



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

6. srpnja 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Obavješćivanje radnika i savjetovanje s njima – Direktiva 2002/14/EZ – Područje primjene – Pojam ‚poduzeće koje obavlja gospodarsku djelatnost‘ – Pravna osoba privatnog prava u javnom sektoru – Razrješenje radnika imenovanih na rukovodeće položaje – Nepostojanje prethodnog obavješćivanja predstavnika radnika i savjetovanja s njima”

U predmetu C-404/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Dioikitiko Protodikeio Athinon (Prvostupanjski upravni sud u Ateni, Grčka), odlukom od 3. svibnja 2022., koju je Sud zaprimio 16. lipnja 2022., u postupku

Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (Eoppep)

protiv

Ellinko Dimosio

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: M. L. Arastey Sahún, predsjednica vijeća, F. Biltgen (izvjestitelj) i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Richard de la Tour,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (Eoppep), K. Ithakisios i M. Papasaranti, *dikigoroï*,
- za vladu Helenske Republike, A. Dimitrakopoulou, K. Georgiadis i M. Tassopoulou, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, A. Katsimerou i B.-R. Killmann, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: grčki

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. točke (a) i članka 4. stavka 2. točke (b) Direktive 2002/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2002. o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima u Europskoj zajednici (SL 2002., L 80, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 182.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismoua (Eoppep) (Nacionalno tijelo za izdavanje potvrda o kvalifikacijama i profesionalnu orijentaciju (Eoppep), Grčka) i Elliniko Dimosija (Grčka Država) u pogledu novčane kazne izrečene tom tijelu jer nadležnoj upravi nije dostavilo dokumente koji dokazuju da su predstavnici njegovih radnika bili obaviješteni i da se s njima savještovalo prije nego što su dvije radnice razriješene svojih dužnosti.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodne izjave 7. do 10. Direktive 2002/14 glase:
 - „(7) Potrebno je osnažiti dijalog i promicati međusobno povjerenje unutar poduzeća kako bi se poboljšalo predviđanje rizika, poslovna organizacija učinila učinkovitijom, a radnicima omogućila izobrazba u sklopu poduzeća uz očuvanje sigurnosti, kako bi radnici postali svjesni potrebe prilagođavanja, kako bi se povećala raspoloživost radnika za poduzimanje mjera i aktivnosti kojima će se povećati njihova zapošljivost, promoviralo uključivanje radnika u poslovanje i budućnost poduzeća te povećala njegova konkurentnost.
 - (8) Posebice treba promicati i unaprijediti obavješćivanje i savjetovanje o trenutačnom stanju i vjerojatnom razvoju zapošljavanja unutar poduzeća i, gdje procjena poslodavca pokaže da postoji opasnost po radna mjesta u njemu, o predviđenim mogućim anticipatornim mjerama, posebno u pogledu izobrazbe i razvoja vještina radnika, s ciljem kompenziranja negativnih kretanja ili njihovih posljedica te povećanja zapošljivosti i prilagodljivosti radnika na koje će to vjerojatno utjecati.
 - (9) Pravovremeno obavješćivanje i savjetovanje je preduvjet za uspjeh pri restrukturiranju i prilagođavanju poduzeća novim uvjetima koji su nastali kao posljedica globalizacije ekonomije, posebno razvojem novih oblika organizacije posla.
 - (10) [Europska z]ajednica je izradila i provela strategiju zapošljavanja utemeljenu na pojmovima ‚predviđanje‘, ‚sprečavanje‘ i ‚zapošljivost‘, koje treba ugraditi kao ključne elemente u sve javne politike koje bi mogle povoljno utjecati na zapošljavanje, uključujući i poslovnu politiku pojedinih poduzeća, jačanjem socijalnog dijaloga s ciljem promicanja promjena usklađenih s očuvanjem prioritetnog cilja zapošljavanja.”

4 Članak 1. stavak 1. te direktive propisuje:

„Svrha je ove Direktive uspostaviti opći okvir kojim se utvrđuju minimalni zahtjevi u pogledu prava radnika na obavješćivanje i savjetovanje u poduzećima ili pogonima u Zajednici.”

5 U skladu s člankom 2. navedene direktive:

„U smislu ove Direktive:

a) ‚poduzeće‘ znači javno ili privatno poduzeće koje obavlja gospodarsku djelatnost, bez obzira na to radi li kako bi ostvarilo dobit ili ne, koje je smješteno na državnom području država članica;

[...]

(f) ‚obavješćivanje‘ znači prenošenje podataka predstavnicima radnika od strane poslodavca kako bi im se omogućilo upoznavanje s određenim predmetom i njegovo razmatranje;

(g) ‚savjetovanje‘ znači razmjena mišljenja i uspostavljanje dijaloga između predstavnika radnika i poslodavca.”

