Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 20. septembra 2012 [1]

Zadeva C-363/11

Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou
proti
Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou,
ob udeležbi
Konstantinosa Antonopoulosa

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Elegktiko Sinedrio (Grčija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Pojem „sodišče države članice“ v smislu člena 267 PDEU — Računsko sodišče odloča o predhodni odobritvi državnih izdatkov — Socialna politika — Pogodba o zaposlitvi za določen čas — Delovni pogoji ali pogoji zaposlitve — Odsotnost z dela zaradi sindikalnih dejavnosti“

1. Elegktiko Sinedrio (računsko sodišče) (Grčija) želi v zvezi s postopkom, ki poteka pred njim, odgovore na štiri vprašanja, ki se nanašajo na združljivost nacionalnih določb s pravom Evropske unije (v nadaljevanju: EU), ki določajo, kdaj je za delavce v javnem sektorju, ki so upravičeno odsotni z dela zaradi sindikalnih dejavnosti, ta odsotnost plačana ali neplačana glede na opredelitev delovnega razmerja, predvsem glede na to, ali gre za zaposlitev za nedoločen ali določen čas.

2. Elegktiko Sinedrio si v predložitveni odločbi prav tako prizadeva dokazati, da gre v obravnavani zadevi za „sodišče države članice“ v smislu člena 267 PDEU, kot ga razlaga Sodišče. To točko je zato treba preveriti.

3. Zato bom svoje sklepne predloge razdelila na dva dela: prvič, pristojnost Elegktiko Sinedrio, da vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, in drugič, vprašanja za predhodno odločanje.

4. Pisna stališča so predložili K. Antonopoulos, plačilo odsotnosti čigar je predmet tega postopka, grška vlada in Komisija. Iste stranke so na obravnavi 14. junija 2012 podale ustna stališča, in so bile pri tem pozvane, naj se osredotočijo na pristojnost Elegktiko Sinedrio za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

Pristojnost Elegktiko Sinedrio za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

Pravni okvir

Pravo EU

5. Sodišče je v skladu s členom 267(1) PDEU pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede razlage prava Unije. Drugi odstavek tega člena določa: „Kadar se takšno vprašanje postavi kateremu koli sodišču države članice in ga lahko, če meni, da je treba glede tega vprašanja sprejeti odločitev, ki mu bo omogočila sprejeti sodbo, predloži v odločanje Sodišču."

Grško pravo

6. Elegktiko Sinedrio je bilo ustanovljeno kmalu po osamosvojitvi Grčije izpod otomanskega cesarstva na podlagi odloka z dne 27. septembra 1833 kot organ, ki združuje upravno in sodno funkcijo po vzoru francoskega Cour des Comptes (računsko sodišče).

7. Del 3, oddelek 1, grške ustave iz leta 1975, kakor je bila spremenjena, določa strukturo države. V tem delu člen 26 določa ločitev zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti. Oddelek V (členi od 87 do 100A) se nanaša na sodstvo.

8. Člen 87 zlasti določa, da sodstvo izvajajo sodišča, ki jih sestavljajo poklicni sodniki, ki so funkcionalno in osebno neodvisni in ki so pri opravljanju svojih dolžnosti podrejeni le ustavi in zakonom.

9. Člen 93 grške ustave določa zlasti:

„2. Obravnave vseh sodišč so javne, razen kadar sodišče odloči, da bi njihova javnost bila v nasprotju s sprejetimi moralnimi standardi, ali kadar je zaradi posebnih okoliščin treba varovati zasebnost ali družinsko življenje strank.

3. Vse sodbe morajo biti natančno in celovito obrazložene in izrečene na javni obravnavi. […]"

10. Člen 98 ustave določa:

„1. Elegktiko Sinedrio je pristojno predvsem za:

(a) nadzor nad izdatki države, vključno z izdatki lokalnih skupnosti ali drugih javnopravnih oseb, za katere je pristojno opravljati nadzor v skladu s posebnimi predpisi;

(b) preverjanje pogodb velike gospodarske vrednosti, katerih stranka je v skladu z zakonom država ali katera koli druga pravna oseba, ki je za to izenačena z državo;

(c) nadzor nad računi računovodij in lokalnih skupnosti ali drugih pravnih oseb, za katere je pristojno izvajati nadzor v skladu s točko (a);

(d) dajanje svetovalnih mnenj glede osnutkov zakonov, ki zadevajo pokojnine ali priznavanje delovne dobe za priznanje pravice do pokojnine v skladu s členom 73(2), in glede vseh drugih zadev, določenih z zakonom;

(e) sestavo poročila o finančni izjavi in bilanci stanja države in njuno predstavitev parlamentu v skladu s členom 79(7);

(f) reševanje pravnih sporov glede priznanja pravice do pokojnine in nadzor nad računi, določenimi v točki (c);

(g) reševanje primerov, ki zadevajo odgovornost civilnih ali vojaških državnih uslužbencev in uslužbencev lokalnih skupnosti ali drugih javnopravnih oseb za vsako izgubo, ki jo namerno ali iz malomarnosti povzročijo državi, lokalni skupnosti ali drugi javnopravni osebi.

2. Pooblastila Elegktiko Sinedrio se določijo in izvajajo na podlagi zakona.

Določbe člena 93(2) in (3) se ne uporabijo v primerih, določenih v točkah od (a) do (d) prejšnje točke.

3. Odločbe Elegktiko Sinedrio v zadevah, določenih v členu 1, niso predmet nadzora Simvoulio tis Epikratias (državni svet).“

11. Statut Elegktiko Sinedrio je določen v odloku predsednika 774/1980 (v nadaljevanju: odlok predsednika).

12. Elegktiko Sinedrio v skladu s členom 3 tega odloka sestavljajo predsednik, podpredsednik in določeno število sodnikov, ki se delijo v dva razreda. [2]

13. Člen 4 določa, da Elegktiko Sinedrio pri delu pomaga sodno osebje. Na njegovi spletni strani [3] ta organ dodaja: „Nadzorne pisarne, ki jih vodijo pooblaščenci sodišča (torej sodni uslužbenci z univerzitetno izobrazbo, z več kot 15 leti izkušenj in na položaju vodje oddelka), se nahajajo v ministrstvih, prefekturah in večjih občinah ter so pooblaščene za izvajanje preventivnih in naknadnih nadzorov. […]“

14. Člen 7 določa mogoče sestave sodišča Elegktiko Sinedrio. V skladu s členom 7(1) lahko zaseda v plenumu, senatih ali „klimakii“ (za katero se zdi, da je sestava *sui generis*, ki ima tako sodno kot upravno vlogo). V skladu s členom 7(3) vsakemu senatu predseduje podpredsednik (ali predsednik), ki zaseda s štirimi sodniki, dvema iz prvega razreda („symvouloi“) in dvema iz drugega razreda („paredroi“); slednja imata svetovalno vlogo in nimata pravice glasovati glede končne odločitve.

15. Člen 17 odloka predsednika določa pristojnost Elegktiko Sinedrio, da preverja, ali so bili javni izdatki pravilno odobreni in ali so v skladu z vsemi upoštevnimi predpisi (člen 17(1)). Pri tem lahko preverja vsako predhodno vprašanje, ki se pojavi, brez omejitev določil o *res iudicata* (člen 17(3)), ni pa pristojno preverjati primernosti upravnih aktov (člen 17(5)).

