Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 20. septembra 2012 [1]

Vec C-363/11

Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou
proti
Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou
za účasti:
Konstantinosa Antonopoulosa

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Elegktiko Synedrio (Grécko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Pojem ‚súdny orgán členského štátu' v zmysle článku 267 ZFEÚ — Rozhodnutie dvora audítorov, ktorým sa a priori schvaľujú výdavky štátu — Sociálna politika — Pracovná zmluva na dobu určitú — Pracovné podmienky a pracovnoprávne podmienky — Neprítomnosť v práci z dôvodu uvoľnenia na výkon činnosti v odboroch"

1. V rámci konania o žalobe žiada Elegktiko Synedrio (dvor audítorov, Grécko) poskytnutie odpovedí na štyri prejudiciálne otázky týkajúce sa súladu vnútroštátneho práva s právom Únie, keď vnútroštátne právo stanovuje, že pracovníci zamestnaní vo verejnom sektore majú nárok na uvoľnenie z práce na výkon činnosti v odboroch, pričom to, či počas tohto uvoľnenia poberajú odmenu, závisí od klasifikácie pracovnoprávneho vzťahu, predovšetkým vzhľadom na to, či ide o pracovný pomer na dobu určitú alebo neurčitú.

2. Elegktiko Synedrio v rámci svojho návrhu na začatie prejudiciálneho konania taktiež žiada rozhodnúť o tom, či sa má v konaní o žalobe pokladať za „vnútroštátny súdny orgán" v zmysle článku 267 ZFEÚ, tak ako ho vyložil Súdny dvor. Túto otázku je preto potrebné preskúmať.

3. V dôsledku toho rozdelím svoje návrhy na dve časti: po prvé časť o právomoci Elegktiko Synedrio predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania v zmysle článku 267 ZFEÚ a po druhé časť o predložených prejudiciálnych otázkach.

4. Písomné pripomienky predložili Konstantinos Antonopoulos, ktorého nárok na odmenu počas uvoľnenia je sporný, grécka vláda a Komisia. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 14. júna 2012, uvedení účastníci konania predložili písomné pripomienky, v rámci ktorých boli požiadaní, aby sa zamerali na právomoc Elegktiko Synedrio predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

O právomoci Elegktiko Synedrio predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania

Právny rámec

Právo Únie

5. V súlade s prvým odsekom článku 267 ZFEÚ má Súdny dvor právomoc vydať rozhodnutie o prejudiciálnych otázkach, ktoré sa týkajú výkladu práva Únie. Druhý odsek toho istého článku stanovuje, že „ak sa takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom a tento súdny orgán usúdi, že rozhodnutie o nej je nevyhnutné pre vydanie jeho rozhodnutia, môže sa obrátiť na Súdny dvor Európskej únie, aby o nej rozhodol“.

Grécke právo

6. Elegktiko Synedrio bol zriadený krátko po tom, ako Grécko získalo nezávislosť od Osmanskej ríše, vyhláškou z 27. septembra 1833 ako orgán vykonávajúci tak správne, ako aj súdne funkcie na základe modelu francúzskeho Cour des Comptes (dvor audítorov).

7. Časť tri oddiel I gréckej ústavy z roku 1975 v znení zmien a doplnení upravuje rozdelenie moci v štáte. V tomto oddiele sa nachádza článok 26, ktorý zakotvuje deľbu moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu. Oddiel V (články 87 až 100 A) upravuje súdnu moc.

8. Článok 87 predovšetkým stanovuje, že súdnu moc vykonávajú súdy zložené z profesionálnych sudcov, ktorí majú rozhodovaciu a personálnu nezávislosť, a že pri plnení si úloh sú viazaní iba ústavou a zákonmi.

9. Článok 93 gréckej ústavy konkrétne stanovuje:

„2. Zasadnutia všetkých súdov sú verejné s výnimkou prípadov, keď súd rozhodne, že prítomnosť verejnosti by mohla byť v rozpore s morálkou, alebo ak si to vyžadujú osobitné dôvody ochrany súkromného a rodinného života strán v spore.

3. Všetky rozhodnutia súdu musia byť výslovne a riadne odôvodnené a vyhlasujú sa verejne. …“

10. Článok 98 gréckej ústavy stanovuje:

„1. Do právomoci Elegktiko Synedrio patrí predovšetkým:

a) kontrola výdavkov štátu, miestnych orgánov alebo iných právnych subjektov, ktoré podliehajú jeho kontrole v zmysle osobitnej právnej úpravy;

b) overovanie zmlúv vysokej ekonomickej hodnoty, ktorých zmluvnou stranou je štát, prípadne akýkoľvek iný právny subjekt na tento účel porovnateľný so štátom, ako to stanovuje zákon;

c) kontrola účtovných závierok účtovníkov, miestnych orgánov alebo iných právnych subjektov, ktoré podliehajú kontrole stanovenej v písm. a);

d) predkladanie poradných stanovísk k návrhom zákonov týkajúcich sa dôchodkov alebo uznania počtu odpracovaných rokov na účel priznania dôchodku v súlade s článkom 73 ods. 2 a ku všetkým záležitostiam, ako to stanovuje zákon;

e) vypracovávanie správy o účtovnej závierke a súvahe štátu v súlade s článkom 79 ods. 7 a jej predkladanie parlamentu;

f) rozhodovanie právnych sporov týkajúcich sa priznania dôchodkov a kontrola účtovných závierok stanovených v písm. c);

g) rozhodovanie vo veciach týkajúcich sa zodpovednosti štátnych, civilných alebo vojenských zamestnancov, prípadne zamestnancov miestnych orgánov alebo verejnoprávnych subjektov za škodu spôsobenú úmyselne alebo z nedbanlivosti štátu týmto miestnym orgánom alebo iným verejnoprávnym subjektom.

2. Právomoci Elegktiko Synedrio sú regulované a vykonávané, ako to stanovuje zákon.

Ustanovenia článku 93 ods. 2 a 3 sa neuplatnia v prípadoch uvedených v písm. a) až d) predchádzajúceho odseku.

3. Rozhodnutia Elegktiko Synedrio v prípadoch uvedených v odseku 1 nepodliehajú preskúmaniu Symvoulio tis Epikrateias [(štátna rada)].“

11. Štatút Elegktiko Synedrio je kodifikovaný v prezidentskom dekréte 774/1980 (ďalej len „prezidentský dekrét“).

12. Podľa § 3 uvedeného dekrétu sa Elegktiko Synedrio skladá z predsedu, viacerých podpredsedov a zo sudcov, ktorí sú rozdelení do dvoch kategórií. [2]

13. § 4 stanovuje, že Elegktiko Synedrio pri výkone jeho činností pomáhajú súdni úradníci. Tento orgán na svojej internetovej stránke [3] uvádza: „audítorské úrady pod vedením komisárov súdu (t. j. súdni zamestnanci s vysokoškolským vzdelaním, ktorí majú prax viac ako 15 rokov a zastávajú pozíciu vedúceho divízie) pôsobia na ministerstvách, prefektúrach a vo väčších obciach a majú právomoc pri kontrolách *a priori* aj *a posteriori*. …“

14. § 7 upravuje skladbu jednotlivých súdnych zložení Elegktiko Synedrio. Podľa § 7 ods. 1 môže Elegktiko Synedrio zasadať v pléne, v sekciách alebo v „klimakia“ (čo sa javí ako zloženie *sui generis*, ktoré vykonáva tak súdne, ako aj správne funkcie). Podľa § 7 ods. 3 každej sekcii predsedá podpredseda (alebo predseda), ktorému pomáhajú štyria sudcovia – dvaja sudcovia prvej kategórie („symvouloi“) a dvaja sudcovia druhej kategórie („paredroi“), pričom tí druhí majú iba poradnú funkciu a nemajú vplyv na konečné rozhodnutie.

15. § 17 prezidentského dekrétu upravuje právomoc Elegktiko Synedrio overiť, či sú výdavky štátu schválené správne a či sú v súlade so všetkými relevantnými právnymi predpismi (§ 17 ods. 1). Pritom môže preskúmať všetky vedľajšie vzniknuté otázky bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia týkajúce sa *res judicata* (§ 17 ods. 3), avšak nie je oprávnený skúmať primeranosť správnych aktov (§ 17 ods. 5).