6 Članak 4. te direktive, naslovljen „Praktična rješenja u pogledu obavješćivanja i savjetovanja”, u stavku 2. predviđa:

„Obavješćivanje i savjetovanje obuhvaća:

(a) obavješćivanje o najnovijem i mogućem razvoju djelatnosti poduzeća ili pogona i njegovom gospodarskom položaju;

(b) obavješćivanje i savjetovanje o stanju, strukturi i mogućem razvoju zapošljavanja unutar poduzeća ili pogona i o bilo kakvim predviđenim anticipatornim mjerama, posebno kada je zapošljavanje ugroženo;

(c) obavješćivanje i savjetovanje o odlukama koje će vjerojatno dovesti do značajnih promjena u organizaciji posla ili u ugovornim odnosima, uključujući i one koje su obuhvaćene odredbama Zajednice iz članka 9. stavka 1.”

Grčko pravo

Predsjednička uredba 240/2006

7 Proedrikom diatagma 240/2006, Peri thespiseos genikou plaisiou enimeroseos kai diavouleuseos ton ergazomenon simfona me tin odigia 2002/14/CE tis 11.3.2002 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou (Predsjednička uredba 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.) od 9. studenoga 2006. (FEK A' 252/16.11.2006, u daljnjem tekstu: Predsjednička uredba 240/2006) u grčki pravni poredak prenesena je Direktiva 2002/14.

8 Članak 2. te predsjedničke uredbe preuzima definicije iz članka 2. Direktive 2002/14.

- 9 Članak 4. navedene predsjedničke uredbe, naslovljen „Praktični detalji obavješćivanja i savjetovanja”, u stavcima 2. do 4. preuzima odredbe stavaka 2. do 4. članka 4. Direktive 2002/14.

Zakon 4115/2013

- 10 Nomos 4115/2013, Organosi kai leitourgia Idrimatos Neolaias kai Dia Viou Mathisis kai Ethnikou Organismou Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou kai alles diatakseis (Zakon br. 4115/2013 o ustroju i radu Zaklade za mlade i za cjeloživotno učenje te Nacionalnog tijela za izdavanje potvrda o kvalifikacijama i profesionalnu orijentaciju) od 29. siječnja 2013. (FEK A' 24/30.1.2013, u daljnjem tekstu: Zakon 4115/2013) određuje, među ostalim, nadležnosti i ovlasti Eoppepa.

- 11 Člankom 13. tog zakona određeno je:

„1. Zajedničkom odlukom 119959/H/20.10.2011 [...] [ministra financija i ministra] zaduženog za obrazovanje, trajno osposobljavanje i vjerska pitanja [...], pravna osoba privatnog prava pod nazivom ‚Ethniko Kentro Pistopoiisis Domon Dia Viou Mathisis’ [(Ekepis)] (Nacionalni centar za izdavanje potvrda o cjeloživotnom učenju) [...] i pravna osoba privatnog prava pod nazivom ‚Ethniko Kentro Epangelmatikou Prosanatolismou’ [(EKEP)] (Nacionalni centar za profesionalnu orijentaciju) [...] spojene su preuzimanjem u pravnu osobu privatnog prava pod nazivom ‚Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton’ [(EOPP)] (Nacionalni centar za izdavanje potvrda o kvalifikacijama) [...] te su prestale postojati kao samostalne pravne osobe. Istom zajedničkom ministarskom odlukom pravna osoba privatnog prava pod nazivom ‚Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton’ (EOPP) preimenovana je u ‚Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou’ (Eoppep) (Nacionalno tijelo za izdavanje potvrda o kvalifikacijama i profesionalnu orijentaciju).

2. Eoppep je pravna osoba privatnog prava u okviru javnog sektora u širem smislu; ima upravnu i financijsku autonomiju, općekoristan je i neprofitan, djeluje u javnom interesu i pod nadzorom je ministra zaduženog za obrazovanje, vjerska pitanja, kulturu i sport. [...]”

- 12 Članak 14. tog zakona predviđa:

„1. Eoppep je nacionalno tijelo za izdavanje potvrda u pogledu upisa i rezultata neformalnog obrazovanja i učenja; djeluje kao nacionalna struktura europskih mreža za upravljanje kvalifikacijama i europskim alatima za transparentnost i mobilnost, kao što su nacionalna koordinacijska točka za Europski kvalifikacijski okvir, nacionalni centar za Europass, grčki nacionalni informativni centar o profesionalnom usmjeravanju; član je europske mreže Euroguidance, nacionalna referentna točka za Europski referentni okvir za osiguranje kvalitete u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju (EQA-VET) i za Europski kreditni sustav u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju (ECVET).

