

Дело C-40/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

27 януари 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Consiglio di Stato (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

12 декември 2019 г.

Жалбоподатели:

AQ

BO

CP

Ответници:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR

Università degli studi di Perugia

Предмет на главното производство

Жалби, подадени пред Consiglio di Stato срещу решението на Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria [Регионален административен съд за Умбрия] (наричан по-нататък „TAR Umbria“), с което последният отхвърля жалбите, подадени срещу известията, с които Università di Perugia [Университетът на Перуджа] е отхвърлил исканията на жалбоподателите за прилагането на процедури за назначаване на работа по трудов договор за неопределено време в посочения университет, и срещу циркулярно писмо № 3/2017, прието от министъра, отговарящ за опростяването и публичната администрация в това отношение, целящи също така установяване на правото им да бъдат назначени по трудови договори за неопределено време

в качеството им на изследователи, и прилагането спрямо тях на процедурата за оценяване, предвидена в член 24, алинея 5 от Закон № 240 от 2010 г., за назначаване на длъжност доцент.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Съвместимост на член 29, алинея 2, буква d) и алинея 4 от Законодателен декрет № 81 от 15 юни 2015 г., на член 36, алинеи 2 и 5 от Законодателен декрет № 165 от 30 март 2001 г., на член 22, алинея 9 и член 24, алинеи 1 и 3 от Закон № 240 от 30 декември 2010 г., както и на член 20, алинея 1 от Законодателен декрет № 75 от 25 май 2017 г. с клауза 5 и клауза 4 от Рамковото споразумение за срочната работа, което се съдържа в приложение към Директива 1999/70/ЕО, включително в светлината на принципите на равностойност, на ефективност и на полезен ефект.

Преюдициални въпроси

1) Допуска ли клауза 5 от Рамковото споразумение към Директива № 1999/70/ЕО (Директива на Съвета относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР), наричана по-нататък „Директивата“), озаглавена „*Мерки за предотвратяване на злоупотребата*“, и разглеждана във връзка със съображения 6 и 7 и с клауза 4 от това споразумение („*Принцип на недискриминация*“), както и в светлината на принципите на равностойност, на ефективност и на принципа за полезния ефект на правото [на Европейския съюз], национална правна уредба, в конкретния случай член 24, алинея 3, буква а) и член 22, алинея 9 от Закон 240/2010, която позволява на университетите да използват, без ограничения в количествено отношение, срочни договори за изследовател с тригодишна продължителност и които могат да бъдат продължени с две години, без сключването и продължаването им да се обуславя от каквото и да било обективно основание, свързано с временни или извънредни нужди на учебното заведение, което ги разпорежда[,] и която предвижда — като единствено ограничение за използването на многобройни срочни трудови правоотношения със същото лице — само продължителност, непревишаваща дванадесет години, включително непоследователни?

2) Допуска ли посочената клауза 5 от Рамковото споразумение, разглеждана във връзка със съображения 6 и 7 от Директивата и с посочената клауза 4 от това споразумение, както и в светлината на полезния ефект на правото [на Европейския съюз], национална правна уредба (в настоящия случай член 24 и член 29, алинея 1 от Закон 240/2010), доколкото позволява на университетите да назначават единствено изследователи за определен срок, без да обвързва съответното решение с наличието на временни или

извънредни нужди, без налагането на каквито и да било ограничения, посредством потенциално неопределен брой последователни срочни трудови договори, за обичайните преподавателски и научноизследователски нужди на тези университети?

3) Допуска ли клауза 4 от същото рамково споразумение национална правна уредба като член 20, алинея 1 от Законодателен декрет 75/2017 (съгласно тълкуването, дадено му в посоченото циркулярно писмо № 3/2017 на министъра), която, въпреки че признава възможността за стабилизиране на изследователите на срочни трудови договори в публичноправните научноизследователски институции — но само ако са прослужили поне три години до 31 декември 2017 г. — не я допуска за университетските изследователи на срочен трудов договор само защото член 22, алинея 16 от Законодателен декрет 75/2017 е причислил трудовото им правоотношение, макар и основаващо се по закон на трудов договор, към „публичноправния режим“, независимо от това че член 22, алинея 9 от Закон 240/2010 подчинява изследователите в научноизследователските институции и университетите на същото правило за максимална продължителност, която могат да имат поддържаните срочни трудови правоотношения, под формата на договори по член 24 или на ваучери за изследвания, посочени в същия член 22, с университетите и с научноизследователските институции?

