



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

19. prosince 2012*

„Řízení o předběžné otázce — Pojem ‚soud členského státu‘ ve smyslu článku 267 SFEU — Řízení, které má být ukončeno rozhodnutím soudní povahy — Vnitrostátní účetní dvůr rozhodující o schválení veřejného výdaje ex ante — Nepřípustnost“

Ve věci C-363/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Elegktiko Synedrio (Řecko) ze dne 1. července 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 7. července 2011, v řízení

Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou

proti

Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou,

za přítomnosti:

Konstantina Antonopoulou,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení K. Lenaerts, vykonávající funkci předsedy třetího senátu, E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský (zpravodaj), a T. von Danwitz, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: K. Sztranc-Sławiczek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. června 2012,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za K. Antonopoulou D. Perpatarisem a K. E. Proiskosem, dikigoroi,
- za řeckou vládu E.-M. Mamouna, A. Samoni-Rantou a S. Vodina, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi M. Patakia a M. van Beekem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 20. září 2012,

* Jednací jazyk: řečtina.

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu:
 - článků 12, 20, 21 a 28 Listiny základních práv Evropské unie;
 - článku 153 odst. 1 písm. b) SFEU a článku 5 SFEU, jakož i
 - ustanovení 3 bodu 2 a ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody o pracovních poměrech na dobu určitou, uzavřené dne 18. března 1999 (dále jen „rámcová dohoda“), která je přílohou směrnice Rady 1999/70/ES ze dne 28. června 1999 o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. L 175, s. 43; Zvl. vyd. 05/03, s. 368).
- 2 Tuto žádost předložil Elegktiko Synedrio (účetní dvůr, Řecko) v rámci sporu mezi Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou (komisař Elegktiko Synedrio při Ministerstvu kultury a cestovního ruchu, dále jen „komisař Elegktiko Synedrio“) a Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou (odbor interního auditu a kontroly Ministerstva kultury a cestovního ruchu, dále jen „odbor interního auditu a kontroly“), jehož předmětem je odmítnutí uvedeného komisaře schválit příkaz k úhradě vydaný tímto odborem, jenž se týká odměny za práci zaměstnance uvedeného ministerstva K. Antonopoulou.

Právní rámec

Řecká právní úprava

- 3 Článek 98 ústavy stanoví:
 - „1. Do pravomoci Elegktiko Synedrio patří zejména:
 - a) kontrola hospodaření státu, místních orgánů nebo jiných právnických osob, které podléhají jeho kontrole na základě zvláštní právní úpravy;
 - b) kontrola smluv o vysoké hospodářské hodnotě, jejichž smluvní stranou je stát nebo jakákoliv jiná právnická osoba postavená na základě zákona pro tyto účely na roveň státu;
 - c) kontrola účetnictví státu, místních orgánů nebo jiných právnických osob, které podléhají kontrole stanovené v písm. a);
 - d) předkládání poradních stanovisek k návrhům zákonů týkajících se důchodů nebo uznání počtu odpracovaných let pro účely přiznání důchodu v souladu s čl. 73 odst. 2, a ke všem dalším záležitostem vymezeným zákonem;
 - e) zpracovávání a předkládání zprávy o průběžném plnění státního rozpočtu a ke státnímu závěrečnému účtu parlamentu v souladu s čl. 79 odst. 7;
 - f) rozhodování právních sporů týkajících se přiznání důchodů a kontroly účetnictví podle písm. c);

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

[...]“

- 4 Statut Elegktiko Synedrio je kodifikován prezidentským dekretem 774/1980 (dále jen „prezidentský dekret“).
- 5 Článek 17 odst. 1 prezidentského dekretu upravuje pravomoc Elegktiko Synedrio kontrolovat, zda jsou výdaje státu řádně schváleny a zda jsou v souladu se všemi relevantními právními předpisy.
- 6 Článek 19 odst. 1 prezidentského dekretu stanoví, že kontrolu *ex ante* příkazů k úhradě souvisejících s výdajem ministerstev vykonávají v závislosti na konkrétním případě buď soudci druhé kategorie, nebo komisaři Elegktiko Synedrio, kteří působí na příslušném ministerstvu.
- 7 Podle čl. 21 odst. 1 prezidentského dekretu nesmí příslušný soudce druhé kategorie nebo komisař schválit výdaj, který není v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 17 odst. 1 prezidentského dekretu. Pokud je mu výdaj následně znovu předložen ke schválení a on má za to, že nadále není v souladu s těmito podmínkami, musí věc postoupit příslušnému senátu Elegktiko Synedrio, který vydá konečné rozhodnutí.

