

Дело C-59/22**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

27 януари 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Испания)

Дата на акта за преюдициално запитване:

22 декември 2021 г.

Жалбоподател:

MP

Отвeтник:

Consejería de Presidencia

Предмет на главното производство

Социална политика — Директива 1999/70/ЕО — 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) — Клаузи 2 и 5 — Публичен сектор — Работник на непълно работно време от вертикален цикличен тип за неопределен срок без постоянно назначение — Мерки за предотвратяване и санкциониране на злоупотребата с последователни срочни трудови договори и правоотношения — Критерии

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициално запитване — Член 267 ДФЕС — Съвместимост на национална разпоредба и национална съдебна практика с Директива 1999/70/ЕО

Преюдициални въпроси

А) Следва ли за целите на клауза 2 от споразумението, съдържащо се в приложение към 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), работникът по трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение („indefinido по fijo“), описан в акта за преюдициално запитване, да се счита за „работник на срочен трудов договор“, попадащ в приложното поле на Рамковото споразумение, и по-специално на клауза 5 от него?

Б) При утвърдителен отговор на първия въпрос, следва ли за целите на прилагането на клауза 5 от Рамковото споразумение, съдържащо се в приложение към Директива 1999/70/ЕО, да се счита, че е налице „последователно използване“ на срочни трудови договори или последователни подновявания в случай на работник по трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение, сключен с публичен орган, когато този договор е с неопределена продължителност и неговото действие е обвързано с провеждането на процедура за подбор и заемане на длъжността, което ще доведе до прекратяването му, при условие че тази процедура за подбор не е проведена за времето от възникване на трудовото правоотношение до първото тримесечие на 2021 г.?

В) Следва ли клауза 5 от Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между CES, UNICE и СЕЕР, да се тълкува в смисъл, че не допуска тълкуване на член 15.5 от Estatuto de los Trabajadores (Статут на работниците) (чиято цел е изпълнение на Директивата, поради което установява максимална продължителност от 24 месеца на всички последователни срочни трудови договори на работника за референтен период от 30 месеца), съгласно което периодите на заетост по трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение не се вземат предвид, доколкото това означава, че спрямо този вид правоотношения няма да се прилага никакво ограничение нито по отношение на продължителността, броя или основанието за техните подновявания, нито спрямо уреждането им с други договори?

Г) Следва ли клауза 5 от споразумението, съдържащо се в приложение към Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между CES, UNICE и СЕЕР, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която не установява никакво ограничение (по отношение на броя, продължителността или основанията) за изричните или мълчаливи подновявания на определен вид срочни трудови договори, каквито са договорите за неопределен срок без постоянно назначение в публичния

сектор, и която предвижда ограничение само на общата продължителност на такъв договор, последван от друг вид срочни трудови договори?

Д) Следва ли, при положение че липсва правна уредба, приета от испанския законодател, която да ограничава изричните или мълчаливи подновявания на правоотношенията с работници по трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение, да се приеме за нарушение на клауза 5 от споразумението, съдържащо се в приложение към Директива 1999/70/ЕО, случаят на работник в публичния сектор като разглеждания в главното производство, който работи по такъв трудов договор, чиято продължителност никога не е била посочвана или конкретизирана, а действието му е продължено до 2021 г. без да е обявена нито една процедура за подбор за заемане на длъжността и преустановяване на положението на срочна заетост?

Е) Може ли да се приеме, че националното законодателство предвижда достатъчно възпиращи мерки по отношение на използването на последователно сключване или подновяване на срочни трудови договори в нарушение на клауза 5 от Рамковото споразумение, които мерки отговарят на критериите, установени в практиката Съда с решение от 7 март 2018 г. по дело С-494/16, Santoro и решение от 8 май 2019 г. по дело С-494/17, Rossato, що се отнася до обезщетяването на претърпените от работника вреди посредством *restitutio in integrum*, при положение че това законодателство предвижда единствено обезщетение в установен размер и на обективно основание (трудовето възнаграждение за 20 дни за всяка година трудов стаж, но не повече една годишна заплата), но не предвижда допълнително обезщетение, предназначено да поправи изцяло причинената вреда, ако същата надвишава този размер?

Ж) Може ли да се приеме, че националното законодателство съдържа достатъчно възпиращи мерки по отношение на използването на последователно сключване или подновяване на срочни трудови договори в нарушение на клауза 5 от Рамковото споразумение, които мерки отговарят на критериите, установени в практиката Съда с решение от 7 март 2018 г., С-494/16, Santoro и решение от 8 май 2019 г., С-494/17, Rossato, що се отнася до претърпяната от работника вреда, при положение че това законодателство предвижда единствено обезщетение, което се изплаща при прекратяване на договора след заемане на съответната длъжност в резултат на процедура за подбор, но не предвижда никакво обезщетение по време на действие на договора като алтернатива на признаването му за безсрочен трудов договор? Следва ли по спор, в който се разглежда единствено постоянният характер на трудовото правоотношение, без да е налице прекратяване на договора, на работника да се признае право на обезщетение за вреди, причинени от срочния характер на това правоотношение като алтернатива на обявяването му за постоянно?