4) Допускат ли принципите на равностойност и на ефективност, и този за полезния ефект на правото на ЕС, във връзка с Рамковото споразумение, както и принципът на недискриминация, съдържащ се в клауза 4 от него, национална правна уредба (член 24, алинея 3, буква а) от Закон 240/2010 и член 29, алинея 2, буква d) и алинея 4 от Законодателен декрет 81/2015), която въпреки наличието на уредба, приложима за всички работници с публичноправен и с частноправен режим, съдържаща се понастоящем в същия Декрет № 81 и която определя (считано от 2018 г.) максималната продължителност на срочно трудово правоотношение на 24 месеца (включително удължавания и подновявания) и обуславя използването на такъв вид трудови правоотношения в публичната администрация от наличието на „временни и извънредни нужди“, позволява на университетите да назначават изследователи по силата на срочен тригодишен договор, който може да бъде продължен с две години при положителна оценка на научноизследователските и преподавателските дейности, извършени по време на същия тригодишен период, без да обвързва нито сключването на първия договор, нито продължаването му с наличието на тези временни или извънредни нужди на учебното заведение, позволявайки им също в края на петгодишния период да сключат със същото или с други лица още един срочен договор от подобен вид, с цел удовлетворяване на същите преподавателски и изследователски нужди, свързани с предходния договор?

5) Допуска ли клауза 5 от посоченото рамково споразумение, включително в светлината на принципите на ефективност и на равностойност и на горепосочената клауза 4, национална правна уредба (член 29, алинея 2,

буква d) и алинея 4 от Законодателен декрет 81/2015 и член 36, алинеи 2 и 5 от Законодателен декрет 165/2001) да изключва за университетските изследователи, назначени по срочен договор за три години, който може да бъде продължен с още две години (съгласно посочения член 24, алинея 3, буква а) от Закон 240/2010), възможността за последващо установяване на безсрочно правоотношение, при положение че не съществуват други мерки в рамките на италианското право, които биха могли да предотвратят и санкционират злоупотребите при използването на последователни срочни правоотношения от страна на университетите?

Приложими разпоредби на правото на Съюза

Член 155 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (СЕЕР) (наричана по-нататък „Директива 1999/70“); по-специално клауза 5 и клауза 4 от съдържащото се в нея Рамково споразумение, както и съображения 6 и 7 от същата Директива.

Препоръка на Комисията от 11 март 2005 г. относно Европейската харта на научните работници и Етичния кодекс за наемане на научни работници (2005/251/ЕО).

Приложими национални разпоредби

Закон № 240 от 30 декември 2010 г. за приемане на правила относно организацията на университетите, академичния състав и назначаването, както и делегиране на правителството на правомощия да предприеме мерки за поощряване на качеството и ефективността на университетската система (наричан по-нататък „Закон 240/2010“). По-специално в алинеи 1 и 2 на член 24, озаглавен „Изследователи на срочни трудови договори“, е предвидено, че с цел извършване на научноизследователска и преподавателска дейност университетите могат да сключват срочни трудови договори с кандидати, избрани чрез уредени с правилник от университетите публични процедури за подбор, които трябва да се публикуват в Gazzetta Ufficiale (Официален вестник) и на сайтовете на университета, на министерството и на Европейския съюз, и за чието допускане се изисква научноизследователска степен доктор или еквивалентна на нея. Освен това подборът трябва да бъде предшестван от предварителна оценка на кандидатите по документи, автобиография и научно творчество. Съгласно алинея 3 от същия член въпросните договори могат да бъдат под формата на „а) договори с продължителност от три години, които могат да бъдат продължавани еднократно само за две години, след положителна оценка за