Věc v původním řízení a předběžné otázky

- 8 Odbor interního auditu a kontroly Ministerstva kultury a cestovního ruchu požádal komisaře Elegktiko Synedrio působícího na tomto ministerstvu o schválení příkazu k úhradě týkajícího se odměny za práci K. Antonopoulou, pracovníka Ředitelství pro prehistorické památky a památky klasického Řecka uvedeného ministerstva, zaměstnaného na základě soukromoprávní pracovní smlouvy na dobu určitou, a člena výkonného výboru odborové organizace od listopadu 2008 do května 2009.
- 9 Komisař Elegktiko Synedrio odmítl schválit tento příkaz k úhradě z důvodu, že ve výše uvedeném období nebyl jmenovaný přítomen na svém pracovišti po dobu 34 dní z důvodu pracovního volna k výkonu odborové činnosti, aniž byla jeho odměna za práci o dobu tohoto pracovního volna poměrně snížena.
- 10 Komisař Elegktiko Synedrio měl v tomto ohledu za to, že z použitelných ustanovení řeckého práva vyplývá, že státní zaměstnanci v pracovním poměru na dobu určitou mají na rozdíl od státních zaměstnanců v pracovním poměru na dobu neurčitou, kteří zastávají stálá pracovní místa a mají nárok na pracovní volno k výkonu odborové činnosti s náhradou odměny za práci, nárok na pracovní volno k výkonu odborové činnosti bez náhrady odměny za práci.
- 11 Odbor interního auditu a kontroly však následně znovu požádal uvedeného komisaře o schválení dotčeného příkazu k úhradě, přičemž tvrdil zejména to, že předpokládaný příjemce, který je v soukromoprávním pracovním vztahu na dobu určitou, má nárok na odměnu za práci za dny, po které byl nepřítomen z důvodu pracovního volna k výkonu odborové činnosti, a to na základě článku 4 dekretu prezidenta republiky 164/2004, který provádí směrnici 1999/70 zakotvující zásadu zákazu diskriminace mezi pracovníky, kteří mají pracovní smlouvu na dobu určitou, a srovnatelnými pracovníky s pracovní smlouvou na dobu neurčitou.
- 12 Opakované odmítnutí komisaře Elegktiko Synedrio schválit dotčený příkaz k úhradě vedlo ke sporu, k jehož vyřešení se tento komisař prostřednictvím „záporné zprávy“ ze dne 3. listopadu 2009 obrátil v souladu se zákonem na první senát Elegktiko Synedrio.