З) Може ли да се приеме, че националното законодателство съдържа достатъчно възпиращи мерки по отношение на публичните органи и публичноправните образувания за използването на последователни срочни трудови договори или подновявания на такива договори в нарушение на клауза 5 от Рамковото споразумение, с които мерки се цели предотвратяване и санкциониране на злоупотребата с използването на последователни срочни трудови договори от страна на работодателите спрямо други работници, включително за в бъдеще, и които отговарят на критериите, установени в практиката Съда с решение от 7 март 2018 г., C-494/16, Santoro и решение от 8 май 2019 г., C-494/17, Rossato, при положение че тези мерки се съдържат в правни разпоредби, въведени след 2017 г. (допълнителна разпоредба 34 от Ley 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (Закон 3/2017 за общия държавен бюджет за 2017 г.) от 27 юни 2017 г., допълнителна разпоредба 43 от Ley 6/2018 Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (Закон 6/2018 за общия държавен бюджет за 2018 г.) от 3 юли 2018 г. и Real Decreto-ley 14/2021 (Кралски декрет-закон 14/2021) от 6 юли 2021 г.), които предвиждат ангажиране на отговорност за „неправомерни действия“, но тази отговорност не е конкретизирана, а се прави само общо препращане към закони, които не са изрично посочени, като не е установен нито един конкретен случай на търсене на отговорност в контекста на хиляди съдебни решения, с които работници се признават за работещи по трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение поради нарушение на правните разпоредби относно срочните трудови договори?

И) Ако посочените разпоредби бъдат приети за достатъчно възпиращи и предвид обстоятелството, че същите са приети за първи път през 2017 г., допустимо ли е тяхното прилагане с цел да не се допуска преобразуването на трудовите договори в постоянни, при положение че условията за това преобразуване поради нарушение на клауза 5 от Рамковото споразумение са възникнали по-рано или обратното — това предполага прилагане на тези разпоредби с обратно и отменително действие?

Й) Ако бъде прието, че в испанското законодателство не съществуват достатъчно възпиращи мерки, следва ли последицата от нарушението на клауза 5 от Рамковото споразумение, съдържащо се в приложение към Директива 1990/70/ЕО, от страна на даден работодател да бъде признаването на съответното правоотношение за трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение или трудовият договор трябва да бъде признат за безсрочен?

К) Следва ли преобразуването на трудовия договор в безсрочен на основание на Рамковото споразумение, съдържащо се в приложение към Директива 1999/77/ЕО и практиката на Съда във връзка с нейното тълкуване да се извършва дори това преобразуване бъде счетено за противоречащо на членове 23.2 и 103.3 от Constitución Española (Конституцията на Испания), ако тълкуването на тези разпоредби е в смисъл, че достъпът до заетост в публичния сектор, включително по трудови правоотношения, се предоставя

единствено след като кандидатите преминат конкурсна процедура за подбор, в която се прилагат принципите на равнопоставеност, на признаване на заслугите и на способностите и на публичност?

Л) Следва ли преобразуването на трудовия договор в безсрочен на конкретния работник да не намери приложение, поради факта че със закон е предвидено провеждането на конкурсни процедури за постоянно назначение на длъжностите, заемани по срочни трудови правоотношения и е публикувано обявление за длъжността, заемана от този работник, отчитайки обстоятелството, че в тези процедури трябва да се гарантира „спазването на принципите на свободна конкуренция, на равнопоставеност, на признаване на заслугите и на способностите и на публичност“ и следователно работникът, спрямо когото е използвано последователно сключване или подновяване на срочни договори, може да не бъде постоянно назначен на заеманата от него длъжност поради възлагането ѝ на друго лице, в който случай трудовият му договор ще бъде прекратен при обезщетение, изчислено на база трудовото възнаграждение за 20 дни за всяка година трудов стаж, но не повече от една годишна заплата?

М) Следва ли работникът, дори да не е уволнен, да има право на обезщетение в посочения или по-висок размер — който, ако не е законоустановен, да бъде определен от съда — поради използването на последователни сключвания или подновяване на трудовия му договор в нарушение на клауза 5 [от Рамковото споразумение]?

Н) От значение ли е за всичко изложено обстоятелството, че в случая става въпрос за трудово правоотношение от вертикален цикличен тип по договор за неопределен срок, което се е трансформирало в поредица от срочни трудови договори, сезон след сезон, както се посочва в жалбата на работника?

Съдебна практика и разпоредби от правото на Съюза, на които се прави позоваване

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“); членове 1 и 2, клаузи 2, 3 и 5 от приложението.