извършваните преподавателски и изследователски дейности“ (договор за изследовател от тип А) или на „б) тригодишни договори, запазени за кандидати, които са се възползвали от договорите, посочени в буква а)“ или за кандидати, „които са придобили национална научна хабилитация за длъжността преподавател от първи или втори клас“, както и за друг тип кандидати (договор за изследовател от тип В). По отношение на лицата, сключили договор за изследовател от тип В, които са получили научна хабилитация, през третата година от срока на въпросния договор университетът извършва оценка за заемане на длъжността доцент и ако оценката е положителна, при изтичането на договора титулярите се назначават на длъжност доцент.

Законодателен декрет № 75 от 25 май 2017 г. за изменение и допълнение на Законодателен декрет № 165 от 30 март 2001 г. [...]“ (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 75/2017“). По-специално член 20, озаглавен „Преодоляване на несигурността в публичните администрации“, предвижда в алинея 1, че за да преодолеят несигурността и да намалят използването на срочни трудови договори администрациите могат в тригодишния период 2018-2020 г. да наемат за неопределено време персонал, който „а) е на служба след датата на влизане в сила на Закон № 124 от 2015 г. по срочни договори с администрацията, която извършва назначаването [...]; б) е назначен с конкурсни процедури за определен срок във връзка със същите извършвани дейности [...]; с) към 31 декември 2017 г. е натрупал стаж на служба в администрацията [...], която извършва назначаването, най-малко три години, включително непоследователни, през последните осем години“. Съгласно алинея 8 от посочения член администрациите могат да продължат гъвкавите трудови правоотношения с лицата, участващи в процедурите, описани в предходните алинеи 1 и 2, до тяхното приключване. Накрая, алинея 9 от член 20 предвижда, че последният „не се прилага при назначаването на преподавателски, учебен и административен, технически и помощен персонал (АТА) в държавните училища и образователни институции“, но стипендиантите в публичните научноизследователски институции попадат в приложното поле на алинея 2 от въпросната разпоредба.

Законодателен декрет № 165 от 30 март 2001 г. (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 165/2001“), който представлява устройствен Единен текст за полагането на труд от служителите в публичната администрация. По-специално член 3, озаглавен „Служители с публичноправен режим“, алинея 2 гласи, че „[к]ъм трудовите правоотношения на университетските преподаватели и изследователи, срочни или безсрочни, продължават да се прилагат съответните действащи разпоредби до приемането на специална устройствена уредба“. В член 36, алинеи 1 и 2 от същия Законодателен декрет в редакцията, която е в сила от 22 юни 2017 г., е предвидено, че публичните администрации по правило наемат лица на работа само по трудови договори за неопределено време, но могат да използват гъвкави форми на договаряне за назначаване на

служителите, предвидени в закона, само когато са налице временни или извънредни нужди. Съгласно алинея 5 от същия член „[в]ъв всички случаи нарушаването от страна на публичните администрации на императивните разпоредби относно назначаването или полагането на труд от работници не може да води до възникване на безсрочни трудови правоотношения с тези публични администрации, като това не засяга отговорността и санкциите. Заинтересованият работник има право на обезщетение за вредите, произтичащи от полагането на труд в нарушение на императивни разпоредби. [...]“ В следващата алинея 5-*quater* е предвидено, че трудовите договори, сключени в нарушение на член 36, са нищожни. Алинея 5-*quinquies* накрая предвижда, че посоченият член, „без да се засяга алинея 5, не се прилага при назначаването по срочни договори на преподавателски, учебен, и административен, технически и помощен персонал (АТА) в държавните училища и образователни институции [...]“.