13 Při přezkumu uvedené „záporné zprávy“ vyvstaly dne 1. července 2010 otázky týkající se výkladu unijního práva. Za těchto podmínek se první senát Elegktiko Synedrio rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Představuje poskytnutí odměny za práci pracovníkovi po dobu pracovního volna k výkonu odborové činnosti pracovní podmínku nebo pracovněprávní podmínku ve smyslu práva EU, či nikoli? Představují konkrétně ustanovení zákona, která upravují pracovní volno státních zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou, kteří nezastávají stálá pracovní místa a jsou členy výkonného orgánu odborové organizace, k výkonu odborové činnosti bez náhrady odměny za práci, ‚pracovní podmínku‘ ve smyslu čl. 137 odst. 1 písm. b) ES a ‚[pracovněprávní] podmínku‘ podle ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody, nebo se tato otázka týká oblastí odměn za práci a práva sdružovat se, na které se právo Evropské unie nevztahuje?
- 2) V případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku, je pracovník v soukromoprávním pracovním poměru na dobu neurčitou ve veřejném sektoru, který zastává stálé pracovní místo a vykonává stejnou práci jako pracovník v soukromoprávním pracovním poměru na dobu určitou, který nezastává stálé pracovní místo, ‚srovnatelný‘ s takovým pracovníkem ve smyslu ustanovení 3 bodu 2 a ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody, nebo postačuje skutečnost, že ústava státu (článek 103) a její prováděcí zákony stanoví pro takové pracovníky zvláštní pracovněprávní režim (podmínky přijímání a zvláštní záruky v souladu s čl. 103 odst. 3 ústavy), k tomu, aby byli považováni za nikoli ‚srovnatelné‘ s pracovníky v soukromoprávním pracovním poměru na dobu určitou, kteří nezastávají stálé pracovní místo?
- 3) V případě kladných odpovědí na první a druhou předběžnou otázku:
 - a) jestliže z vnitrostátních právních předpisů vyplývá, že zaměstnanci veřejného sektoru v pracovním poměru na dobu neurčitou, kteří zastávají stálá pracovní místa a jsou členy výkonného orgánu odborové organizace druhého stupně, mají nárok na pracovní volno (až 9 dní v měsíci) k výkonu odborové činnosti s náhradou odměny za práci, zatímco pracovníci v tomtéž veřejném sektoru v pracovním poměru na dobu určitou, kteří nezastávají stálá pracovní místa, ale kteří mají stejné postavení v odborové organizaci, mají nárok na pracovní volno k výkonu odborové činnosti ve stejné délce, avšak bez náhrady odměny za práci, představuje toto rozlišování méně příznivé zacházení s posledně uvedenou kategorií pracovníků ve smyslu ustanovení 4 bodu 1 rámcové dohody a
 - b) mohou časové omezení pracovního poměru posledně uvedené kategorie pracovníků a skutečnost, že se tato kategorie obecně liší pracovněprávním režimem (podmínky přijímání, služební postup, ukončení pracovního poměru) představovat objektivní důvody, které by mohly takovou diskriminaci ospravedlnit?
- 4) Představuje sporné rozlišování mezi členy výkonného orgánu odborové organizace, kteří jsou pracovníky v pracovním poměru na dobu neurčitou a zastávají stálá pracovní místa ve veřejném sektoru, a pracovníky v pracovním poměru na dobu určitou, kteří mají stejné postavení v odborové organizaci, avšak nezastávají v tomtéž veřejném sektoru stálá pracovní místa, porušení zásady zákazu diskriminace při výkonu odborových práv ve smyslu článků 12, 20, 21 a 28 Listiny základních práv Evropské unie, nebo lze toto rozlišování odůvodnit tím, že tyto dvě kategorie pracovníků mají odlišný status?“

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

14 Podle článku 267 SFEU má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu Smluv, jakož i platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Evropské unie.

