Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEONOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 20 września 2012 r.[1]

Sprawa C-363/11

**Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismouprzeciwko Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou,
w obecności
Konstantinosa Antonopoulosa**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Elegktiko Synedrio (Grecja)]

Odesłanie prejudycjalne — Pojęcie „sądu lub trybunału państwa członkowskiego" w rozumieniu art. 267 TFUE — Trybunał obrachunkowy orzekający w przedmiocie zezwolenia a priori na wydatek państwa — Polityka społeczna — Umowa o pracę na czas określony — Warunki pracy lub zatrudnienia — Okres nieobecności w pracy z tytułu działalności związkowej

1. Elegktiko Synedrio (trybunał obrachunkowy, Grecja), w związku z toczącym się przed nim postępowaniem zmierza do uzyskania odpowiedzi na cztery pytania dotyczące zgodności z prawem Unii Europejskiej przepisów krajowych, zgodnie z którymi, jeśli pracownicy sektora państwowego są uprawieni do nieobecności w pracy z powodu działalności związkowej, to wypłata wynagrodzenia za taki okres nieobecności w pracy zależy od zakwalifikowania stosunku pracy, w szczególności od tego, czy jest to stosunek pracy na czas określony, czy też na czas nieokreślony.

2. W postanowieniu odsyłającym Elegktiko Synedrio zmierza również do ustalenia, że jest w niniejszym postępowaniu „sądem lub trybunałem" w rozumieniu art. 267 TFUE, w świetle wykładni Trybunału. Konieczna jest zatem weryfikacja tej kwestii.

3. W tych okolicznościach moja opinia będzie składała się z dwóch części, przy czym pierwsza z nich będzie dotyczyć kompetencji Elegktiko Synedrio do wystąpienia o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez Trybunał na podstawie art. 267 TFUE, a druga – pytań prejudycjalnych.

4. Uwagi zostały złożone przez K. Antonopoulosa, którego wynagrodzenia za okres nieobecności w pracy z powodu działalności związkowej dotyczy sprawa, przez rząd grecki i Komisję. Podczas rozprawy w dniu 14 czerwca 2012 r. te same strony przedstawiły ustnie swoje uwagi, wnosząc w nich o to, aby Trybunał skoncentrował się na kompetencji Elegktiko Synedrio do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym.

1 — Język oryginału: angielski.

W sprawie kompetencji Elegktiko Synedrio do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

Ramy prawne

Prawo Unii Europejskiej

5. Zgodnie z art. 267 TFUE Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w sprawach prejudycjalnych dotyczących wykładni prawa Unii Europejskiej. Ustęp drugi tego artykułu stanowi, że „w przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania".

Prawo greckie

6. Elegktiko Synedrio został utworzony krótko po uniezależnieniu się Grecji od imperium ottomańskiego w drodze dekretu z dnia 27 września 1833 r., jako organ łączący funkcje administracyjne i sądowe w oparciu o model francuskiego Cour des comptes (trybunału obrachunkowego).

7. Część trzecia rozdział I konstytucji greckiej z 1975 r., z późn. zm., dotyczy struktury państwa. Artykuł 2 tego rozdziału przewiduje podział władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Rozdział V (art. 87–100A) dotyczy władzy sądowniczej.

8. Artykuł 87 przewiduje w szczególności, że wymiar sprawiedliwości powinien być sprawowany przez profesjonalnych sędziów, którzy mają być niezależni służbowo i osobiście, a przy wykonywaniu swoich obowiązków podlegać wyłącznie konstytucji i ustawom.

9. Artykuł 93 konstytucji greckiej przewiduje w szczególności:

„2. Rozprawy we wszystkich sądach powinny być jawne, z wyjątkiem sytuacji, w których sąd zdecyduje, że jawność byłaby sprzeczna z przyjętymi standardami moralności albo że szczególne względy wymagają ochrony prywatności lub ochrony życia prywatnego i rodzinnego stron.

3. Wszystkie wyroki powinny być szczegółowo uzasadnione i publicznie ogłoszone […]".

10. Artykuł 98 konstytucji brzmi następująco:

„1. Elegktiko Synedrio jest właściwy w szczególności w sprawach:

a) kontroli wydatków państwa, włączając w to wydatki organów samorządu terytorialnego lub innych podmiotów prawa publicznego, podlegających jego kontroli na podstawie przepisów szczególnych;

b) weryfikacji umów o dużej wartości ekonomicznej, której stroną jest państwo albo jakakolwiek osoba prawna zrównana w tym celu z państwem na podstawie przepisów szczególnych;

c) kontroli rachunków księgowych oraz organów samorządu terytorialnego lub innych osób prawnych podlegających kontroli na podstawie lit. a);

d) opiniowania projektów ustaw dotyczących emerytur lub uznania służby dla celów przyznania praw emerytalnych zgodnie z art. 73 ust. 2, a także w innych sprawach przewidzianych w ustawie;

e) przygotowania i przedstawiania parlamentowi raportu ze sprawozdania finansowego i bilansu państwa, zgodnie z art. 79 ust. 7;

f) rozstrzygania sporów prawnych dotyczących przyznania emerytur i kontroli rachunków wymienionych w lit. c);

g) rozstrzygania spraw dotyczących odpowiedzialności członków służby cywilnej i wojskowej państwa, służb samorządu terytorialnego albo innych podmiotów prawa publicznego za szkody wyrządzone umyślnie albo nieumyślnie państwu, samorządowi terytorialnemu lub innym podmiotom prawa publicznego.

2. Kompetencje Elegktiko Synedrio powinny być uregulowane i wykonywane zgodnie z prawem.

Postanowienia art. 93 ust. 2 i 3 nie znajdują zastosowania w sprawach wymienionych w lit. a)–d) poprzedniego ustępu.

3. Decyzje Elegktiko Synedrio w sprawach wskazanych w pkt 1 nie mogą być zaskarżane do Simvoulio tis Epikratias [rady państwa]".

11. Statut Elegktiko Synedrio został ujęty w dekrecie prezydenta 774/1980 (zwanym dalej „dekretem prezydenta").

12. Zgodnie z art. 3 tego dekretu w skład Elegktiko Synedrio wchodzą prezes, określona liczba zastępców oraz określona liczba sędziów należących do dwóch rang [2].

13. Artykuł 4 przewiduje, że przy wykonywaniu swoich zadań Elegktiko Synedrio ma być obsługiwany przez pracowników wymiaru sprawiedliwości. Na swojej stronie internetowej [3] organ ten dodaje: „Biura audytowe z komisarzami trybunału (pracownikami wymiaru sprawiedliwości ze stopniem uniwersyteckim, doświadczeniem zawodowym przekraczającym 15 lat, którzy posiadają stanowisko dyrektora departamentu) na czele znajdują się w ministerstwach, prefekturach i większych gminach oraz posiadają kompetencje kontrolne zarówno a priori, jak i a posteriori. […]".

14. Artykuł 7 dotyczy składu składów sędziowskich Elegktiko Synedrio. Zgodnie z art. 7 ust. 1 sąd może zasiadać w składzie pełnej izby, w ramach wydziałów albo w ramach „klimakia", które wydają się być formacją sui generis posiadającą funkcje o charakterze zarówno sądowym, jak i administracyjnym. Zgodnie z art. 7 ust. 3 każdy wydział, na czele którego stoi prezes (albo wiceprezes), obraduje w składzie czterech sędziów: dwóch wyższej rangi („symvouloi") i dwóch niższej rangi („paredroi"); ci ostatni pełnią jedynie funkcję konsultacyjną i nie biorą udziału w wydawaniu ostatecznego orzeczenia.

15. Artykuł 17 dekretu prezydenckiego dotyczy właściwości Elegktiko Synedrio do weryfikacji prawidłowości dokonywania wydatków publicznych i oceny ich zgodności z odpowiednimi przepisami prawa (art. 17 ust. 1). Może on przy tym rozpatrywać wszelkie kwestie wpadkowe, bez uszczerbku dla przepisów dotyczących res iudicata (art. 17 ust. 3), ale nie jest właściwy do kontroli prawidłowości decyzji administracyjnych (art. 17 ust. 5).