Законодателен декрет № 81 от 15 юни 2015 г. „Устройствена правна уредба на трудовите договори и изменение на правната уредба относно длъжностите [...]“ (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 81/2015“), с който се транспонира във вътрешното право Директива № 1999/70/ЕО. По-специално член 19 („Определяне на срок и максимална продължителност“), в редакцията, приложима към настоящия случай, и преди изменението, направено с Декрет-закон № 87/2018, е предвиждал, че максималната продължителност на срочните трудови правоотношения между един и същ работодател и един и същ работник по последователни договори е 36 месеца. Член 29, алинея 2, буква d) от въпросния Законодателен декрет, в сила от 12 август 2018 г., предвижда, че „[o]т приложното поле на настоящата глава са изключени освен това: [...] d) срочните договори, сключени в съответствие със Закон № 240 от 30 декември 2010 г.“. Накрая, според алинея 4 от последния член, „[н]е се засягат разпоредбите на член 36 от Законодателен декрет № 165 от 2001 г.“.

Кратко представяне на фактите и на производството

- 1 Жалбоподателите АQ, ВO и СP са изследователи, наети по срочен договор в Università di Perugia от няколко години.
- 2 Те са поискали от този университет да приложи процедурите за назначаването им за неопределено време в съответствие с член 20, алинея 1 от Законодателен декрет № 75/2017.
- 3 С известия от 11 и 19 април 2018 г. Università di Perugia отхвърля исканията на жалбоподателите с мотива, че дори въз основа на циркулярно писмо № 3/2017 на министъра предвидената в посочения член 20 процедура по никакъв начин не е изменила предходната правна уредба относно служебното правоотношение на университетски преподаватели и изследователи.

- 4 Поради това жалбоподателите обжалват по съдебен ред, пред TAR Umbria, посочените по-горе известия и циркулярно писмо.
- 5 TAR отхвърля жалбите с решение от 20 март 2019 г. Тази юрисдикция приема по-специално, че предвидената в член 20, алинея 1 от Законодателен декрет № 75/2017 процедура представлява изключение от принципа за достъп чрез публичен конкурс, който е общият принцип в публичната служба, и че макар да не изключва изрично категорията на университетските изследователи на срочен договор, посоченият член 20 е неприложим за тях.
- 6 Тогава жалбоподателите подават жалба до запитващата юрисдикция.
- 7 Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca и Università di Perugia [Министерски съвет, Министерство на просветата, висшето образование и научните изследвания и Университетът на Перуджа] искат жалбата да бъде отхвърлена.

Основни доводи на страните в главното производство

- 8 Жалбоподателите считат, че член 20, алинеи 9 и 10 от Законодателен декрет № 75/2017 не изключва университетските изследователи на срочни трудови договори от процедурата по стабилизиране на временните работни места, въведена с този член. Доказателство за това е член 29, алинея 2, буква d) от Законодателен декрет № 81/2015, който установява общи правила за срочните трудови правоотношения, без изрично да изключва посочените университетски изследователи. Това не се опровергава нито от член 3 от Законодателен декрет 165/2001, изменен с член 22, алинея 16 от Законодателен декрет № 75/2017 — който само уточнявал запазването без промени на всички действащи правила относно трудовото правоотношение на преподавателите и университетските изследователи и тяхното преминаване към системата на труд, наречен „по договор“ — нито от текста на посочения член 20, който, позовавайки се на възможността администрациите да наемат лица „по срочен трудов договор“, а не само „по договори за неопределено време“, се отнася до всички временни работници, включително държавни служители, които „не са наети по договор“ и следователно университетските изследователи на срочен трудов договор.
- 9 Според жалбоподателите, ако се приеме, че член 20, алинея 1 от Законодателен декрет № 75/2017 е неприложим за изследователите на срочен трудов договор, той би бил в противоречие с италианската конституция, както и с Рамковото споразумение, което е част от Директива 1999/70/ЕО, тъй като изследователите на срочен договор, които са на служба в научноизследователските институции, за чиито трудови правоотношения важат горепосочените правила за стабилизиране, ще бъдат третираны по-благоприятно от университетските изследователи, въпреки липсата на сериозни различия между дейностите, извършвани от тези две категории изследователи. Освен това университетските изследователи не могли да