16. § 19 ods. 1 prezidentského dekrétu stanovuje, že kontrolu príkazov na úhradu súvisiacich s výdavkami ministerstiev *a priori* musia vykonávať sudcovia druhej kategórie alebo v závislosti od konkrétneho prípadu komisári Elegktiko Synedrio, ktorí zastávajú pozíciu vedúceho na predmetnom ministerstve.

2 — Grécka vláda na pojednávaní potvrdila, že sudcovia sú profesionálni sudcovia v zmysle článku 87 ústavy. Zdá sa, že na konaní a rozhodovaní sa zúčastňujú iba sudcovia prvej kategórie.

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

17. Podľa § 21 ods. 1 prezidentského dekrétu príslušný sudca druhej kategórie alebo komisár nesmie schváliť akékoľvek výdavky, ktoré nie sú v súlade s podmienkami stanovenými v § 17 ods. 1. Ak sa mu výdavky následne znovu predložia na schválenie a on sa domnieva, s týmito podmienkami že stále nie sú v súlade, musí postúpiť vec príslušnej sekcii Elegktiko Synedrio, ktorá vydá konečné rozhodnutie.

18. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že v súlade s § 141 prezidentského dekrétu 1225/1981 (a bez ohľadu na článok 98 ods. 2 druhý pododsek ústavy) musia byť v rozhodnutí uvedené dôvody, na ktorých sa zakladá. Na pojednávaní sa však konštatovalo, že neexistuje žiadna požiadavka, aby bolo konanie verejné, a že tento postup nevyžaduje, aby účastníci konania predložili svoje tvrdenia.

19. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania tiež vyplýva, že konanie o žalobe na Elegktiko Synedrio za okolností, o aké ide v prejednávanom prípade, má dosah nielen na komisára a orgán, ktorého výdavky neboli schválené – keďže preň je jeho rozhodnutie záväzné – ale aj na tretiu stranu, ktorá si nárokuje zisk z týchto výdavkov. Záujmy tejto tretej strany zastupuje predmetný orgán, avšak ten sa v prípade nepriaznivého rozhodnutia predmetnej sekcie môže za určitých okolností na túto sekciu obrátiť, aby svoje rozhodnutie vzala späť. S výnimkou týchto obmedzených okolností je toto rozhodnutie konečné a nemožno proti nemu podať opravný prostriedok.

20. Na pojednávaní sa však právny zástupca K. Antonopoulosa a zástupca gréckej vlády zhodli na tom, že tretia strana v skutočnosti nie je účastníkom konania o žalobe na Elegktiko Synedrio, ktoré sa týka iba rozdielnych názorov komisára a orgánu, ktorý chce vynaložiť výdavky, pokiaľ ide o zákonnosť výdavkov a sledovaného postupu.

21. Elegktiko Synedrio ďalej uvádza – s čím sa na pojednávaní súhlasilo –, že ak na správne súdy podá žalobu jednotlivec, ktorý sa domáha, aby správny orgán uhradil sumu, ktorá nebola schválená, jeho rozhodnutie nepredstavuje *res judicata*. V takýchto prípadoch § 17 zákona 2145/1993 vyžaduje, aby jednotlivec predložil relevantné rozhodnutie predmetnej sekcie (alebo potvrdenie o tom, že rozhodnutie o neschválení nebolo predložené na preskúmanie alebo že sekcia uskutočňuje preskúmavanie), a takéto rozhodnutie musí súd rozhodujúci v spore, ktorý mu bol predložený, zohľadniť ešte predtým, ako vydá vlastné rozhodnutie.

Konanie na Elegktiko Synedrio v prejednávanom prípade

22. Konanie o žalobe na Elegktiko Synedrio sa týka príkazu na úhradu vydaného oddelením účtovnej kontroly gréckeho ministerstva kultúry a cestovného ruchu (ďalej len „ministerstvo“), ktorým sa mala K. Antonopoulosovi zaplatiť suma zodpovedajúca platu za dni neprítomnosti v práci z dôvodu uvoľnenia na výkon činnosti v odboroch. Je nesporné, že toto konanie o žalobe patrí do právomoci, ktorú upravuje článok 98 ods. 1 písm. a) gréckej ústavy a § 17 prezidentského dekrétu. Elegktiko Synedrio však vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza, že v zmysle vnútroštátneho práva sa za striktne súdnu považuje iba právomoc, ktorú upravuje článok 98 ods. 1 písm. f) a g) ústavy. [4]

23. Predmetný príkaz na úhradu bol predložený komisárovi Elegktiko Synedrio, ktorý zodpovedá za ministerstvo (ďalej len „komisár“), na kontrolu *a priori*. Komisár odmietol schváliť príkaz na úhradu z dôvodu, že v zmysle vnútroštátneho práva K. Antonopoulos vzhľadom na svoj služobný režim ako pracovník vo verejnom sektore zamestnaný na dobu určitú, ktorý nezastáva stále pracovné miesto, nemá nárok na odmenu za neprítomnosť v práci z dôvodu uvoľnenia na výkon činnosti v odboroch [5].

4 — Grécka vláda na pojednávaní uviedla, že Simvoulio tis Epikratias toto stanovisko nedávno potvrdil v rozsudku 22/2009.

5 — Podrobnosti sú detailnejšie opísané v časti o predložených prejudiciálnych otázkach nižšie (pozri bod 58 a nasl.).

24. Keďže predmetný príkaz sa týkal platby, ktorú komisár už odmietol schváliť, následne v zmysle § 21 ods. 1 prezidentského dekrétu predložil vec na rozhodnutie prvej sekcii Elegktiko Synedrio.

25. Táto sekcia považuje výklad práva Únie za nevyhnutný na to, aby rozhodla, či rozhodnutie komisára a vnútroštátny zákon, na ktorom sa zakladá, sú v súlade s pravidlami Únie o rovnakom zaobchádzaní, konkrétne s pracovníkmi na dobu určitú a pracovníkmi na dobu neurčitú.

Posúdenie

26. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že pri posudzovaní otázky, či má vnútroštátny orgán povahu súdneho orgánu v zmysle článku 267 ZFEÚ, čo predstavuje otázku, ktorá spadá výlučne do práva Únie, Súdny dvor zohľadňuje viaceré faktory, akými sú napríklad jeho zriadenie zákonom, jeho trvalý charakter, zákonom daná právomoc, kontradiktórna povaha konania, uplatňovanie právnych predpisov týmto orgánom, ako aj jeho nezávislosť. Okrem toho vnútroštátne súdy môžu podať návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor iba vtedy, ak prejednávajú spor a ak majú rozhodnúť v rámci konania, ktoré sa má ukončiť rozhodnutím, ktoré má povahu súdneho rozhodnutia.[6]

27. Otázku, či orgán môže podať návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor, je teda potrebné posudzovať na základe kritérií týkajúcich sa jednak jeho zloženia, jednak jeho funkcie. Orgán môže byť „súdnym orgánom“, ak vykonáva súdne funkcie, avšak nie vtedy, ak vykonáva funkcie správnej povahy. Z tohto dôvodu je potrebné zistiť, v rámci ktorej konkrétnej právomoci koná v konkrétnom právnom kontexte, v ktorom chce rozhodnúť. Na tento účel je irelevantné, že ak má iné zloženie alebo ak vykonáva iné právomoci, predmetný orgán sa má klasifikovať ako súdny orgán v zmysle článku 267 ZFEÚ. Súdny dvor teda konštatoval, že taliansky Corte dei Conti (dvor audítorov) nevykonáva súdne funkcie, ak vykonáva kontrolu výdavkov štátnych agentúr *a posteriori* – správnu funkciu spočívajúcu v hodnotení a kontrole výsledkov správneho konania.[7]

28. Toto je druhý prípad, keď Elegktiko Synedrio predložil návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor. V prvom prípade[8] jeho právomoc urobiť to nebola spochybňovaná. Elegktiko Synedrio musel vtedy v konaní vo veci samej rozhodnúť spor týkajúci sa priznania dôchodku osobe, ktorá sa na tento účel považovala za štátneho zamestnanca. Na jeho právomoc sa teda vzťahoval článok 98 ods. 1 písm. f) gréckej ústavy, ktorý upravoval rozhodovanie právnych sporov, zatiaľ čo v prejednávanom prípade sa na jeho právomoc vzťahuje článok 98 ods. 1 písm. a) ústavy, ktorý upravuje kontrolu štátnych výdavkov. Zdá sa, že prvá uvedená právomoc sa v zmysle vnútroštátneho práva považuje za striktne súdnu, zatiaľ čo druhá nie.[9]

29. Z tohto dôvodu sa pochybnosti, ktoré môžu v prejednávanom prípade vzniknúť, pokiaľ ide o právomoc Elegktiko Synedrio predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania, netýkajú jeho inherentnej povahy. Čo je najdôležitejšie, nepochybne ide o stály orgán zriadený zákonom, zložený zo sudcov, ktorých nezávislosť je nesporná, ktorého právomoc je (v prípadoch, akým je prejednávaný prípad) daná zákonom a ktorý uplatňuje právne predpisy vrátane (v prípadoch, akým je prejednávaný prípad) pravidiel práva Únie. Takéto pochybnosti sa týkajú skôr aspektov jeho funkcie v konaní vo veci

6 — Pozri nedávny rozsudok z 19. apríla 2012, Grillo Star Fallimento (C-443/09, body 20 a 21 a citovanú judikatúru).