16. Artykuł 19 ust. 1 dekretu prezydenckiego przewiduje, że kontrola a priori rachunków przedstawionych do zapłaty ministerstwom powinna być przeprowadzana przez sędziów niższych rangą lub, w odpowiednim przypadku, przez komisarzy Elegktiko Synedrio, urzędujących w biurze danego ministerstwa.

2 — Podczas rozprawy rząd grecki potwierdził, że sędziowie są zawodowymi sędziami w rozumieniu art. 87 konstytucji.

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

17. Zgodnie z art. 21 ust. 1 dekretu prezydenckiego właściwy sędzia niższej rangi lub komisarz musi odmówić zatwierdzenia każdego wydatku, który nie jest zgodny z warunkami określonymi w art. 17 ust. 1. Jeśli wydatek ten zostanie przedstawiony mu ponownie i uważa on, że nadal nie jest zgodny z tymi warunkami, powinien on przedstawić sprawę odpowiedniemu wydziałowi Elegktiko Synedrio, który wydaje ostateczne orzeczenie.

18. Z postanowienia odsyłającego wynika, że zgodnie z art. 141 dekretu prezydenckiego 1225/1981 (bez uszczerbku dla art. 98 ust. 2 pkt 2 konstytucji), decyzja musi zawierać wskazanie przyczyn, dla których została wydana. Podczas rozprawy jednak zostało stwierdzone, że brak było wymogu jawności postępowania oraz że postępowanie nie wymaga wymiany pism procesowych.

19. Postanowienie odsyłające wyjaśnia ponadto, że postępowanie przed Elegktiko Synedrio w takich sprawach jak niniejsza dotyczy nie tylko komisarza i organu, którego wydatek nie został zatwierdzony – których wiąże wydana decyzja – ale także osób trzecich, które mają roszczenia w związku z danym wydatkiem. Interesy takiej osoby trzeciej są reprezentowane przez dany organ, ale w razie niekorzystnego dla niej orzeczenia właściwego wydziału osoba ta może po spełnieniu określonych przesłanek zwrócić się do tego samego wydziału o uchylenie orzeczenia. Z wyjątkiem takich rzadkich sytuacji orzeczenie to jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

20. W czasie rozprawy pełnomocnik K. Antonopoulosa oraz przedstawiciel rządu greckiego zgodzili się, że osoba trzecia nie jest w rzeczywistości stroną postępowania przed Elegktiko Synedrio, które to postępowanie dotyczy jedynie rozbieżności pomiędzy komisarzem a organem, który chce ponieść wydatek, co do zgodności z prawem zamierzonego wydatku oraz prowadzonego postępowania.

21. Elegktiko Synedrio wyjaśnia dalej – co do czego strony były zgodne na rozprawie – że jego decyzja nie ma przymiotu res judicata w razie wszczęcia przez osobę prywatną przed sądami administracyjnymi postępowania zmierzającego do zapłaty przez organ administracji kwoty, na której zapłatę nie uzyskano zgody. W takich wypadkach art. 17 ustawy 2145/1993 wymaga od osoby prywatnej przedstawienia odnośnego orzeczenia danego wydziału (albo zaświadczenia, że decyzja o odmowie zatwierdzenia nie została poddana kontroli, albo też że kontrola tej decyzji przez wydział jest w toku), a orzeczenie to musi być uwzględnione przez sąd rozpatrujący spór przed wydaniem przez ten sąd orzeczenia.

Postępowanie przed Elegktiko Synedrio w niniejszej sprawie

22. Postępowanie przed Elegktiko Synedrio dotyczy zlecenia wypłaty wydanego przez służby kontrolne greckiego ministerstwa kultury i turystyki (zwanego dalej „ministerstwem") na rzecz K. Antonopoulosa kwoty stanowiącej wynagrodzenie za okres nieobecności w pracy z tytułu działalności związkowej. Wiadomo, że jurysdykcja w tym postępowaniu regulowana jest przez art. 98 ust. 1 lit. a) konstytucji greckiej oraz art. 17 dekretu prezydenckiego. Elegktiko Synedrio twierdzi jednak w postępowaniu odsyłającym, że na podstawie prawa krajowego tylko jurysdykcja regulowana przez art. 98 ust. 1 lit. f) i g) konstytucji jest uważana za ściśle sądową [4].

23. Przedmiotowe zlecenie wypłaty zostało przedstawione komisarzowi Elegktiko Synedrio, odpowiedzialnemu za ministerstwo, do kontroli a priori. Komisarz odmówił zatwierdzenia w związku z tym, że na gruncie prawa krajowego status zatrudnienia K. Antonopoulosa jako pracownika sektora publicznego zatrudnionego na podstawie umowy na czas określony, niezajmującego stałego stanowiska nie uprawniał go do wynagrodzenia za okres nieobecności w pracy z tytułu działalności związkowej [5].

4 — Podczas rozprawy rząd grecki stwierdził, że Symvoulio tis Epikrateias ostatnio potwierdził to stanowisko w swoim wyroku 22/2009.

5 — Szczegóły znajdują się poniżej w części dotyczącej pytań prejudycjalnych (zob. pkt 58 i nast.).

24. Z uwagi na to, że zlecenie wypłaty dotyczyło płatności, co do której komisarz odmówił zatwierdzenia, na podstawie art. 21 ust. 1 dekretu prezydenckiego przekazał on następnie sprawę do rozstrzygnięcia pierwszemu wydziałowi Elegktiko Synedrio.

25. Wydział ten uważa, że wykładnia prawa Unii Europejskiej jest konieczna do rozstrzygnięcia tego, czy stanowisko komisarza i prawo krajowe, na którym jest ono oparte, są zgodne z zasadami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi równego traktowania, w szczególności w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na czas określony oraz pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony.

Ocena

26. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy ustalaniu, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter sądu w rozumieniu art. 267 TFUE, co stanowi kwestię regulowaną wyłącznie prawem Unii Europejskiej, Trybunał uwzględnia szereg okoliczności, takich jak w szczególności istnienie ustawy powołującej dany podmiot, jego stały charakter, to, czy ma on właściwość wyłączną, czy postępowanie ma charakter kontradyktoryjny, czy stosuje on przepisy prawa oraz czy jest on niezależny. Dodatkowo sąd krajowy może skierować pytanie do Trybunału wyłącznie w zawisłej przed tym sądem sprawie oraz gdy został on wezwany do wydania orzeczenia w postępowaniu mającym doprowadzić do rozstrzygnięcia o charakterze sądowym [6].

27. Kwestia, czy dany organ może zwrócić się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jest zatem rozstrzygana w oparciu o kryteria odnoszące się zarówno do jego powstania, jak i jego funkcji. Organ może być „sądem lub trybunałem", jeśli wykonuje funkcje sądowe, ale nie wtedy, kiedy wykonuje funkcje o charakterze administracyjnym. Należy zatem ustalić, w jakim szczególnym charakterze działa on w konkretnym kontekście prawnym, w którym występuje z wnioskiem. W tym celu bez znaczenia jest to, czy w innych konfiguracjach albo sprawując inne funkcje, przedmiotowy organ może być zaklasyfikowany jako sąd lub trybunał w rozumieniu art. 267 TFUE. Trybunał ustalił w ten sposób, że włoski Corte dei Conti (trybunał obrachunkowy) nie wykonuje funkcji sądowych, przeprowadzając kontrolę a posteriori wydatków organów państwowych – rola administracyjna polega na ocenie i kontroli czynności administracyjnych [7].

28. To jest drugi raz, kiedy Elegktiko Synedrio zmierza do uzyskania wyroku w trybie prejudycjalnym. Za pierwszym razem [8] jego właściwość w tym zakresie nie była kwestionowana. W postępowaniu krajowym w owej sprawie Elegktiko Synedrio miał rozstrzygnąć spór prawny dotyczący przyznania emerytury osobie traktowanej dla tych celów jak osoba będąca w służbie cywilnej. Jego właściwość wynikała wówczas z art. 98 ust. 1 lit. f) konstytucji greckiej, podczas gdy w obecnej sprawie wynika z art. 98 ust. 1 lit. a) konstytucji i odnosi się do kontrolowania wydatków państwa. Wydaje się, że podczas gdy pierwsza z wymienionych właściwości jest w prawie krajowym uważana za ściśle sądową, tak druga z nich nie jest [9].