2. Ciljevi koje Eoppep nastoji ostvariti su osobito sljedeći:

- a) izdavanje potvrda u pogledu upisa neformalnog obrazovanja, a osobito:
- aa) izdavanje potvrda u pogledu profesionalnih struktura, stručnih tečajeva i programa ustanova za početno i trajno strukovno osposobljavanje i općenitije za neformalno obrazovanje, uključujući opće obrazovanje odraslih;
 - bb) izdavanje potvrda ustanovama koje pružaju usluge podrške i ustanovama koje pružaju usluge karijernog savjetovanja; i

- cc) ovisno o slučaju, dodjela dozvole za rad tim institucijama;
- b) jamstvo uvjeta i ostvarenje ciljeva – u području izdavanja potvrda u pogledu upisa neformalnog obrazovanja – koji su predviđeni nacionalnim, europskim ili zajednički financiranim programima strukovnog osposobljavanja;
- c) uspostava i razvoj Nacionalnog kvalifikacijskog okvira i osiguravanje njegova usklađivanja s Europskim kvalifikacijskim okvirom, osiguravanje usklađivanja kvalifikacija stečenih formalnim i neformalnim obrazovanjem te neformalnim učenjem s razinama Nacionalnog kvalifikacijskog okvira, osiguravanje njegove usklađenosti s međunarodnim sektorskim kvalifikacijama i razvoj sektorskih opisnih pokazatelja znanja, vještina i sposobnosti koji će odgovarati razinama Nacionalnog kvalifikacijskog okvira;
- d) izdavanje potvrda u pogledu rezultata formalnog obrazovanja i učenja, a osobito:
 - aa) uspostava sustava priznavanja i vrednovanja kvalifikacija stečenih neformalnim obrazovanjem i učenjem, izdavanje potvrda o tim kvalifikacijama i osiguravanje njihovih usklađenosti s razinama Nacionalnog kvalifikacijskog okvira,
 - bb) izdavanje potvrda andragoškim djelatnicima, rukovoditeljima koji pružaju usluge podrške i potpore te rukovoditeljima koji pružaju usluge karijernog savjetovanja; i
 - cc) dodjela dozvola, kontrola i nadzor nad radom ustanova za izdavanje potvrda o kvalifikacijama stečenima na temelju neformalnog obrazovanja i učenja;
- e) izrada i provedba sustava prijenosa bodova za strukovno obrazovanje i za strukovno osposobljavanje;
- f) jamstvo kvalitete cjeloživotnog učenja i cjeloživotnog karijernog savjetovanja, u suradnji s drugim javnim akterima;
- g) prijedlog utvrđivanja radničkih prava imatelja kvalifikacija stečenih u okviru cjeloživotnog učenja, osim visokog obrazovanja;
- h) izdavanje potvrda o izjednačavanju diploma koje su izdala sada već ukinuta grčka tijela za strukovno obrazovanje i strukovno osposobljavanje kao i izdavanje potvrda o izjednačavanju inozemnih diploma o strukovnom obrazovanju i strukovnom osposobljavanju, osim visokoškolskih diploma;
- i) pružanje znanstvene i tehničke potpore nadležnim tijelima ministarstva zaduženog za obrazovanje, vjerska pitanja, kulturu i sport i ministarstva rada, socijalne sigurnosti i mirovinskog sustava, u okviru planiranja i provedbe nacionalne politike o karijernom savjetovanju;
- j) razvoj komunikacije i koordinacija mjera između javnih i privatnih aktera koji pružaju usluge ‚karijernog savjetovanja‘ radi poboljšanja usluga koje su već pružene, trajnim informiranjem i razmjenom informacija;
- k) uspostava nacionalne mreže namijenjene obavještavanju i informiranju svih zainteresiranih subjekata i pojedinaca o pitanjima obrazovanja, osposobljavanja i razmjena s državama članicama Europske unije;

- l) pružanje svih vrsta i oblika usluga profesionalne orijentacije u korist nadležnih tijela ministarstva zaduženog za obrazovanje, vjerska pitanja, kulturu i sport i ministarstva rada, socijalne sigurnosti i mirovinskog sustava, centara i tijela za strukovno obrazovanje i osposobljavanje, poduzeća i organizacija poslodavaca i radnika;
- m) obrazovanje, osposobljavanje i trajno osposobljavanje rukovoditelja koji pružaju usluge ‚karijernog savjetovanja‘ u suradnji s postojećim tijelima (strukturama) u okviru ministarstva zaduženog za obrazovanje, vjerska pitanja, kulturu i sport i ministarstva rada, socijalne sigurnosti i mirovinskog sustava ili kao dopuna njima;
- n) utvrđivanje, s jedne strane, uvjeta i pravila rada tijela koja pružaju usluge karijernog savjetovanja i, s druge strane, minimalnih kvalifikacija rukovoditelja koji pružaju te usluge te vođenje odgovarajućih registara;
- o) utvrđivanje uvjeta potrebnih za to da bi fizičke ili pravne osobe pružale usluge karijernog savjetovanja, specifikacija za izdavanje potvrda, za dostatne kvalifikacije rukovoditelja koji pružaju usluge karijernog savjetovanja, za postupke za osiguranje kvalitete pruženih usluga i za vođenje odgovarajućih registara.

