

Predmet C-404/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

16. lipnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Dioikitiko Protodikeio Athinon (Prvostupanjski upravni sud u Ateni, Grčka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

3. svibnja 2022.

Tužitelj:

Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.)

Tuženik:

Elliniko Dimosio (Helenska Republika)

Predmet glavnog postupka

Tužba Ethnikosa Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.) (Grčka nacionalna organizacija za izdavanje potvrda o kvalifikacijama i profesionalno usmjeravanje; u daljnjem tekstu: EOPPEP) protiv zapisnika ravnatelja Inspektorata rada (u daljnjem tekstu: ravnatelj Inspektorata) u Nea Ioniji od 12. srpnja 2018., kojim je izrečena novčana kazna zbog povrede obveza obavješćivanja i savjetovanja na temelju nacionalnih odredbi kojima se u nacionalno pravo prenosi članak 4. stavci 2., 3. i 4. Direktive 2002/14.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku upućen je na temelju članka 267. UFEU-a, osobito s obzirom na to da sudovi Europske unije nisu protumačili odredbe članka 2. točke (a) i članka 4. stavka 2. točke (b) Direktive 2002/14, u pogledu kojih postoje

opravdane dvojbe o značenju pojmova „gospodarska djelatnost”, „stanje”, „struktura” i „mogući razvoj zapošljavanja”.

Prethodna pitanja

1. (a) Kako treba tumačiti pojam poduzeća koje obavlja „gospodarsku djelatnost” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2002/14/EZ?

(b) Jesu li navedenim pojmom obuhvaćene pravne osobe privatnog prava, poput EPPEP-a, koji pri izvršavanju ovlasti certificiranja tijela za strukovno osposobljavanje djeluje kao pravna osoba javnog prava i izvršava javne ovlasti, s obzirom na to da (i.) kod određenih njegovih djelatnosti kao što je, konkretno, djelatnost profesionalnog usmjeravanja u svakom obliku i svake vrste za potrebe nadležnih tijela unutar ministarstava, centara i tijela za strukovno osposobljavanje i obučavanje, poduzeća kao i organizacija poslodavaca i radnika (članak 14. stavak 2. točka ib)) Zakona br. 4115/2013, Službeni list Vlade I/24), nije isključeno, kao što to proizlazi iz odredbe članka 14. stavka 2. točke ie), postojanje tržišta na kojima posluju trgovačka poduzeća koja se s tužiteljem nalaze u konkurentskom odnosu u pogledu utvrđivanja uvjeta za pružanje usluga savjetovanja i strukovnog osposobljavanja od strane fizičkih i pravnih osobe u državi, te to da (ii.) u smislu članka 23. stavka 1. točke d) navedenog zakona tužiteljeva sredstva uključuju prihode od obavljanja djelatnosti i pružanja usluga koje mu je povjerilo ministarstvo ili koje se obavljaju u ime trećih osoba, poput državnih upravnih tijela, nacionalnih i međunarodnih organizacija, pravnih osoba javnog ili privatnog prava i privatnih osoba, dok je (iii.) za druge usluge u skladu s odredbama članka 20. Zakona br. 4115/2013 predviđeno plaćanje pristojbi koje imaju obilježje naknade?

(c) Utječe li na odgovor na prethodno navedeno pitanje to što se za većinu djelatnosti (članak 14. stavak 2. Zakona br. 4115/2013) pravne osobe privatnog prava može pretpostaviti da se obavljaju isključivo na tržištu i je li u slučaju potvrdnog odgovora dovoljno da je zakonodavac predvidio (članak 14. stavak 2. točka ib) i članak 23. stavak 1. točka d) Zakona br. 4115/2013) da tužitelj barem djelomično obavlja svoju djelatnost kao tržišni subjekt ili je potrebno dokazati da on doista posluje na tržištu kada je riječ o vrlo specifičnim djelatnostima?

2. (a) Kako treba u smislu članka 2. točke (b) Direktive 2002/14/EZ tumačiti pojmove „stanje”, „struktura” i „mogući razvoj zapošljavanja” unutar poduzeća u slučaju kad postoji obveza obavješćivanja i savjetovanja s radnicima?

(b) Je li navedenim pojmovima obuhvaćeno razrješenja s dužnosti zaposlenika pravne osobe, u predmetnom slučaju EOPPEP-a, nakon donošenja njezina internog pravilnika, bez uklanjanja iz organizacijske sheme tih radnih mjesta, na koja su privremeno raspoređene te osobe nakon pripajanja predmetnom tijelu pravnih osoba privatnog prava EKEPIS-a i EKEP-a, tako da se može smatrati da je nastala obveza obavješćivanja i savjetovanja s radnicima prije njihova razrješenja?