Решения на Съда от 7 септември 2006 г., C-53/04, Marrosu и Sardino, и C-180/04, Vassallo; от 4 юли 2006 г., C-212/04, Adeneler и др.; от 15 април 2008 г., C-268/06, Impact; от 23 април 2009 г. по съединени дела C-378/07—C-380/07, Angelidaki и др.; от 26 януари 2012 г., C-586/10, Küçük; от 8 март 2012 г., C-251/11, Huet; от 13 март 2014 г., C-190/13, Márquez Samohano; от 3 юли 2014 г. по съединени дела C-362/13, C-363/13 и C-407/13, Fiamingo и

др.; от 26 ноември 2014 г. по съединени дела C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13, Mascolo и др.; от 26 февруари 2015 г., C-238/14, Комисия/Люксембург; от 14 септември 2016 г., C-184/15 и C-197/15, Martínez Andrés и Castrejana López, и C-16/15, Pérez López; от 7 март 2018 г., C-494/16, Santoro; от 25 октомври 2018 г., C-331/17, Sciotto; от 8 май 2019 г., C-494/17, Rossato Conservatorio di Musica F.A. Bonporti; от 22 януари 2020 г., C-177/18, Baldonado Martín; от 19 март 2020 г. по съединени дела C-103/18 и 429/18, Sánchez Ruiz и др.; от 11 февруари 2021 г., C-760/18, M.V и др. (Последователни срочни трудови договори в публичния сектор); и от 3 юни 2021 г., C-726/19, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, както и определения от 11 декември 2014 г., C-86/14, León Medialdea; и от 21 септември 2016 г., C-614/15, Popescu.

Релевантна съдебна практика и разпоредби от националното право

Испански правен режим на срочните трудови договори и последиците от неизпълнението: преобразуване на договора в безсрочен

Член 15 от Estatuto de los Trabajadores (Статут на работниците) в редакцията му, одобрена с Real Decreto Legislativo 2/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Кралски законодателен декрет 2/2015 за одобряване на преработения текст на Закона относно статута на работниците) от 23 октомври 2015 г. (наричан по-нататък „Статутът на работниците“):

„3. Сключените при заобикаляне на закона срочни договори се считат за безсрочни.

[...]

5. Без да се засягат разпоредбите на параграф 1, буква а) и параграфи 2 и 3 от настоящия член, работниците, наети на работа със или без прекъсване над 24 месеца за период от 30 месеца на една и съща или на различни длъжности в едно и също предприятие или група от предприятия в рамките на най-малко два срочни трудови договора било то пряко, или чрез предприятие, осигуряващо временна работа, и при еднакви или различни договорни условия за определен срок, придобиват качеството на работници на безсрочен трудов договор.

[...]

6. Без да се засягат особените правила за прекратяване на договорите и изрично установените правила за договорите за обучение, работниците на временни или срочни трудови договори имат същите права като работниците на безсрочни трудови договори. Доколкото това е в съответствие с естеството им, в законови и подзаконови нормативни

актове и в колективни трудови договори тези права се предоставят пропорционално на прослуженото време.

[...]“.

Действащата законова уредба се основава на принципа, че обичайният трудов договор е договорът за неопределен срок (наричан още безсрочен) и че в определени случаи работодателите и работниците могат да сключват срочни трудови договори.

Съгласно съдебната практика, злоупотребата с наемането по срочни трудови договори води до тяхното признаване за постоянни. В този контекст, понятията за трудов договор за неопределен срок и безсрочен трудов договор са правни термини с еднакво и равностойно значение. Практиката на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) отрича тази равностойност по отношение на публичната администрация, където се прави разграничение между безсрочен трудов договор и трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение (познат като „indefinido no fijo“).

Ограничение на последователните срочни трудови договори

Някои срочни трудови договори са изключени от приложното поле на член 15, параграф 5 от Статута на работниците и не се вземат предвид при изчисляване на установените срокове (по-специално, договорите за временно заместване) Освен това, установеният в посочената разпоредба срок не се прилага в случаите на един-единствен договор, независимо от неговата продължителност. Тази разпоредба се прилага и по отношение на публичната администрация. Не съществува изрична законова разпоредба, която да определя дали предвиденото в посочения член ограничение за последователни срочни трудови договори засяга работниците в публичния сектор, признати за работещи по договор за неопределен срок без постоянно назначение.

Конституционните принципи на равен достъп до публичните длъжности, на признаване на заслугите и на способностите и на публичност: тяхната неприложимост спрямо лицата, работещи по трудово правоотношение

Constitución Española (Конституцията на Испания), член 23, параграф 2 (право на достъп до публичните длъжности при условията на равнопоставеност) и член 103, параграф 3 (принципи на признаване на заслугите и на способностите при достъпа до публични длъжности)

Достъпът до публични длъжности при условията на равнопоставеност означава, че същият трябва да се осигурява по конкурентен начин, чрез публично проведена процедура, в която могат да участват свободно всички желаещи граждани, които отговарят на установените във всеки отделен случай условия, като подборът се извършва при спазване на принципите на признаване на заслугите и на способностите.

Персоналът в публичната администрация се състои от държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение в съответствие с трудовото законодателство. Съгласно установената практика на Tribunal Constitucional (Конституционен съд, Испания), основното право, признато в член 23, параграф 2 от Конституцията, е неприложимо спрямо лицата, работещи по трудово правоотношение в публичната администрация. Tribunal Supremo (Върховен съд) в отделни случаи следва този критерий. Същевременно, макар да не задължава публичната администрация да прилага принципите на публичност и на признаване на заслугите и на способностите при наемането на персонал по трудови правоотношения, Конституцията не забранява това да бъде предвидено със закон. Такъв е случаят с Estatuto Básico del Empleado Público (Основен статут на служителите в публичната администрация), който понастоящем предвижда, че процедурите за подбор на персонал, нает по трудови правоотношения са публични и се ръководят от принципите на равнопоставеност, на признаване на заслугите и на способностите.

