrodo, kad nagrinėjama nacionalinės teisės nuostata tiesiogiai nereglamentuoja su profesinėmis organizacijomis susijusių teisių.

65. Šios pastabos, iš esmės sutampančios su nuomone, kurios linkęs laikytis ir *Elegktiko Sinedrio*, atitinka nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką, todėl jas galima aptarti trumpai.

66. Primintina, kad Bendrasis susitarimas taikomas visiems pagal terminuotas darbo sutartis dirbantiems darbuotojams, nedarant skirtumo pagal tai, ar tai yra privatus, ar viešas sektorius [37].

37 — Žr. 2006 m. liepos 4 d. Sprendimo *Adeneler ir kt.* (C-212/04, Rink. p. I-6057) 56 punktą.

Dėl pirmojo klausimo

67. Taisyklė, kad darbo užmokestis yra arba nėra mokamas už laikotarpį, kai nedirbama dėl veiklai profesinėje sąjungoje skirtų atostogų, pagal įstatymą suteikiamų pareigas profesinėje sąjungoje einantiems darbuotojams, *prima facie* ir remiantis paprasčiausiu nuostatų aiškinimu yra tokių darbuotojų įdarbinimo arba darbo sąlyga. Kyla klausimas, ar tokį aiškinimą galėtų paneigti Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalies ar EB 137 straipsnio 5 dalies (SESV 153 straipsnio 5 dalis), netiesiogiai apribojančios teisinį pagrindą, kuriuo remiantis buvo priimta Bendrąjį susitarimą į ES teisę perkėlusi direktyva, nuostatos.

68. Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalyje nėra nieko, dėl ko būtų galima nukrypti nuo šio aiškinimo.

69. Kita vertus, kartu skaitomi EB 136, 137 ir 139 straipsniai nesuteikė teisės Bendrijai (ir kartu skaitomi SESV 153, 155 ir 159 straipsniai nesuteikia teisės Sąjungai) imtis veiksmų, be kita ko, darbo užmokesčio ir teisės jungtis į asociacijas srityse.

70. Vis dėlto, kaip sutaria visos pastabas pateikusios šalys, šis apribojimas susijęs tik su tiesioginiu šių klausimų reguliavimu. Jis nedraudžia priemonių, kurios jiems turi netiesioginį poveikį. Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalimi nesiekiama kaip nors iš esmės reguliuoti darbo užmokesčio ar teisės jungtis į asociacijas. Ja tėra reikalaujama, kad bet kokios darbo sąlygas reglamentuojančios valstybių narių taisyklės būtų taikomos nediskriminuojant pagal terminuotas ir neterminuotas darbo sutartis dirbančių darbuotojų. Teisingumo Teismas yra išaiškinęs, kad EB 137 straipsnio 5 dalis, kuri turi būti aiškinama siaurai, netrukdo laikinai įdarbintam darbuotojui, remiantis Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalyje numatytu reikalavimu nediskriminuoti, reikalauti įdarbinimo sąlygų, taikomų tik nuolatiniams darbuotojams, net jeigu tai susiję su darbo užmokesčiu [38]. Tokia pati išvada pagal analogiją darytina ir tuo atveju, kai ginčijamas skirtingas vertinimas susijęs su teisės jungtis į asociacijas įgyvendinimu.

71. Todėl pagrindinėje byloje *Elegktiko Sinedrio* nagrinėjamas vertinimas patenka į Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalyje numatytą sąvoką „įdarbinimo sąlygos“ ir jam netaikomos EB 137 straipsnio 5 dalyje įtvirtintos apribojimus nustatančios nuostatos.

Dėl antrojo klausimo

72. Tokiomis aplinkybėmis *Elegktiko Sinedrio* turi patikrinti, ar dviejų skirtingai vertinamų kategorijų darbuotojai yra laikytini panašiais pagal Bendrąjį susitarimą. Tai yra fakto klausimas, dėl kurio tik jie patys gali nuspręsti, tačiau Teisingumo Teismas gali pateikti gaires, kaip teisingai reikėtų aiškinti Bendrąjį susitarimą atsižvelgiant į tuos aspektus, dėl kurių, *Elegktiko Sinedrio* teigimu, abi kategorijos galėtų būti laikomos nepanašiomis: tai, kad vienos kategorijos darbuotojai dirba nuolatiniu etatu, o kitos – ne, ir kad speciali įdarbinimo tvarka nustatyta pirmosios, bet ne antrosios kategorijos darbuotojams.