16. Člen 19(1) odloka predsednika določa, da preventivne nadzore plačilnih nalogov za izdatke ministrstev, odvisno od zadeve, izvajajo sodniki iz drugega razreda ali pooblaščenci Elegktiko Sinedrio, ki delujejo v glavni pisarni zadevnega ministrstva.

17. Pristojni sodnik drugega razreda ali pooblaščenec mora v skladu s členom 21(1) odloka predsednika zavrniti odobritev izdatka, ki ni v skladu s pogoji iz člena 17(1). Če se mu izdatek ponovno predloži in ta ugotovi, da še vedno ne izpolnjuje pogojev, mora zadevo odstopiti pristojnemu senatu Elegktiko Sinedrio, ki sprejme končno sodbo.

18. V predložitveni odločbi je navedeno, da mora biti sodba obrazložena v skladu s členom 141 odloka predsednika 1225/1981 (ne glede na člen 98(2) ustave). Vendar je bilo na obravnavi navedeno, da javni postopek ni bil potreben in da v postopku ni bilo izmenjave vlog.

2 — Grška vlada je na obravnavi potrdila, da so sodniki poklicni sodniki v smislu člena 87 ustave.

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

19. V predložitveni odločbi je prav tako navedeno, da postopki pred Elegktiko Sinedrio, kot je zadevni, ne zadevajo le pooblaščenca in organa, katerega izdatek ni bil odobren – za katera je sodba zavezujoča –, temveč tudi tretjo osebo, ki je naslovnik tega izdatka. Interese tega udeleženca zastopa zadevni organ, vendar je mogoče v primeru negativne odločbe zadevnega senata v nekaterih primerih pri istem senatu vložiti pritožbo, naj svojo odločbo umakne. Razen v teh izjemnih okoliščinah je sodba dokončna in je ni več mogoče izpodbijati s pravnim sredstvom.

20. Vendar sta se tako zagovornik K. Antonopoulosa kot zastopnik grške vlade na obravnavi strinjala, da tretja oseba dejansko ni stranka v postopku pred Elegktiko Sinedrio, katerega zanima le razhajanje mnenj med pooblaščencem in organom, ki želi odobriti izdatek, o zakonitosti predvidenega izdatka in nadaljnjem postopku.

21. Dalje, Elegktiko Sinedrio pojasnjuje – o čemer so se stranke na obravnavi strinjale –, da njegova sodba nima učinka *res iudicata* v postopkih, ki jih pred upravnim sodiščem sproži posameznik, ki zoper upravni organ uveljavlja plačilo, ki ni bilo odobreno. V tem primeru člen 17 zakona 2145/1993 določa, da mora posameznik predložiti zadevno sodbo pristojnega senata (ali potrdilo o tem, da odločba, s katero je zavrnjena odobritev, ni bila vložena za presojo ali da presoja senata poteka), ki jo mora sodišče, ki odloča v stvari, upoštevati, preden izda lastno sodbo.

Postopek pred Elegktiko Sinedrio v obravnavanem primeru

22. Predmet postopka pred Elegktiko Sinedrio je plačilni nalog, ki ga je izdala služba za nadzor Ministrstva za kulturo in turizem (ministrstvo), da se K. Antonopoulosu izplača znesek, ki ustreza plači za odsotnost zaradi sindikalnih dejavnosti. Ni sporno, da postopek spada v pristojnost, določeno s členom 98(1)(a) grške ustave in členom 17 odredbe predsednika. Vendar Elegktiko Sinedrio v predložitveni odločbi navaja, da je v nacionalnem pravu strogo sodne narave samo pristojnost, določena v členu 98(1)(f) in (g) ustave. [4]

23. Zadevni plačilni nalog je bil poslan pooblaščencu Elegktiko Sinedrio, ki je odgovoren za ministrstvo (pooblaščenec), da izvede predhodni nadzor. Pooblaščenec je zavrnil potrditev z obrazložitvijo, da statusna ureditev delavca v javnem sektorju, zaposlenega za določen čas, ki ne zaseda sistemiziranega delovnega mesta, K. Antonopoulosu v skladu z nacionalnim pravom ne daje pravice do plačila odsotnosti zaradi sindikalnih dejavnosti. [5]

24. Ker je nalog zadeval plačilo, katerega odobritev je že zavrnil, je pooblaščenec zadevo v skladu s členom 21(1) odredbe predsednika odstopil v odločanje prvemu senatu Elegktiko Sinedrio.

25. Senat meni, da je nujna razlaga prava Unije, da lahko odloči, ali sta stališče pooblaščenca in nacionalno pravo, na katerem temelji, v skladu s pravili Unije o enakem obravnavanju, predvsem delavcev, zaposlenih za določen čas, in delavcev, zaposlenih za nedoločen čas.

4 — Na obravnavi je grška vlada izjavila, da je Simvoulio tis Epikratias pred nedavnim potrdila to stališče v sodbi 22/2009.

5 — Podrobnosti so natančneje obravnavane v delu o vprašanjih za predhodno odločanje (glej točko 58 in naslednje).

Presoja

26. Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso pri presoji, ali je predložitveni organ sodišče v smislu člena 267 PDEU, ki je izključno vprašanje, ki se nanaša na pravo Unije, upošteva vse elemente, kot so zakonska podlaga organa, njegova stalnost, obvezna narava njegove sodne pristojnosti, kontradiktornost postopka, uporaba pravnih pravil s strani organa in njegova neodvisnost. Poleg tega lahko nacionalna sodišča sprožijo postopek pred Sodiščem, le če pred njimi poteka postopek in če odločajo o postopku, ki bo privedel do izdaje sodne odločbe. [6]

27. Odgovor na vprašanje, ali organ lahko sproži postopek pred Sodiščem, je tako odvisen od njegove sestave in njegovih funkcij. Organ je lahko „sodišče“, kadar opravlja sodne funkcije, in ne kadar opravlja upravne funkcije. Zato je treba ugotoviti, katero funkcijo opravlja v zadevnem pravnem okviru, v katerem Sodišču predlaga, naj razsodi. Zato ni pomembno, da se, kadar je dejaven v drugačni sestavi ali kadar izvaja drugačna pooblastila, zadevni organ obravnava kot sodišče v smislu člena 267 PDEU. Sodišče je tako ugotovilo, da italijansko Corte dei Conti (računsko sodišče) ne opravlja sodne funkcije, kadar izvaja naknadni nadzor izdatkov vladnih organov – upravno funkcijo, ki jo sestavljata ocenjevanje in preverjanje posledic upravnih ukrepov. [7]

28. To je že druga zadeva, v kateri je Elegktiko Sinedrio pred Sodiščem vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe. V prvi zadevi [8] njegova pristojnost za to dejanje ni bila sporna. Elegktiko Sinedrio je moralo v sporu v glavni stvari v navedeni zadevi razsoditi v sporu glede priznanja pokojnine osebi, ki je bila v okviru navedene zadeve opredeljena kot javni uslužbenec. Bilo je torej pristojno na podlagi člena 98(1)(f) grške ustave, ki določa pristojnost v primeru reševanja pravnih sporov, v obravnavanem primeru pa je pristojno na podlagi člena 98(1)(a) ustave, ki določa pristojnost v primeru nadzora nad izdatki države. Zdi se, da se prva pristojnost na podlagi nacionalnega prava obravnava kot strogo sodna, druga pa ne. [9]

29. Dvomi o pristojnosti Elegktiko Sinedrio za vložitev predloga za predhodno odločanje v obravnavanem primeru, ki se tako lahko pojavijo, ne zadevajo njegove narave. Predvsem je nedvomno stalni organ z zakonsko podlago, ki ga sestavljajo sodniki, katerih neodvisnost ni sporna, katerih pristojnost (v zadevah, kot je obravnavana) je obvezna in ki uporabljajo pravna pravila, vključno (v zadevah, kot je obravnavana) z določbami prava Unije. Takšni dvomi prej zadevajo vprašanja o njegovi funkciji v sporu v glavni svari. Predvsem je treba ugotoviti, ali je Elegktiko Sinedrio zadeva predložena, da v sodnem postopku rešuje spor med enakovrednima strankama ali da v upravnem postopku preveri odločbo, ki jo je izdal član lastnega osebja, in ali bo njegova sodba imela enak položaj in učinek kot sodbe rednega sodišča.