Фигурата на работника по трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение в практиката на Tribunal Supremo (Върховен съд)

За разлика от Tribunal Constitucional (Конституционен съд), Tribunal Supremo (Върховен съд) е приел, че достъпът до публични длъжности по трудово правоотношение попада в приложното поле на член 23, параграф 2 и член 103, параграф 3 от Конституцията, поради което същият трябва да се осъществява при условията на публичност и при спазване на принципите на равнопоставеност, на признаване на заслугите и на способностите. От това следва, че когато дадена публична администрация използва неправомерно сключването на срочни трудови договори, предвидената от законодателя последица (т.е., превръщане на трудовото правоотношение на работника в безсрочно) трябва да отстъпи пред необходимостта да се гарантира, че заеманата от съответния работник длъжност ще бъде предложена публично в процедура, която гарантира спазването на конституционните принципи.

Tribunal Supremo (Върховен съд), с възприемането на едно широко тълкуване на понятието „публична длъжност“ (обратно на възприетото от Tribunal Constitucional (Конституционен съд) и с включването в него на лицата, работещи по трудови правоотношения, придава на установената от съдебната практика фигура на работник по договор за неопределен срок без постоянно назначение различен характер от този на работника на безсрочен трудов договор.

Следователно, работникът в публичната администрация по договор за неопределен срок без постоянно назначение се различава от работника на безсрочен трудов договор по това, че прекратяването на договора на последния се подчинява на общите основания и условия, предвидени в Статута на работниците, докато спрямо действието на правоотношението на работника по договор за неопределен срок без постоянно назначение се прилага още едно основание за прекратяване: администрацията работодател

е задължена да проведе законосъобразна процедура за заемане на длъжността, спазвайки принципите на публичност, на равнопоставеност, на признаване на заслугите и на способностите. След заемане на длъжността, правоотношението на работника по договор за неопределен срок без постоянно назначение се прекратява, освен ако този работник не взел участие в процедурата за подбор за заеманата от него длъжност и е спечелил конкурса.

Тази фигура, създадена от съдебната практика, е масово прилагана по делата на работници в публичната администрация, поради което в обхвата ѝ попадат всякакви хипотези, при които работодателят е публичен орган и трудовото законодателство го задължава да признае постоянния характер на трудовото правоотношение на работник, нает в съответствие с това законодателство. В тези случаи, вместо предвиденото в трудовото законодателство признаване на трудовото правоотношение за безсрочно, работникът се обявява за работещ по договор за неопределен срок без постоянно назначение, а съответната администрация се задължава да проведе процедура за заемане на съответната длъжност в съответствие със закона. При определянето на лице, което да заеме тази длъжност, правоотношението на работника по договор за неопределен срок без постоянно назначение се прекратява.

Масовото разпространение на описаната фигура е довело до наличието на огромен брой работници, определени като работещи по договор за неопределен срок без постоянно назначение във всички публични сектори, което качество им е признато със съдебно решение.

Този голям брой се обяснява с факта, че през годините публичната администрация системно не е изпълнявала задължението си да провежда процедури за подбор за заемане на длъжностите, заемани от работници, на които по съдебен ред е признато качеството на работещи по трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение, което в повечето случаи се е дължало най-вече на бюджетни ограничения. Въпреки настояването на съдилищата, разглеждащи трудовоправни спорове, публичната администрация да изпълнява задължението си за провеждане на съответните процедури за подбор за заемане на длъжностите, изпълнявани от работници на договор за неопределен срок без постоянно назначение, съдебните произнасяния в този смисъл са лишени от правна сила, тъй като за целта е необходимо провеждането на тези процедури да бъде включено в годишното обявление за свободни длъжности в публичната администрация. Административните съдилища, които са компетентни да се произнасят по евентуалните нарушения във връзка с обявяването на свободни длъжности в публичната администрация, са приели това задължение за несъществуващо, позовавайки се на правото на самоорганизация на администрацията. Наред с това, обявлението за свободни длъжности в публичната администрация може да бъде обявено за незаконно, ако броят на обявените работни места надхвърля предвиденото в бюджетните закони, а съгласно Основния статут

на служителите в публичната администрация, неговото действие е обвързано с тригодишен преклузивен срок.

Що се отнася до квалификацията на договора за неопределен срок без постоянно назначение като срочен или безсрочен трудов договор, Tribunal Supremo (Върховен съд) първоначално приема, че положението на работниците на такъв договор е сравнимо с това на срочно наети работници по договор за временно заместване до заемане на вакантно работно място („contrato de interinidad por vacante“). Тъй като за последния договор законът не предвижда никакво обезщетение при неговото прекратяване поради заемане на съответната длъжност, Tribunal Supremo (Върховен съд) не признава право на обезщетение при прекратяването на същото основание на договорите за неопределен срок без постоянно назначение.

