

**Дело C-404/22****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

16 юни 2022 г.

**Запитваща юрисдикция:**Dioikitiko Protodikeio Athinon (Първоинстанционен  
административен съд Атина, Гърция)**Датата на акта за преюдициално запитване:**

3 май 2022 г.

**Жалбоподател:**Ethnikos Organismos Pistoroiisis Prosonton & Epangelmatikou  
Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.)**Ответник:**

Elliniko Dimosio (Република Гърция)

**Предмет на спора в главното производство**

Жалба на Ethnikos Organismos Pistoroiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.) (Гръцки национален орган по удостоверяване на квалификациите и професионалното ориентиране; наричан по-нататък „ЕОРПЕР“) срещу акт на директора на Тmima Epitheorisis Ergasiakon Scheseon Neas Ionias (Инспекция по труда на Неа Йония) (наричан по-нататък „директорът на Инспекцията“) от 12 юли 2018 г., с който е наложена глоба за неизпълнение на задълженията за информиране и консултиране съгласно националните разпоредби за транспониране в националното право на член 4, параграфи 2, 3 и 4 от Директива 2002/14.

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Преюдициалното запитване е отправено на основание член 267 ДФЕС с оглед по-специално на факта, че разпоредбите на член 2, буква а) и член 4,

параграф 2, буква б) от Директива 2002/14, които пораждат основателни съмнения относно значението на понятията „икономическа дейност“, „ситуация“, „структура“ и „вероятно развитие на заетостта“, не са тълкувани от съдилищата на Европейския съюз.

### Преюдициални въпроси

1) а) Какво е значението на понятието „предприятие, извършващо „икономическа дейност“, което се съдържа в член 2, буква а) от Директива 2002/14/ЕО?

б) Обхваща ли посоченото понятие частноправните юридически лица, като ЕОРРЕР, който при упражняване на правомощията си по сертифициране на структурите за професионално обучение действа като публичноправно юридическо лице и упражнява публична власт, като се има предвид, че: i) за някои от дейностите му — в случая по-специално за всякакви по форма и вид дейности по професионално ориентиране, насочени към компетентните органи на министерствата, централните и организациите за професионално образование и повишаване на професионалната квалификация, предприятията, както и организациите на работодателите и на работниците и служителите (член 14, параграф 2, буква ib) от Закон № 4115/2013, А' 24) — не е изключено, както следва от разпоредбите на член 14, параграф 2, буква ie) за определяне на условията за предоставяне на услуги по професионално консултиране и обучение от физически и юридически лица в страната, да съществуват пазари, на които действат търговски предприятия в конкурентни отношения със жалбоподателя; и че ii) ресурсите на жалбоподателя включват, съгласно член 23, параграф 1, буква d) от горепосочения закон, приходите от извършването на дейностите и предоставянето на услугите, които са му възложени от министерството или са извършени от името на трети лица, като публични администрации, национални и международни организации, публично- или частноправни юридически лица и частни лица, докато iii) за останалите услуги се предвижда, в съответствие с разпоредбите на член 20 от Закон № 4115/2013, да се заплащат такси с характер на възнаграждение?

в) От значение ли е за отговора на предходния въпрос обстоятелството, че що се отнася до повечето дейности (член 14, параграф 2 от Закон № 4115/2013) на частноправното юридическо лице, може да се презумира, че определени дейности се извършват само на пазара, и ако това е така, достатъчно ли е законодателят да е предвидил (член 14, параграф 2, буква ib) и член 23, параграф 1, буква d) от Закон № 4115/2013) жалбоподателят да извършва поне частично дейността си като оператор на пазара, или е необходимо да докаже, че действително извършва конкретна дейност на съответния пазар?

2) а) Какво е значението на понятията „ситуация“, „структура“ и „вероятно развитие на заетостта“ в предприятието или организацията по смисъла член 4, параграф 2, буква б) от Директива 2002/14/ЕО, за които съществува задължение за информиране и консултиране на работниците и служителите?

б) Попада ли в обхвата на горепосочените понятия освобождаването от отговорни постове на служители, назначени временно на тези постове след сливането на ЕОРПЕР с частноправни юридически лица, ЕКЕРИС и ЕКЕ, и приемането на Вътрешен правилник от новия правен субект, който не премахва тези длъжности от организационната структура, така че да може да се счита, че е възникнало задължение за информиране и консултиране на работниците и служителите преди освобождаването на тези служители?