6 — Glej nazadnje sodbo z dne 19. aprila 2012 v zadevi Grillo Star (C-443/09, točki 20 in 21 ter navedena sodna praksa).

7 — Glej sklepa z dne 26. novembra 1999 v zadevi ANAS (C-192/98, Recueil, str. I-8583, točke od 22 do 25) in z dne 26. novembra 1999 v zadevi RAI (C-440/98, Recueil, str. I-8597, točke od 13 do 16). Pozneje, v sodbi z dne 21. decembra 2011 v zadevi Cicala (C-482/10, ZOdl., str. I-14139), je Sodišče ugotovilo, da ni pristojno odgovoriti na vprašanja, ki jih je postavilo Corte dei Conti sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, ampak zato, ker predložitvena odločba ni vsebovala dovolj podatkov, da bi lahko postavljena vprašanja za predhodno odločanje navezalo na pravila EU, katerih razlaga se je zahtevala; Sodišče izrecno ni preverjalo, ali je predložitveni organ v okviru postopka v glavni svari sodišče v smislu člena 267 PDEU (točka 31 sodbe).

8 — Sodba z dne 22. novembra 1995 v zadevi Vougioukas (C-443/93, Recueil, str. I-4033).

9 — Glej točko 22 zgoraj.

30. Pred obravnavanjem teh točk bi bilo smiselno na kratko preučiti zgodovino sodne prakse Sodišča na tem področju. V zgodnjem obstoju Sodišča se vprašanje, ali je sodišče države članice mogoče opredeliti kot predložitveni organ, ni pogosto pojavljalo,[10] v zadnjih treh desetletjih pa je bilo izdanih približno 50 sodb v zadevah, v katerih se je pojavil tak dvom.[11]

31. Najbolj nazornih je 11 zadev, v katerih je Sodišče razsodilo v nasprotju z mnenjem generalnega pravobranilca. Približno enako je tistih, v katerih je generalni pravobranilec zavzel stališče, naj se predložitveni organ ne obravnava kot sodišče države članice, Sodišče pa je razsodilo, naj se (šest zadev[12]), in tistih, v katerih je razsodilo obratno (pet zadev[13]). Presenetljivo je, da so v prvi skupini zadev trije generalni pravobranilci, ki so izhajali z romanske civilnopravne podlage[14], v bistvu zagovarjali stališče, da so le sodišča v ožjem smislu pristojna, da vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe, v drugi skupini pa so štirje generalni pravobranilci na neromanski podlagi[15] zastopali širši pristop, naj Sodišče zaradi ekonomičnosti postopka in enotne uporabe prava Unije odgovori na upoštevna vprašanja organov, ki imajo lastnosti sodišča in morajo pri reševanju pomembnega spora uporabljati pravna pravila.

32. Vendar je mogoče, da je Sodišče s tem, da se je izognilo obema pristopoma, izbralo vmesno sodno pot med sredozemskim formalizmom in anglo-skandinavsko neformalnostjo – čeprav je prav tako mogoče, kot je navedel generalni pravobranilec Ruiz-Jarabo Colomer v zadevi De Coster[16], da je bil splošni pristop bolj kazuističen kot znanstven. Menim, da bi bilo primerno, da bi Sodišče nakazalo, v obravnavani zadevi ali ob primerni priložnosti v bližnji prihodnosti, v zvezi z obširnim korpusom do zdaj obravnavane sodne prakse, ki jo je zbralo, ali sledi kateremu od teh pristopov, ki so ju predlagali generalni pravobranilci v zgoraj navedenih zadevah, ali sledi kateremu koli vodilnemu načelu, ki je različno od obeh, ali pa je treba vsako zadevo ugotavljati znova in na podlagi lastnih značilnosti.

33. Na tem mestu si ne bom prizadevala znova navesti vsega dosedanjega razvoja sodne prakse Sodišča, kar je bilo že mnogokrat storjeno v sklepnih predlogih v zadevah, o katerih je že bilo odločeno, predvsem v tistih, ki so navedene v opombah 12 in 13. Poudarila bom zgolj tri točke, ki bi jih po mojem mnenju Sodišče moralo upoštevati.

34. Prvič, čeprav se sme ugotavljati, ali je neki organ „sodišče države članice“, samo na podlagi prava Unije (in s strani Sodišča), se lahko slednje presoja samo na podlagi predpisov, ki določajo ureditev zadevnega organa in posamičnega postopka, ki se vodi pred njim. To so vprašanja nacionalnega prava. Tako mora Sodišče utemeljiti svojo odločitev na podlagi pravil, ki določajo delovanje zadevnega organa, čeprav nima pristojnosti za razlago teh pravil. Verjetnost napačnega razumevanja ali nerazumevanja bi

10 — Videti je, da je bil edini primer pred letom 1980 sodba z dne 30. junija 1966 v zadevi Vaassen-Göbbels (61/65, Recueil, str. 261), čeprav se je vprašanja dotaknila sodba z dne 14. decembra 1971 v zadevi Politi (43/71, Recueil, str. 1039) in je mogoče, da se je bežno navajala v drugih sodbah.

11 — Razmerje se nekoliko preveša na stran sprejemanja, in ne zavračanja predlogov za predhodno odločanje organov, katerih status je sporen. V približno štirih petinah zadev se zdi, da je sklep precej jasen: ali je bila sodba Sodišča v skladu s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca ali pa je bilo o stvari odločeno brez uradnih predlogov, kar običajno kaže na nezahtevnost ali nespornost.

12 — Sodbe z dne 17. septembra 1997 v zadevi Dorsch Consult (C-54/96 Recueil, str. I-4961); z dne 4. februarja 1999 v zadevi Köllensperger in Atzwanger (C-103/97, Recueil, str. I-551); z dne 21. marca 2000 v združenih zadevah Gabalfrisa in drugi (od C-110/98 do C-147/98, Recueil, str. I-1577); z dne 6. julija 2000 v zadevi Abrahamsson in Anderson (C-407/98, Recueil, str. I-5539); z dne 29. novembra 2001 v zadevi De Coster (C-17/00, Recueil, str. I-9445) in z dne 18. oktobra 2007 v zadevi Österreichischer Rundfunk (C-195/06, ZOdl., str. I-8817).