7 — Pozri uznesenia Súdneho dvora z 26. novembra 1999, ANAS (C-192/98, Zb. s. I-8583, body 22 až 25), a z 26. novembra 1999, RAI (C-440/98, Zb. s. I-8597, body 13 až 16). Neskôr v rozsudku z 21. decembra 2011, Cicala (C-482/10, Zb. s. I-14139), Súdny dvor konštatoval, že nemal právomoc odpovedať na prejudiciálne otázky predložené Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, ale odôvodnil to tým, že návrh na začatie prejudiciálneho konania neposkytoval dostatočné informácie o prepojení prejudiciálnych otázok s právnymi predpismi Únie, ktorých výklad bol vyzvaný poskytnúť; Súdny dvor výslovne neskúmal, či orgán predkladajúci návrh na začatie prejudiciálneho konania bol v kontexte sporu vo veci samej súdnym orgánom v zmysle článku 267 ZFEÚ (bod 31 rozsudku).

8 — Rozsudok z 22. novembra 1995, Vougioukas (C-443/93, Zb. s. I-4033).

9 — Pozri bod 22 týchto návrhov.

samej. Predovšetkým sa zdá dôležité preskúmať, či Elegktiko Synedrio rozhoduje spor medzi účastníkmi konania v rámci súdneho konania vedeného nezávislým spôsobom, alebo v správnom konaní opätovne preskúmava rozhodnutie prijaté svojím zamestnancom, ako aj to, či jeho rozhodnutie bude mať rovnaké postavenie a účinky ako rozhodnutie všeobecného súdu.

30. Ešte predtým, ako sa týmito otázkami začnem zaoberať, môže byť užitočné v krátkosti nahliadnuť do histórie judikatúry Súdneho dvora vydanej v tejto oblasti. Klasifikácia orgánu predkladajúceho návrh na začatie prejudiciálneho konania ako vnútroštátneho súdneho orgánu nebola otázka, ktorá by sa v ranom období existencie Súdneho dvora často riešila [10], avšak približne v posledných troch desaťročiach bolo vydaných asi 50 rozhodnutí týkajúcich sa prípadov, v rámci ktorých vznikli pochybnosti [11].

31. Najpoučnejších je 11 rozsudkov, v ktorých Súdny dvor dospel k odlišnému stanovisku od generálneho advokáta. Sú približne rovnomerne rozdelené na tie, v ktorých generálny advokát dospel k stanovisku, že orgán predkladajúci návrh na začatie prejudiciálneho konania by sa nemal považovať za vnútroštátny súdny orgán, avšak Súdny dvor rozhodol, že by sa zaň považovať mal (šesť vecí [12]), a tie, pri ktorých to bolo naopak (päť vecí [13]). Pozoruhodná je skutočnosť, že v prvej skupine vecí traja generálni advokáti, všetci z prostredia s tradíciou rímskeho občianskeho práva [14], obhajovali v podstate prístup, že len súdy *stricto sensu* sú oprávnené predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania, zatiaľ čo v druhej skupine vecí štyria generálni advokáti z prostredia s inou tradíciou než tradíciou rímskeho práva, predovšetkým „common law“ [15], rozsiahlo argumentovali, že v záujme hospodárnosti konania a jednotného uplatňovania práva Únie by mal Súdny dvor vo všeobecnosti odpovedať na relevantné otázky orgánov, ktoré majú vlastnosti súdneho orgánu a ktoré musia uplatňovať právo pri riešení skutočného problému.

32. Mohlo by sa zdať, že Súdny dvor v snahe vynúť sa obom týmto prístupom hľadal rozumnú rovnováhu medzi stredozemným formalizmom a anglo-škandinávskou neformálnosťou – aj keď by to mohlo byť jednoducho tým, ako uviedol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo veci De Coster [16], že celkový prístup bol skôr kazuistický ako vedecký. Domnievam sa, že by bolo vhodné, aby Súdny dvor naznačil – či už v prejednávanom prípade alebo pri inej vhodnej príležitosti, avšak nie v príliš ďalekej budúcnosti –, či vzhľadom na súčasný rozsiahly súbor judikatúry, ktorá bola nazhromaždená, zastáva jeden z prístupov navrhovaných jeho generálnymi advokátmi vo vyššie uvedených prípadoch, či sa riadi určitou hlavnou zásadou, ktorá sa líši od oboch prípadov, alebo či sa jednoducho musí každý prípad preskúmať nanovo a na základe skutkovej podstaty.

10 — Zdá sa, že jediným prípadom pred rokom 1980 je rozsudok z 30. júna 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Zb. s. 261), hoci táto otázka sa riešila v rozsudku zo 14. decembra 1971, Politi (43/71, Zb. s. 1039), a mohla byť okrajovo spomenutá v iných veciach.

11 — Celkovo existuje mierna prevaha prijatia nad zamietnutím návrhu na začatie prejudiciálneho konania predloženého orgánom, ktorého postavenie je sporné. V zhruba štyroch pätinách týchto prípadov sa výsledok zdal byť pomerne jasný: buď bolo rozhodnutie Súdneho dvora v súlade s odporúčaním generálneho advokáta, alebo sa o otázke rozhodlo bez formálnych návrhov generálneho advokáta, čo vo všeobecnosti naznačuje neexistenciu problémov alebo kontroverzností.

12 — Rozsudky zo 17. septembra 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Zb. s. I-4961); zo 4. februára 1999, Köllensperger a Atzwanger (C-103/97, Zb. s. I-551); z 21. marca 2000, Gabalfrisa a i. (C-110/98 až C-147/98, Zb. s. I-1577); zo 6. júla 2000, Abrahamsson a Anderson (C-407/98, Zb. s. I-5539); z 29. novembra 2001, De Coster (C-17/00, Zb. s. I-9445), a z 18. októbra 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Zb. s. I-8817).

13 — Rozsudky z 19. októbra 1995, Job Centre (C-111/94, Zb. s. I-3361); z 12. novembra 1998, Victoria Film (C-134/97, Zb. s. I-7023); z 31. mája 2005, Syfait (C-53/03, Zb. s. I-4609); z 27. apríla 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, Zb. s. I-3561), a zo 14. júna 2011, Miles a i. (C-196/09, Zb. s. I-5105).

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

15 — Generálni advokáti Elmer (Job Centre), Fennelly (Victoria Film), Jacobs (Syfait a Standesamt Stadt Niebüll) aj ja (Miles – hoci je potrebné pripomenúť, že v tejto veci bolo sporné skôr postavenie orgánu ako *vnútroštátneho* súdneho orgánu, a nie ako súdneho orgánu ako takého).

16 — Rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 14 návrhov.

33. V rámci týchto návrhov sa nebudem snažiť znova kompletne opísať vývoj judikatúry Súdneho dvora, pretože už bol opísaný viackrát v návrhoch v už rozhodnutých veciach, predovšetkým tých, ktoré sú citované v poznámkach pod čiarou 12 a 13 vyššie. Zdôrazním iba tri skutočnosti, ktoré by Súdny dvor podľa môjho názoru mal zohľadniť.