- 15 Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr, aby o ní rozhodl. Z článku 267 SFEU rovněž vyplývá, že vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr.
- 16 Z toho vyplývá, že k tomu, aby byl konkrétní předkládající orgán oprávněn obrátit se na Soudní dvůr v rámci řízení o předběžné otázce, musí být možné kvalifikovat jej jako „soud“ ve smyslu tohoto ustanovení.
- 17 Je tedy třeba zkoumat, zda za okolností, které vedly k této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, je Elegktiko Synedrio soudem ve smyslu článku 267 SFEU, a zda je tudíž oprávněn obrátit se na Soudní dvůr se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce.
- 18 Podle ustálené judikatury platí, že k posouzení toho, zda má předkládající orgán povahu soudu ve smyslu článku 267 SFEU, což je otázka, která spadá výlučně do unijního práva, přihlíží Soudní dvůr k souboru aspektů, například zda je orgán, který se na něj obrátil, zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu, zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý (viz zejména rozsudky ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Recueil, s. I-4961, bod 23; ze dne 31. května 2005, Syfait a další, C-53/03, Sb. rozh. s. I-4609, bod 29, a ze dne 14. června 2007, Häupl, C-246/05, Sb. rozh. s. I-4673, bod 16, jakož i usnesení ze dne 14. května 2008, Pilato, C-109/07, Sb. rozh. s. I-3503, bod 22).
- 19 Vnitrostátní soudy jsou dále oprávněny se obrátit na Soudní dvůr pouze tehdy, když před nimi probíhá spor a rozhodují v rámci řízení, které má být ukončeno rozhodnutím, jež má povahu soudního rozhodnutí (viz zejména rozsudky ze dne 12. listopadu 1998, Victoria Film, C-134/97, Recueil, s. I-7023, bod 14; ze dne 30. listopadu 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Recueil, s. I-10497, bod 25, a výše uvedený rozsudek Syfait a další, bod 35).
- 20 Podle ustálené judikatury pojem „nezávislost“, který je inherentní posláním rozhodovat jako soud, znamená především to, že dotčený orgán má vlastnost třetí strany v poměru k orgánu, který přijal rozhodnutí, proti němuž byl podán opravný prostředek (rozsudky ze dne 30. března 1993, Corbiau, C-24/92, Recueil, s. I-1277, bod 15, a ze dne 19. září 2006, Wilson, C-506/04, Sb. rozh. s. I-8613, bod 49).
- 21 Konečně otázku, zda orgán může podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k Soudnímu dvoru, je třeba posuzovat na základě kritérií týkajících se jeho složení i funkce. Vnitrostátní orgán tedy může být „soudem“ ve smyslu uvedeného článku, pokud vykonává soudní funkce, zatímco při výkonu jiných funkcí, zejména pak funkcí správních, takto kvalifikován být nemůže (pokud jde o italský účetní dvůr, viz usnesení ze dne 26. listopadu 1999, ANAS, C-192/98, Recueil, s. I-8583, bod 22, a RAI, C-440/98, Recueil, s. I-8597, bod 13). Orgán, ke kterému je podán opravný prostředek proti rozhodnutí vydanému správním orgánem, nemůže být považován za třetí stranu v poměru k tomuto správnímu orgánu, a tedy za soud ve smyslu článku 267 SFEU, je-li s uvedeným správním orgánem funkčně propojen (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Corbiau, bod 16, a rozsudek ze dne 30. května 2002, Schmid, C-516/99, Recueil, s. I-4573, bod 37).
- 22 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí především vyplývá, že Elegktiko Synedrio má rozhodnout o sporu, ke kterému došlo v rámci kontroly *ex ante* veřejných výdajů, a to mezi komisařem Elegktiko Synedrio působícím při Ministerstvu kultury a cestovního ruchu na straně jedné a odborem interního auditu a kontroly téhož ministerstva na straně druhé.
- 23 V tomto ohledu ze spisu vyplývá, že komisař Elegktiko Synedrio je členem Elegktiko Synedrio, který – jak vyplývá z čl. 19 odst. 1 prezidentského dekretu – působí při každém ministerstvu za účelem provádění kontroly *ex ante* výdajů uskutečněných dotyčným ministerstvem. Daný spor pramení

z odmítnutí komisaře Elegktiko Synedrio působícího při Ministerstvu kultury a cestovního ruchu schválit výdaj odpovídající odměně za práci pracovníka s pracovní smlouvou na dobu určitou za dobu pracovního volna k výkonu odborové činnosti. Uvedené odmítnutí bylo určeno orgánu, který předložil původní žádost o provedení platby a kterým je v projednávané věci odbor interního auditu a kontroly téhož ministerstva. Tento odbor však předložil novou žádost o provedení platby z téhož titulu jako v případě původní žádosti. Za těchto okolností uvedený komisař vzhledem k tomu, že trval na svém odmítnutí, předložil Elegktiko Synedrio podle čl. 21 odst. 1 prezidentského dekretu svou „zápornou zprávu“, čímž dal podnět k zahájení řízení před uvedeným orgánem, jenž měl o této zprávě rozhodnout.