(c) Utječe li na odgovor na prethodno navedeno pitanje (i.) to što je radnik razriješen s dužnosti pozivanjem na uredno funkcioniranje pravne osobe i potrebe službe, kako bi ta pravna osoba mogla postići ciljeve svoje institucije ili to da razrješenje nije posljedica povrede obveza službene dužnosti koju ima kao privremeni voditelj odjela, (ii.) to što su zaposlenici koji su razriješeni s dužnosti i dalje bili članovi osoblja pravne osobe ili (iii.) to što su istom odlukom nadležnog tijela o razrješenju zaposlenika s dužnosti, drugim osobama povjerena privremena zaduženja?

Relevantne odredbe i sudska praksa prava Unije

Članak 151. UFEU-a

Povelja Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika iz 1989.: točka 18.

Direktiva 2002/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2002. o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima (SL 2002., L 80, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 182.): uvodne izjave 7. i 8., članak 2., članak 3. stavak 1., članak 4. stavci 2., 3. i 4. te članak 8. stavak 2.

Presude Suda od 17. studenoga 2016., Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, točka 44.), od 11. studenoga 2021., Manpower Lit (C-948/19, EU:C:2021:906, točke 39., 43. i 45.), od 6. rujna 2011., Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, točka 44.), od 25. listopada 2001., Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, točka 21.), od 7. ožujka 2011., Peñarroja Fa (C-372/09 i C-373/09, EU:C:2011:156, točka 37.), od 17. ožujka 1993., Sloman Neptun (C-72/91 i C-73/91, EU:C:1993:97, točka 26.), i od 2. veljače 1988., Blaizot i dr. (24/86, EU:C:1988:43, točka 17.)

Mišljenje nezavisne odvjetnice V. Trstenjak od 7. srpnja 2011., KHS AG (C-214/10, EU:C:2011:465, točka 60.)

Relevantne nacionalne odredbe

Predsjednička uredba br. 240/2006 o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje radnika i savjetovanje s njima u skladu s Direktivom 2002/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2002. [...] (Službeni list Vlade I/252) (u daljnjem tekstu: Predsjednička uredba br. 240/2006): članak 2. te članak 4. stavci 2., 3. i 4.

Zakon br. 4115/2013 o osnivanju i radu Zaklade za mlade i trajno osposobljavanje te Nacionalnog tijela za izdavanje potvrda o kvalifikacijama i profesionalno usmjeravanje (Službeni list Vlade I/24) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 4115/2013): članci 13., 14., 20. i 23.

Kratki prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Međuministarskom odlukom iz 2011. pravna osoba privatnog prava pod nazivom „Ethniko Kentro Pistopoiisis Domon Dia Viou Mathisis (E.KE.PIS.)” (Nacionalni centar za izdavanje potvrda o cjeloživotnom usavršavanju; u daljnjem tekstu: EKEPIS) i pravna osoba privatnog prava pod nazivom „Ethniko Kentro Epangelmatikou Prosanatolismou (E.K.E.P.)” (Nacionalni centar za profesionalno usmjeravanje; u daljnjem tekstu: EKEP) integrirane su preuzimanjem koje je provela pravna osoba privatnog prava pod nazivom „Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton (E.O.P.P.)” (Nacionalni centar za izdavanje potvrda o kvalifikacijama; u daljnjem tekstu: EOPP) te su prestale postojati kao samostalne pravne osobe. Istom međuministarskom odlukom EOPP-u je dodijeljen novi naziv „Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.)”.
- 2 Nakon osnivanja su u EOPPEP raspoređene, među ostalim, dvije zaposlenice EKEPIS-a, P. M. i D. M.
- 3 Odlukom Upravnog vijeća (u daljnjem tekstu: UV) EOPPEP-a od 9. prosinca 2011. odobrena je organizacijska shema. Odlukom istog tijela od 16. veljače 2012. P. M. je raspoređena na privremeno radno mjesto voditelja Odjela za izdavanje potvrda o kvalifikacijama, dok je D. M. raspoređena na privremeno radno mjesto zamjenice ravnatelja Uprave za administrativno-financijske poslove i privremenog voditelja Odjela za financije. Naposljetku, odlukom UV-a od 17. lipnja 2013., nakon izmjene njegove prethodno navedene odluke, D. M. je privremeno raspoređena samo u Upravu za administrativno-financijske poslove.
- 4 Nakon što je 19. prosinca 2017. objavljen tužiteljev interni pravilnik, kojim su potvrđeni prethodno navedeni odjeli i uprave, donesene su, najprije, odluka tužiteljeva UV-a od 18. siječnja 2018. o produljenju privremenih dužnosti osobe D. M. kao načelnice Uprave za administrativno-financijske poslove do izbora i imenovanja na radno mjesto ravnatelja te uprave i, nakon toga, odluka istog tijela od 14. veljače 2018. kojom je D. M. razriješena dužnosti načelnice uprave, ali je zadržana u Administrativnom odjelu. Iz obrazloženja odluke od 14. veljače 2018. proizlazi da je D. M. razriješena zato što kao načelnica Uprave za administrativno-financijske poslove nije mogla osigurati, s jedne strane, pravilno utvrđivanje plaća zaposlenika u skladu s važećim zakonodavstvom i „konačnim zaključcima” Državnog ureda za reviziju te, s druge strane, donošenje odluke o utvrđivanju ljestvice plaća za tužiteljeve zaposlenike.
- 5 Odlukom tužiteljeva UV-a od 21. veljače 2018. P. M. je razriješena s privremene dužnosti voditelja Odjela za izdavanje potvrda o kvalifikacijama, ali je i dalje ostala raditi u tom odjelu kao njegova djelatnica. U preambuli navedene odluke navodi se da je ona donesena jer je UV uzeo u obzir tužiteljičine zahtjeve, osiguravanje urednog funkcioniranja i potrebe službe radi ostvarivanja ciljeva svoje institucije. K. G. je istom odlukom UV-a također razriješena s radnog mjesta voditelja Odjela za izdavanje dozvola, ali je ostala zaposlena u tužiteljevu Odjelu