[...]

6. Eoppep djeluje kao upravno tijelo za cjeloživotno učenje [...]"

13 Člankom 20. tog zakona određeno je:

„1. U skladu s odredbama ovog zakona [Eoppep] naplaćuje naknade za ocjenu i upis u registre iz članka 21., za izdavanje odobrenja privatnim centrima i uredima koji pružaju usluge karijernog savjetovanja, za izdavanje odobrenja i potvrda osobama koje pružaju usluge cjeloživotnog učenja, za izdavanje odobrenja tijelima za izdavanje potvrda o kvalifikacijama, za izdavanje potvrda o kvalifikacijama fizičkim osobama, za izdavanje potvrda tečajevima i strukovnim programima i za izjednačavanje diploma. Vrsta i iznos naknada, njihov odnos prema troškovima usluga koje su posebno pružene na temelju prve rečenice ovog stavka i način njihova ubiranja utvrđuju se zajedničkom odlukom [ministra financija i ministra] zaduženog za obrazovanje, vjerska pitanja, kulturu i sport, na prijedlog upravnog vijeća [Eoppepa].

2. Naknade su namijenjene pokriću troškova kontrole, ocjene, izdavanja potvrda, vođenja posebnih registara, promidžbe i poticanja korištenja kvalifikacija za koje su izdane potvrde na temelju [Eoppepove] nadležnosti te troškova obavještanja građana o tim uslugama.

3. Troškovi nadzora naplaćuju se subjektima koji su pod nadzorom [Eoppepa] u skladu s člankom 19. ovog zakona. Ti se troškovi utvrđuju zajedničkom odlukom [ministra financija i ministra] zaduženog za obrazovanje, vjerska pitanja, kulturu i sport, na prijedlog upravnog vijeća [Eoppepa].

4. Naknade i troškovi nadzora plaćaju se na račune [Eoppepa] i upotrebljavaju se za pokriće svih troškova iz stavka 2.”

14 Članak 23. Zakona 4115/2013 predviđa:

„1. Sredstva Eoppepa su ona koja su zakonskim odredbama dodijeljena sada spojenim tijelima i tijelu koje ih je preuzelo; informativno, ona mogu uključivati:

- a) subvencije iz redovnog proračuna ministra zaduženog za obrazovanje, vjerska pitanja, kulturu i sport;
- b) sve vrste subvencija i financiranja iz programa javnih ulaganja, Unije [...] i drugih međunarodnih organizacija te sufinanciranih programa;
- c) prihode od upravljanja njegovom imovinom, kamate od financijskog iskorištavanja njegovih rezervi i sve druge prihode od iskorištavanja njegove aktive;
- d) prihode od obavljanja djelatnosti i usluga koje je Eoppepu povjerilo ministarstvo zaduženo za obrazovanje, vjerska pitanja, kulturu i sport ili koje se obavljaju za račun trećih osoba, poput osobito javnih službi, nacionalnih i međunarodnih organizacija, pravnih osoba javnog ili privatnog prava i pojedinaca, pri čemu se te usluge i djelatnosti pružaju na temelju odluke upravnog vijeća tijela;

[...]

- g) prihode od plaćanja naknada i troškova nadzora za izdavanje potvrda o kvalifikacijama, izdavanje potvrda andragoškim djelatnicima i službama koje pružaju usluge podrške i potpore, za izjednačavanje diploma, za izdavanje odobrenja i kontrolu tijela za kvalifikacije i za izdavanje potvrda strukturama, za izdavanje potvrda i odobrenja osobama koje pružaju usluge cjeloživotnog učenja i za izdavanje potvrda privatnim uredima ili centrima koji pružaju usluge karijernog savjetovanja i rukovoditeljima koji pružaju te usluge.

[...]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 15 Eoppep je pravna osoba privatnog prava u javnom sektoru, koja je osnovana 2011. spajanjem i preuzimanjem drugih subjekata, a čiji je cilj obavljanje osobito svih vrsta profesionalne orijentacije u korist ministarstva zaduženog za obrazovanje, vjerska pitanja, kulturu i sport i ministarstva rada i socijalne sigurnosti, tijela za strukovno osposobljavanje, poduzeća i organizacija poslodavaca i radnika.
- 16 Odlukom upravnog vijeća Eoppepa od 16. veljače 2012. osoba PM imenovana je vršiteljicom dužnosti voditeljice odjela za izdavanje potvrda o kvalifikacijama toga tijela, dok je osoba DM imenovana vršiteljicom dužnosti zamjenice ravnatelja uprave za administrativno-financijske poslove i vršiteljicom dužnosti voditeljice odjela za gospodarske usluge tog tijela. Odlukom upravnog vijeća Eoppepa od 17. lipnja 2013., kojom je izmijenjena prva odluka, osoba DM postala je vršiteljica dužnosti ravnateljice uprave za administrativno-financijske poslove navedenog tijela.
- 17 Nakon objave internog pravilnika Eoppepa upravno vijeće tog tijela je 18. siječnja 2018. odlučilo da će osoba DM nastaviti obavljati svoje zadaće vršiteljice dužnosti voditelja uprave za administrativno-financijske poslove navedenog tijela, do odabira i imenovanja ravnatelja te