34. Po prvé, hoci rozhodnutie, či orgán je „vnútroštátny súdny orgán“, patrí výlučne do práva Únie (a Súdneho dvora), môže byť prijaté len na základe pravidiel, ktorými sa riadi predmetný orgán, a konkrétneho konania, ktoré pred ním prebieha. Tieto pravidlá sú záležitosťou vnútroštátneho práva. Súdny dvor musí preto pri svojom rozhodovaní vychádzať z pravidiel upravujúcich fungovanie predmetného orgánu, hoci nemá žiadnu právomoc tieto pravidlá vykladať. I keď pravdepodobnosť nesprávneho pochopenia a nedorozumenia je v tejto oblasti malá, nemožno ju vylúčiť. Z tohto dôvodu sa domnievam, že Súdny dvor by sa mal snažiť, aby toto riziko – ak by náhodou vzniklo – bolo čo najmenšie. Menším rizikom je odpovedať orgánu, ktorého právomoc predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania nie je jasne stanovená, zatiaľ čo väčším rizikom je ponechať otázku týkajúcu sa práva Únie nevyriešenú s možnou nejednotnosťou jeho uplatňovania na vnútroštátnej úrovni.

35. Po druhé uviedla som päť rozsudkov, v ktorých generálny advokát dospel k záveru, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je prípustný, avšak Súdny dvor rozhodol inak. Po vydaní troch z týchto rozsudkov boli otázky, na ktoré nebola poskytnutá odpoveď, opätovne predložené Súdnemu dvoru v rámci iných, avšak príbuzných konaní, a musel na ne odpovedať. Vo všetkých troch prípadoch boli potrebné druhé návrhy (v dvoch z nich od iného generálneho advokáta), a tak skutkové otázky v každom prípade analyzoval generálny advokát dvakrát a Súdny dvor na ne poskytol odpoveď asi dva alebo tri roky po tom, ako vydal prvý rozsudok.[17] Tieto okolnosti nie sú prejavom najväčšej hospodárnosti konania.

36. Po tretie spomínam si na konštatovanie generálneho advokáta Ruiza-Jaraba Colomera v návrhoch, ktoré predniesol vo veci Österreichischer Rundfunk[18]: „… je účelné, aby sa orgány, ktoré nie sú súdmi, zúčastnili na tomto dialógu… vtedy, ak nemožno súdne napadnúť ich rozhodnutia a tým vyhradiť posledné slovo vnútroštátnemu súdnemu orgánu; v takom prípade totiž majú možnosť predložiť prejudiciálny návrh, aby sa odvrátilo nebezpečenstvo, že niektoré oblasti práva [Únie] budú vylúčené zo zjednocujúceho pôsobenia výkladu Súdneho dvora“.

37. Vzhľadom na tieto úvahy vo vzťahu k judikatúre Súdneho dvora vydanej v tejto oblasti uprednostňujem liberálny prístup v prípadoch, v rámci ktorých uplatňovanie kritéria, ktoré Súdny dvor rozvinul[19] stále vytvára priestor na pochybnosti.

38. Čo sa týka prejednávaného prípadu, existujú štyri faktory, ktoré by mohli viesť Súdny dvor k záveru, že Elegktiko Synedrio v prejednávanom prípade nie je oprávnený predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania. Po prvé, konanie o žalobe sa v zmysle vnútroštátneho práva nepovažuje za striktne súdne. Po druhé, kontrolu štátnych výdavkov *a priori* vykonanú Elegktiko Synedrio možno prirovnať ku kontrole *a posteriori*, ktorú Súdny dvor považoval skôr za správnu než súdnu funkciu v rozsudkoch ANAS a RAI[20]. Po tretie, jeden z účastníkov konania vo veci samej – komisár – je úradníkom Elegktiko Synedrio. Po štvrté, hoci rozhodnutie, ktoré má predmetná sekcia prijať, je

17 — V podstate tie isté prejudiciálne otázky, aké boli predložené vo veci Job Centre (C-111/94), opäť predložil vnútroštátny súd v konaní, v rámci ktorého pojednával o opravnom prostriedku podanom proti rozhodnutiu súdu, o ktorého návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa rozhodlo, že je neprípustný – konkrétne v rozsudku z 11. decembra 1997, Job Centre (C-55/96, Zb. s. I-7119); tie isté prejudiciálne otázky, aké boli predložené vo veci Syfait (C-53/03), predložil iný vnútroštátny súd v spojených veciach, v ktorých bol vydaný rozsudok zo 16. septembra 2008, Sot. Lelos kai Sia a i. (C-468/06 až C-478/06, Zb. s. I-7139), a v podstate tá istá prejudiciálna otázka, aká bola predložená vo veci Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04), bola predložená v rôznych konaniach, v rámci ktorých existovali tie isté skutkové okolnosti – konkrétne išlo o rozsudok zo 14. októbra 2008, Grunkin a Paul (C-353/06, Zb. s. I-7639). Pokiaľ ide o posledné dve veci, generálny advokát Jacobs, ktorý predniesol prvé návrhy, opustil Súdny dvor a nahradil ho iný generálny advokát (generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer a ja).

18 — Rozsudok už citovaný v poznámke pod čiarou 12, bod 37 návrhov.

19 — Pozri body 26 a 27 týchto návrhov.

20 — Už citované v poznámke pod čiarou 7.

konečné, pokiaľ ide o schválenie týchto predmetných výdavkov *a priori*, a nepodlieha preskúmaniu orgánu vyššej moci, nie je konečné, čo sa týka nároku K. Antonopoulosa na zaplatenie sumy; zdá sa, že v prípade nepriaznivého rozhodnutia sa môže so svojím nárokom ešte stále obrátiť na správne súdy a požadovať zaplatenie sumy ministerstvom, pričom ak by sa také rozhodnutie prijalo, výdavky by museli byť schválené.

39. Domnievam sa, že prvý faktor nie je vôbec rozhodujúci. Súdny dvor konzistentne rozhodol, že je to práve klasifikácia orgánu, prípadne konania v rámci práva Únie, a nie vnútroštátneho práva, ktorá určuje, či bol návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný oprávnene. [21]

40. Okrem toho si nemyslím, že rozhodnutia Súdneho dvora vo veciach ANAS a RAI možno účinne uplatniť na prejednávaný prípad. Je pravda, že kontrola štátnych výdavkov vždy bude mať množstvo spoločných znakov, či už ide o kontrolu *a priori* alebo *a posteriori*. Z návrhov na začatie prejudiciálneho konania podaných v rámci uvedených skorších rozsudkoch vyplýva, že Súdny dvor sa odvolával najmä na vyjadrenia talianskej vlády a Komisie, ktoré zdôrazňovali rozdiely medzi kontrolou *a priori* a *a posteriori*, ktorú vykonal Corte dei Conti. Predovšetkým kým kontrola *a priori* bola v mnohých ohľadoch prirovnávaná k súdnej funkcii, kontrola *a posteriori* nielenže predstavovala následné vyhodnotenie opatrení, ktoré už boli vykonané, ale riadila sa inými kritériami ako právnymi pravidlami. [22] V prejednávanom prípade je úlohou Elegktiko Synedrio rozhodnúť, či sa plánované výdavky majú schváliť výlučne na základe právnych pravidiel.

41. Čo sa týka tretieho faktora, prejednávaný prípad možno prirovnať k veci Corbiau [23], v rámci ktorej Directeur des Contributions Directes et des Accises (riaditeľ správy priamych a nepriamych daní) Luxemburského veľkovojvodstva predložil návrh na začatie prejudiciálneho konania v kontexte správneho odvolania podaného daňovníkom proti rozhodnutiu oddelenia, ktoré podliehalo právomoci riaditeľa. Súdny dvor rozhodol, že riaditeľ, hoci ho luxemburská vláda a Komisia považovali za orgán vykonávajúci dostatočnú súdnu funkciu v tomto konaní, nevystupoval ako tretia strana vo vzťahu k oddeleniu, ktoré prijalo rozhodnutie predstavujúce predmet sporu, pretože mal jasné funkčné prepojenie s oddeleniami, ktoré vyrubili daň a proti ktorým bola podaná sťažnosť namierená. Podobne v rozsudku Syfait [24] Súdny dvor poukazoval na funkčné prepojenie medzi Epitropi Antagonismou (komisia pre hospodársku súťaž), čo je rozhodovací orgán, a jej sekretariátom, čo je kontrolný orgán, na základe ktorého návrhov prijímala rozhodnutia.