в) От значение ли е за отговора на предходния въпрос: i) това, че като причини за освобождаването на работника или служителя от отговорния пост са посочени доброто функциониране на юридическото лице и нуждите на службата, така че последното да може да постигне целите, за които е създадено, или че освобождаването не се дължи на неизпълнение на служебните му задължения в качеството на временен началник на отдел; ii) това, че служителите, които са били освободени от отговорни постове, са продължили да бъдат част от служителите на юридическото лице; или iii) това, че други лица временно са били назначени на отговорни постове с решението на компетентния орган за освобождаване на служители от отговорни постове?

### **Релевантни разпоредби и съдебна практика на правото на Съюза**

Член 151ДФЕС

Харта на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г: точка 18

Директива 2002/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2002 година за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в Европейската общност (ОВ L 80, 2002 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 120): съображения 7 и 8, член 2, член 3, параграф 1, член 4, параграфи 2, 3 и 4 и член 8, параграф 2

Решения на Съда от 17 ноември 2016 г., Betriebsrat der Ruhrlandklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, т. 44), от 11 ноември 2021 г., Manpower Lit (C-948/19, EU:C:2021:906, т. 39, 43 и 45), от 6 септември 2011 г., Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, т. 44), от 25 октомври 2001 г., Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, т. 21), от 17 март 2011 г., Peñarroja Fa (C-372/09 и C-373/09, EU:C:2011:156, т. 37), от 17 март 1993 г., Sloman Neptun (C-72/91 и C-73/91,

EU:C:1993:97, т. 26) и от 2 февруари 1988 г., Blaizot и др. (24/86, EU:C:1988:43, т. 17).

Заключение на генералния адвокат V. Trstenjak от 7 юли 2011 г., KHS AG (C-214/10, EU:C:2011:465, т. 60).

### **Релевантни разпоредби от националното право**

Президентски указ № 240/2006 за създаване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците и служителите в съответствие с Директива 2002/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2002 година (ОВ L 80, 2002 г.), (A' 252) (наричан по-нататък „Президентски указ № 240/2006“): член 2 и член 4, параграфи 2, 3 и 4

Закон № 4115/2013 за създаване и функциониране на Фондацията за младежта и ученето през целия живот и на Националния орган по удостоверяване на квалификациите и професионалното ориентиране (A' 24) (наричан по-нататък „Закон № 4115/2013“): членове 13, 14, 20 и 23

### **Кратко представяне на фактите и на производството**

- 1 С междуведомствена заповед от 2011 г. частноправното юридическо лице с наименование „Ethniko Kentro Pistopoiisis Domon Dia Viou Mathisis (E.KE.PIS.)“ (Национален център за сертифициране на структури за непрекъснатото осъвременяване на знанията и уменията; наричан по-нататък „ЕКЕРИС“) и частноправното юридическо лице с наименование „Ethniko Kentro Epangelmatikou Prosanatolismou (E.K.E.P.)“ (Национален център за професионално ориентиране; наричан по-нататък „ЕКЕР“) са слети чрез поглъщане от частноправното юридическо лице с наименование „Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton (E.O.P.P.)“ (Национален център по удостоверяване на квалификациите; наричан по-нататък „ЕОРР“) и заличени като самостоятелни юридически лица. Със същата междуведомствена заповед ЕОРР е преименуван на „Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.)“.
- 2 Със създаването на ЕОРРЕР към него са прехвърлени, наред с други, двама служители на ЕКЕРИС — Р.М. и D.M..
- 3 С решение на управителния съвет (наричан по-нататък „УС“) на ЕОРРЕР от 9 декември 2011 г. е одобрена организационната структура. С решение на същия орган от 16 февруари 2012 г. Р.М. е назначена за временно изпълняваща длъжността началник на Отдела по удостоверяване на квалификациите, а D.M. е назначена за временно изпълняваща длъжността заместник-директор на Дирекция „Административно-икономическо обслужване“ и за временен началник на отдел „Икономика“. Накрая, това решение е изменено с решение на УС от 17 юни 2013 г., съгласно което на

D.M. временно е поверена само Дирекция „Административно-икономическо обслужване“.