упражняват в пълна степен свободата си на изследвания поради несигурността на трудовото им правоотношение.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 10 Запитващата юрисдикция съзнава, че с оглед на правната уредба на Съюза в областта на стабилността на трудовата заетост, трудовият договор за неопределено време представлява идеален, обичаен и преобладаващ вид договор, докато срочният договор представлява изключителен вид договор. В това отношение запитващата юрисдикция припомня Решение на Съда по дело C-331/17, в което той установява незаконосъобразността на италианската правна уредба на срочната работа (в конкретния случай на оперите) поради противоречие с правото на Съюза, като подчертава, че за да се предотврати злоупотребата от използването на срочната работа, клауза 5 от Рамковото споразумение, което се съдържа в Директива 1999/70, налага да се приеме една от трите предвидени в нея мерки за закрила (посочване на причините за използване на срочни трудови правоотношения; максимална продължителност на трудовото правоотношение; таван за подновяванията). Следователно национална разпоредба, която разрешава неограничено във времето използване на последователни срочни трудови договори, не е допустима.
- 11 Освен това съгласно практиката на Съда понятието „обективни причини“, с което си служи клауза 5, параграф 1, буква а) от Рамковото споразумение, се отнася до точни и конкретни обстоятелства, които характеризират определена дейност, поради което сами по себе си могат да обосноват използването на последователни срочни трудови договори. Тези обстоятелства могат да произтичат по-конкретно от специфичното естество на задачите, за чието изпълнение са сключени въпросните трудови договори, и от присъщите на тези задачи особености или съответно от преследването на законосъобразна цел на социалната политика на държава членка. Липсата на сериозно доказване на обективността на причините, обосноваващи многократното използване на срочни трудови правоотношения, свидетелства за злоупотреба при използването на такива форми на несигурна заетост.
- 12 Въпреки това запитващата юрисдикция посочва, че в хипотеза като тази на научните изследвания в университетите времевите ограничения на трудовите правоотношения са в съответствие с вида работа, извършвана в рамките на университетските научни изследвания. Всъщност става въпрос за провеждане на точно определени направления на научноизследователска дейност, които трябва да се завършат в определен срок, както и за учебни задачи, съизмерими с продължителността и организацията на университетските курсове. Липсата на предвидимост на съдържанието и на продължителността на университетските научни изследвания

представлявала обективна причина, оправдаваща временния характер на трудовите правоотношения на университетските изследователи.

- 13 Запитващата юрисдикция припомня също, че италианският Corte costituzionale (Конституционен съд) е приел, че мерките в Законодателен декрет № 368/2001 за транспониране на Директива 1999/70/ЕО са съвместими с организацията на публичната служба, при условие че договорът не се преобразува в безсрочно правоотношение и че съществува само право на равностойно обезщетение за вреди (Конституционен съд, определение № 207 от 2013 г.). Запитващата юрисдикция отбелязва също, че дори след отмяната на посочения по-горе законодателен декрет с член 21 от Законодателен декрет № 81/2015 — който намалява на 24 месеца максималния срок на срочния договор — гарантираната от принципа за провеждане на публичен конкурс система за гарантиране на полагането на труд в публичната служба, която може да бъде дерогирана само поради изключителни и еднократни причини от колективен интерес, не е отпаднала.
- 14 Според запитващата юрисдикция, като се има предвид особеното естество на взаимоотношенията между университетите и изследователите на срочни договори, в тази хипотеза не може да се предвиди пряко и автоматично прилагане на Рамковото споразумение само поради повторемостта на срочните трудови правоотношения или неспазването на максималния срок, тъй като подобно решение би засегнало автономията на университетите. Във връзка с това запитващата юрисдикция изтъква принципа, потвърден от Съда в определението по дело С-3/10, точка 51, именно относно ограниченията за преобразуване на трудовото правоотношение, предвидени в член 36 от Законодателен декрет № 165/2001, който не се счита за противоречащ на клауза 5 от Рамковото споразумение, доколкото са предвидени „[...] в разглеждания сектор други ефективни мерки за избягване и при необходимост санкциониране на злоупотребите при използването на последователни срочни трудови договори [...]“.
- 15 Запитващата юрисдикция е наясно, че национална разпоредба, която се ограничава до разрешаване по съвсем общ и абстрактен начин повторемостта на срочни трудови договори, не отговаря на обективните изисквания, необходими за обосноваване на такива договори, и е много дискриминационна (вж. решение на Съда от 26 януари 2012 г., Küçük, С-586/10, точки 27, 28 и 29 и цитираната съдебна практика) и напълно несъвместима с целта и полезния ефект на Рамковото споразумение (вж. също решения на Съда от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др., С 22/13, С 61/13—С 63/13 и С 418/13 и от 25 октомври 2018 г., Sciotto/Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, С 331/17).
- 16 Запитващата юрисдикция обаче иска да се установи дали, за да запази свободата на научните изследвания и своята функционална самостоятелност, университетската организация сама по себе си не съдържа вече обективните причини, оправдаващи подновяването на функциите на самите