uprave. Dana 14. veljače 2018 to je isto upravno vijeće odlučilo razriješiti osobu DM s njezina radnog mjesta vršiteljice dužnosti ravnatelja navedene uprave jer nije bila sposobna zadovoljavajuće obavljati tu dužnost. Ipak, osoba DM ostala je raditi u odjelu za administrativne poslove.

- 18 Odlukom upravnog vijeća Eoppepa od 21. veljače 2018. osoba PM razriješena je s radnog mjesta vršiteljice dužnosti voditeljice odjela za izdavanje potvrda o kvalifikacijama, ali je nastavila raditi u tom odjelu kao službenica. Ta je odluka donesena uzimanjem u obzir potreba Eoppepa, kao odgovor na ciljeve svojstvene njegovu osnivanju. Navedenom je odlukom drugi radnik, osoba KG, razriješena s njezina radnog mjesta u odjelu za izdavanje dozvola strukturama, ali je ostala raditi u odjelu za upravljanje znanjem i digitalnu upravu, dok je drugi radnik, osoba AA, imenovan vršiteljem dužnosti voditelja financijskog odjela Eoppepa.
- 19 Osobe DM i PM pobijale su odluke upravnog vijeća Eoppepa od 14. veljače 2018. i od 21. veljače 2018. pri inspektoratu rada. On je nakon provedene istrage zaključio da je Eoppep postupio suprotno od predsjedničke uredbe time što nije obavijestio predstavnike radnika niti se savjetovao s njima prije nego što je te osobe razriješio njihovih dužnosti. Slijedom toga, Grčka Država je Eoppepu izrekla novčanu kaznu od 2250 eura zbog povrede te predsjedničke uredbe.
- 20 Eoppep je podnio tužbu protiv te odluke sudu koji je uputio zahtjev. U potporu svojoj tužbi on osobito ističe da on nije poduzeće koje obavlja gospodarsku djelatnost u smislu Predsjedničke uredbe 240/2006 i Direktive 2002/14 i da stoga nije obuhvaćen područjem primjene tih odredbi, da su osobe DM i PM znale da su privremeno imenovane na radno mjesto ravnateljice uprave za administrativno-financijske poslove odnosno na radno mjesto voditeljice odjela za izdavanje potvrda o kvalifikacijama i da se navodna povreda odnosi na dvije službenice u pogledu kojih se postupak obavješćivanja predstavnika radnika i savjetovanja s njima koji je predviđen tom predsjedničkom uredbom ne primjenjuje jer su odluke o njima podvrgnute samo diskrecijskoj ocjeni Eoppepa.
- 21 Pred tim sudom Grčka Država ističe da navedenu tužbu valja odbiti kao neosnovanu.
- 22 Sud koji je uputio zahtjev ističe, s jedne strane, da se čini da nacionalno zakonodavstvo koje utvrđuje Eoppepove nadležnosti ne isključuje Eoppepovo obavljanje gospodarske djelatnosti. Naime, moguće je da u pogledu određenih njegovih nadležnosti, a osobito obavljanja usluga koje se odnose na profesionalnu orijentaciju u korist nadležnih tijela ministarstava, tijela za strukovno osposobljavanje, poduzeća i organizacija poslodavaca i radnika postoje tržišta na kojima poduzeća koja se natječu s Eoppepom razvijaju svoju djelatnost. Usto, financijska sredstva tog tijela uključuje i prihode od obavljanja djelatnosti ili pružanja usluga. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, zakonodavac je stoga predvidio da Eoppep barem djelomično djeluje kao tržišni subjekt.
- 23 S druge strane, taj sud pojašnjava da je osoba PM razriješena dužnosti zbog razloga koji se tiču dobrog funkcioniranja službe, iako njezino radno mjesto voditelja odjela nije ukinuto. Stoga se sud koji je uputio zahtjev pita predstavlja li to razrješenje situaciju u kojoj Direktiva 2002/14 i Predsjednička uredba 240/2006, koja je prenosi, zahtijevaju da se prije navedenog razrješenja obavijeste predstavnici radnika i da se s njim savjetuje.