13 — Sodbe z dne 19. oktobra 1995 v zadevi Job Centre (C-111/94, Recueil, str. I-3361); z dne 12. novembra 1998 v zadevi Victoria Film (C-134/97, Recueil, str. I-7023); z dne 31. maja 2005 v zadevi Syfait in drugi (C-53/03, Recueil, str. I-4609); z dne 27. aprila 2006 v zadevi Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, ZOdl., str. I-3561) in z dne 14. junija 2011 v zadevi Miles in drugi (C-196/09, ZOdl., str. I-5105).

14 — Sklepni predlogi generalnih pravobranilcev Tesaura (Dorsch Consult), Saggia (Köllensperger in Atzwanger, Gabalfrisa ter Abrahamsson in Anderson) ter Ruiz-Jaraboja Colomerja (De Coster in Österreichischer Rundfunk).

15 — Sklepni predlogi generalnih pravobranilcev Elmerja (Job Centre), Fennellyja (Victoria Film) in Jacobsa (Syfait in Standesamt Stadt Niebüll) ter moji (Miles) – čeprav je treba poudariti, da je bil v tem primeru predmet status organa kot sodišča *države članice*, in ne sodišča kot takega.

16 — Sodba, navedena v opombi 12, točka 14, sklepnih predlogov.

pri tem sicer bila majhna, vendar je ni mogoče izključiti. Zato se mi zdi, da mora Sodišče, izbrati manjše tveganje, in ne večje. Manjše tveganje je odgovoriti organu, katerega pristojnost za vložitev predloga za predhodno odločanje je sporna, in večje je tveganje pustiti vprašanje prava Unije nepojasnjeno, z možnostjo odstopanj pri uporabi na nacionalni ravni.

35. Drugič, navedla sem pet zadev, v katerih so generalni pravobranilci menili, da je zahteva dopustna, vendar je Sodišče presodilo nasprotno. Če sledimo trem primerom, so bila vprašanja, na katera ni bilo odgovorjeno, ponovno zastavljena Sodišču v drugih, vendar podobnih primerih, in je bilo nanje treba odgovoriti. V vseh treh primerih je bilo potrebno dodatno mnenje (v dveh primerih mnenje drugega generalnega pravobranilca), tako da je temeljno vprašanje obravnaval dvakrat l generalni pravobranilec in je Sodišča o njem razsodilo približno dve ali tri leta po prvi sodbi.[17] Takšne okoliščine ne govorijo v prid največji ekonomičnosti postopka.

36. Tretjič, navajam mnenje generalnega pravobranilca Ruiz-Jaraboja Colomerja iz sklepnih predlogov v zadevi Österreichischer Rundfunk[18]: „[…] morali [bi] dovoljevati, da se nesodni organi vmešavajo v ta dialog […], če za njihove odločbe ni mogoč sodni nadzor in tako zadnja beseda ne pripade nacionalnemu pravnemu redu; to bi moral biti pogoj, da lahko določen organ predloži vprašanje za predhodno odločanje, saj se s tem prepreči nevarnost, da bi nekateri sektorji prava [Unije] ostali zunaj povezovalne intervencije Sodišča“.

37. Ob primerjavi tega mnenja s sodno prakso Sodišča na tem področju sem v primerih, v katerih ob uporabi meril, ki jih je razvilo Sodišče[19], ostaja prostor za dvom, bolj naklonjena liberalnemu pristopu.

38. Če se vrnem k obravnavani zadevi, lahko po mojem mnenju do ugotovitve Sodišča, da Elegktiko Sinedrio ni pristojno vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe v zadevnem postopku, vodijo štirje dejavniki. Prvič, ti postopki se po nacionalnem pravu ne štejejo za strogo sodne. Drugič, predhodni nadzori se lahko primerjajo z naknadnimi nadzori, v zvezi s katerimi je sodišče v zadevah ANAS in RAI[20] ugotavljalo, da so bolj upravni kot sodni. Tretjič, ena od strank postopka v glavni stvari – pooblaščenec – je uradnik samega Elegktiko Sinedrio. Četrtič, čeprav je sodba zadevnega senata dokončna, kar zadeva predhodno odobritev zadevnega izdatka, in ni podrejena nobenemu nadzoru s strani nadrejenega organa, ni dokončna, kar zadeva zahtevek K. Antonopoulosa do plačila; v primeru neugodne sodbe se zdi, da lahko še vedno vloži svoj zahtevek pri upravnem sodišču, pri katerem lahko zahteva sklep, da ga ministrstvo v tem primeru poplača. Če se takšnemu zahtevku ugodi, bi bilo treba izdatek odobriti.

39. Menim, da prva točka nikakor ni odločilna. Sodišče je vselej štelo, da je za ugotovitev, ali je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten, odločilna opredelitev organa ali postopka na podlagi prava Unije, in ne na podlagi nacionalnega prava.[21]

40. Prav tako menim, da odločb Sodišča v zadevah ANAS in RAI ni mogoče učinkovito prenesti na zadevni primer. Res je, da bodo nadzori nad izdatki države vedno imeli veliko enakih lastnosti, ne glede na to, ali so predhodni ali naknadni. Vendar je iz sklepov v zgodnejših zadevah jasno, da se je Sodišče opiralo izključno na stališča italijanske vlade in Komisije, v katerih se poudarja razlika med

17 — V bistvu ista vprašanja kot v zadevi Job Centre (C-111/94, navedena v opombi 13) so bila ponovno postavljena, ko je Sodišče presojalo pritožbo zoper sodbo sodišča, katerega predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil razglašen kot nedopusten, v sodbi z dne 11. decembra 1997 v zadevi Job Centre (C-55/96 Recueil, str. I-7119); dejansko enaka vprašanja kot tista v zadevi Syfait in drugi je vložilo drugo sodišče v združenih zadevah Lelos kai Sia in drugi (C-468/06 do C-478/06, ZOdl., I-7139) in v bistvu ista vprašanja kot v zadevi Standesamt Stadt Niebüll so bila vložena v drugem postopku, ki je izhajal iz enakih dejstev, v zadevi Grunkin in Paul (C-353/06, ZOdl., str. I-7639). V zadnjih dveh primerih je generalni pravobranilec Jacobs, ki je napisal prve sklepne predloge, zapustil Sodišče in ga je zamenjal drug generalni pravobranilec (generalni pravobranilec Ruiz-Jarabo Colomerj in jaz).

18 — Sklepni predlogi, navedeni v opombi 12, točka 37.

19 — Glej točki 26 in 27.

20 — Navedeni v opombi 7.

21 — Glej točko 26.

predhodnimi in naknadnimi nadzori Corte dei Conti. Še posebej je bil prvi v mnogih pogledih primerljiv s sodno funkcijo, drugi pa ni bil le naknadno vrednotenje ukrepov, ki so že bili izvedeni, ampak je temeljil na merilih, ki niso izhajali izključno iz pravnih pravil.[22] V obravnavani zadevi je naloga Elegktiko Sinedrio, da ugotovi, ali morajo biti načrtovani izdatki odobreni, zgolj na podlagi pravnih pravil.