73. Iš pačios Bendrojo susitarimo 3 punkto 2 dalies formuluotės matyti, kad tokie aspektai nėra reikšmingi siekiant nustatyti, ar darbuotojai yra panašūs, ar ne. Šioje nuostatoje pateiktas apibrėžimas apsiriboja įmonės, kurioje dirba darbuotojai, tapatybės ir jų atliekamo darbo tapatumo ar panašumo, tinkamai atsižvelgiant į jų kvalifikaciją ar įgūdžius, palyginimu. Taigi, kaip pažymi Komisija, tai yra funkcinis požiūris, kuriam darbuotojo statuso klausimai neturi reikšmės.

38 — Žr. 2007 m. rugsėjo 13 d. Sprendimo *Del Cerro Alonso* (C-307/05, Rink. p. I-7109) 33 ir paskesnius punktus.

74. Todėl jeigu *Elegktiko Sinedrio* mano, – kaip, atrodo, ir yra – kad K. Antonopoulos ministerijoje dirbo tą patį ar panašų darbą kaip ir pagal privatinės teisės reglamentuojamą neterminuotą darbo sutartį nuolatiniu etatu dirbantys darbuotojai, tinkamai atsižvelgiant į kiekvieno iš jų kvalifikaciją ar įgūdžius, jis turi padaryti išvadą, kad K. Antonopoulos atžvilgiu šie darbuotojai buvo panašūs nuolatiniai darbuotojai pagal Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalį.

Dėl trečiojo klausimo

75. *Elegktiko Sinedrio* iš esmės klausia, ar, pirma, aptariamas skirtingas vertinimas yra mažiau palankus K. Antonopoulos padėtyje esančių darbuotojų vertinimas, ir, antra, ar ribotos trukmės darbo santykių (sukurtų ribotos trukmės poreikiams tenkinti) ir neribotos trukmės santykių skirtumai bei bendri darbo tvarkos skirtumai gali būti objektyvus tokio skirtingo vertinimo pateisinimo pagrindas.

76. Dėl pirmojo aspekto pasakytina, kad jei dviejų kategorijų darbuotojai turi teisę naudotis veiklai profesinėje sąjungoje skirtomis atostogomis, bet vienos kategorijos darbuotojai turi teisę gauti darbo užmokestį už šias atostogas, o kitos – ne, tai negali būti jokių abejonių, jog antrosios kategorijos darbuotojai vertinami mažiau palankiai.

77. Kalbant apie antrąjį aspektą, iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad skirtingas vertinimas negali būti objektyviai pateisinamas Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalies tikslais remiantis tuo, kad jis yra numatytas bendroje ir abstrakčioje normoje, pavyzdžiui, įstatyme ar kolektyvinėje sutartyje. Šiuo tikslu turi būti numatyti tikslūs ir konkretūs veiksniai, kurie apibūdina atitinkamą darbo sąlygą, atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes ir remiantis objektyviais ir skaidriais kriterijais, kurie leistų įsitikinti, ar šis skirtingas vertinimas atitinka tikras reikmes, leidžia pasiekti numatytą tikslą ir yra būtinas jam įgyvendinti. Šie veiksniai, be kita ko, gali būti ypatingas atliekamų užduočių pobūdis ir savybės arba teisėto socialinės politikos tikslo siekimas. Vien laikinas darbo pobūdis šiais tikslais negali būti objektyvi priežastis – jei taip būtų, direktyvos ir Bendrojo susitarimo tikslai netektų prasmės ir taip tęstųsi terminuotai dirbantiems darbuotojams nepalanki situacija [39]. Tas pats turi galioti ir terminuotam darbui, kuris yra kitas terminuotoms sutartims paprastai būdingas ypatumas.

78. Kaip pažymėjo Graikijos vyriausybė ir Komisija, aplinkybė, kad darbuotojai įdarbinami terminuotam laikotarpiui siekiant patenkinti nenumatytus ir skubius poreikius – todėl būtina kuo geriau pasinaudoti jų paslaugomis per šį laikotarpį – galėtų pateisinti taisyklę, pagal kurią jiems būtų leidžiama naudotis trumpesnėmis atostogomis nei nuolatiniams darbuotojams. Vis dėlto tuo atveju, jeigu jie dėl tų pačių priežasčių gali naudotis tokios pačios trukmės atostogomis kaip ir nuolatiniai darbuotojai, ši aplinkybė nepateisina atsisakymo mokėti jiems darbo užmokestį už šias atostogas, kai nuolatiniams darbuotojams jis yra mokamas.