Това приравняване губи смисъла си от момента, в който Tribunal Supremo (Върховен съд) признава на работниците по договор за неопределен срок без постоянно назначение правото да участват в процедурите за вътрешна мобилност в рамките на администрацията при същите условия като работниците на безсрочен трудов договор — право, което им е предоставено след признаването им за работници на срочен трудов договор по смисъла на Директива 1999/70, предполагащо прилагането на забраната за различно третиране спрямо работниците на безсрочен трудов договор. Според Tribunal Supremo (Върховен съд), работниците на договор за неопределен срок без постоянно назначение не са обвързани с конкретна свободна длъжност или работно място, за разлика от работниците по договор за временно заместване до заемане на вакантно работно място, които задължително са обвързани с вакантното работно място, за чието заемане са били изрично назначени.

Въпреки че все още съществуват някои въпроси (все още неразрешени от Tribunal Supremo (Върховен съд) що се отнася до момента, в който се приема, че конкретна длъжност е била предмет на процедура за подбор и кога тази длъжност се счита за заета, същият съд приема, че се касае за договори, обвързани със срок, а не с условие и че следователно това са срочни трудови договори, тъй като провеждането на процедура за заемане на длъжността не е факултативно за администрацията.

Tribunal Supremo (Върховен съд) е последователен в практиката си, с която приема работниците по договор за неопределен срок без постоянно назначение за работници на срочен трудов договор по смисъла на Директива 1999/70, въпреки че не посочва кой вариант на срочна заетост от уредените в испанското законодателство намира приложение (несъмнено, срочното правоотношение за заемане на вакантно работно място, което не предвижда никакво обезщетение при неговото прекратяване, трябва да бъде изключено). Tribunal Supremo (Върховен съд) е приел за приложима спрямо работниците по договор за неопределен срок без постоянно назначение разпоредбата на член 49, параграф 1, буква с) от Статута на работниците,

която предвижда обезщетение при прекратяване на договора в размер на трудовото възнаграждение за 12 дни за всяка година трудов стаж (без никакво ограничение на размера). Впоследствие, посоченият съд променя критерия си и приема за приложимо обезщетението в размер на трудовото възнаграждение за 20 дни за всяка година трудов стаж, но не повече от една годишна заплата, предвидено в член 53 от Статута на работниците за уволнения по икономически, технически, организационни или производствени причини, преценявайки, че съществува известно сходство между тези хипотези и прекратяването на договора поради заемане на длъжността.

В резултат на това в публичната администрация има три различни категории лица, наети по трудови правоотношения: работници на безсрочен трудов договор, работници по договор за неопределен срок без постоянно назначение и работници на срочен трудов договор, поради което правоотношението на работниците по договор за неопределен срок без постоянно назначение не е нито срочно, нито постоянно, а самостоятелна категория, която е съвсем същата като тази на работниците на безсрочен договор, с изключение на допълнителното основание за прекратяване на правоотношението, непредвидено за последните — законосъобразно заемане на длъжността — което би могло да бъде приравнено на обективно основание за прекратяване по член 52 от Статута на работниците и би дало на последните право на посоченото обезщетение в размер на трудовото възнаграждение за 20 дни за всяка година трудов стаж.

Фигурата на работника по договор за неопределен срок без постоянно назначение в испанското законодателство

По отношение на тази установена от съдебната практика фигура и нейният правен режим липсва изрична законова уредба, макар и същата изолирано да се появява в няколко отделни разпоредби.

На първо място, в допълнителна разпоредба 15 от Статута на работниците се повтаря задължението да се пристъпи към постоянно заемане на работните места, като се предвижда, че нарушението на ограничението за сключване на последователни срочни трудови договори води до признаване на правоотношението на засегнатия работник за договор за неопределен срок без постоянно назначение, а не за безсрочен трудов договор (макар тези понятия да не се споменават изрично). Следователно посочената разпоредба изключва мълчаливо от преценката за наличието на последователни срочни трудови правоотношения договорите за неопределен срок без постоянно назначение.

На второ място, Основният статут на служителите в публичната администрация признава три вида персонал, нает по трудови правоотношения, в зависимост от тяхната продължителност: на безсрочен трудов договор, на трудов договор за неопределен срок без постоянно

назначение и на срочен трудов договор. Следователно, в публичния сектор безсрочните трудови договори се различават от договорите за неопределен срок без постоянно назначение, които, на свой ред, се различават от срочните договори. Въпреки че законодателят не дава определение на тези понятия, съдебната практика категорично приема, че когато се говори за договори за неопределен срок се имат предвид работниците по договори за неопределен срок без постоянно назначение.

На трето място, допълнителна разпоредба 34 от Закон 3/2017 за общия държавен бюджет за 2017 г. от 27 юни 2017 г., заменена от допълнителна разпоредба 43 от Закон 6/2018 за общия държавен бюджет за 2018 г. от 3 юли 2018 г., прогласява изрично прилагането на принципите на равнопоставеност, на публичност, на признаване на заслугите и на способностите при достъпа до публични длъжности спрямо трудовите договори на наетия персонал и предвижда, че тези договори трябва да спазват разпоредбите на Статута на работниците и на останалото трудово законодателство, че признаването на качеството на работник по договор за неопределен срок без постоянно назначение трябва да се извършва единствено от съдилищата, както и че незаконосъобразните действия в тази област ще бъдат основание за ангажирането на отговорност (без да конкретизира нито тези действия, нито отговорността, като препраща общо към закони, които не са изрично посочени). Въпреки, че е включена в бюджетните закони, тази разпоредба е в сила за неопределен срок и се прилага спрямо действията, осъществени след влизането ѝ в сила.