41. Glede tretje točke je zadevo mogoče primerjati z zadevo Corbiau[23], v kateri je predlog za sprejetje predhodne odločbe vložilo Directeur des Contributions Directes et des Accises (direktor za neposredne davke in trošarine) Velikega vojvodstva Luksemburg v upravnem pritožbenem postopku, ki ga je sprožil davkoplačevalec zoper odločbo oddelka direktorata, ki deluje pod vodstvom direktorja. Sodišče je menilo, da je direktor, čeprav sta luksemburška vlada in Komisija zastopali mnenje, da v teh postopkih opravlja primerno sodno funkcijo, ni deloval kot tretja oseba v razmerju do direktorata, ki je sprejel odločbo, ki je bila predmet spora v postopku, ker je imel nesporno organizacijsko povezavo z oddelki, ki so opravili davčno presojo, zoper katero je bila pri njem vložena pritožba. Podobno je Sodišče v zadevi Syfait[24] poudarilo funkcionalno povezavo med Epitropi Antagonismou (komisija, pristojna za konkurenco), organom odločanja, in njegovim sekretariatom, preiskovalnim organom, na predlog katerega odloča.

42. V obravnavani zadevi grška vlada v svojih pisnih stališčih izraža dvome glede tega, ali Elegtiko Sinedrio nastopa kot tretja oseba v razmerju do pooblaščenca. Elegtiko Sinedrio samo v predložitveni odločbi poudarja popolno funkcionalno ločenost zadevnega senata od pooblaščenca, katerega naloge so omejene na (i) podati in potrditi svojo predhodno presojo, (ii) posredovati spor senatu in (iii) predstaviti le dejstva in razloge, zaradi katerih izdatka ni odobril. Senat nato na podlagi vseh izjav odloči o sporu, ki je v predložitveni odločbi opisan kot tristranski spor med pooblaščencem, državnim organom, katerega izdatek ni bil odobren, in domnevnim upravičencem do izdatka.

43. Glede na navedbe na obravnavi, čeprav funkcionalna ločenost med zadevnim senatom in pooblaščencem na obravnavi ni bila prerekana, se zdi vprašljivo, ali je spor res mogoče opredeliti za tristranski. Kar zadeva postopek, se zdi, da senat razsodi med nasprotnimi stališči ministrstva in pooblaščenca.[25] Čeprav interes K. Antonopoulosa glede izida ni sporen, je tako rekoč le opazovalec postopka. Grška vlada in Komisija tako menita, da je vloga senata notranje, upravne narave. Komisija jo je primerjala z vlogo Skatterättsnämnden iz postopka v glavni stvari v zadevi Victoria Film[26], ki jo je Sodišče (nasprotno od generalnega pravobranilca) opredelilo kot izvrševanje upravnih funkcij, kadar sprejema zavezujoče predhodne odločbe.

44. Čeprav razumem razmišljanja, ki so privedla grško vlado in Komisijo do tega stališča, menim, da položaj ni tako nedvoumen, in je treba dati poseben pomen dejstvu, da je zadevni senat Elegktiko Sinedrio funkcionalno neodvisen tako od ministrstva kot od pooblaščenca in da je njegova vloga razsoditi med njima z zavezujočim učinkom in na podlagi pravnih pravil. Ker kljub temu obstajajo razlogi za dvom, predlagam, da se dvome odpravi tako, da se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava, in ne zavrže.[27]

45. Končno, kar zadeva četrti dejavnik – ali ima odločba, ki jo bo izdalo Elegktiko Sinedrio v postopku v glavni stvari, enak učinek kot odločba rednega sodišča – se zdi koristno, da se upoštevata oba možna izida.

22 — Glej predvsem sklep v zadevi ANAS (naveden v opombi 7, točka 16 in naslednje).

23 — Sodba z dne 30. marca 1993 (C-24/92, Recueil, str. I-1277, točke do 15 do 17) in sklepni predlogi generalnega pravobranilca Darmona (točke od 3 do 55).

24 — Navedena v opombi 13 (točka 33).

25 — Čeprav postopek v zvezi s K. Antonopoulosom ni *inter partes*, pa vse kaže, da je v zvezi z ministrstvom in pooblaščencem.

26 — Navedena v opombi 13.

27 — Poleg tega glej točko 37.

46. Če bi odločba določala, da se plačilo ne odobri, to, kot kaže, ne bi oviralo K. Antonopoulosa, da vloži – in mu z njim morda uspe – pravno sredstvo pri upravnem sodišču, ki z odločbo ne bo vezano.[28] Zdi se, da naj negativna odločba Elegktiko Sinedrio ne bi zavezujoče posegala v morebitno pravico do plačila, katere naslovnik je lahko K. Antonopoulos. Pod temi pogoji bi se zdelo razumno, da bi lahko le upravna sodišča, katerih odločbe so dokončne in zavezujoče za vse stranke, pri Sodišču vložila predlog za sprejetje predhodne odločbe. Vendar to ni tako v nasprotnem primeru – kar pomeni, da pooblaščenec ne more vložiti zahtevka za izdajo sklepa, ki bi prepovedal izdatek, kljub nasprotni odločbi senata.[29] Če senat odloči, da se mora izdatek odobriti, pooblaščenec njene odločitve ne more izpodbijati in iz same narave postopka izhaja, da je ne bosta izpodbijala ne ministrstvo ne K. Antonopoulos. V tem primeru bi bila s pravnega vidika izdana dokončna in zavezujoča odločba in ne bi bilo mogoče pri nobenem drugem sodnem organu vložiti pravnega sredstva, niti v obliki pritožbe, niti začeti katerega koli drugega postopka – ter tako, če Elegktiko Sinedrio ne bi bilo opredeljeno kot sodišče države članice, pri Sodišču ne bi bilo mogoče vložiti predloga za sprejetje predhodne odločbe.[30]

47. Ne zdi se mogoče pogojevati pristojnosti organa, da vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe – in s tem njegove opredelitve kot sodišča države članice v smislu člena 267 PDEU – s tem, ali bo odločba, s katero bo odločil v postopku, pozitivna ali negativna, kadar za sprejetje odločitve potrebuje predhodno odločbo. Glede na to, da je ena od mogočih odločb Elegktiko Sinedrio nedvomno enakovredna sodbam rednih sodišč, menim, da se mu ne bi smelo preprečiti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe, ker druga možna odločba takšnega položaja ne bi imela.

48. Iz vsega navedenega – predvsem v točkah od 34 do 37 – ugotavljam, da je treba Elegktiko Sinedrio v obravnavanem primeru v okviru spora, o katerem odloča, opredeliti kot sodišče države članice, ki sme vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe v smislu člena 267 PDEU.

Vprašanja za predhodno odločanje

Pravni okvir

Pravo EU

49. Postopek v glavni stvari zadeva delovno razmerje, ki se je končalo pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe. V takratni različici je člen 136 ES[31], prvi odstavek, določal:

„Skupnost in države članice si ob upoštevanju temeljnih socialnih pravic, kakor so določene v Evropski socialni listini, podpisani v Torinu 18. oktobra 1961, in v Listini Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989, prizadevajo za naslednje cilje: spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, tako da se ob ohranjanju izboljšav omogoči njihova uskladitev, ustrezno socialno zaščito, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti.“

28 — Vse kaže, da bi lahko začel postopek pred temi sodišči brez čakanja na odločbo Elegktiko Sinedrio – glej točko 21.

29 — Glej točko 19.

30 — Glej točko 36.

31 — Postal, z manjšimi spremembami v besedilu, člen 151 PDEU.