29. W związku z tym wątpliwości, jakie może budzić właściwość Elegktiko Synedrio do występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, nie odnoszą się do jego charakteru. Najważniejsze jest to, iż stanowi on niewątpliwie stały organ utworzony na podstawie ustawy, w skład którego wchodzą sędziowie, których niezawisłość jest bezsporna, posiada on wyłączną

6 — Zobacz ostatnio wydany wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie C-443/09 Grillo Star Fallimento, pkt 20, 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

7 — Zobacz postanowienia z dnia 26 listopada 1999 r.: w sprawie C-192/98 ANAS, Rec. s. I-8583, pkt 22–25; w sprawie C-440/98 RAI, Rec. s. I-8597, pkt 13–16. Później, w wyroku z dnia 21 grudnia 2001 r. w sprawie C-482/10 Cicala, Zb.Orz. s. I-14139, Trybunał uznał się za niewłaściwy do orzekania w przedmiocie pytań prejudycjalnych zadanych przez Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, na tej podstawie jednak, że postanowienie odsyłające nie zawierało wystarczających informacji dla powiązania pytań prejudycjalnych z kwestiami odnoszącymi się do zasad prawa UE, których interpretacji dotyczyły pytania; Trybunał nie odniósł się wprost do tego, czy organ, który wydał postanowienie, był, w kontekście postępowania krajowego, sądem w rozumieniu art. 267 TFUE (pkt 31 wyroku).

8 — Wyrok z dnia 22 listopada 1995 r. w sprawie C-443/93 Vougioukas, Rec. s. I-4033.

9 — Zobacz pkt 22 powyżej.

jurysdykcję w takich sprawach jak niniejsza i stosuje w sprawie takiej jak niniejsza prawo Unii Europejskiej. Wątpliwości takie dotyczą raczej określonych aspektów jego funkcji w niniejszym postępowaniu. W szczególności należy rozważyć, czy Elegktiko Synedrio został powołany do sądowego rozstrzygnięcia sporu pomiędzy stronami w sposób niezależny, czy też do ponownego administracyjnego zbadania sprawy zakończonej decyzją swojego pracownika, oraz czy jego orzeczenie będzie miało ten sam status i skutki co orzeczenie wydane przez zwykły sąd.

30. Przed rozważeniem tych kwestii przydatne może być krótkie przyjrzenie się historii orzecznictwa Trybunału w tym zakresie. Kwalifikacja organu zwracającego się z wnioskiem prejudycjalnym jako sądu lub trybunału nie była często pojawiającą się kwestią w pierwszych latach istnienia Trybunału [10], jednakże mniej więcej w ostatnich trzech dekadach wydanych zostało około 50 orzeczeń w sprawach wzbudzających wątpliwości [11].

31. Największe znaczenie ma jedenaście spraw, w których Trybunał zajął stanowisko odmienne od stanowiska rzecznika generalnego. Zasadniczo w równym stopniu dzielą się one na sprawy, w których rzecznik generalny przyjął, że organ występujący z wnioskiem prejudycjalnym nie powinien być uważany za sąd lub trybunał państwa członkowskiego, a Trybunał orzekł, że powinien (sześć spraw [12]), oraz na sprawy, w których miała miejsce odwrotna sytuacja (pięć spraw [13]). Uderzające jest w tym to, że w pierwszej grupie wszyscy trzej rzecznicy wywodzący się z państw o systemach prawnych opartych na tradycji prawa rzymskiego [14] opowiadali się zasadniczo za stanowiskiem, że tylko sądy sensu stricto są właściwe do zwracania się z pytaniami prejudycjalnymi, podczas gdy w drugiej grupie czterej rzecznicy generalni wywodzący się z państw o innych tradycjach niż tradycja prawa rzymskiego [15] – głównie z państw common law – optowali za szeroką wykładnią, zgodnie z którą, w interesie ekonomii procesowej i jednolitego zastosowania prawa Unii Europejskiej, Trybunał powinien co do zasady odpowiadać na pytania zadawane przez organy posiadające cechy sądów lub trybunałów, które muszą stosować prawo przy rozstrzyganiu prawdziwych sporów.

32. Można byłoby pomyśleć, że unikając obu tych stanowisk, Trybunał próbował osiągnąć równowagę pomiędzy śródziemnomorskim formalizmem a angielsko-skandynawskim informalizmem, jednakże mogłoby to być po prostu – jak sugerował rzecznik generalny D. Ruiz-Jarabo Colomer w opinii w sprawie De Coster [16] – wynikiem ogólnego raczej kazuistycznego podejścia niż naukowego. Myślę, że właściwe byłoby, aby Trybunał wskazał w niniejszej sprawie albo przy najbliższej nadarzającej się okazji, czy z uwagi na znaczną ilość wydanych przezeń orzeczeń przychyla się do jednego ze stanowisk proponowanych przez jego rzeczników generalnych w wyżej wymienionych sprawach, czy też stosuje jeszcze inną zasadę, bądź też po prostu każda sprawa wymaga indywidualnego podejścia i rozstrzygnięcia.

10 — Jedynym takim przypadkiem przed 1890 rokiem wydaje się być wyrok z dnia 30 czerwca 1966 r. w sprawie 61/65 Vaassen-Göbbels, Rec. s. 377, chociaż kwestia została poruszona w wyroku z dnia 14 grudnia 1971 r. w sprawie 43/71 Politi, Rec. s. 1039 i mogła pojawiać się przy okazji w innych sprawach.

11 — Istnieje ogólna tendencja do lekkiej przewagi na rzecz przyjmowania nad odrzucaniem wniosków podmiotów, których status jest sporny. Mniej więcej w czterech piątych tych spraw ich wynik wydaje się stosunkowo jednoznaczny: wyrok Trybunału był zgodny z propozycją rzecznika generalnego albo kwestia została rozstrzygnięta bez formalnej opinii, co ogólnie sugeruje brak poważnych kontrowersji czy wątpliwości.

12 — Wyroki: z dnia 17 września 1997 r. w sprawie C-54/97 Dorsch Consult, Rec. s. I-4961; z dnia 4 lutego 1999 r. w sprawie C-103/97 Köllensperger i Atzwanger, Rec. s. I-551; z dnia 21 marca 2000 r. w sprawach połączonych od C-110/98 do C-147/98 Gabalfrisa i in., Rec. s. I-1577; z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie C-407/98 Abrahamsson i Anderson, Rec. s. I-5539; z dnia 29 listopada 2001 r. w sprawie C-17/00 De Coster, Rec. s. I-9445; z dnia 18 października 2007 r. w sprawie C-195/06 Österreichischer Rundfunk, Zb.Orz. s. I-8817.

13 — Wyroki: z dnia 19 października 1995 r. w sprawie C-111/94 Job Centre, Rec. s. I-3361; z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie C-134/97 Victoria Film, Rec. s. I-7023; z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie C-53/03 Syfait i in., Zb.Orz. s. I-4609; z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie C-96/04 Standesamt Stadt Niebüll, Zb.Orz. s. I-3561; z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie C-196/09 Miles i inni, Zb.Orz. s. I-5105.

14 — Rzecznicy generalni G. Tesauro (w sprawie Dorsch Consult), A. Saggio (w sprawach Köllensperger i Atzwanger, Gabalfrisa i in. oraz Abrahamsson i Anderson) oraz D. Ruiz-Jarabo Colomer (w sprawach De Coster i Österreichischer Rundfunk).

15 — Rzecznicy generalni M.B. Elmer (w sprawie Job Centre), N. Fennelly (w sprawie Victoria Film) i F.G. Jacobs (w sprawach Syfait i in. oraz Standesamt Stadt Niebüll) oraz E. Sharpston (w sprawie Miles i in. – aczkolwiek należy zauważyć, że w tej sprawie zagadnienie dotyczyło sądu lub trybunału państwa członkowskiego, nie zaś sądu lub trybunału jako takiego).

16 — Wyżej wymienionej w przypisie 12, pkt 14 opinii.