24 U tim je okolnostima Dioikitiko Protodikeio Athinon (Prvostupanjski upravni sud u Ateni, Grčka) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. (a) Kako treba tumačiti pojam ‚poduzeće koje obavlja gospodarsku djelatnost‘ u smislu članka 2. točke (a) [Direktive 2002/14]?
- (b) Jesu li navedenim pojmom obuhvaćene pravne osobe privatnog prava, poput Eoppepa, koje pri izvršavanju [svoje] ovlasti certificiranja tijela za strukovno osposobljavanje djeluju kao prav[n]e osob[e] javnog prava i izvršava[ju] javne ovlasti, s obzirom na to da
- i. kod određenih [njihovih] 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 1. Zakona [4115/2013]), nije isključeno, kao što to proizlazi iz odredbe članka 14. stavka 2. točke (o), u pogledu utvrđivanja uvjeta za pružanje usluga savjetovanja i strukovnog osposobljavanja od strane fizičkih i pravnih osoba u [Grčkoj], postojanje tržišta na kojima posluju trgovačka [društva] koja se s tužiteljem nalaze u konkurentskom odnosu 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 povjerio [ministar obrazovanja, vjerskih pitanja, kulture i sporta] ili koje se obavljaju u ime trećih osoba, poput državnih upravnih tijela, nacionalnih i međunarodnih organizacija, pravnih osoba javnog ili privatnog prava i [pojedinaца], dok je
 - iii. za druge usluge u skladu s odredbama članka 20. Zakona 4115/2013 predviđeno plaćanje pristojbi koje imaju obilježje naknade?
- (c) Utječe li na odgovor na prethodno pitanje to što se za neke djelatnosti (članak 14. stavak 2. Zakona 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 1) i članak 23. stavak 1. točka d) Zakona 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 4. stavka 2. točke (b) Direktive 2002/14 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 razrješenje s dužnosti zaposlenika pravne osobe, u predmetnom slučaju Eoppepa, 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 Ekepisa 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 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 vršitelj dužnosti voditelj odjela,
 - ii. to što su zaposlenici koji su razriješeni s dužnosti i dalje bili članovi osoblja pravne osobe ili
 - iii. to što su zaposlenici koji su razriješeni s dužnosti i dalje bili članovi osoblja pravne osobe ili to što su istom odlukom nadležnog tijela o razrješenju zaposlenika s dužnosti drugim osobama povjerena privremena zaduženja?

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 25 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. točku (a) Direktive 2002/14 tumačiti na način da se ta odredba odnosi na pravnu osobu privatnog prava koja djeluje kao osoba javnog prava i obavlja djelatnosti obuhvaćene prerogativama javne vlasti ako usto, uz naknadu, pruža usluge koje se natječu s onima koje pružaju tržišni subjekti.
- 26 S tim u vezi valja istaknuti da članak 2. točka (a) Direktive 2002/14 definira pojam „poduzeće” kao javno ili privatno poduzeće koje obavlja gospodarsku djelatnost, bez obzira na to radi li kako bi ostvarilo dobit ili ne.
- 27 Isto tako, valja podsjetiti na to da je Sud u kontekstu prava tržišnog natjecanja definirao da pojam „poduzetnik” obuhvaća svaki subjekt koji obavlja gospodarsku djelatnost, bez obzira na njegov pravni oblik i način njegova financiranja (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 2021., *Manpower Lit*, C-948/19, EU:C:2021:906, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 28 Kad je riječ o pojmu „gospodarska djelatnost”, koji nije definiran Direktivom 2002/14, valja podsjetiti na to da je Sud opetovano presudio da taj pojam, koji se nalazi u različitim direktivama o pravima radnika, podrazumijeva svaku djelatnost koja se sastoji od ponude robe ili usluga na određenom tržištu (vidjeti u tom smislu presude od 20. srpnja 2017., *Piscarreta Ricardo*, C-416/16, EU:C:2017:574, t. 34. i navedenu sudsku praksu i od 11. studenoga 2021., *Manpower Lit*, C-948/19, EU:C:2021:906, t. 36. i 37. i navedenu sudsku praksu).
- 29 Iz kvalifikacije gospodarske djelatnosti načelno su isključene djelatnosti koje su obuhvaćene izvršavanjem prerogativa javne vlasti. S druge strane, usluge koje se, iako nisu obuhvaćene izvršavanjem prerogativa javne vlasti, osiguravaju u javnom interesu i bez cilja ostvarivanja dobiti i koje su u odnosu tržišnog natjecanja s onima koje nude operatori koji imaju cilj ostvarivanja dobiti kvalificirane su kao gospodarske djelatnosti. Okolnost da su takve usluge manje konkurentne od usporedivih usluga koje pružaju operatori koji imaju cilj ostvarivanja dobiti ne može spriječiti to da se predmetne djelatnosti smatraju gospodarskim djelatnostima (presuda od 11. studenoga 2021., *Manpower Lit*, C-948/19, EU:C:2021:906, t. 39. i navedena sudska praksa).
- 30 S obzirom na cilj Direktive 2002/14 i tekst osobito njezina članka 2. točke (a), valja smatrati da se tumačenje pojma „gospodarska djelatnost” koje proizlazi iz točaka 27. i 29. ove presude može prenijeti na Direktivu 2002/14.
- 31 Stoga, radi odgovora na pitanje odnosi li se članak 2. točka (a) Direktive 2002/14 na subjekt poput Eoppepa, još valja odrediti obavlja li subjekt poput tog tijela djelatnost koja se sastoji od ponude robe ili usluga na određenom tržištu.
- 32 U predmetnom slučaju valja istaknuti da, u skladu sa stavkom 2. članka 14. Zakona 4115/2013, ciljevi Eoppep-a nisu samo izdavanje potvrda ustanovama za osposobljavanje ili potvrda o izjednačavanju diploma, što su, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, djelatnosti koje su obuhvaćene izvršavanjem prerogativa javne vlasti, nego i, među ostalim, kako proizlazi iz točaka i), j), l) i m) tog stavka, pružanje znanstvene i tehničke potpore nadležnim tijelima ministarstva zaduženog za obrazovanje, vjerska pitanja, kulturu i sport i ministarstva rada, socijalne sigurnosti i mirovinskog sustava, u okviru planiranja i provedbe nacionalne politike o karijernom savjetovanju, razvoj komunikacije i koordinacija mjera između javnih i privatnih