50. V členu 137 ES [32] je še posebej določeno:

„1. Z namenom doseči cilje iz člena 136 Skupnost podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na naslednjih področjih:

[…]

(b) delovni pogoji;

[…]

5. Določbe tega člena se ne uporabljajo za plače, pravico združevanja, pravico do stavke ali pravico do izprtja.“

51. V členu 139 ES [33] je še posebej določeno:

„1. Če socialni partnerji tako želijo, lahko dialog med njimi na ravni Skupnosti privede do pogodbenih razmerij, tudi sporazumov.

2. Sporazumi, sklenjeni na ravni Skupnosti, se izvajajo bodisi v skladu s postopki in prakso socialnih partnerjev in držav članic ali v zadevah iz člena 137 na skupno zahtevo podpisnic s sklepom Sveta, sprejetim na predlog Komisije.

[…]“

52. Člen 12(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) zagotavlja „pravico do mirnega zbiranja in združevanja na vseh ravneh, zlasti na področju političnih, sindikalnih in državljanskih zadev, kar vključuje pravico vsakogar, da skupaj z drugimi zaradi zaščite svojih interesov ustanavlja sindikate in se vanje včlanjuje.“

53. Člen 20 Listine zagotavlja enakost pred zakonom, člen 21(1) prepoveduje vsakršno diskriminacijo „na podlagi spola, rase, barve kože, narodnostne pripadnosti ali socialnega porekla, genetskih značilnosti, jezika, vere ali prepričanja, političnega ali drugega prepričanja, pripadnosti narodnostni manjšini, gmotnega stanja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti“, člen 21(2) pa prepoveduje diskriminacijo na podlagi državljanstva.

54. Člen 28 Listine določa:

„Delavci in delodajalci ali njihove organizacije imajo v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji pravico pogajati se in sklepati kolektivne pogodbe na ustreznih ravneh, v primeru nasprotja interesov pa do kolektivnih ukrepov za obrambo svojih interesov, vključno s stavko.“

32 — Postal, z manjšimi spremembami v besedilu, člen 153 PDEU.

33 — Postal, z manjšimi spremembami v besedilu, člen 155 PDEU.

55. Tri evropske medpanožne organizacije[34] so 18. marca 1999 sprejele okvirni sporazum o delu za določen čas (v nadaljevanju: okvirni sporazum). Okvirni sporazum je priloga k Direktivi 1999/70 (v nadaljevanju: Direktiva),[35] ki je bila sprejeta na podlagi člena 139(2) ES. Člen 2 Direktive je državam članicam nalagal, naj zagotovijo, da bodo sprejeti vsi ustrezni ukrepi za izvrševanje okvirnega sporazuma do 10. julija 2001 (ali najkasneje do 1. julija 2002).

56. Določba 3, točka 2, okvirnega sporazuma določa, da je „primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas“ „oseba, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje za nedoločen čas v istem podjetju, opravlja enako ali podobno delo/poklic, pri čemer se upošteva izobrazba/strokovnost“.

57. Določba 4, točka 1, okvirnega sporazuma določa:

„Delavce, zaposlene za določen čas, se glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno kakor primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, razen kjer je različno obravnavanje upravičljivo iz objektivnih razlogov.“

Grško pravo

58. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da člen 103 ustave, ki ureja položaj državnih in drugih javnih uslužbencev, loči med tremi skupinami glede na naravo delovnega razmerja. Te so:

(a) javni funkcionarji, zaposleni za nedoločen čas, ki zasedajo sistemizirana delovna mesta v skladu z zakonom; pogoji njihove zaposlitve so določeni v posebnih predpisih;

(b) delavci v javnem sektorju v zasebnopravnem delovnem razmerju, ki so zaposleni za določen ali nedoločen čas, ki zasedajo nekatera sistemizirana delovna mesta v skladu z zakonom, vendar jih je mogoče premestiti, delovnega razmerja za določen čas pa jim ni mogoče spremeniti v delovno razmerje za nedoločen čas; nekateri pogoji njihove zaposlitve so določeni v posebnih predpisih;

(c) delavci v zasebnopravnem delovnem razmerju za določen čas, ki so zaposleni zaradi nepredvidenih in nujnih potreb in ki ne zasedajo sistemiziranih delovnih mest, delovnega razmerja za določen čas pa ni mogoče spremeniti v delovno razmerje za nedoločen čas; nekateri pogoji njihove zaposlitve so določeni v posebnih predpisih.

59. Zakon 1264/1982 je določal sistem odsotnosti zaradi sindikalnih dejavnosti za določen čas – v določenih primerih do 15 dni odsotnosti mesečno – odvisno od pomembnosti sindikalne organizacije in vloge, ki jo ima član sindikata v njej. Takšna odsotnost se je obravnavala kot delovni čas v vseh pogledih, razen glede pravice do nadomestila, pri čemer je bil sindikat zavezan plačati zadevne prispevke za socialno varnost.[36] Ta zakon v ta namen ni razlikoval med različnimi vrstami delovnih razmerij.

60. Zakon 1400/1983 je kasneje določil, da se javnim funkcionarjem in delavcem v zasebnopravnem delovnem razmerju, ki zasedajo sistemizirano delovno mesto (skupini (a) in (b) v točki 58), zadevna odsotnost zaradi sindikalnih dejavnosti plača. Vendar v času, na katerega se nanaša postopek v glavni stvari, za delavce v zasebnopravnem delovnem razmerju za določen čas, ki so zaposleni zaradi nepredvidenih in nujnih potreb in ki ne zasedajo sistemiziranega delovnega mesta (skupina (c) v točki 58), takšne pravice do nadomestila ni bilo.

34 — Evropska konfederacija sindikatov (ETUC), Združenje evropskih industrijskih in delodajalskih konfederacij (UNICE) in Evropski center za podjetja z javno udeležbo(CEEP).

35 — Direktiva Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL L 175, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 368).

36 — In, na podlagi drugih predpisov, plačati nadomestilo.

Dejansko stanje, postopek in predložena vprašanja

61. K. Antonopoulos je bil od novembra 2008 do oktobra 2009 zaposlen pri ministrstvu v zasebnopravnem delovnem razmerju za določen čas (kar ustreza skupini (c) zgoraj). Bil je član sindikata in je bil v tem obdobju upravičen do 34 dni odsotnosti zaradi sindikalnih dejavnosti. Ministrstvo mu je imelo namen izplačati plačo ob upoštevanju teh 34 dni, vendar je pooblaščenec zavrnil odobritev plačila z obrazložitvijo, da na podlagi vrste delovnega razmerja K. Antonopoulos do tega plačila ni upravičen.

62. Prvi senat Elegktiko Sinedrio mora ugotoviti, ali je manj ugodno obravnavanje, ki so ga deležni delavci v položaju K. Antonopoulosa, v skladu z določbami prava Unije. Sodišču v predhodno odločanje predlaga ta vprašanja:

„1. Ali odobritev plačila delavcu za njegovo odsotnost z dela zaradi sindikalnih dejavnosti pomeni delovni pogoj ali pogoj zaposlitve v smislu prava Unije? Natančneje, ali zakonske določbe o odobritvi neplačanega opravljanja sindikalnih dejavnosti za delavce v javnem sektorju v delovnem razmerju za določen čas, ki ne zasedajo sistemiziranega delovnega mesta in so člani odbora sindikalne organizacije, pomenijo „delovni pogoj“ iz člena 137(1)(b) ES in „pogoj zaposlitve“ iz določbe 4(1) okvirnega sporazuma ali pa se to vprašanje nanaša na področji plač in pravice združevanja, ki sta izvzeti iz prava Unije?

2. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen, ali je delavec v delovnem razmerju zasebnega prava za nedoločen čas v javni službi, ki zaseda sistemizirano delovno mesto in opravlja enako delo kot delavec v delovnem razmerju zasebnega prava za določen čas, ki ne zaseda sistemiziranega delovnega mesta, morda „primerljiv“ s takim delavcem v smislu določb 3, točka 2, in 4, točka 1, okvirnega sporazuma in ali dejstvo, da ustava (člen 103) in ustrezni izvedbeni zakoni določajo zanj posebno statusno ureditev [glede zaposlovanja in posebnih jamstev v skladu s členom 103(3) ustave], zadostuje za to, da se ne šteje za „primerljiv“ z delavcem v delovnem razmerju zasebnega prava za določen čas, ki ne zaseda sistemiziranega delovnega mesta?

3. Če sta odgovora na prejšnji vprašanji pritrdilna:

   (a) če iz nacionalnih določb izhaja, da se plačana odsotnost zaradi sindikalnih dejavnosti (do 9 dni na mesec) odobri delavcem v javnem sektorju v delovnem razmerju za nedoločen čas, ki zasedajo sistemizirano delovno mesto in so člani odbora sindikalnega združenja na drugi stopnji, medtem ko so delavci z enako sindikalno funkcijo, ki so zaposleni pri isti javni službi za določen čas in ne zasedajo sistemiziranega delovnega mesta, zaradi opravljanja sindikalnih dejavnosti upravičeni le do neplačanega dopusta v enakem trajanju, ali to razlikovanje pomeni manj ugodno obravnavanje druge skupine delavcev v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma; in

   (b) ali samo časovno omejeno delovno razmerje druge skupine delavcev in različnost njihove splošne statusne ureditve (na ravni zaposlovanja, napredovanja, prenehanja delovnega razmerja) lahko pomenita opravičljive razloge za tako neenakost?

4. Ali sporno razlikovanje med sindikalisti, ki so delavci, zaposleni za nedoločen čas na sistemiziranem delovnem mestu v javni službi, in tistimi, ki imajo enako sindikalno funkcijo in delajo v isti javni službi za določen čas in ne zasedajo sistemiziranega delovnega mesta, pomeni kršitev načela prepovedi diskriminacije pri uresničevanju sindikalnih pravic v smislu členov 12, 20, 21 in 28 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in ali lahko to razlikovanje upraviči različnost statusne ureditve delavcev obeh skupin?“

Presoja

63. K. Antonopoulos, grška vlada in Komisija se v bistvu strinjajo glede odgovorov na prva tri vprašanja. Predvsem menijo: 1. da je odobritev plačila odsotnosti z dela zaradi sindikalnih dejavnosti „delovni pogoj“ ali „pogoj zaposlitve“ v smislu zadevnih določb prava Unije; 2. da sta zadevni skupini delavcev „primerljivi“ v smislu okvirnega sporazuma in 3. da razlikovanje med njima pomeni „manj ugodno obravnavanje“ druge skupine delavcev, za kar ni opravičljivih razlogov.

64. Glede četrtega vprašanja se predlagani odgovori nekoliko razlikujejo v obliki, vendar ne glede vsebine zadeve. K. Antonopoulos meni, da razlikovanje krši načelo prepovedi diskriminacije pri uresničevanju sindikalnih pravic v smislu Listine; grška vlada preprosto meni, da Listina potrjuje njeno stališče, da je diskriminacija neupravičena; in Komisija, da zaradi kršitve prepovedi diskriminacije v smislu okvirnega sporazuma ni treba ugotavljati diskriminacije na podlagi Listine, pri čemer zadevne nacionalne določbe tako ali tako ne določajo sindikalnih pravic neposredno.

65. Te navedbe – ki v bistvenem sovpadajo s stališčem, h kateremu se nagiba Elegktiko Sinedrio – so skladne s sodno prakso Sodišča in jih je mogoče obravnavati na kratko.

66. Treba je upoštevati, da se okvirni sporazum uporablja za vse delavce, zaposlene za določen čas, in ne razlikuje med javnim in zasebnim sektorjem.[37]

Prvo vprašanje

67. Pravilo, da se na podlagi zakona zaposlenim, ki so sindikalisti in odsotni z dela zaradi sindikalnih dejavnosti, odobri ali ne odobri plačilo za odsotnost, je na prvi pogled in ob preprosti razlagi pojmov za zaposlene delovni pogoj ali pogoj zaposlitve. Vprašanje je, ali lahko na to razlago vpliva določba 4, točka 1, okvirnega sporazuma ali člena 137(5) ES (člen 153(5) PDEU), ki posredno določa pravno podlago, na kateri je bila v pravo Unije sprejeta Direktiva, ki vključuje okvirni sporazum.

68. Določba 4, točka 1, okvirnega sporazuma ne nasprotuje tej razlagi.

69. Nasprotno Skupnost na podlagi povezanih členov 136, 137 in 139 ES (in Unija na podlagi členov 153, 155 in 159 PDEU) ni bila pooblaščena ukrepati, med drugim, na področju plač ali pravice do združevanja.

70. Kljub temu, kot se strinjajo vsi, ki so podali stališča, ta omejitev zadeva le neposredne posege na ta področja. Ne preprečuje ukrepov, ki jih zadevajo le posredno. Namen določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma ni, da bi vsebinsko urejala plače ali pravico do združevanja. Zahteva le, da se pri uporabi predpisov, ki urejajo pogoje zaposlitve v državi članici ne razlikuje med delavci, zaposlenimi za določen čas, in delavci, zaposlenimi za nedoločen čas. Sodišče je jasno ugotovilo, da člen 137(5) ES, ki se mora razlagati ozko, ne sme preprečiti, da bi se delavec, zaposlen za določen čas, skliceval na prepoved diskriminacije iz določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma, kadar uveljavlja pogoje zaposlitve, ki so pridržani delavcem, ki so zaposleni za nedoločen čas, celo kar zadeva plačo.[38] Ta ugotovitev se smiselno uporabi, če se zadevno razlikovanje nanaša na uveljavljanje pravice do združevanja.

71. Zato se mora zadevno obravnavanje v postopku v glavni stvari pred Elegtiko Sinedrio opredeliti kot „pogoj zaposlitve“ v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma, ki ga omejitve člena 137(5) ES ne zadevajo.

37 — Sodba z dne 4. julija 2006 v zadevi Adeneler in drugi (C-212/04, ZOdl., str. I-6057, točka 56).

38 — Glej sodbo z dne 13. septembra 2007 v zadevi Del Cerro Alonso (C-307/05, ZOdl., str. I-7109, točka 33 in naslednje).

Drugo vprašanje

72. V teh okoliščinah mora Elegktiko Sinedrio ugotoviti, ali sta skupini delavcev, ki sta obravnavani različno, primerljivi v smislu okvirnega sporazuma. Gre za dejansko vprašanje, ki ga lahko obravnava le Elegktiko Sinedrio, vendar lahko Sodišče svetuje, kako je treba okvirni sporazum pravilno razlagati glede na dejstvi, za katera Elegktiko Sinedrio meni, da bi lahko povzročili, da skupini ne bi bili primerljivi: dejstvo, da delavci v eni skupini zasedajo sistemizirana delovna mesta, v drugi pa ne; in dejstvo, da je za prvo skupino določen poseben sistem zaposlovanja, za drugo pa ne.