33. Nie będę w tym miejscu próbowała sporządzać pełnego zestawienia orzeczeń Trybunału; było to już wielokrotnie czynione w opiniach w sprawach zakończonych już wyrokiem, w szczególności w sprawach przytoczonych powyżej w przypisach 12 i 13. Chciałabym tylko wskazać trzy kwestie, które moim zdaniem Trybunał powinien wziąć pod uwagę.

34. Po pierwsze, pomimo że zagadnienie, czy dany organ jest „sądem lub trybunałem" państwa członkowskiego, jest wyłącznie kwestią prawa Unii Europejskiej (i samego Trybunału), jego rozstrzyganie możliwe jest tylko na podstawie zasad, które regulują działanie tego organu i postępowanie przed tym organem. Są to kwestie prawa krajowego. Trybunał musi tym samym oprzeć swoje rozstrzygnięcie na przepisach dotyczących działania danego organu, chociaż nie jest on właściwy do ich interpretacji. Nawet jeśli prawdopodobieństwo błędu albo nieporozumienia w tym zakresie jest niewielkie, nie można go wykluczyć. W związku z tym wydaje mi się, że Trybunał wobec ryzyka pomyłki, powinien zmierzać do jego ograniczenia. Mniejsze ryzyko niesie za sobą udzielenie odpowiedzi organowi, którego kompetencja do występowania z wnioskiem o wydanie wyroku w trybie prejudycjalnym nie została jednoznacznie ustalona, podczas gdy większe ryzyko związane jest z pozostawieniem pytania dotyczącego prawa Unii Europejskiej bez odpowiedzi, z czym wiąże się możliwa rozbieżność w jego stosowaniu na poziomie krajowym.

35. Po drugie, przywołałam pięć spraw, w których co prawda rzecznik generalny stwierdził, że wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było dopuszczalne, jednakże Trybunał orzekł inaczej. W stosunku do trzech z tych spraw pytania, na które Trybunał nie odpowiedział, zostały mu przedstawione jeszcze raz w innych, ale związanych z tymi trzema, postępowaniach, w których trzeba było na nie odpowiedzieć. We wszystkich tych trzech sprawach konieczna była druga opinia (w dwóch z nich opracowana przez innych rzeczników generalnych), w związku z czym pytania co do istoty były analizowane przez rzecznika generalnego w każdej z tych spraw dwukrotnie, a Trybunał udzielił na nie odpowiedzi około dwóch lub trzech lat po pierwszym orzeczeniu [17]. Okoliczności takie nie są przykładem najlepszej ekonomiki procesowej.

36. Po trzecie, przypominam słowa rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera z jego opinii w sprawie Österreichischer Rundfunk [18]: „[…] należy akceptować włączanie się organów pozasądowych do tego dialogu […] wtedy, gdy ich decyzje nie podlegają zaskarżeniu do sądu, mającego ostatnie słowo w krajowym porządku prawnym. Pod tym warunkiem wskazanym organom otworzono by dostęp do postępowania prejudycjalnego w celu zaradzenia ryzyku pozostawienia sektorów prawa wspólnotowego [UE] poza ujednolicającą działalnością Trybunału".

37. Z uwagi na powyższe rozważania odnoszące się do istniejącego już orzecznictwa Trybunału w tej dziedzinie opowiadam się za liberalnym podejściem w sprawach, w których zastosowanie kryteriów wypracowanych przez Trybunał [19] ciągle pozostawia miejsce na wątpliwości.

38. Wracając do niniejszej sprawy, chciałabym zwrócić uwagę na cztery czynniki, które mogłyby doprowadzić Trybunał do wniosku, że Elegktiko Synedrio nie jest właściwy do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszym postępowaniu. Po pierwsze, postępowanie to nie jest uważane w prawie krajowym za postępowanie sądowe w ścisłym tego słowa znaczeniu. Po drugie, kontrola a priori wydatków państwowych przeprowadzana przez Elegktiko Synedrio mogłaby zostać porównana do kontroli a posteriori, którą Trybunał uznał raczej za kontrolę

17 — Zasadniczo te same pytania co w sprawie C-111/94 Job Centre zostały przedstawione ponownie przez sąd rozpatrujący środek odwoławczy od rozstrzygnięcia sądu, którego odesłanie prejudycjalne zostało uznane za niedopuszczalne, w sprawie C-55/96 Job Centre zakończonej wyrokiem z dnia 11 grudnia 1997 r., Rec. s. I-7119; takie same pytania jak w sprawie Syfait i in. zostały zadane przez inny sąd w sprawach połączonych od C-468/06 do 478/06 Sot. Lélos kai Sia i in., zakończonych wyrokiem z dnia 16 września 2008 r., Zb.Orz. s. I-7139; oraz co do zasady to samo pytanie co w sprawie Standesamt Stadt Niebüll zostało zadane w innym postępowaniu wynikłym na gruncie tego samego stanu faktycznego w sprawie C-353/06 Grunkin i Paul, zakończonej wyrokiem z dnia 14 października 2008 r., Zb.Orz. s. I-7639. W dwóch późniejszych sprawach rzecznik generalny F.G. Jacobs, który przedstawił pierwszą opinię, opuścił Trybunał i został zastąpiony przez innych rzeczników generalnych (odpowiednio, D. Ruiza-Jaraba Colomera i E. Sharpston).

18 — Wyżej wymieniona w przypisie 12, pkt 37.

19 — Zobacz pkt 26, 27 powyżej.

administracyjną aniżeli sądową w wyroku w sprawie ANAS i RAI [20]. Po trzecie, jedna ze stron w postępowaniu krajowym, a mianowicie komisarz, jest urzędnikiem samego Elegktiko Synedrio. Po czwarte, pomimo że rozstrzygnięcie, jakie ma zostać przyjęte przez wydział, jest ostateczne w zakresie zezwolenia a priori na dany wydatek i nie podlega ono kontroli organu wyższej instancji, nie jest ono ostateczne w odniesieniu do prawa K. Antonopoulosa do zapłaty; w razie niekorzystnego dla niego rozstrzygnięcia w dalszym ciągu może on, jak się wydaje, wystąpić ze swoim roszczeniem do sądów administracyjnych i dążyć do uzyskania orzeczenia nakazującego ministrowi zapłatę na jego rzecz, w którym to wypadku wydatek musiałby być zatwierdzony.

39. Pierwsza z kwestii nie jest moim zdaniem decydująca. Trybunał konsekwentnie twierdził, że o tym, czy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w granicach właściwości, rozstrzyga kwalifikacja organu lub postępowania w świetle prawa Unii Europejskiej, a nie prawa krajowego [21].

40. Nie wydaje mi się też, że rozstrzygnięcia Trybunału w sprawach ANAS i RAI mogą prawidłowo zostać transponowane na grunt niniejszej sprawy. Prawdą jest, że każda kontrola wydatków państwa, niezależnie od tego, czy jest dokonywana a priori czy a posteriori, będzie zawsze wykazywała wiele takich samych cech. Jak jednak jasno wynika z postanowień w tych wcześniejszych sprawach, Trybunał oparł się w szczególności na uwagach rządu włoskiego i Komisji, którzy podkreślali różnice pomiędzy kontrolami a priori i a posteriori przeprowadzanymi przez Corte dei Conti. Podczas gdy pierwsza z tych kontroli była pod wieloma względami podobna do funkcji sądowej, tak druga z nich była nie tylko dokonywaną post factum oceną środków, które zostały już zastosowane, ale także była dokonywana w oparciu o inne kryteria, niż kryterium zgodności z prawem [22]. W niniejszej sprawie rolą Elegktiko Synedrio jest rozstrzygnięcie tylko na podstawie przepisów prawa, czy planowany wydatek ma zostać zatwierdzony czy nie.

41. W zakresie trzeciej kwestii niniejszą sprawę można porównać ze sprawą Corbiau [23], w której z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zwrócił się directeur des contributions directes et des accises (dyrektor do spraw podatków i ceł) Wielkiego Księstwa Luksemburga w związku z odwołaniem administracyjnym wniesionym przez podatnika od decyzji departamentu pozostającego pod zwierzchnictwem dyrektora. Trybunał orzekł, że dyrektor, pomimo tego, że zarówno rząd luksemburski, jak i Komisja uważały go za pełniącego funkcje o wystarczająco sądowym charakterze w tym postępowaniu, nie działał jako podmiot zewnętrzny wobec departamentu, który wydał decyzję stanowiącą przedmiot postępowania, ze względu na wyraźne powiązanie organizacyjne z departamentami wydającymi decyzję ustalającą wysokość zobowiązania podatkowego, przeciwko której została złożona do tego organu skarga. Podobnie w sprawie Syfait i in. [24] Trybunał podkreślił funkcjonalne powiązanie pomiędzy Epitropi Antagonismou (komisją do spraw konkurencji), będącą organem wydającym decyzję, a jej sekretariatem, będącym organem zajmującym się ustalaniem stanu faktycznego, na podstawie którego propozycji podejmowane były rozstrzygnięcia.