aktera koji pružaju usluge ‚karijernog savjetovanja‘, radi poboljšanja usluga koje su već pružene, trajnim informiranjem i razmjenom informacija, pružanje svih vrsta i oblika usluga profesionalne orijentacije u korist nadležnih tijela tih ministarstava, centara i tijela za strukovno obrazovanje i osposobljavanje, poduzeća i organizacija poslodavaca i radnika te obrazovanje, osposobljavanje i trajno osposobljavanje rukovoditelja koji pružaju usluge ‚karijernog savjetovanja‘ u suradnji s tijelima (strukturama) u okviru navedenih ministarstava ili kao dopuna njima.

- 33 S jedne strane, valja utvrditi da te potonje djelatnosti *a priori* nisu obuhvaćene izvršavanjem prerogativa javne vlasti. Iako nije isključeno da postoje tržišta na kojima djeluju komercijalna poduzeća koja se natječu s Eoppep-om i koja posluju s ciljem ostvarenja dobiti, zadaća je suda koji je uputio zahtjev da provjeri je li tomu stvarno tako.
- 34 S druge strane, djelatnosti EOPPEP-a ne financiraju se samo naknadama i troškovima nadzora iz članka 20. Zakona 4115/2013, nego i prihodima poput onih iz članka 23. tog zakona, konkretnije prihodima od obavljanja djelatnosti i usluga koje je tom tijelu povjerilo ministarstvo zaduženo za obrazovanje, vjerska pitanja, kulturu i sport ili onima koje se obavljaju za račun trećih osoba poput osobito javnih službi, nacionalnih i međunarodnih organizacija, pravnih osoba javnog ili privatnog prava i pojedinaca, pri čemu se te usluge i djelatnosti pružaju na temelju odluke upravnog vijeća tijela.
- 35 Prema informacijama koje proizlaze iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, provjera kojih je zadaća suda koji je uputio zahtjev, ti se prohodi smatraju naknadom za djelatnosti Eoppep-a jer predstavljaju ekonomsku protučinidbu za isporuku usluga koje je potonji pružio, koja se uobičajeno definira između pružatelja i primatelja usluge (vidjeti u tom smislu presudu od 11. studenoga 2021., Manpower Lit, C-948/19, EU:C:2021:906, t. 45. i navedenu sudsku praksu).
- 36 S obzirom na te elemente i uz pridržaj provjere suda koji je uputio zahtjev, valja smatrati da Eoppep djelomično obavlja djelatnost koja se sastoji u ponudi usluga na određenom tržištu i da je stoga on obuhvaćen pojmom „poduzeće” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2002/14.
- 37 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanja valja odgovoriti tako da članak 2. točku (a) Direktive 2002/14 treba tumačiti na način da se ta odredba može odnositi na pravnu osobu privatnog prava koja djeluje kao osoba javnog prava i obavlja djelatnosti obuhvaćene prerogativama javne vlasti ako usto, uz naknadu, pruža usluge koje se natječu s onima koje pružaju tržišni subjekti.

Drugo pitanje

- 38 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. stavak 2. točku (b) Direktive 2002/14 tumačiti na način da se obveza obavješćivanja i savjetovanja koja je u njoj predviđena primjenjuje u slučaju promjene radnog mjesta malog broja radnika koji su imenovani vršiteljima dužnosti na rukovodećim položajima, ako ta promjena ne može utjecati na stanje, strukturu ili mogući razvoj zapošljavanja unutar poduzeća o kojem je riječ ili općenito ugrožavati zapošljavanje.
- 39 S tim u vezi valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2002/14, pravo na obavješćivanje i savjetovanje, u smislu te direktive, obuhvaća „obavješćivanje i savjetovanje o stanju, strukturi i mogućem razvoju zapošljavanja unutar poduzeća ili pogona i o bilo kakvim predviđenim anticipatornim mjerama, posebno kada je zapo[šljavanje] ugroženo”.