- 4 След публикуването на 19 декември 2017 г. на Вътрешния правилник на жалбоподателя, с който са утвърдени горепосочените отдели и дирекции, първо е прието решението на УС на жалбоподателя от 18 януари 2018 г., с което се удължава срокът на временното назначение на D.M. като началник на Дирекция „Административно-икономическо обслужване“ до провеждането на избор и назначаване на длъжността началник на същата дирекция, а след това и решението на същия орган от 14 февруари 2018 г., с което D.M. е освободена от временно заеманата длъжност началник на дирекцията, но остава да работи в отдел „Администрация“. Според мотивите на решението от 14 февруари 2018 г., освобождаването и се дължи на това, че като началник на дирекция „Административно-икономическо обслужване“ D.M. не е могла да осигури, от една страна, правилното определяне на възнагражденията на служителите в съответствие с действащото законодателство и със „заключителните съображения“ на Geniko Logistirio tou Kratous (Държавна счетоводна служба), и от друга страна, приемането на решението за определяне на таблицата за възнагражденията на служителите на жалбоподателя.
- 5 С Решение на УС на жалбоподателя от 21 февруари 2018 г. P.M. е освободена от временно заемания пост началник на Отдела по удостоверяване на квалификациите, но е оставена на работа във въпросния отдел като негов служител. В преамбюла на гореспоменатото решение се посочва, че то е прието като УС е взел предвид нуждите на жалбоподателя, гаранцията за доброто му функциониране, както и нуждите на службата с оглед постигане на целите, за които е създадена. Освен това със същото решение на УС K.G. е освободен от длъжността началник на отдел „Издаване на лицензи“, но остава служител в отдел „Управление на знанията и цифрова администрация“ на жалбоподателя, а A.A. е назначен временно на поста началник на отдел „Икономика“.
- 6 След приемането на горепосочените решения P.M. и D.M. подават, съответно на 26 февруари 2018 г. и на 15 март 2018 г., искане до директора на Инспекцията на Неа Йония за започване на процедура за уреждане на трудови спорове. След извършената проверка на място директорът на Инспекцията на Неа Йония установява, че жалбоподателят, за който работят 80 работници и служители, не е изпълнил задълженията си съгласно Президентски указ № 240/2006 за информиране и консултиране на своя Комитет на служителите преди да освободи посочените по-горе служители от ръководните им функции.
- 7 Въз основа на тези констатации от проверката, на 12 юли 2018 г. директорът на Инспекцията на Неа Йония приема акт, с който на жалбоподателя е наложена глоба в размер на 2 250 EUR за нарушение на разпоредбите на член 4, параграфи 2, 3 и 4 от Президентски указ № 240/2006. По-конкретно,

глобата е наложена за нарушение, изразяващо се в непредставяне от страна на жалбоподателя, от една страна, на писмена информация на Комитета на служителите, и от друга страна, на регистъра с протоколи за резултатите от консултациите „преди освобождаването на двама от неговите служители от ръководните постове в състава“.

- 8 С подадената от ЕОРПЕР жалба се иска отмяна на наложената с посочения акт глоба.

### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 9 ЕОРПЕР поддържа, *inter alia*, че: 1) не е предприятие, извършващо икономическа дейност, тъй като при упражняване на правомощията си по сертифициране на структурите за обучение упражнява публична власт; 2) със създаването на ЕОРПЕР Р.М. и D.M. били назначени съответно на постове временно изпълняващ длъжността началник-отдел и временно изпълняващ длъжността началник на служба и били наясно с временния характер на длъжността; и 3) твърдяното нарушение се отнасяло до два изолирани случая на служители, по отношение на които не се прилагала процедурата за информиране и консултиране, а в такива случаи, напротив, жалбоподателят упражнявал своите ръководни правомощия.
- 10 Ответникът иска отхвърляне на жалбата като правно необоснована.