42. W niniejszej sprawie rząd grecki w uwagach na piśmie pyta, czy Elegktiko Synedrio działa jako podmiot zewnętrzny wobec komisarza. Sam Elegktiko Synedrio we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym podkreśla całkowitą funkcjonalną odrębność pomiędzy przedmiotowym wydziałem a komisarzem, którego rola ogranicza się do i) dokonywania i potwierdzania jego pierwotnej oceny, ii) przekazania sporu wydziałowi oraz iii) przedstawienia jedynie okoliczności i przyczyn

20 — Zobacz przypis 7 powyżej.

21 — Zobacz pkt 26 powyżej.

22 — Zobacz w szczególności pkt 16 i nast. ww. w przypisie 7 postanowienia w sprawie ANAS.

23 — Wyrok z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie C-24/92, Rec. s. I-1277, pkt 15–17; przedstawiona w tej sprawie opinia rzecznika generalnego M. Darmona, pkt 3–55.

24 — Wyżej wymienionej w przypisie 13, pkt 33.

niezatwierdzenia wydatku. Następnie to wydział rozstrzyga, w świetle wszystkich złożonych danych, w trójstronnym – jak to zostało przedstawione w odesłaniu prejudycjalnym – sporze pomiędzy komisarzem, agencją państwa, której wydatek nie został zaakceptowany, oraz domniemanym odbiorcą świadczenia, na które przeznaczony jest wydatek.

43. Z tego, co zostało stwierdzone na rozprawie, pomimo że funkcjonalna odrębność wydziału i komisarza nie była kwestionowana, wydaje się wynikać, że mogą pozostawać wątpliwości w odniesieniu do tego, czy spór naprawdę może rzeczywiście zostać uznany za trójstronny. Z proceduralnego punktu widzenia wydaje się, że wydział jest raczej powołany do rozstrzygania pomiędzy przeciwnymi stanowiskami ministerstwa i komisarza [25]. Podczas gdy interes K. Antonopoulosa w odnośnym rozstrzygnięciu nie ulega wątpliwości, jest on jednak, jeśli tak można powiedzieć, tylko widzem w tym postępowaniu. Rola wydziału w rozumieniu rządu greckiego i Komisji ma zatem wewnętrzny, administracyjny charakter. Komisja porównała ją do roli Skatterättsnämnden w postępowaniu krajowym w sprawie Victoria Film [26], w stosunku do której Trybunał, inaczej niż rzecznik generalny, stwierdził, że działa jako organ administracji, wydając wstępne wiążące orzeczenie.

44. O ile rozumiem powody, jakie doprowadziły rząd grecki i Komisję do takiego stanowiska, to jednak wydaje mi się, że sytuacja nie jest aż tak jednoznaczna oraz że należy przyznać odpowiednią wagę okoliczności, iż właściwy wydział Elegktiko Synedrio jest funkcjonalnie niezależny od ministra i od komisarza oraz że jego rolą jest rozstrzygnięcie sporu pomiędzy nimi w sposób wiążący, na podstawie przepisów prawa. W zakresie, w jakim pozostaje jednak miejsce na wątpliwości, proponowałabym zatem, aby je rozstrzygać raczej poprzez dopuszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym niż poprzez jego odrzucenie [27].

45. Wreszcie, jeżeli chodzi o czwarty aspekt, a mianowicie to, czy rozstrzygnięcie wydane przez Elegktiko Synedrio w postępowaniu przed nim ma taki sam status jak rozstrzygnięcie zwykłego sądu, zasadne wydaje się rozważenie dwóch możliwych rezultatów.

46. Jeżeli przyjęte zostałoby rozstrzygnięcie, iż płatność nie mogła zostać zatwierdzona, nie powinno to wykluczyć, jak się wydaje, możliwości wystąpienia K. Antonopoulosa z roszczeniem o odszkodowanie i zasądzenia tego roszczenia przez sądy administracyjne, które nie będą związane przedmiotowym rozstrzygnieciem [28]. W związku z tym okazuje się, że niekorzystne orzeczenie Elegktiko Synedrio nie będzie miało wiążącego wpływu na jakiekolwiek uprawnienia K. Antonopoulosa do wynagrodzenia. W tej sytuacji zasadne mogłoby być przyjęcie, że wyłącznie sądy administracyjne, których orzeczenie będzie ostateczne i wiążące dla wszystkich stron, są właściwe do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału. Stwierdzenie to jednak nie jest prawdziwe w przeciwnym wypadku, to znaczy komisarz nie może wystąpić do sądów administracyjnych o wydanie zakazu dokonania wydatku sprzecznie z orzeczeniem wydziału [29]. Jeśli wydział postanowi, że wydatek powinien zostać zatwierdzony, to jego rozstrzygnięcie nie może zostać zaskarżone przez komisarza, a z istoty sporu wynika, że ani ministerstwo, ani K. Antonopoulos nie będą go zaskarżać. W takim wypadku zostanie wydane ostateczne wiążące prawnie orzeczenie i nie jest możliwe zaskarżenie go do innego sądu, ani w drodze odwołania, ani też w postępowaniu innego rodzaju, a tym samym, jeśli Elegktiko Synedrio nie zostanie uznany za sąd lub trybunał państwa członkowskiego, niemożliwe będzie wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości [30].

25 — Jeśli zatem postępowanie nie toczy się z udziałem K. Antonopoulosa jako strony, to jednocześnie wydaje się toczyć pomiędzy występującymi w tym charakterze stron komisarzem i ministerstwem.

26 — Wyżej wymienionej w przypisie 13.

27 — Zobacz także pkt 37 powyżej.

28 — Rzeczywiście wydaje się, że mógłby on wystąpić do sądu, nie czekając na rozstrzygnięcie Elegktiko Synedrio; zobacz pkt 21 powyżej.

29 — Zobacz pkt 19 powyżej.

30 — Zobacz pkt 36 powyżej.

47. Niemożliwe wydaje się uzależnianie kompetencji danego organu do występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a tym samym jego statusu sądu lub trybunału państwa członkowskiego w rozumieniu art. 267 TFUE, od tego, czy wydane przez niego w postępowaniu rozstrzygnięcie będzie korzystne lub niekorzystne, jeśli orzeczenie takie jest mu potrzebne dla takiego rozstrzygnięcia. Ze względu na to, że jedno z rozstrzygnięć, jakie może przyjąć Elegktiko Synedrio, w sposób oczywisty może posiadać status równoważny ze statusem orzeczenia zwykłego sądu, uważam, że nie można zabronić mu występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na tej podstawie, że inne możliwe rozstrzygnięcie nie miałoby takiego statusu.

48. Wszystkie wcześniejsze rozważania, w szczególności te zawarte w pkt 34–37 powyżej, prowadzą mnie do wniosku, że w kontekście prowadzonego przed nim postępowania Elegktiko Synedrio powinien zostać uznany w niniejszej sprawie za sąd lub trybunał państwa członkowskiego właściwy do zwrócenia się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Ramy prawne

Prawo Unii Europejskiej

49. Postępowanie krajowe dotyczy stosunku pracy, który zakończył się przed wejściem w życie traktatu z Lizbony. Artykuł 136 ust. 1 WE [31] miał wówczas następujące brzmienie:

„Wspólnota i państwa członkowskie, świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej karcie społecznej, podpisanej w Turynie 18 października 1961 roku oraz we wspólnotowej Karcie socjalnych praw podstawowych pracowników z 1989 roku, mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wyłączeniu”.