42. V prejednávanom prípade grécka vláda vo svojich písomných pripomienkach spochybňuje, že Elegktiko Synedrio vystupuje vo vzťahu ku komisárovi ako tretia strana. Elegktiko Synedrio v návrhu na začatie prejudiciálneho konania zdôrazňuje úplné funkčné oddelenie predmetnej sekcie od komisára, ktorého úloha sa obmedzuje na (i) poskytnutie a potvrdenie svojej hodnotiacej správy, (ii) postúpenie sporu sekcii a (iii) vysvetlenie skutočností a dôvodov neschválenia výdavkov. Sekcia ďalej na základe všetkých predložených pripomienok rozhodne o tom, čo je v návrhu na začatie prejudiciálneho konania predstavené ako trojstranný spor medzi komisárom, štátnou agentúrou, ktorej výdavky neboli schválené, a potenciálnym príjemcom výdavkov.

43. Z toho, čo sa konštatovalo na pojednávaní, sa zdá, že pokiaľ funkčné oddelenie príslušnej sekcie od komisára nebolo spochybnené, možno otvorene pochybovať o tom, či sa dá spor skutočne považovať za trojstranný. Z procesného hľadiska sa skôr zdá, že sekcia má rozhodnúť o protichodných názoroch ministerstva a komisára. [25] Hoci záujem K. Antonopoulosa na výsledku sporu je nesporný, napriek tomu je takpovediac len divákom konania o žalobe. Grécka vláda a Komisia sa preto domnievajú, že

21 — Pozri bod 26 týchto návrhov.

22 — Pozri najmä bod 16 a nasl. uznesenia ANAS, už citovaného v poznámke pod čiarou 7.

23 — Rozsudok z 30. marca 1993 (C-24/92, Zb. s. I-1277, body 15 až 17); pozri tiež návrhy, ktoré v tejto veci predniesol generálny advokát Damon 16. februára 1993, body 3 až 55.

24 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 33.

25 — Ak teda, čo sa týka K. Antonopoulosa, nejde o spor *inter partes*, zdá sa, že ide o spor medzi ministerstvom a komisárom.

funkcia sekcie má vnútornú a správnu povahu. Komisia to prirovnala k povahe Skatterättsnämnden v konaní vo veci Victoria Film [26], v ktorej Súdny dvor (v rozpore s tým, čo uvádzal generálny advokát) rozhodol, že pri vydaní predbežného záväzného rozhodnutia Skatterättsnämnden vykonával správnu funkciu.

44. Hoci chápem dôvody, ktoré vedú grécku vládu a Komisiu k tomuto záveru, domnievam sa, že situácia nie je jednoznačná a že je potrebné klásť náležitý dôraz aj na skutočnosť, že relevantná sekcia Elegktiko Synedrio je funkčne nezávislá tak od ministerstva, ako aj od komisára a jej úlohou je rozhodnúť spor medzi nimi so záväzným účinkom, a to na základe právnych predpisov. Keďže však predsa len existuje priestor na pochybnosti, odporúčam, aby sa tieto pochybnosti rozptýlili skôr uznaním než odmietnutím prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania. [27]

45. Pokiaľ ide napokon o štvrtý faktor – či má rozhodnutie, ktoré Elegktiko Synedrio vydá vo veci samej, v podstate rovnaké postavenie ako to, ktoré vydá všeobecný súd –, zdá sa užitočné preskúmať oba možné výsledky.

46. Ak sa rozhodne, že platba by nemala byť schválená, zdá sa, že K. Antonopoulosovi to nebude brániť v tom, aby sa domáhal náhrady škody od správnych súdov, ktoré nebudú viazané rozhodnutím, a azda ju aj získal. [28] Zdá sa teda, že akýkoľvek nárok na odmenu, ktorý K. Antonopoulos môže mať, nie je nijako záväzne ovplyvnený nepriaznivým rozhodnutím Elegktiko Synedrio. Za týchto okolností by sa mohlo javiť rozumné domnievať sa, že len samotným správnym súdom, ktorých rozhodnutia by boli konečné a záväzné voči všetkým stranám, prináleží predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor. To však neplatí v opačnom prípade – t. j. komisár sa nemôže tiež obrátiť na správne súdy, aby rozhodli o neschválení výdavkov napriek tomu, že sekcia rozhodla inak. [29] Ak sekcia rozhodne, že výdavky musia byť schválené, jej rozhodnutie komisár nemôže napadnúť a samotná podstata sporu nasvedčuje, že ani ministerstvo, ani K. Antonopoulos sa nebudú snažiť ho napadnúť. V tomto prípade sa prijme konečné a právne záväzné rozhodnutie a nebude existovať žiadna možnosť podať opravný prostriedok na akýkoľvek iný súdny orgán, či už formou odvolania alebo prostredníctvom akéhokoľvek iného druhu konania – a preto, keby sa Elegktiko Synedrio nepovažoval za vnútroštátny súdny orgán, neexistovala by žiadna možnosť podať návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor. [30]

47. Zdá sa nemožné, aby právomoc orgánu predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor – a teda jeho postavenie ako vnútroštátneho súdneho orgánu v zmysle článku 267 ZFEÚ – záviseli od toho, či bude rozhodnutie, ktoré prijíma na rozhodnutie sporu, ktorý prejednáva, pozitívne alebo negatívne, ak tento orgán potrebuje rozhodnutie o prejudiciálnych otázkach na to, aby rozhodol. Keďže jedno z možných rozhodnutí, ktoré Elegktiko Synedrio nepochybne môže prijať, má postavenie zodpovedajúce postaveniu rozsudku všeobecného súdu, nemyslím si, že by mal byť vylúčený z možnosti podať návrh na začatie prejudiciálneho konania z dôvodu, že iné možné rozhodnutie by takéto postavenie nemalo.

48. Všetky vyššie uvedené úvahy – najmä tie, ktoré sú uvedené v bodoch 34 až 37 týchto návrhov – ma vedú k záveru, že Elegktiko Synedrio by sa v kontexte sporu, ktorý prejednáva, v tejto veci mal považovať za vnútroštátny súdny orgán príslušný na podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor v zmysle článku 267 ZFEÚ.

26 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 13.

27 — Pozri tiež bod 37 týchto návrhov.

28 — Naozaj sa zdá, že by sa mohol na takéto súdy obrátiť bez toho, aby čakal na rozhodnutie Elegktiko Synedrio – pozri bod 21 týchto návrhov.

29 — Pozri bod 19 týchto návrhov.

30 — Pozri bod 36 týchto návrhov.

O predložených prejudiciálnych otázkach

Právny rámec

Právo Únie

49. Konanie vo veci samej sa týka pracovnoprávneho vzťahu, ktorý sa skončil ešte pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy. V relevantnom čase článok 136 ES [31] stanovoval:

„Spoločenstvo a členské štáty, rešpektujúc základné sociálne práva tak, ako sú stanovené v Európskej sociálnej charte podpísanej v Turíne 18. októbra 1961 a v Charte základných sociálnych práv pracovníkov Spoločenstva z roku 1989, majú za cieľ podporovať zamestnanosť pracovníkov, zlepšovať životné a pracovné podmienky tak, aby sa dosiahlo ich zosúladenie pri zachovaní dosiahnutej úrovne, primeraná sociálna ochrana, sociálny dialóg, dialóg medzi sociálnymi partnermi, rozvoj ľudských zdrojov so zreteľom na permanentne vysokú zamestnanosť a boj proti vylučovaniu z trhu práce.“

50. Článok 137 ES [32] predovšetkým stanovoval:

„1. Na dosiahnutie cieľov uvedených v článku 136 Spoločenstvo podporuje a dopĺňa činnosti členských štátov v týchto oblastiach:

…

b) pracovné podmienky;

…

5. Ustanovenia tohto článku sa nevzťahujú na odmenu, právo združovať sa, právo na štrajk alebo na výluku.“

51. Článok 139 ES [33] predovšetkým stanovoval:

„1. Ak si to sociálni partneri želajú, vzájomný dialóg medzi nimi na úrovni Spoločenstva môže viesť k zmluvným vzťahom, vrátane uzatvorenia dohôd.

2. Dohody uzatvorené na úrovni Spoločenstva sa vykonajú buď v súlade s postupmi a praktikami typickými pre sociálnych partnerov a členské štáty, alebo vo veciach pokrytých článkom 137, na základe spoločnej žiadosti signatárov, a to rozhodnutím Rady na návrh Komisie.

…“

52. Článok 12 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) zaručuje „právo pokojne sa zhromažďovať a slobodne sa združovať s inými na všetkých úrovniach, najmä v súvislosti s politickými, odborárskymi a občianskymi otázkami, z čoho vyplýva, že každý má právo zakladať na ochranu svojich záujmov odbory alebo vstupovať do nich“.