### **Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване**

- 11 Съгласно съдебната практика на *Symvoulío tis Epikrateias* (Държавен съвет на Гърция) при упражняване на правомощията си по сертифициране на структурите за професионално обучение жалбоподателят, който е частноправно юридическо лице, действа като публичноправен субект и упражнява публична власт. При упражняването на тази компетентност той не попада в обхвата на понятието за предприятие, извършващо „икономическа дейност“ по смисъла на член 2, буква а) от Директива 2002/14.
- 12 За някои други дейности на жалбоподателя обаче, и по-специално за всякакви по форма и вид дейности по професионално ориентиране, насочени към компетентните органи на министерствата, центровете и организациите за професионално образование и повишаване на професионалната квалификация, предприятията, както и организациите на работодателите и на работниците и служителите (член 14, параграф 2, буква *ib*) от Закон № 4115/2013), не е изключено, както следва от разпоредбите на член 14, параграф 2, буква *ie*) от същия закон — който предвижда, че жалбоподателят определя условията за предоставяне на услуги по професионално консултиране и обучение на физически и юридически лица в страната — да съществуват пазари, на които действат търговски

предприятия в конкурентни отношения с жалбоподателя. Следва по-специално да се има предвид, че съгласно член 23, параграф 1, буква d) от Закон № 4115/2013 ресурсите на жалбоподателя включват приходите от извършването на дейностите и предоставянето на услугите, които са му възложени от министерството или са извършени от името на трети лица, като публични администрации, национални и международни организации, публично- или частноправни юридически лица и частни лица, докато за доставката на останалите му услуги се предвижда, в съответствие с разпоредбите на член 20 от Закон № 4115/2013, плащането на такса с характер на възнаграждение. От това по принцип следва, че законодателят е предвидил жалбоподателят да извършва поне частично дейността си като оператор на пазара, тъй като основната характеристика на възнаграждението се състои в това, че то представлява насрещната икономическа престация за разглежданата услуга, която обикновено се определя между доставчика и получателя на услугата (вж. решение от 11 ноември 2021 г., *Manpower lit*, C-948/19, EU:C:2021:906, т. 43 и 45).

- 13 Освен това съгласно разпоредбите на член 4, параграф 2, буква б) от Директива 2002/14 съществува задължение за информиране и консултиране на работниците и служителите по въпроси, свързани със „ситуацията“, „структурата“ и „вероятното развитие на заетостта“ в предприятието или организацията, както и относно „предвижданите подготвителни мерки, особено в случаите когато съществува заплаха за заетостта“.
- 14 Съгласно точка 18 от Хартата на Общността за основните социални права на работниците от 1989 г. въпросното задължение съществува, *inter alia*, когато се извършват реструктурирания и сливания на предприятия, които влияят върху заетостта, какъвто по принцип е настоящият случай, като се има предвид, че жалбоподателят е резултат от сливане чрез поглъщане на юридически лица — на ЕКЕРИС и ЕКЕР, и Р.М. и D.М. са освободени от отговорните си постове през февруари 2018 г., след приемането на първия Вътрешен правилник на жалбоподателя през декември 2017 г.
- 15 На тези служители временно са били възложени отговорни постове, но освобождаването на Р.М. от временно изпълняваната длъжност на началник на отдел „Удостоверяване на квалификациите“ не е извършено поради неизпълнение на служебните задължения, както е в случая с D.М., а за да се отговори на нуждите на жалбоподателя, за да може той да постигне целите, за които е създаден, въпреки че дори след приемането на Вътрешния правилник на жалбоподателя длъжността началник на отдел „Удостоверяване на квалификациите“ продължава да съществува.
- 16 Ако се приеме, че настоящият случай попада в приложното поле на Директива 2002/14, подобно обстоятелство поражда съмнения относно тълкуването на понятията „ситуация“, „структура“ и „вероятно развитие на заетостта“ по смисъла на член 4, параграф 2, буква б) от Директивата.

- 17 Впрочем с решението си от 21 февруари 2018 г. УС на жалбоподателя назначава и освобождава и други служители, включително на и от отговорни постове, както за нуждите на жалбоподателя, така и за осигуряване на доброто му функциониране, а също и за нуждите на службата, за да може той да постигне целите, за които е създаден.
- 18 Твърдението на жалбоподателя, че в конкретния случай не съществувало задължение за информиране и консултиране на работниците му, тъй като освобождаването от ръководни длъжности се отнасяло само до два изолирани случая, е неотносимо, тъй като, макар разглежданият трудов спор да произтича от подаването на съответните жалби само от двама от тези работници, други работници също са били освободени от ръководни постове със същото решение на УС на жалбоподателя.