73. Iz samega besedila določbe 3, točka 2, okvirnega sporazuma je razvidno, da ta dejstva ne vplivajo na ugotovitev, ali so delavci primerljivi. Opredelitev v tej določbi omejuje primerjavo na istovetnost ustanove, v kateri so delavci zaposleni, in enakost ali podobnost dela/poklica, ki ga opravljajo, pri čemer se upoštevata njihova izobrazba in strokovnost. Tako gre, kot poudarja Komisija, za funkcionalni pristop, pri katerem vprašanje statusa ni pomembno.

74. Zato, če – kot vse kaže – Elegktiko Sinedrio meni, da je K. Antonopoulos pri ministrstvu opravljal delo, ki je bilo enako ali podobno delu delavcev v zasebnopravnem delovnem razmerju, ki so zaposleni za nedoločen čas in ki zasedajo sistemizirana delovna mesta, pri čemer je upoštevalo njihovi izobrazbo in strokovnost, mora ugotoviti, da so bili slednji, kar zadeva K. Antonopoulosa, primerljivi z delavci, zaposleni za nedoločen čas v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma.

Tretje vprašanje

75. Elegktiko Sinedrio v bistvu sprašuje, (a) ali zadevno različno obravnavanje pomeni manj ugodno obravnavanje tistih, ki so v položaju K. Antonopoulosa, in (b) ali so lahko razlike med delovnimi razmerji za določen čas (sklenjenimi zaradi potreb, ki so časovno omejene) in za nedoločen čas ter razlike med delovnimi razmerji na splošno objektivni razlogi za upravičenost različnega obravnavanja.

76. Glede prvega vidika ni dvoma, da je v primeru, v katerem sta dve skupini zaposlenih upravičeni do odsotnosti zaradi sindikalnih dejavnosti, vendar je ena skupina upravičena do plačila in druga ne, slednja obravnavana manj ugodno.

77. Glede drugega vidika, iz ustaljene sodne prakse jasno sledi, da se različno obravnavanje ne more upravičiti z objektivnimi razlogi v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma s tem, da je predpisano s splošnim, abstraktnim predpisom, kakršen je zakon ali kolektivna pogodba. Obstajati morajo namreč jasna in konkretna dejstva, značilna za zadevni pogoj za zaposlitev v posebnem kontekstu, ter na podlagi objektivnih in transparentnih meril, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, da razlikovanje ustreza dejanski potrebi, da se z njim lahko doseže zastavljeni cilj, in da je nujno za dosego tega cilja. Te okoliščine so lahko posledica posebne narave nalog, ali z njimi neločljivo povezanih značilnosti, ali sledenje legitimnemu cilju socialne politike. Začasnost zaposlitve sama po sebi ne more biti objektivni razlog v ta namen – če bi bila, bi to popolnoma izničilo bistvo ciljev direktive in okvirnega sporazuma ter bi privedlo do ustalitve neugodnega položaja za delavce, zaposlene za določen čas.[39] Enako mora veljati tudi za omejeno trajanje zaposlitve, ki je druga pogosta značilnost pogodb o zaposlitvi za določen čas.

39 — Sodba z dne 8. septembra 2011 v zadevi Rosado Santana (C-177/10, ZOdl., str. I-7907, točke od 72 do 74 in tam navedena sodna praksa).

78. Kot sta poudarili grška vlada in Komisija, bi dejstvo, da so delavci v zasebnopravnem delovnem razmerju za določen čas, zaposleni zaradi nepredvidenih in nujnih potreb – zaradi česar je treba njihove storitve v tem obdobju izkoristit, kolikor je mogoče – lahko upravičilo predpis, ki bi jim dovoljeval manj odsotnosti zaradi sindikalnih dejavnosti kot osebju, zaposlenemu za nedoločen čas. Če pa mu je zaradi istih razlogov dovoljena enaka količina odsotnosti kot osebju, zaposlenemu za nedoločen čas, to dejstvo ne upravičuje neplačila te odsotnosti, če je osebje, zaposleno za nedoločen čas, zanjo plačano.

Četrto vprašanje

79. Elegktiko Sinedrio želi vedeti, ali zadevno različno obravnavanje pomeni kršitev načela prepovedi diskriminacije pri uresničevanju sindikalnih pravic v smislu členov 12, 20, 21 in 28 Listine ali pa se ga lahko upraviči z dejstvom, da sta statusni ureditvi delavcev obeh skupin različni.

80. Ker je sporno različno obravnavanje očitno manj ugodno obravnavanje delavcev, zaposlenih za določen čas, v nasprotju z načelom prepovedi diskriminacije v skladu z določbo 4, točka 1, okvirnega sporazuma, ni treba preučiti, ali bi ob pomanjkanju te določbe kršilo enako načelo iz Listine. Kot v bistvu ugotavlja Komisija, sklicevanje na Listino ni potrebno, če vprašanje že izrecno ureja pravo Unije. Listina prav tako ne more *a fortiori* ponujati podlage za upravičenje različnega obravnavanja, ki je sicer ne bi bilo.

Predlog

81. Glede na zgornje ugotovitve predlagam, da Sodišče na vprašanja, ki jih je predložilo Elegktiko Sinedrio, odgovori:

1. Odobritev plačila delavcu za njegovo odsotnost z dela zaradi sindikalnih dejavnosti pomeni delovni pogoj v smislu 137(1)(b) ES (postal člen 153(1)(b) PDEU) in pogoj zaposlitve v smislu določbe 4(1) okvirnega sporazuma, ki je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP; ne zadeva izjem v zvezi s področjema plač in/ali pravice združevanja, določenih v členu 137(5) ES (postal člen 153(5) PDEU).

2. Delavec v zasebnopravnem delovnem razmerju za nedoločen čas v javni službi, ki zaseda sistemizirano delovno mesto, in delavec v zasebnopravnem delovnem razmerju za določen čas, ki opravlja enako delo, vendar ne zaseda sistemiziranega delovnega mesta, sta v bistvu primerljiva v smislu določb 3, točka 2, in 4, točka 1, okvirnega sporazuma.

3. Če se delavcem iz prve skupine, ki so sindikalisti, odobri plačana odsotnost zaradi sindikalnih dejavnosti, medtem ko so delavci iz druge skupine, ki opravljajo enako sindikalno funkcijo, upravičeni le do neplačane odsotnosti za isti namen, to pomeni manj ugodno obravnavanje druge skupine v smislu določbe 4, točka 1, okvirnega sporazuma; dejstvi, da je delovno razmerje druge skupine delavcev časovno omejeno in da se razlikujejo pogoji njihove zaposlitve (na ravni zaposlovanja, napredovanja, prenehanja delovnega razmerja), ne pomenita objektivnih razlogov, ki bi lahko upravičili tako neenakost.

4. Glede na odgovore na prva tri vprašanja ni treba obravnavati vprašanja, ali je zadevno razlikovanje prepovedano z določbami Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ali bi se na njeni podlagi lahko upravičilo.