31 — S minimálnymi zmenami znenia teraz článok 151 ZFEÚ.

32 — S minimálnymi zmenami znenia teraz článok 153 ZFEÚ.

33 — S minimálnymi zmenami znenia teraz článok 155 ZFEÚ.

53. Článok 20 Charty zakotvuje rovnosť pred zákonom a článok 21 ods. 1 zakazuje akúkoľvek diskrimináciu „z dôvodu pohlavia, rasy, farby pleti, etnického alebo sociálneho pôvodu, genetických vlastností, jazyka, náboženstva alebo viery, politického alebo iného zmýšľania, príslušnosti k národnostnej menšine, majetku, narodenia, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie“, kým článok 21 ods. 2 zakazuje diskrimináciu z dôvodu štátnej príslušnosti.

54. Článok 28 Charty stanovuje:

„Pracovníci a zamestnávatelia alebo ich príslušné organizácie majú v súlade s právom Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou právo vyjednávať a uzatvárať kolektívne zmluvy na zodpovedajúcich úrovniach a v prípade konfliktu záujmov uskutočniť kolektívne akcie na ochranu svojich záujmov vrátane štrajku.“

55. Dňa 18. marca 1999 tri Európske medziodvetvové organizácie [34] uzatvorili rámcovú dohodu o práci na dobu určitú (ďalej len „rámcová dohoda“). Táto rámcová dohoda bola prílohou k smernici 1999/70 (ďalej len „smernica“) [35], ktorá bola prijatá na základe článku 139 ods. 2 ES. Článok 2 smernice v relevantnom čase ukladal členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby opatrenia potrebné na uvedenie rámcovej dohody do platnosti boli prijaté do 10. júla 2001 (alebo najneskôr do 1. júla 2002).

56. Doložka 3 bod 2 rámcovej dohody stanovuje, že pojem „porovnateľný stály pracovník“ sa vzťahuje na „pracovníka, ktorý uzavrel pracovnú zmluvu alebo pracovnoprávny vzťah na dobu neurčitú v jednom a tom istom podniku, kde vykonáva stále rovnakú alebo podobnú prácu, resp. povolanie, pričom sa primerane zohľadňuje jeho kvalifikácia a odborná prax“.

57. Doložka 4 bod 1 rámcovej dohody stanovuje:

„Pokiaľ ide o pracovnoprávne podmienky, pracovníci na dobu určitú nesmú byť voči porovnateľným stálym pracovníkom znevýhodňovaní len preto, že majú uzavretú pracovnú zmluvu alebo pracovnoprávny vzťah na dobu určitú, pokiaľ na odlišné zaobchádzanie neexistujú objektívne dôvody.“

Grécka právna úprava

58. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania článok 103 ústavy, ktorý upravuje postavenie štátnych a iných zamestnancov verejnej správy, rozlišuje medzi tromi kategóriami zamestnancov v závislosti od povahy pracovnoprávneho vzťahu. Sú nimi:

a) stáli štátni zamestnanci, ktorí zastávajú zákonom stanovené stále pracovné miesta; podmienky ich zamestnávania upravuje osobitná právna úprava;

b) zamestnanci pracujúci vo verejnom sektore na základe súkromnoprávneho pracovného vzťahu na dobu určitú alebo na dobu neurčitú, ktorí zastávajú niektoré zákonom stanovené stále pracovné miesta bez možnosti prijatia do stálej služby alebo zmeny pracovného pomeru na dobu určitú na pracovný pomer na dobu neurčitú; niektoré podmienky ich zamestnávania upravuje osobitná právna úprava;

34 — Európska konfederácia odborových zväzov (ETUC), Európsky zväz priemyselných a zamestnávateľských konfederácií (UNICE) a Európske centrum podnikov s verejnou účasťou (CEEP).

35 — Smernica Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP (Ú. v. ES L 175, s. 43; Mim. vyd. 05/003, s. 368).

c) zamestnanci pracujúci vo verejnom sektore na základe súkromnoprávneho pracovného vzťahu na dobu určitú, ktorí boli prijatí na účel plnenia neočakávaných a naliehavých potrieb, nezastávajú stále pracovné miesto a ich pracovný pomer na dobu určitú nie je možné zmeniť na pracovný pomer na dobu neurčitú; niektoré podmienky ich zamestnávania upravuje osobitná právna úprava.

59. Zákon 1264/1982 zakotvil systém uvoľňovania na výkon činnosti v odboroch, ktorého dĺžka trvania – v niektorých prípadoch až do výšky 15 dní v mesiaci – sa odvíjala od významnosti odborovej organizácie a funkcie, ktorú v nej pracovník zastával. Takéto uvoľnenie sa považovalo za pracovný čas na všetky účely okrem práva na odmenu, pričom odborová organizácia bola povinná platiť relevantné príspevky na sociálne zabezpečenie [36]. Tento zákon na takéto účely nerozlišoval medzi pracovníkmi s rôznymi druhmi pracovnoprávneho vzťahu.

60. Zákon 1400/1983 neskôr stanovoval, že pokiaľ ide o štátnych zamestnancov a zamestnancov pracujúcich vo verejnom sektore, ktorí zastávajú stále pracovné miesta na základe súkromnoprávneho pracovného vzťahu [kategórie a) a b) stanovené v bode 58 týchto návrhov], pri predmetnom uvoľnení na výkon činnosti v odboroch majú právo na odmenu. Čo sa však týka zamestnancov pracujúcich vo verejnom sektore na základe súkromnoprávneho pracovného vzťahu na dobu určitú, ktorí boli prijatí na účel plnenia neočakávaných a naliehavých potrieb a nezastávajú stále pracovné miesto [kategória c) stanovená v bode 58 týchto návrhov], v relevantnom čase v konaní vo veci samej nemali takéto právo.

Skutkové okolnosti, konanie a prejudiciálne otázky

61. Konstantinos Antonopoulos bol zamestnancom ministerstva na základe súkromnoprávneho pracovného vzťahu na dobu určitú [patril do kategórie c) uvedenej vyššie] od novembra 2008 do októbra 2009. Bol členom odborovej organizácie a počas tohto obdobia bol neprítomný v práci z dôvodu uvoľnenia na výkon činnosti v odboroch počas 34 dní. Ministerstvo mu chcelo za obdobie týchto 34 dní zaplatiť odmenu, avšak komisár príkaz na úhradu neschválil z dôvodu, že služobný režim K. Antonopoulosa to neumožňoval.

62. Prvá sekcia Elegktiko Synedrio má rozhodnúť, či je menej priaznivé zaobchádzanie s osobami, ktoré sa nachádzajú v situácii K. Antonopoulosa, v súlade s požiadavkami práva Únie. Žiada o rozhodnutie o týchto prejudiciálnych otázkach:

„1. Je udelenie alebo neudelenie odmeny pracovníkovi za obdobie neprítomnosti v práci z dôvodu uvoľnenia na výkon činnosti v odboroch pracovnou podmienkou alebo pracovnoprávnou podmienkou v zmysle práva Únie? Konkrétne, predstavujú ustanovenia zákona, ktoré stanovujú uvoľňovanie pracovníkov vo verejnom sektore zamestnaných na dobu určitú, ktorí nezastávajú stále pracovné miesta a sú členmi výboru odborovej organizácie, na výkon činnosti v odboroch bez nároku na odmenu, ‚pracovnú podmienku' v zmysle článku 137 ods. 1 písm. b) ES a ‚pracovnoprávnu podmienku' v zmysle doložky 4 bodu 1 rámcovej dohody, alebo táto problematika patrí do oblastí odmeňovania a práva združovať sa, ktoré sú vyňaté z pôsobnosti práva Únie?

2. Je v prípade kladnej odpovede na prvú otázku pracovník zamestnaný na základe súkromnoprávneho pracovného vzťahu vo verejnom sektore na dobu neurčitú, ktorý zastáva stále pracovné miesto a vykonáva tú istú prácu ako pracovník zamestnaný na základe súkromnoprávneho pracovného vzťahu na dobu určitú, ktorý nezastáva stále pracovné miesto, ‚porovnateľný' s pracovníkom v zmysle doložky 3 bodu 2 a doložky 4 bodu 1 rámcovej dohody, alebo postačuje skutočnosť, že grécka ústava (článok 103) a príslušné vykonávacie predpisy pre takéhoto pracovníka stanovujú osobitný režim (čo sa týka prijímania do zamestnania

36 — A podľa iných ustanovení vyplácať odmenu.

a osobitných záruk v zmysle článku 103 ods. 3 ústavy), na to, aby sa nepovažoval za ‚porovnateľného', a teda aby sa nepovažoval za pracovníka zamestnaného na základe súkromnoprávneho vzťahu na dobu určitú, ktorý nezastáva stále pracovné miesto?