50. Artykuł 137 WE [32] stanowił w szczególności:

„1. Mając na względzie urzeczywistnienie celów określonych w artykule 136, Wspólnota wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w następujących dziedzinach:

[…]

b) Warunki pracy

[…]

5. Postanowienia niniejszego artykułu nie mają zastosowania do wynagrodzeń ani do prawa zrzeszania się, ani do prawa strajku, ani do prawa lokautu”.

31 — Obecnie, po nieznacznych zmianach, art. 151 TFUE.

32 — Obecnie, z drobnymi zmianami, art. 153 TFUE.

51. Artykuł 139 WE [33] stanowił w szczególności:

„1. Dialog między partnerami społecznymi na poziomie wspólnotowym może prowadzić, jeśli oni sobie tego życzą, do nawiązania stosunków umownych, w tym umów zbiorowych.

2. Wykonywanie umów zbiorowych zawartych na poziomie wspólnotowym odbywa się bądź zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i Państw Członkowskich, bądź, w dziedzinach podlegających artykułowi 137, na wspólne żądanie stron-sygnatariuszy, w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji.

[…]”.

52. Artykuł 12 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) gwarantuje „prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów”.

53. Artykuł 20 karty gwarantuje równość wobec prawa, art. 21 ust. 1 zakazuje wszelkich form dyskryminacji opartej między innymi na płci, pochodzeniu rasowym, etnicznym lub społecznym, kolorze skóry, cechach genetycznych, języku, religii, przekonaniach, opiniach politycznych i innych, przynależności do mniejszości narodowej, zasobach finansowych, urodzeniu, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej, zaś art. 21 ust. 2 zakazuje dyskryminacji na gruncie obywatelstwa.

54. Artykuł 28 karty stanowi:

„Pracownicy i pracodawcy, lub ich odpowiednie organizacje, mają, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi, prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy na odpowiednich poziomach oraz do podejmowania, w przypadkach konfliktu interesów, działań zbiorowych, w tym strajku, w obronie swoich interesów”.

55. W dniu 18 marca 1999 r. trzy europejskie organizacje [34] zawarły porozumienie w sprawie umów na czas określony (zwane dalej „porozumieniem ramowym”). Porozumienie stanowi załącznik do dyrektywy 1999/70/WE (zwanej dalej „dyrektywą”) [35], przyjętej na podstawie art. 139 ust. 2 WE. Artykuł 2 dyrektywy w rzeczywistości wymagał od państw członkowskich zapewnienia, że przepisy niezbędne do wprowadzenia w życie porozumienia ramowego zostaną przyjęte do dnia 10 lipca 2001 r. (najpóźniej do dnia 1 lipca 2002 r.).

56. Klauzula 3.2 porozumienia ramowego definiuje pojęcie „porównywalnego pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony” i stanowi, że oznacza ono „pracownika, który zawarł umowę o pracę lub stosunek pracy na czas nieokreślony w tym samym zakładzie i mającego pracę/zawód taki sam lub podobny, uwzględniając kwalifikacje/umiejętności”.

33 — Obecnie, z drobnymi zmianami, art. 155 TFUE.

34 — Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), Unia Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE) oraz Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP).

35 — Dyrektywa Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca porozumienia ramowego w sprawie umów na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz.U. L 175, s. 43).

57. Klauzula 4.1 porozumienia ramowego przewiduje:

„Jeżeli chodzi o warunki pracy, pracownicy zatrudnieni na czas określony nie będą traktowani w sposób mniej korzystny niż porównywalni pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony, jedynie z tego powodu, że pracują na czas określony, chyba że zróżnicowane traktowanie uzasadnione jest powodami o charakterze obiektywnym".

Prawo greckie

58. Zgodnie z odesłaniem prejudycjalnym art. 103 konstytucji regulujący status pracowników państwowych i innych pracowników publicznych rozróżnia trzy kategorie stosunku pracowniczego. Zasadniczo:

a) stali pracownicy służby cywilnej zajmują stałe stanowiska przewidziane ustawowo; warunki ich zatrudnienia są regulowane w przepisach szczególnych;

b) pracownicy sektora publicznego zatrudnieni na podstawie prawnoprywatnych umów na czas określony albo na czas nieokreślony zajmują niektóre rodzaje stałych stanowisk przewidzianych ustawowo, ale nie mogą być na te stanowiska powołani, a ich umowy zawarte na cza określony nie mogą też zostać przekształcone w umowy na czas nieokreślony; niektóre warunki ich zatrudnienia są regulowane w przepisach szczególnych;

c) pracownicy sektora publicznego zatrudnieni na podstawie prawnoprywatnych umów na czas określony w związku z nieprzewidzianą i pilną potrzebą nie zajmują stanowisk stałych i ich umowy nie mogą być przekształcone w umowy zawarte na czas nieokreślony; niektóre warunki ich zatrudnienia są regulowane w przepisach szczególnych.

59. Ustawa 1264/1982 przewidywała system nieobecności w pracy z tytułu działalności związkowej w zróżnicowanym wymiarze – w określonych wypadkach do 15 dni w miesiącu, w zależności od znaczenia związku zawodowego oraz znaczenia stanowiska zajmowanego w tym związku przez danego członka. Nieobecność taka była traktowana jako czas pracy dla wszystkich innych celów poza wynagrodzeniem, przy czym to związki zawodowe były zobowiązane do płatności odpowiednich składek na ubezpieczenie społeczne [36]. Ustawa te nie dokonywała rozróżnienia dla powyższych celów, pomiędzy pracownikami w zależności od ich rodzaju stosunku zatrudnienia.

60. Późniejsza ustawa 1400/1983 przewidywała już, że w stosunku do pracowników służby cywilnej i pracowników sektora publicznego zajmujących stałe stanowiska na podstawie umów prawa prywatnego [kategorie a) oraz b) w pkt 58 powyżej], nieobecność z tytułu działalności związkowej miała być odpłatna. Niemniej jednak, w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu przed sądem krajowym, takie prawo do wynagrodzenia nie przysługiwało niezajmującym stałego stanowiska pracownikom sektora publicznego zatrudnionym na podstawie umów prawa prywatnego na czas określony w związku z nieprzewidzianą i pilną potrzebą [kategoria c) w pkt 58 powyżej].

36 — Na podstawie innych przepisów – również do zapłaty wynagrodzenia.

Okoliczności sprawy, postępowanie i pytania prejudycjalne

61. K. Antonopoulos był zatrudniony w ministerstwie na podstawie umowy [kwalifikując się do kategorii c) powyżej] od listopada 2008 r. do października 2009 r. W tym okresie był członkiem związków zawodowych i był uprawniony do skorzystania z 34-dniowej nieobecności w pracy z tytułu działalności związkowej. Ministerstwo zamierzało zapłacić mu wynagrodzenie za owe 34 dni, jednakże komisarz odmówił zatwierdzenia płatności na tej podstawie, że status zatrudnienia K. Antonopoulosa nie uprawniał go do takiego wynagrodzenia.

62. Pierwszy wydział Elegktiko Synedrio musi rozstrzygnąć, czy mniej korzystne traktowanie osób znajdujących się w sytuacji K. Antonopoulosa jest zgodne z wymaganiami prawa Unii Europejskiej. Zmierza on do uzyskania odpowiedzi na następujące pytania:

„1) Czy przyznanie pracownikowi wynagrodzenia za okres nieobecności w pracy w związku z działalnością związkową stanowi warunki pracy czy też warunki zatrudnienia w rozumieniu prawa Unii, w szczególności, czy przepisy prawa przewidujące możliwość nieobecności w pracy z tytułu działalności związkowej bez prawa do wynagrodzenia w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym na podstawie stosunku pracy na czas określony, niezajmujących stałego stanowiska i będących członkami zarządu organizacji związkowej stanowią »warunki pracy« w rozumieniu art. 137 ust. 1 lit. b) WE i »warunki zatrudnienia«, o których mowa w klauzuli 4.1 porozumienia ramowego, czy też taka kwestia należy do zakresu wynagrodzenia i prawa zrzeszania się, do których prawo Unii nie znajduje zastosowania?