za upravljanje znanjem i digitalnu upravu, dok je A. A.-u povjereno privremeno radno mjesto voditelja Odjela za financije.

- 6 Nakon donošenja navedenih odluka, P. M. i D. M. su 26. veljače odnosno 15. ožujka 2018. zatražile su od ravnatelja Inspektorata u Nea Ioniji da pokrene postupak za rješavanje radnih sporova. Ravnatelj Inspektorata u Nea Ioniji je nakon izvršenog nadzora nad tužiteljem utvrdio da potonji, koji ima 80 djelatnika, nije prije razrješenja navedenih zaposlenika s upravljačkih dužnosti ispunio obveze u pogledu obavještanja i savjetovanja s Radničkim vijećem, koje proizlaze iz Predsjedničke uredbe br. 240/2006.
- 7 Na temelju tih nalaza inspekcije, 12. srpnja 2018. ravnatelj Inspektorata u Nea Ioniji izdao je zapisnik kojim je tužitelju izrečena novčana kazna u iznosu od 2250 eura zbog povrede odredbi članka 4. stavaka 2., 3. i 4. Predsjedničke uredbe br. 240/2006. Točnije, novčana kazna izrečena je zbog toga što tužitelj nije dostavio, s jedne strane, dokumentaciju Radničkog vijeća ni, s druge strane, evidenciju zapisnikâ o ishodima savjetovanja „prije razrješenja njegove dvije zaposlenice s rukovodećih dužnosti u njegovu ustroju”.
- 8 Tužbom koju je podnio EOPPEP traži se ukidanje novčane kazne izrečene navedenim zapisnikom.

Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku

- 9 Među ostalim, EOPPEP tvrdi: 1.) da on nije poduzeće koje obavlja gospodarsku djelatnost s obzirom na to da pri izvršavanju ovlasti certificiranja ustanova za osposobljavanje izvršava javne ovlasti, 2.) da su nakon osnivanja EOPPEP-a P. M. i D. M. bile zaposlene na radnim mjestima privremenog voditelja odjela odnosno privremenog voditelja službe te da su bile upoznate s privremenom prirodom dužnosti, te 3.) da se navodna povreda odnosi na dva izolirana slučaja zaposlenika na koje se ne primjenjuje postupak obavješćivanja i savjetovanja s obzirom na to da u takvim slučajevima tužitelj izvršava svoje upravljačke ovlasti.
- 10 Tuženik traži da se tužba odbije kao pravno neosnovana.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 11 U skladu sa sudskom praksom Symvoulio tis Epikrateiasa (Državno vijeće, Grčka), tužitelj, koji je pravna osoba privatnog prava, pri izvršavanju ovlasti certificiranja ustanova za strukovno osposobljavanje djeluje kao pravni subjekt javnog prava i izvršava javne ovlasti. Izvršavajući te ovlasti, on nije obuhvaćen pojmom poduzeća koje obavlja „gospodarsku aktivnost” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2002/14.
- 12 Međutim, kod određenih drugih tužiteljevih djelatnosti, primjerice djelatnosti profesionalnog usmjeravanja u bilo kojem obliku i bilo koje vrste koja se obavlja