3. V prípade kladnej odpovede na prvú a druhú otázku:

   a) ak vnútroštátne právne predpisy stanovujú, že pracovníci vo verejnom sektore zamestnaní na dobu neurčitú, ktorí zastávajú stále pracovné miesta a sú členmi výboru odborovej organizácie druhého stupňa, sú uvoľňovaní (najviac na 9 dní mesačne) na výkon činnosti v odboroch s nárokom na odmenu, zatiaľ čo pracovníci s rovnakým postavením v odboroch zamestnaní u toho istého zamestnávateľa vo verejnom sektore na dobu určitú bez toho, aby zastávali stále pracovné miesto, sú uvoľňovaní len na výkon činnosti v odboroch v rovnakej dĺžke bez nároku na odmenu, predstavuje takéto rozdielne zaobchádzanie menej priaznivé zaobchádzanie s druhou kategóriou pracovníkov v zmysle doložky 4 bodu 1 rámcovej dohody a

   b) môže časové obmedzenie pracovnoprávneho vzťahu druhej kategórie pracovníkov a rozdiely, ktoré ich postavenie vo všeobecnosti vykazuje (čo sa týka prijímania do zamestnania, služobného postupu a ukončenia pracovného pomeru), predstavovať objektívne dôvody odôvodňujúce túto diskrimináciu?

4. Predstavuje sporné rozlišovanie medzi odborármi, ktorí sú pracovníkmi na dobu neurčitú na stálom pracovnom mieste vo verejnom sektore, a pracovníkmi s rovnakým postavením v odboroch, ktorí sú zamestnaní u toho istého zamestnávateľa vo verejnom sektore na dobu určitú bez toho, aby zastávali stále pracovné miesto, porušenie zásady zákazu diskriminácie pri výkone odborových práv v zmysle článkov 12, 20, 21 a 28 Charty základných práv Európskej únie, alebo toto rozlišovanie možno odôvodniť rozdielmi existujúcimi medzi pracovníkmi týchto dvoch kategórií?"

Posúdenie

63. Konstantinos Antonopoulos, grécka vláda a Komisia sa v podstate dohodli na odpovediach na prvé tri prejudiciálne otázky. Predovšetkým sa domnievajú, že: (1) udelenie alebo neudelenie odmeny za obdobie neprítomnosti v práci z dôvodu uvoľnenia na výkon činnosti v odboroch je „pracovná podmienka" alebo „pracovnoprávna podmienka" v zmysle relevantných ustanovení práva Únie; (2) dve kategórie predmetných pracovníkov sú v zmysle rámcovej dohody „porovnateľné" a (3) rozdielne zaobchádzanie s nimi predstavuje „menej priaznivé" zaobchádzanie s druhou kategóriou pracovníkov, ktoré nie je odôvodnené objektívnymi dôvodmi.

64. Čo sa týka štvrtej prejudiciálnej otázky, navrhované odpovede sa mierne líšia v znení, avšak nie vo svojej podstate. K. Antonopoulos sa domnieva, že rozdielne zaobchádzanie tiež porušuje zásadu zákazu diskriminácie pri vykonávaní odborových práv v zmysle Charty, grécka vláda zase zastáva názor, že Charta len potvrdzuje jej záver, že dochádza k neodôvodnenej diskriminácii, a Komisia tvrdí, že zákaz diskriminácie je zakotvený v kontexte rámcovej dohody a nie je potrebné ho skúmať vzhľadom na Chartu, ale že sa v každom prípade zdá, že predmetné vnútroštátne ustanovenia neupravujú odborové práva priamo.

65. Tieto argumenty – ktoré sa v podstate zhodujú so stanoviskom, ktoré, ako sa zdá, chcel prijať Elegktiko Synedrio – zodpovedajú ustálenej judikatúre Súdneho dvora a možno ich rýchlo vyriešiť.

66. Treba mať na pamäti, že rámcová dohoda sa uplatňuje na všetkých pracovníkov zamestnaných na dobu určitú bez toho, aby sa rozlišovalo medzi verejným a súkromným sektorom. [37]

Prvá otázka

67. Pravidlo, že odmena sa vypláca alebo nevypláca za obdobie uvoľnenia na výkon činnosti v odboroch, ktoré zákon poskytuje zamestnancom, ktorí sú odborármi, je *prima facie* na základe jasného výkladu pojmov pracovná podmienka alebo pracovnoprávna podmienka týchto zamestnancov. Otázkou je, či by takýto výklad mohli ovplyvniť ustanovenia doložky 4 bodu 1 rámcovej dohody alebo článku 137 ods. 5 ES (teraz článok 153 ods. 5 ZFEÚ), ktoré nepriamo vymedzujú právny základ, na ktorom bola smernica preberajúca rámcovú dohodu do práva Únie prijatá.

68. V doložke 4 bode 1 rámcovej dohody sa nenachádza nič, čo by odôvodňovalo odchýliť sa od tohto výkladu.

69. Na druhej strane článok 136 ES v spojení s článkami 137 ES a 139 ES neoprávňovali Spoločenstvo (a článok 153 ZFEÚ v spojení s článkami 155 ZFEÚ a 159 ZFEÚ neoprávňujú Úniu) prijímať opatrenia okrem iného v oblasti odmeňovania alebo práva združovať sa.

70. Účastníci konania, ktorí predložili pripomienky, sa však všetci zhodli na tom, že obmedzenie sa týka iba priameho zásahu do týchto záležitostí. To nevylučuje opatrenia, ktoré na ne vplývajú len nepriamo. Cieľom doložky 4 bodu 1 rámcovej dohody nie je nijaká vecná regulácia odmeňovania alebo práva združovať sa. Vyžaduje iba, aby sa akékoľvek pravidlá upravujúce pracovnoprávne podmienky v členských štátoch uplatňovali bez diskriminácie tak na pracovníkov na dobu určitú, ako aj na pracovníkov na dobu neurčitú. Súdny dvor spresnil, že článok 137 ods. 5 ES, ktorý sa musí vykladať striktne, nemôže zabrániť tomu, aby sa pracovník na dobu určitú odvolával na požiadavku zákazu diskriminácie stanovenú v doložke 4 bode 1 rámcovej dohody, aby požíval výhody vyplývajúce z pracovnoprávnej podmienky vyhradenej pre stálych zamestnancov, a to dokonca ani vtedy, keď sa týka odmeňovania. [38] To isté platí, ak sa sporné rozdielne zaobchádzanie týka výkonu práva združovať sa.

71. V dôsledku toho sa predmetné zaobchádzanie v konaní o žalobe na Elegktiko Synedrio musí považovať za zaobchádzanie, na ktoré sa vzťahuje pojem „pracovnoprávna podmienka“ v zmysle doložky 4 bodu 1 rámcovej dohody, a nie obmedzenie v zmysle článku 137 ods. 5 ES.

Druhá otázka

72. Za týchto okolností musí Elegktiko Synedrio rozhodnúť, či sú dve kategórie pracovníkov, s ktorými sa zaobchádza rozdielne, porovnateľné v zmysle rámcovej dohody. Ide o otázku skutkových okolností, o ktorej môže rozhodnúť iba on, avšak Súdny dvor môže poskytnúť usmernenie na účel správneho výkladu rámcovej dohody vzhľadom na skutočnosti, o ktorých sa Elegktiko Synedrio domnieva, že by mohli tieto kategórie robiť neporovnateľnými: na skutočnosť, že pracovníci jednej kategórie zastávajú stále pracovné miesta, zatiaľ čo pracovníci druhej kategórie nie, a na skutočnosť, že pre prvú kategóriu pracovníkov je stanovený osobitný pracovný režim, zatiaľ čo pre druhú nie.

37 — Pozri rozsudok zo 4. júla 2006, Adeneler a i. (C-212/04, Zb. s. I-6057, bod 56).