На четвърто място, с Real Decreto-ley 14/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (Кралски декрет-закон 14/2021 за спешни мерки за намаляване на срочната заетост в публичния сектор) от 6 юли 2021 г. се правят няколко нововъведения. В Основния статут на служителите в публичната администрация е включена нова допълнителна разпоредба 17, в която е възпроизведено същото общо изискване за търсене на отговорност за незаконосъобразни действия и с която се регламентира една компенсация за лицата, наети по срочни трудови правоотношения, спрямо които е допуснато нарушение на максималната продължителност. Тази компенсация, правото на която възниква само при действително прекратяване на правоотношението, не замества евентуалното обезщетение за нарушение на конкретното трудово законодателство и се равнява на разликата между максималния размер на трудовото възнаграждение за 20 дни за всяка година трудов стаж, но не повече от една годишна заплата и евентуалното обезщетение за прекратяване на договора; размерът на компенсацията се изчислява единствено въз основа на договора, от който произтича нарушението и не се изплаща в случаите на дисциплинарно уволнение, обявено за законосъобразно, или на доброволно напускане. С посочения кралския декрет-закон се прави опит да се уреди положението на срочно наетия, но на практика — постоянен персонал, чрез процедури за постоянно заемане на длъжностите, които трябва да бъдат отворени за кандидати, различни от работниците, заемащи съответните

работни места и да се провеждат при спазване на принципите на свободна конкуренция, на равнопоставеност, на зачитане на заслугите и на способностите и на публичност. Посоченият кралски декрет-закон установява и една компенсация в размер на трудовото възнаграждение за 20 дни за всяка година трудов стаж, но не повече от една годишна заплата, в случай на прекратяване на договори в резултат на тези процедури, когато срочно наетият персонал не е преминал успешно съответната процедура за подбор, в която е взел участие в това си качество.

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Госпожа МР работи за Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid (правителство на Автономна област Мадрид, Испания) от 27 октомври 1994 г. Тя работи в службата за превенция на пожарите по време на летните кампании. С решение на Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Висш съд, Мадрид) от 27 декември 2007 г., жалбоподателката е призната за работник от вертикален цикличен тип по трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение, считано от датата на сключването му. С иск, предявен пред Juzgado de lo Social n.º 18 de Madrid (Съд по трудови и осигурителни спорове № 18, Мадрид), МР иска да бъде призната за щатен работник на безсрочен трудов договор за всички цели, както и да ѝ бъде изплатено обезщетение в размер на обезщетението за незаконно уволнение като компенсация за злоупотребата със срочни трудови договори. Посоченият съд отхвърля и двете искания, първото от които поради уважаване на възражението за наличие на сила на пресъдено нещо.
- 2 Г-жа МР подава въззивна жалба срещу решението на Juzgado de lo Social пред запитващата юрисдикция — Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Висш съд, Мадрид), отделение по трудови и осигурителни спорове. Запитващата юрисдикция приема, че за да се произнесе по жалбата, с която е сезирана, е необходимо да се установи правилното тълкуване на клауза 5 от 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), съдържащо се в приложение към Директива 1999/70 (наричано по-нататък „Рамковото споразумение“), поради което спира производството и постановява отпращането на няколко преюдициални въпроса до Съда.

Основни твърдения на страните в главното производство

- 3 Жалбоподателката твърди по-специално че е налице нарушение на Директива 1999/70, като се позовава на решение на Съда от 3 юни 2021 г., постановено по дело C-726/19, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA). Тя твърди, че предоставя услугите си всяка лятна кампания от 1994 г. насам и че през 27-те години,

които работи, не е проведен нито един конкурс. Според жалбоподателката, администрацията нееднократно е нарушавала закона, което съгласно член 15 от Статута на работниците е основание тя да бъде призната за работник на безсрочен трудов договор като санкция спрямо ответната администрация за злоупотребата ѝ с незаконно сключване на договори, както и да ѝ бъде платено претендираното обезщетение.