- 40 Valja utvrditi da, kada generički upućuje na „zapošljavanje”, tekst te odredbe ne obuhvaća pojedinačne radne odnose, *a fortiori* kada nisu ukinuta radna mjesta.
- 41 Tumačenje u skladu s kojim se članak 4. stavak 2. točka (b) Direktive 2002/14 odnosi na općenito stanje, strukturu ili mogući razvoj zapošljavanja unutar poduzeća ili pogona, a ne na stanje određenih pojedinačnih radnih odnosa unutar poduzeća ili pogona potvrđuje uvodna izjava 8. te direktive. Naime, u toj je uvodnoj izjavi navedeno da zakonodavac Unije želi osobito promicati i unaprijediti „obavješćivanje i savjetovanje o trenutnom stanju i vjerojatnom razvoju zapošljavanja unutar poduzeća i, gdje procjena poslodavca pokaže da postoji opasnost po radna mjesta u njemu, o predviđenim mogućim anticipatornim mjerama, posebno u pogledu izobrazbe i razvoja vještina radnika, s ciljem kompenziranja negativnih kretanja ili njihovih posljedica te povećanja zapošljivosti i prilagodljivosti radnika na koje će to vjerojatno utjecati”.
- 42 S obzirom na te elemente, valja smatrati da je cilj Direktive 2002/14 uspostaviti obavješćivanje radnika i savjetovanje s njima ako je općenito ugroženo zapošljavanje unutar poduzeća ili pogona kako bi se izbalansirali nepovoljni učinci negativnog razvoja stanja zapošljavanja u tom poduzeću ili pogonu za radnike koji mogu tamo biti zaposleni.
- 43 U predmetnom slučaju, iz opisa činjeničnog okvira sadržanog u zahtjevu za prethodnu odluku proizlazi da nije bilo opasnosti ili ugrožavanja za zapošljavanje unutar Eoppep-a i da je samo vrlo ograničen broj osoba, odnosno 3 od 80 zaposlenika, razriješeno s radnih mjesta na koje su imenovani kao vršitelji dužnosti. Usto, te osobe nisu izgubile svoj posao te su ostale u službi istog odjela Eoppep-a. Osim toga, pred sudom koji je uputio zahtjev nije se ni tvrdilo da su razrješenje i zamjena tih osoba utjecali ili mogli utjecati na stanje, strukturu i mogući razvoj zapošljavanja kao takvog unutar Eoppep-a ili općenito ugroziti zapošljavanje u njemu.
- 44 Budući da u zahtjevu za prethodnu odluku nema naznaka o tome da su razrješenje i zamjena malog broja osoba imenovanih vršiteljima dužnosti na rukovodećim položajima u predmetnom slučaju utjecali ili mogli utjecati na stanje, strukturu ili mogući razvoj zapošljavanja unutar Eoppep-a ili općenito ugroziti zapošljavanje u njemu, članak 4. stavak 2. točka (b) Direktive 2002/14 ne može se primijeniti na takvu situaciju.
- 45 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 4. stavak 2. točku (b) Direktive 2002/14 treba tumačiti na način da se obveza obavješćivanja i savjetovanja koja je u njoj predviđena ne primjenjuje u slučaju promjene radnog mjesta malog broja radnika koji su imenovani vršiteljima dužnosti na rukovodećim položajima, ako ta promjena ne može utjecati na stanje, strukturu ili mogući razvoj zapošljavanja unutar poduzeća o kojem je riječ ili općenito ugrožavati zapošljavanje.

Troškovi

- 46 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 2. točku (a) Direktive 2002/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2002. o uspostavljanju općeg okvira za obavješćivanje i savjetovanje s radnicima u Europskoj zajednici**

treba tumačiti na način da se:

ta odredba može odnositi na pravnu osobu privatnog prava koja djeluje kao osoba javnog prava i obavlja djelatnosti obuhvaćene prerogativama javne vlasti ako usto, uz naknadu, pruža usluge koje se natječu s onima koje pružaju tržišni subjekti.

- 2. Članak 4. stavak 2. točku (b) Direktive 2002/14**

treba tumačiti na način da se:

obveza obavješćivanja i savjetovanja koja je u njoj predviđena ne primjenjuje u slučaju promjene radnog mjesta malog broja radnika koji su imenovani vršiteljima dužnosti na rukovodećim položajima, ako ta promjena ne može utjecati na stanje, strukturu ili mogući razvoj zapošljavanja unutar poduzeća o kojem je riječ ili općenito ugrožavati zapošljavanje.

Potpisi