- 24 Z výše uvedeného plyne, že mezi Elegktiko Synedrio a jeho komisařem působícím na Ministerstvu kultury a cestovního ruchu, který je autorem záporné zprávy, která je před Elegktiko Synedrio napadena, existuje zjevné funkční a strukturální propojení, které brání tomu, aby mu bylo přiznáno postavení třetí strany v poměru k uvedenému komisaři (*per analogiam* viz výše uvedené rozsudky Corbiau, bod 16, a Schmid, bod 38).
- 25 Při rozhodování o „záporné zprávě“ tedy nemá Elegktiko Synedrio postavení třetí strany ve vztahu k zájmům, o něž se jedná, takže v poměru k příjemci dotčeného výdaje – v projednávané věci K. Antonopoulosovi – nevykazuje požadovanou nestrannost (*per analogiam* viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, RTL Belgium, C-517/09, Sb. rozh. s. I-14093, bod 47).
- 26 Dále je třeba konstatovat, že na rozdíl od pravomocí Elegktiko Synedrio při „rozhodování právních sporů“ týkajících se přiznávání důchodů, uvedených v čl. 98 odst. 1 písm. f) řecké ústavy, jakož i při „rozhodování“ ve věcech týkajících se odpovědnosti civilních nebo vojenských zaměstnanců státu podle čl. 98 odst. 1 písm. g) této ústavy, se jeho pravomoc, do jejíhož rámce spadá tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, vztahuje ke „kontrole“ *ex ante* hospodaření státu na základě čl. 98 odst. 1 písm. a) uvedené ústavy, a nemá tedy vést k takovémuto rozhodnutí.
- 27 Z předkládacího rozhodnutí v tomto ohledu totiž vyplývá, že na základě posledně uvedené pravomoci má Elegktiko Synedrio posuzovat rozpočtovou kázeň při hospodaření státu a přijímat rozhodnutí, které nemá právní sílu pravomocného rozhodnutí.
- 28 Takové rozhodnutí tak v rozporu s požadavkem vyplývajícím z judikatury uvedené v bodě 19 tohoto rozsudku nezapadá do rámce řízení, které má být ukončeno rozhodnutím, jež má povahu soudního rozhodnutí.
- 29 Konečně, na jednání bylo konstatováno, že dotčená osoba, jakožto příjemce platby, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, není účastníkem řízení před Elegktiko Synedrio, které se týká výlučně sporu mezi komisařem Elegktiko Synedrio a správním orgánem, který má v úmyslu vynaložit výdaj, ohledně zákonnosti tohoto výdaje a použitého postupu.
- 30 V rámci tohoto správního řízení má dotčená osoba jakožto příjemce dotčeného výdaje pouze postavení pozorovatele, který podporuje stanovisko odboru vnitřního auditu a kontroly ministerstva, jenž má v úmyslu vyplatit mu jeho odměnu za práci.
- 31 Rozsudek ve sporu mezi dotčenou osobou a správním orgánem, jehož předmětem je vyplacení uvedené odměny za práci, bude vydán až v pozdějším stadiu, kdy bude o věci rozhodovat správní soud. Správnímu soudu tak přísluší rozhodnout o nároku dotčené osoby na odměnu za práci a v tomto rámci případně přerušit řízení a obrátit se na Soudní dvůr se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce (*per analogiam* viz výše uvedený rozsudek Victoria Film, bod 18).

- 32 Za těchto podmínek nemůže být předkládající orgán v projednávané věci považován za orgán, který vykonává soudní funkci (*per analogiam* viz usnesení ze dne 12. ledna 2010, Amiraike Berlin, C-497/08, Sb. rozh. s. I-101, bod 21, jakož i ze dne 24. března 2011, Bengtsson, C-344/09, Sb. rozh. s. I-1999, bod 19 a citovaná judikatura).
- 33 Z výše uvedeného vyplývá, že za okolností, které vedly k této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, není Elegktiko Synedrio soudem ve smyslu článku 267 SFEU, a tudíž není oprávněn obrátit se na Soudní dvůr se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce.
- 34 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Elegktiko Synedrio tedy musí být prohlášena za nepřípustnou.

K nákladům řízení

- 35 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před Elegktiko Synedrio, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený orgán. Vydaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná rozhodnutím Elegktiko Synedrio (Řecko) ze dne 1. července 2011 je nepřípustná.

Podpisy.