2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie, czy pracownik zatrudniony na podstawie stosunku pracy prawa prywatnego na czas nieokreślony w sektorze publicznym, który zajmuje stałe stanowisko i wykonuje tę samą pracę co pracownik zatrudniony na podstawie stosunku pracy prawa prywatnego na czas określony, który nie zajmuje stałego stanowiska, jest pracownikiem »porównywalnym« z tym drugim pracownikiem w rozumieniu klauzuli 3.2 i klauzuli 4.1 porozumienia ramowego czy też okoliczność, iż konstytucja państwa (art. 103) i odnośne przepisy wykonawcze przewidują w odniesieniu do niego specjalny system zatrudnienia (w zakresie zatrudnienia i specjalnych gwarancji zgodnie z art. 103 konstytucji) wystarcza, by uznać, że nie jest on pracownikiem »porównywalnym« z pracownikiem zatrudnionym na czas określony na podstawie stosunku pracy prawa prywatnego, który nie zajmuje stałego stanowiska?

3) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzących na poprzednie pytania:

   a) jeżeli z przepisów krajowych wynika, że dopuszcza się możliwość płatnej nieobecności w pracy z tytułu działalności związkowej (do 9 dni miesięcznie) pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, którzy zajmują stałe stanowisko i są członkami zarządu organizacji związkowej drugiego stopnia, podczas gdy pracownikom posiadającym taki sam status związkowy, którzy zatrudnieni są w tej samej jednostce publicznej na czas określony, nie zajmując stałego stanowiska, przysługuje jedynie prawo do bezpłatnej nieobecności z tytułu działalności związkowej w tym samym wymiarze czasu, to czy taka różnica stanowi mniej korzystne traktowanie tej drugiej kategorii pracowników w rozumieniu klauzuli 4.1 porozumienia ramowego?

   b) czy sam ograniczony czas trwania stosunku pracy pracowników drugiego rodzaju pracowników, a także ich wyodrębnienie z ogólnego systemu zatrudnienia (w zakresie zatrudnienia, awansu, rozwiązania stosunku pracy), mogą stanowić obiektywne względy uzasadniające takie odmienne traktowanie?

4) Czy sporne rozróżnienie między związkowcami będącymi pracownikami zatrudnionymi na czas nieokreślony zajmującymi stałe stanowisko w jednostce publicznej a posiadającymi taki sam status związkowy związkowcami zatrudnionymi na czas określony w tej samej jednostce

publicznej i niezajmującymi stałego stanowiska, stanowi naruszenie zasady zakazu dyskryminacji w odniesieniu do wykonywania praw związkowych w rozumieniu art. 12, 20, 21 i 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, czy też rozróżnienie to może zostać uzasadnione odmiennością systemów zatrudnienia pracowników należących do tych dwóch kategorii?".

Ocena

63. K. Antonopoulos, rząd grecki oraz Komisja co do zasady zgadzają się z odpowiedzą na trzy pierwsze pytania. Zasadniczo uważają, że: 1) zapłata wynagrodzenia z tytułu działalności związkowej lub jej brak stanowią „warunki pracy" lub „warunki zatrudnienia" w rozumieniu właściwych przepisów prawa Unii Europejskiej; 2) dwie odnośne kategorie pracowników są „porównywalne" w rozumieniu porozumienia ramowego; oraz 3) różnica w traktowaniu pomiędzy nimi stanowi „mniej korzystne" traktowanie tej drugiej kategorii, nieuzasadnione z obiektywnych powodów.

64. Proponowane odpowiedzi na pytanie czwarte różnią się w niewielkim stopniu, jeżeli chodzi o formę, ale nie co do istoty. K. Antonopoulos uważa, że różnica w traktowaniu stanowi również naruszenie zakazu dyskryminacji w odniesieniu do wykonywania praw związkowych w rozumieniu karty; rząd grecki potwierdza swój wniosek o nieuzasadnionej dyskryminacji, zaś Komisja uważa, że wobec stwierdzenia istnienia zakazanej dyskryminacji w rozumieniu porozumienia ramowego nie ma potrzeby analizowania jej w świetle karty, jednakże w każdym razie przedmiotowe przepisy krajowe nie wydają się regulować wprost praw związkowych.

65. Uwagi te, pokrywając się w dużej mierze ze stanowiskiem, do którego wydaje się skłaniać sam Elegktiko Synedrio, pozostają w zgodzie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału i nie wymagają obszernych rozważań.

66. Należy mieć na względzie, że porozumienie ramowe odnosi się do wszystkich pracowników zatrudnionych na czas określony, niezależnie od tego, czy są zatrudnieni w sektorze prywatnym czy publicznym [37].

Pytanie pierwsze

67. Zasada płatności albo braku płatności wynagrodzenia pracownikom będącym związkowcami za nieobecność w pracy z tytułu działalności związkowej stanowi prima facie, przy posłużeniu się literalną wykładnią zastosowanych pojęć, jeden z warunków zatrudnienia lub warunków pracy takich pracowników. Powstaje pytanie, czy na taką wykładnię mogłyby mieć wpływ przepisy klauzuli 4.1 porozumienia ramowego lub art. 137 ust. 5 WE (obecnie art. 153 ust. 5 TFUE), które pośrednio określają podstawy prawne przyjęcia dyrektywy włączającej porozumienie ramowe do prawa Unii Europejskiej.

68. Klauzula 4.1 porozumienia ramowego nie daje podstaw do odstąpienia od tej interpretacji.

69. Z drugiej strony art. 136 WE w związku z art. 137 WE i 139 WE nie upoważniają Wspólnoty (art. 153 TFUE w związku z art. 155 TFUE i 159 TFUE nie upoważniają Unii) do podejmowania działań, między innymi w dziedzinach wynagrodzenia i prawa zrzeszania się.

70. Jednakże, co do czego zgodne są wszystkie strony przedstawiające uwagi, ograniczenie to dotyczy tylko bezpośredniej interwencji w tych sprawach. Nie wyklucza ono przepisów, które mają na nie jedynie pośredni wpływ. Klauzula 4.1 porozumienia ramowego nie ma na celu regulowania wynagrodzenia czy prawa do zrzeszania się w istotny sposób. Ustanawia ona jedynie wymóg, aby

37 — Wyrok z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler i in., Zb.Orz. s. I-6057, pkt 56.

przepisy dotyczące warunków zatrudnienia w państwach członkowskich były stosowane bez ustanawiania dyskryminacji pomiędzy pracownikami zatrudnionymi na czas określony i na czas nieokreślony. Trybunał jednoznacznie stwierdził, że art. 137 ust. 5 WE, który powinien być interpretowany w sposób ścisły, nie może uniemożliwiać pracownikowi zatrudnionemu na czas określony powoływania się na zakaz dyskryminacji zawarty w art. 4.1 porozumienia ramowego w celu skorzystania z korzystnego warunku zatrudnienia przysługującego tylko pracownikom zatrudnionym na czas określony, nawet jeśli dotyczy on wynagrodzenia[38]. Ten sam wniosek powinien w drodze analogii znaleźć zastosowanie w zakresie, w jakim sporna różnica w traktowaniu odnosi się do wykonywania prawa do zrzeszania się.

71. W konsekwencji traktowanie sporne w postępowaniu przed Elegktiko Synedrio należy uznać za objęte zakresem pojęcia „warunków pracy" w rozumieniu klauzuli 4.1 porozumienia ramowego oraz za nieobjęte ograniczeniem z art. 137 ust. 5 WE.

Pytanie drugie

72. W tej sytuacji Elegktiko Synedrio musi rozważyć, czy owe odmiennie traktowane dwie kategorie pracowników są porównywalne w rozumieniu porozumienia ramowego. Jest to kwestia stanu faktycznego, którą może rozstrzygnąć tylko Elegktiko Synedrio. Niemniej jednak Trybunał może zaproponować wskazówki odnośnie do prawidłowej interpretacji porozumienia ramowego, mając na uwadze czynniki, które zgodnie z sugestią Elegktiko Synedrio mogą decydować o tym, że kategorie te nie są porównywalne: okoliczność, że pracownicy pierwszej kategorii zajmują stałe stanowiska, a drugiej kategorii – nie, oraz że dla tych pierwszych został ustanowiony określony system zatrudnienia, podczas gdy dla drugich nie.