u korist nadležnih tijela unutar ministarstava, centara i ustanova za strukovno osposobljavanje i obučavanje, poduzeća kao i organizacija poslodavaca i radnika (članak 14. stavak 2. točka ib) Zakona br. 4115/2013), nije isključeno, kao što to proizlazi iz odredbe članka 14. stavka 2. točke ie) istog zakona, postojanje tržišta na kojima posluju trgovačka društva koja se s tužiteljem nalaze u konkurentskom odnosu u pogledu utvrđivanja uvjeta za usluge savjetovanja i strukovnog osposobljavanja koje pružaju fizičke i pravne osobe u državi. Osobito valja uzeti u obzir to da u smislu članka 23. stavka 1. točke d) Zakona br. 4115/2013, tužiteljeva sredstva uključuju prihode od obavljanja aktivnosti i pružanja usluga koje mu je povjerilo ministarstvo ili koji se obavljaju u ime trećih osoba, poput državnih upravnih tijela, nacionalnih i međunarodnih organizacija, pravnih osoba javnog ili privatnog prava i privatnih osoba, dok je za druge njegove usluge u skladu s odredbama članka 20. Zakona br. 4115/2013 predviđeno plaćanje pristojbe koja ima obilježje naknade. Iz toga u načelu proizlazi da je zakonodavac predvidio da tužitelj svoju aktivnost obavlja, barem djelomično, kao tržišni subjekt s obzirom na to da je bitna značajka naknade to što je ona ekonomska protučinidba za uslugu o kojoj je riječ, protučinidba koja se uobičajeno definira između pružatelja i primatelja usluge (vidjeti presudu od 11. studenoga 2021., Manpower Lit, C-948/19, EU:C:2021:906, točke 43. i 45.).

- 13 Osim toga, u skladu s odredbama članka 4. stavka 2. točke (b) Direktive 2002/14, postoji obveza obavješćivanja radnika i savjetovanja s njima o pitanjima koja se odnose na „stanje”, „strukturu” i „mogući razvoj zapošljavanja” unutar poduzeća te o „bilo kakvim predviđenim anticipatornim mjerama, posebno kada je zaposlenje ugroženo”.
- 14 U skladu s točkom 18. Povelje Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika iz 1989., predmetna obveza postoji, među ostalim, u slučaju restrukturiranja i spajanja poduzeća koja imaju utjecaj na zapošljavanje, što u je u načelu slučaj u ovom predmetu s obzirom na to da je tužitelj nastao spajanjem pravnih osoba, EKEPIS-a i EKEP-a, a P. M. i D. M. su razriješene sa svojih dužnosti u veljači 2018., nakon što je u prosincu 2017. donesen prvi tužiteljev interni pravilnik.
- 15 Tim su zaposlenicama bile povjerene privremene dužnosti, međutim, za razliku od zaposlenice D. M., P. M. nije bila razriješena svoje privremene dužnosti voditelja Odjela za izdavanje potvrda o kvalifikacijama zbog neispunjavanja službenih obveza, nego radi udovoljavanja tužiteljevim zahtjevima kako bi potonji mogao postići ciljeve svoje institucije iako je, čak i nakon donošenja tužiteljeva internog pravilnika, zadržano radno mjesto voditelja Odjela za izdavanje potvrda o kvalifikacijama.
- 16 U slučaju da je ovaj predmet obuhvaćen područjem primjene Direktive 2002/14, takva okolnost izaziva dvojbe o tumačenju pojmova „stanje”, „struktura” i „mogući razvoj zapošljavanja” u smislu članka 4. stavka 2. točke (b) te direktive.
- 17 Osim toga, odlukom tužiteljeva UV-a od 21. veljače 2018. provedena su imenovanja na dužnost i razrješenja drugih zaposlenika, uključujući i odgovorne

dužnosti, kako zbog tužiteljevih potreba i osiguravanja njegova urednog funkcioniranja tako i zbog potrebe službe, kako bi mu se omogućilo da ostvari ciljeve svoje institucije.

- 18 Tužiteljeva tvrdnja da u predmetnom slučaju ne postoji obveza obavještanja njegovih radnika i savjetovanja s njima s obzirom na to da se razrješenje s rukovodećih dužnosti odnosi isključivo na dva izdvojena slučaja, bespredmetna je zbog toga što su, iako je predmetni radni spor pokrenut pravnim sredstvima koja su podnijele isključivo te dvije radnice, drugi radnici također bili razriješeni s rukovodećih dužnosti istom odlukom tužiteljeva UV-a.

RADNI DOKUMENT