- 4 Жалбоподателката твърди, че макар да ѝ е признато качеството на работник, от вертикален цикличен тип по договор за неопределен срок без постоянно назначение, това понятие е създадено от съдебната практика, както и че трудовото ѝ правоотношение е по срочен трудов договор, който се повтаря във времето всяка година. Тя твърди, че договорът е сключен в нарушение на закона и че работното ѝ място е трябвало да бъде заето от персонал на безсрочен трудов договор (държавен служител или лице по трудово правоотношение), като в момента, в който това се случи, нейният договор ще бъде прекратен. Според жалбоподателката, договорът ѝ е срочен трудов договор с неопределена, но сигурна дата на прекратяване и като такъв, същият попада в приложното поле на Директива 1999/70 и практиката на Съда в това отношение.
- 5 Жалбоподателката твърди, че администрацията не е изпълнила задължението си да попълни свободните длъжности, заемани от работници на трудов договор за временно заместване или на срочен трудов договор, чрез обявяването на процедури за подбор или на конкурсни процедури, както и че Испания не е приела мерки за предотвратяване на злоупотреби, произтичащи от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения. Твърди също, че независимо от невъзможността за нея да бъде призната за държавен служител, съществува възможност трудов договор като нейния да бъде обявен за безсрочен, тъй като Tribunal Constitucional (Конституционен съд) е предоставил тълкуване, съгласно което в обхвата на защита на член 23, параграф 2 и член 103, параграф 3 от испанската конституция не попадат назначенията по трудов договор, а само достъпът до длъжностите на държавните служители.
- 6 Публичната администрация ответник моли жалбата да бъде отхвърлена.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 7 Въпросите, свързани с тълкуването и прилагането на правото на Съюза, които се поставят, са следните: на първо място, дали работниците, чиито трудови правоотношения са признати за договор за неопределен срок без постоянно назначение, попадат в приложното поле на Рамковото споразумение; на второ място, при утвърдителен отговор, дали продължаването на договор за неопределен срок без постоянно назначение за дълъг период от време представлява нарушение на клауза 5 от Рамковото споразумение; и на трето място, при утвърдителен отговор, какви трябва да

бъдат последиците от нарушението по отношение на работниците в испанския публичен сектор.

- 8 На първо място, по отношение на **приложното поле**, поставеният въпрос е дали даден работник, който в съответствие с критериите, установени с практиката на испанския Tribunal Supremo (Върховен съд), е признат за работник по договор за неопределен срок без постоянно назначение в публичната администрация, може да се приеме за „работник на срочен трудов договор“ за целите на приложението на Рамковото споразумение. Първоначално Tribunal Supremo (Върховен съд) приема тези работници за работещи по срочен трудов договор, съпоставими с работниците по трудов договор за временно заместване до заемане на вакантно работно място; след това, същият съд защитава становището, че става въпрос за срочни трудови договори с особен характер, като междувременно постановява, че в публичния сектор съществуват три категории работници: на безсрочен трудов договор, на трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение и на срочен трудов договор. Впоследствие, Tribunal Supremo (Върховен съд) приема посочените работници на трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение за работници на срочен трудов договор.
- 9 Испанското законодателство също разграничава три вида персонал в публичната администрация: постоянно нает, нает по договор за неопределен срок и срочно нает персонал.
- 10 Практиката на Съда, от своя страна, е неясна. Запитващата юрисдикция счита, че в определението по дело C-86/14, León Medialdea, предпоставката, от която се изхожда при тълкуването на испанското право е неправилна, тъй като когато даден работник като жалбоподателката в главното производство бъде признат за работник по договор за неопределен срок без постоянно назначение, това признаване замества договорите, по които евентуално е бил страна преди това, а трудовото правоотношение се трансформира в такова за неопределен срок без постоянно назначение. Срочните трудови договори престават да действат, независимо че придобитият въз основа на тях трудов стаж се признава. В разглеждания случай е необходимо да се установи дали в качеството си на работник по договор за неопределен срок без постоянно назначение, жалбоподателката попада в приложното поле на Директива 1999/70.
- 11 Съгласно практиката на Съда, подходящата санкция при липсата на други мерки в законодателството е признаването на трудовият договор за безсрочен. Въпреки това, в няколко решения на Съда (C-184/15, Martínez Andrés и Castrejana López и C-726/19, IMIDRA) за достатъчно се приема признаването на съответния договор за трудов договор за неопределен срок без постоянно назначение. Ако това становище бъде потвърдено, работникът по договор за неопределен срок без постоянно назначение няма да може да бъде признат за работник по трудов договор за определено време, тъй като

това би довело до абсурд. Според запитващата юрисдикция, би било абсурдно злоупотребата със сключването на срочни трудови договори да бъде санкционирана с трансформирането на правоотношението на засегнатия работник отново в срочно, макар и от друг вид. По същия начин би било абсурдно злоупотребата с използването на последователни договори за неопределен срок без постоянно назначение, работниците по които са били признати за наети по срочно трудово правоотношение, да бъде санкционирана с превръщането им в договори за неопределен срок без постоянно назначение, каквито те вече са. Запитващата юрисдикция не изключва възможността недостатъчното изясняване на фигурата на работника по договор за неопределен срок без постоянно назначение в предходните преюдициални запитвания — освен объркването, което предполага самото наименование на тази фигура („indefinido“ („за неопределен срок“) — да е причина Съдът да приеме неправилно в посочените решения, че става дума само за една разновидност на работника на безсрочен трудов договор. Така, запитващата юрисдикция отбелязва, че в други решения, постановени по случаи, които не са свързани с Испания (например, по дело C-494/16, Santoro), понятието „трудова договор за неопределен срок“ се използва като синоним на безсрочен трудов договор, което потвърждава тезата, че е възможно испанската терминология („contrato indefinido por fijo“ (трудова договор за неопределен срок без постоянно назначение) да предизвиква объркване относно естеството на договора.