73. Z postanowień klauzuli 3.2 porozumienia ramowego jasno wynika, że kwestie te nie mają znaczenia dla ustalenia, czy pracownicy są porównywalni. Definicja zawarta w tym przepisie ogranicza porównanie do tożsamości zakładu, w którym pracownicy są zatrudnieni, oraz do takiego samego lub podobnego charakteru pracy, którą wykonują, z uwzględnieniem ich kwalifikacji i umiejętności. Jest to w związku z tym podejście funkcjonalne, jak podkreśla Komisja, przy którym kwestie [formalnego] statusu nie mają znaczenia.

74. Tym samym, jeśli Elegktiko Synedrio uważa, co wydaje się mieć miejsce, że praca, którą wykonywał K. Antonopoulos w ministerstwie, miała podobny lub taki sam charakter jak praca wykonywana przez pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony na podstawie umowy o pracę prawa prywatnego zajmujących stałe stanowiska, przy czym winien on należycie uwzględnić ich kwalifikacje i umiejętności, to powinien on dojść do wniosku w odniesieniu do sytuacji K. Antonopoulosa, że była ona porównywalna z sytuacją stałych pracowników w rozumieniu klauzuli 4.1 porozumienia ramowego.

Pytanie trzecie

75. Elegktiko Synedrio zasadniczo pyta o to, a) czy sporne odmienne traktowanie stanowi mniej korzystne traktowanie osób znajdujących się w sytuacji K. Antonopoulosa i b) czy różnice pomiędzy stosunkami pracy zawartymi na czas określony (uwzględniające potrzeby wynikające z tego określonego czasu) oraz stosunkami pracy zawartymi na czas nieokreślony, a także, ogólnie, różnice w systemach zatrudnienia, mogą stanowić obiektywne uzasadnienie dla odmiennego traktowania.

38 — Zobacz wyrok z dnia 13 września 2007 r. w sprawie C-307/05 Del Cerro Alonso, Zb.Orz. s. I-7109, pkt 33 i nast.

76. Jeśli chodzi o pierwszy aspekt, to nie może być wątpliwości, że w przypadku, gdy dwie kategorie pracowników są uprawnione do nieobecności w pracy z tytułu wykonywania działalności związkowej, przy czym pracownicy jednej z tych kategorii są uprawnieni do wynagrodzenia za czas nieobecności, podczas gdy pracownicy drugiej nie są, druga z tych kategorii traktowana jest mniej korzystnie.

77. Jeśli chodzi o drugi aspekt, to z utrwalonego orzecznictwa wynika, że różnice w traktowaniu nie mogą być uzasadnione powodami o charakterze obiektywnym w rozumieniu klauzuli 4.1 porozumienia ramowego, na tej podstawie, że zostały wprowadzone w drodze ogólnego, abstrakcyjnego przepisu, takiego jak przepis ustawy czy porozumienia zbiorowego. Muszą raczej istnieć szczególne i szczegółowe okoliczności określające warunek zatrudnienia w określonym kontekście, łącznie z obiektywnymi i przejrzystymi kryteriami, z których wynikałoby, że nierówne traktowanie odpowiada konkretnym potrzebom, jest odpowiednie dla osiągnięcia celu, dla którego zostało wprowadzone, i jest konieczne dla jego osiągnięcia. Okoliczności takie obejmują szczególny charakter lub swoiste cechy wykonywanych zadań, lub, w odpowiednim przypadku, cel z zakresu polityki społecznej. Czasowy charakter zatrudnienia nie stanowi, sam w sobie, obiektywnej podstawy w tym znaczeniu; jeśliby tak było, sprawiałoby to, że cele dyrektywy i porozumienia ramowego nie zostałyby osiągnięte, co oznaczałoby utrwalenie sytuacji niekorzystnych dla pracowników zatrudnionych na czas określony [39]. To samo należy odnieść do ograniczonego czasu zatrudnienia, który stanowi kolejną cechę zazwyczaj charakteryzującą umowy na czas określony.

78. Jak podkreślili rząd grecki i Komisja, okoliczność, że pracownicy są zatrudniani na czas określony dla zaspokojenia nieprzewidzianych i pilnych potrzeb, a wobec tego, że w czasie ich zatrudnienia może zaistnieć potrzeba maksymalnego wykorzystania ich możliwości, może stanowić uzasadniony powód dla wprowadzenia zasady, zgodnie z którą mieliby prawo do zmniejszonego w stosunku do stałych pracowników okresu nieobecności w pracy z tytułu działalności związkowej. Jeśli jednak mają prawo do takiej samej długości okresu nieobecności w pracy co stali pracownicy, na tych samych podstawach, okoliczność ta nie uzasadnia cofnięcia im wynagrodzenia za okres takiej nieobecności, podczas gdy stali pracownicy wynagrodzenie otrzymują.

Pytanie czwarte

79. Elegktiko Synedrio zwraca się z pytaniem, czy przedmiotowa różnica w traktowaniu narusza zakaz dyskryminacji w wykonywaniu praw związkowych zgodnie z art. 12, 20 i 21 karty, czy też może być ona uzasadniona na tej podstawie, że obie kategorie pracowników posiadają różny status zatrudnienia.

80. W zakresie, w jakim przedmiotowa różnica w traktowaniu wyraźnie stanowi mniej korzystne traktowanie pracowników zatrudnionych na czas określony, wbrew zasadzie niedyskryminacji ustanowionej w klauzuli 4.1 porozumienia ramowego, nie ma potrzeby badania, czy przy braku tego przepisu naruszałaby tę ustanowioną w karcie zasadę. Jak podkreśla Komisja, nie ma potrzeby odwoływania się do karty, ponieważ prawo Unii Europejskiej jest już jednoznaczne w tym zakresie. Wnioskując a fortiori, karta nie może też stanowić podstaw dla uzasadnienia nierównego traktowania, jeśli podstaw takich nie ma gdzie indziej.

39 — Wyrok z dnia 8 września 2011 r. w sprawie C-177/10 Rosado Santana, Zb.Orz. s. I-7907, pkt 72–74 i przytoczone tam orzecznictwo.

Wnioski

81. W świetle powyższych rozważań uważam, że Trybunał powinien odpowiedzieć na pytania przedstawione przez Elegktiko Synedrio w następujący sposób:

1) Zapłata wynagrodzenia za okres nieobecności w pracy z tytułu działalności związkowej (bądź jej brak) stanowi warunek pracy w rozumieniu art. 137 ust. 1 lit. b) WE [obecnie art. 153 ust. 1 lit. b) TFUE] oraz warunek zatrudnienia w rozumieniu klauzuli 4.1 porozumienia ramowego stanowiącego załącznik do dyrektywy Rady 1999/70/WE dotyczącej porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP i ETUC; nie obejmuje go wyłączenie odnoszące się do wynagrodzenia lub prawa do zrzeszania się z art. 137 ust. 5 WE (obecnie art. 153 ust. 5 TFUE).

2) Pracownik pozostający w prywatnoprawnym stosunku pracy na czas nieokreślony w służbie cywilnej, zajmujący stałe stanowisko oraz pracownik pozostający w prywatnoprawnym stosunku pracy na czas określony, zatrudniony do wykonywania tej samej pracy, ale który nie zajmuje stałego stanowiska, są co do zasady porównywalni w rozumieniu klauzul 3.2 oraz 4.1 rzeczonego porozumienia ramowego.

3) Jeśli pracownicy pierwszej kategorii będący związkowcami otrzymują wynagrodzenie za okres nieobecności w pracy z tytułu działalności związkowej, zaś pracownicy drugiej kategorii posiadający ten sam status związkowy nie otrzymują wynagrodzenia za okresy nieobecności z tego samego powodu, to ma miejsce mniej korzystne traktowanie pracowników drugiej kategorii w rozumieniu klauzuli 4.1 porozumienia ramowego; sam ograniczony czas trwania stosunku pracy pracowników drugiej kategorii, a także ich wyodrębnienie z ogólnego systemu zatrudnienia (w zakresie zatrudnienia, awansu, rozwiązania stosunku pracy), nie mogą stanowić obiektywnych względów uzasadniających taką dyskryminację.

4) W świetle odpowiedzi na trzy pierwsze pytania nie ma potrzeby rozważania, czy przedmiotowe traktowanie jest zakazane, czy też uzasadnione w świetle postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.