Dėl ketvirtojo klausimo

79. *Elegktiko Sinedrio* klausia, ar ginčijamas skirtingas vertinimas yra nediskriminavimo principo pažeidimas įgyvendinant su profesinėmis sąjungomis susijusias teises, kaip nustatyta Chartijos 12, 20, 21 ir 28 straipsniuose, ar jis gali būti pateisinamas dviejų kategorijų darbuotojų nevienoda darbo tvarka.

39 — Žr. 2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Rosado Santana* (C-177/10, Rink. p. I-7907), 72–74 punktus ir juose nurodytą teismo praktiką.

80. Kadangi ginčijamas skirtingas vertinimas yra akivaizdžiai mažiau palankus pagal terminuotą darbo sutartį dirbantiems darbuotojams ir prieštarauja Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalyje įtvirtintam nediskriminavimo principui, nėra būtina nagrinėti, ar, nesant šios nuostatos, jis pažeistų Chartijoje numatytą tą patį principą. Kaip iš esmės pažymi Komisija, nėra būtina remtis Chartija, jei ES teisėje šis klausimas jau yra aiškiai sureguliuotas. Ir *a fortiori* Chartija negali numatyti nevienodą vertinimą pateisinančių pagrindų tuo atveju, jei tokie pagrindai nebūtų numatyti.

Išvada

81. Atsižvelgdama į visa tai, kas išdėstyta, manau, kad Teisingumo Teismas į *Elegktiko Sinedrio* pateiktus klausimus turėtų atsakyti taip:

1. Darbo užmokesčio mokėjimas (nemokėjimas) už laikotarpį, kai darbuotojas nedirbo dėl veiklos profesinėje sąjungoje, yra darbo sąlygos pagal EB 137 straipsnio 1 dalies b punktą (dabar – SESV 153 straipsnio 1 dalies b punktas) ir įdarbinimo sąlygos pagal 1999 m. birželio 28 d. Tarybos direktyvos 1999/70/EB dėl Europos profesinių sąjungų konfederacijos (ETUC), Europos pramonės ir darbdavių konfederacijų sąjungos (UNICE) ir Europos įmonių, kuriose dalyvauja valstybė, centro (CEEP) bendrojo susitarimo dėl darbo pagal terminuotas sutartis priede pateikto Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalį ir jam netaikoma EB 137 straipsnio 5 dalyje (dabar – SESV 153 straipsnio 5 dalis) įtvirtinta išimtis dėl darbo užmokesčio ir (arba) teisės jungtis į asociacijas.

2. Pagal privatinės teisės reglamentuojamą neterminuotą darbo sutartį nuolatiniu etatu valstybės tarnyboje dirbantis darbuotojas ir pagal privatinės teisės reglamentuojamą terminuotą darbo sutartį dirbantis darbuotojas, kuris dirba tą patį darbą nenuolatiniu etatu, iš esmės yra panašūs darbuotojai pagal Bendrojo susitarimo 3 punkto 2 dalį ir 4 punkto 1 dalį.

3. Jei pareigas profesinėje sąjungoje einantiems pirmosios kategorijos darbuotojams veiklai profesinėje sąjungoje suteikiamos mokamos atostogos, o tokias pačias pareigas profesinėje sąjungoje užimantiems antrosios kategorijos darbuotojams šiais tikslais suteikiamos nemokamos atostogos, tai yra mažiau palankus antrosios kategorijos darbuotojų vertinimas pagal Bendrojo susitarimo 4 punkto 1 dalį; tai, kad antrosios kategorijos darbuotojų darbo santykiai yra ribotos trukmės ir kad bendrai skiriasi jų darbo tvarka (įdarbinimas ir pareigų paaukštinimas, darbo santykių pabaiga), negali būti objektyvus tokio nevienodo vertinimo pateisinimo pagrindas.

4. Atsižvelgiant į atsakymus, pateiktus į pirmuosius tris klausimus, nėra būtina nagrinėti, ar aptariamas vertinimas yra draudžiamas arba galėtų būti pateisinamas pagal Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos nuostatas.