38 — Pozri rozsudok z 13. septembra 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, Zb. s. I-7109, bod 33 a nasl.).

73. Zo samotného znenia doložky 3 bodu 2 rámcovej dohody vyplýva, že takéto aspekty nie sú relevantné na rozhodnutie, či sú pracovníci porovnateľní. Definícia stanovená v tomto ustanovení obmedzuje porovnanie na označenie podniku, v ktorom sú pracovníci zamestnaní, a tej istej alebo podobnej povahy práce, ktorú vykonávajú, s prihliadnutím na ich kvalifikáciu a odbornú prax. Ide teda, ako zdôrazňuje Komisia, o funkčný prístup, v rámci ktorého otázky postavenia nie sú relevantné.

74. V dôsledku toho, ak by, ako je to podľa všetkého v prejednávanom prípade, Elegktiko Synedrio dospel k záveru, že K. Antonopoulos bol zamestnaný na ministerstve, kde vykonával tú istú alebo podobnú prácu ako zamestnanci pracujúci na základe súkromnoprávneho pracovného vzťahu na dobu neurčitú, ktorí zastávajú stále pracovné miesta, pričom sa primerane zohľadní ich kvalifikácia a odborná prax, potom musí v súvislosti s K. Antonopoulosom konštatovať, že pracovníci druhej uvedenej kategórie boli porovnateľnými stálymi pracovníkmi v zmysle doložky 4 bodu 1 rámcovej dohody.

Tretia otázka

75. Elegktiko Synedrio sa v podstate pýta, a) či predmetné rozdielne zaobchádzanie predstavuje menej priaznivé zaobchádzanie s pracovníkmi, ktorí sa nachádzajú v situácii K. Antonopoulosa, a b) či rozdiely medzi pracovnoprávnymi vzťahmi uzatvorenými na dobu určitú (na uspokojenie potrieb s obmedzeným trvaním) a pracovnoprávnymi vzťahmi uzatvorenými na dobu neurčitú a rozdiely medzi služobnými režimami vo všeobecnosti môžu byť objektívnymi dôvodmi odôvodňujúcimi toto rozdielne zaobchádzanie.

76. Pokiaľ ide o prvý aspekt, niet pochýb o tom, že ak sú dve kategórie zamestnancov oprávnené na uvoľnenie na výkon činnosti v odboroch, avšak jedna má nárok na odmenu v súvislosti s týmto uvoľnením, zatiaľ čo druhá nie, s druhou sa zaobchádza menej priaznivo.

77. Pokiaľ ide o druhý aspekt, z ustálenej judikatúry vyplýva, že rozdielne zaobchádzanie nemožno odôvodniť objektívnymi dôvodmi v zmysle doložky 4 bodu 1 rámcovej dohody na základe toho, že toto rozdielne zaobchádzanie je stanovené vo všeobecnej a abstraktnej norme, akou je zákon alebo kolektívna zmluva. Skôr musia existovať presné a konkrétne skutočnosti charakterizujúce predmetnú pracovnoprávnu podmienku v jej osobitnom kontexte, ako aj objektívne a transparentné kritériá, na základe ktorých možno zistiť, či rozdielne zaobchádzanie naozaj zodpovedá skutočnej potrebe, či je spôsobilé na dosiahnutie sledovaného cieľa a či je na tento účel nevyhnutné. Takéto faktory môžu vyplývať z osobitnej povahy alebo charakteristických vlastností vykonávaných úloh, prípadne zo sledovania legitímneho cieľa sociálnej politiky. Dočasná povaha zamestnania sama osebe nemôže predstavovať objektívny dôvod na tieto účely – keby to tak bolo, ciele smernice a rámcovej dohody by boli zbavené významu a viedlo by to k zakonzervovaniu nepriaznivého postavenia zamestnancov na dobu určitú.[39] To isté musí platiť aj pri pracovnoprávnom vzťahu, ktorý je časovo ohraničený, čo je ďalší prvok, ktorý zvyčajne figuruje v zmluvách na dobu určitú.

78. Ako zdôraznili grécka vláda a Komisia, skutočnosť, že pracovníci sú zamestnávaní na dobu určitú na účel plnenia nepredvídaných a naliehavých potrieb – a že ich maximálne pracovné nasadenie sa preto musí uskutočniť v rámci tohto obdobia –, by mohla odôvodniť pravidlo, ktoré im priznáva nižší počet dní na uvoľnenie na výkon činnosti v odboroch ako stálym zamestnancom. Avšak v prípade, že sa im priznáva ten istý počet dní na uvoľnenie ako stálym zamestnancov z tých istých dôvodov, takáto skutočnosť neodôvodňuje nevyplatenie odmeny za obdobie tohto uvoľnenia, ak sa vypláca stálym zamestnancom.

39 — Pozri rozsudok z 8. septembra 2011, Rosado Santana (C-177/10, Zb. s. I-7907, body 72 až 74 a citovanú judikatúru).

Štvrtá otázka

79. Elegktiko Synedrio sa pýta, či sporné rozdielne zaobchádzanie porušuje zásadu zákazu diskriminácie pri výkone odborových práv v zmysle článkov 12, 20, 21 a 28 Charty, alebo či ho možno odôvodniť tým, že dve kategórie zamestnancov majú rozdielny služobný režim.

80. Vzhľadom na to, že sporné rozdielne zaobchádzanie jasne predstavuje menej priaznivé zaobchádzanie so zamestnancami na dobu určitú, čo je v rozpore so zásadou zákazu diskriminácie stanovenou v doložke 4 bode 1 rámcovej dohody, nie je potrebné skúmať, či by pri neexistencii tohto ustanovenia bolo v rozpore s tou istou zásadou zakotvenou v Charte. Ako v podstate zdôrazňuje Komisia, nie je potrebné odvolávať sa na Chartu, ak je už v danej záležitosti explicitné právo Únie. Charta *a fortiori* nemôže poskytnúť dôvody odôvodňujúce rozdielne zaobchádzanie, keby takéto dôvody inak neexistovali.

Návrh

81. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na otázky položené Elegktiko Synedrio odpovedal takto:

1. Udelenie alebo neudelenie odmeny pracovníkovi za obdobie neprítomnosti v práci z dôvodu uvoľnenia na výkon činnosti v odboroch predstavuje „pracovnú podmienku“ v zmysle článku 137 ods. 1 písm. b) ES [teraz článok 153 ods. 1 písm. b) ZFEÚ] a „pracovnoprávnu podmienku“ v zmysle doložky 4 bodu 1 rámcovej dohody, ktorá je prílohou k smernici Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli ETUC, UNICE a CEEP, a nepatrí do oblasti pôsobnosti výnimky týkajúcej sa odmeňovania a/alebo práva združovať sa v zmysle článku 137 ods. 5 ES (teraz článok 153 ods. 5 ZFEÚ).

2. Pracovník zamestnaný na základe súkromnoprávneho pracovného vzťahu vo verejnom sektore na dobu neurčitú, ktorý zastáva stále pracovné miesto, a pracovník zamestnaný na základe súkromnoprávneho pracovného vzťahu na dobu určitú, ktorý síce vykonáva tú istú prácu, ale stále pracovné miesto nezastáva, sú v zásade porovnateľní v zmysle doložky 3 bodu 2 a doložky 4 bodu 1 rámcovej dohody.

3. Ak je prvá kategória pracovníkov, ktorí sú členmi výboru odborovej organizácie, uvoľňovaná na výkon činnosti v odboroch s nárokom na odmenu, zatiaľ čo druhá kategória pracovníkov s rovnakým postavením v odboroch, ktorí sú zamestnaní u toho istého zamestnávateľa, je uvoľňovaná na ten istý účel bez nároku na odmenu, ide o menej priaznivé zaobchádzanie s druhou kategóriou pracovníkov v zmysle doložky 4 bodu 1 rámcovej dohody, pričom skutočnosť, že pracovnoprávny vzťah druhej kategórie pracovníkov je časovo obmedzený a že ich služobný režim sa vo všeobecnosti odlišuje (čo sa týka prijímania do zamestnania, služobného postupu a ukončenia pracovného pomeru), nepredstavuje objektívne dôvody odôvodňujúce toto rozdielne zaobchádzanie.

4. Vzhľadom na odpovede na prvé tri otázky nie je potrebné skúmať, či je predmetné zaobchádzanie v zmysle ustanovení Charty základných práv Európskej únie zakázané alebo či by mohlo byť odôvodnené.