изследователи във връзка с особеното естество на университетското назначаване и на научноизследователската дейност.

- 17 По преюдициалните въпроси запитващата юрисдикция изяснява посочените по-долу аспекти.
- 18 На първо място, фактът, че университетските изследователи на срочни договори не са упоменати в член 20 от Законодателен декрет № 75/2017, произтича от текста на член 22, алинея 16 от него, който изменя по този въпрос член 3, алинея 2 от Законодателен декрет № 165/2001, като включва трудовите правоотношения на изследователите, които не са наети по договор в публичната служба. Следователно би било излишно изрично посочените изследователи да се изключат и от адресатите на посочения член 20, чиято основна цел е да уреди единствено публичната служба „по договор“.
- 19 Освен това не било дискриминационно недопускането на тези университетски изследователи до предвидените в член 20 от Законодателен декрет № 75/2017 процедури спрямо допускането до същите процедури на изследователите в научноизследователските институции, тъй като двете категории се различават както по разнообразието на изпълняваните от тях задачи (първите, за разлика от вторите, изпълняват и преподавателски задачи), така и по отношение на различния референтен правен режим (вторите са сред договорно наетите държавни служители).
- 20 Запитващата юрисдикция посочва, че член 24, алинея 1 от Закон № 240/2010 изглежда не съдържа необходимите „обективни и прозрачни“ критерии, а се ограничава до това да постави условието срочният договор да е съвместим с наличните програмни ресурси.
- 21 От логическа гледна точка обаче *първо* би следвало да се появи обективната нужда на университета да сключи срочен договор за изследователски нужди, а *след това* — мобилизирането на необходимите за финансовото покритие ресурси. По този въпрос Съдът счита, че евентуалните бюджетни нужди могат да обосноват избора на социална политика на държава членка и да повлияят на естеството или обхвата на мерките, които тя възнамерява да приеме, с уточнението, че сами по себе си те не представляват преследвана от тази политика цел и следователно не могат да обосноват липсата на каквато и да е мярка за предотвратяване на злоупотребата с последователни срочни трудови договори по смисъла на посочената клауза 5, параграф 1 (вж. освен дело C-22/13, посочено по-горе, също и определение от 21 септември 2016 г., Popescu, C-614/15, т. 63).
- 22 По подобен начин, подчиняването на възможността за подновяване за две години на обикновена „положителна оценка за извършената преподавателска и научноизследователска работа“ също не позволява да се приеме, че е удовлетворена необходимостта университетът да установи и да

следва „обективни и прозрачни критерии, за да провери дали подновяването на такива договори действително отговаря на реална потребност, дали е годно за постигане на преследваната цел и дали е необходимо в това отношение“. Ето защо предвиденото в член 24, алинея 3 от Закон № 240/2010 също създава реален риск от злоупотреба със срочни трудови договори и следователно изглежда несъвместимо с целта и полезния ефект на Рамковото споразумение.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