- 12 Както вече бе посочено, ако не бъде признат за нает по срочно трудово правоотношение, работникът по договор за неопределен срок без постоянно назначение ще бъде самостоятелна фигура, която не е напълно сравнима с тази на работник на безсрочен трудов договор, тъй като оставането му на работа е поставено в зависимост от провеждането на процедура за подбор и заемане в съответствие със закона на длъжността, на която той е назначен, което, от друга страна, разкрива очевидни прилики с договора за временно заместване до заемане на вакантно работно място, независимо от различния характер на тези правоотношения.
- 13 Горните съображения обосновават отправянето на преюдициален въпрос А).
- 14 При утвърдителен отговор на първия въпрос, следва да се установи дали е налице хипотеза, която попада в обхвата на клауза 5 от Рамковото споразумение, чиято цел е да се предотврати „злоупотреба, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения“. В решение от 23 април 2009 г. по съединени дела C-378/07—C-380/07, Angelidaki и др. Съдът постановява, че клауза 5 не се прилага в случаите на единствен срочен трудов договор, а при подновявания или последователно сключване на срочни трудови договори. Съгласно решение от 3 юли 2014 г., постановено по съединени дела C-362/13, C-363/13 и C-407/13, Fiamingo и др., Рамковото споразумение не задължава държавите членки да приемат мярка, изискваща всеки първи или единствен

срочен трудов договор да е оправдан поради обективни причини, тъй като клауза 5 от това споразумение „се отнася само до предотвратяването на злоупотребата от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, тъй като изброените в точка 1, буква а) от посочената клауза обективни причини се отнасят само до „подновяването на такива договори или правоотношения“. А в решение от 22 януари 2020 г. по дело С-177/18, Baldonado Martín, Съдът постановява, че клауза 5 от Рамковото споразумение не се прилага, ако не бъде установено, че работникът е работил за работодателя по няколко служебни правоотношения или че по силата на испанското право трябва да се счита, че разглежданото в главното производство положение се характеризира с последователни срочни служебни правоотношения, както и че служебното правоотношение между страните в главното производство е първото и единствено служебно правоотношение, възникнало между тях, като работникът е заемал постоянно и непрекъснато една и съща длъжност.

- 15 В решение от 3 юни 2021 г. по дело С-726/19, IMIDRA, обаче, Съдът приема, че разглежданата клауза намира приложение в случаите на работник на срочен трудов договор до заемане на вакантно работно място, когато конкретната дата на прекратяване не е определена и всички условия за заемането на тази длъжност са останали неизпълнени, в резултат на което договарът е продължил действието си години наред, без заемането на длъжността да е осъществено. В този случай Съдът приема, че са налице мълчаливи подновявания на трудовия договор, в резултат на които същият попада в приложното поле на клауза 5 от Рамковото споразумение.
- 16 В това отношение, положението на работник на договор за неопределен срок без постоянно назначение е сходно на това на работника по договор за временно заместване до заемане на вакантно работно място, доколкото и в двата случая в договора няма определена дата на прекратяване, което е обусловено от заемането на свободната длъжност. Освен това и в двата случая провеждането на процедура за заемането на свободната длъжност е задължително за администрацията. Ето защо изглежда, че превишаването на сроковете, които би трябвало да се считат за нормални за заемането на съответната длъжност (в практиката на Tribunal Supremo след решение IMIDRA този срок е определен на три години за договори за временно заместване до заемане на вакантно работно място), и отлагането на провеждането на процедурата за подбор година след година, е равнозначно на използването на последователни срочни трудови договори, попадащи в приложното поле на клауза 5 от Рамковото споразумение.
- 17 Горните съображения обосновават отправянето на преюдициален въпрос Б)
- 18 На второ място, що се отнася до **констатацията за евентуалното неизпълнение на клауза 5 от Рамковото споразумение**, е необходимо да се направи разграничение между два вида неизпълнение: неизпълнение на нормативно установените задължения (по-конкретно, неприемането от

страна на държавите членки на законодателните мерки, предвидени в клауза 5 от Рамковото споразумение, преди 12 юли 2001 г.) — което в разглеждания случай означава, че администрацията не би могла обосновано да се позове на такова неизпълнение пред засегнатото лице, за да се освободи от отговорност — или нарушение на действително приетото от съответната държава национално законодателство (вътрешноправен въпрос, който не може да бъде предмет на преюдициално запитване).

- 19 По отношение на евентуалното неизпълнение на нормативно установени задължения следва да се има предвид, че клауза 5 от Рамковото споразумение задължава държавите членки, „[з]а да предотвратят злоупотреба, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения“, да въведат „една или повече от следните мерки: а) обективни причини, които оправдават подновяването на такива договори или правоотношения; б) максималната обща продължителност на последователните срочни трудови договори или правоотношения; в) броят на подновяванията на такива договори или правоотношения“.
- 20 Ако договорите за неопределен срок без постоянно назначение в публичния сектор бъдат признати за срочни трудови договори, същите трябва да бъдат включени в приетите от съответната държава мерки, за да се предотврати тяхното последователно използване. В случая с Испания, доколкото става въпрос за фигура, създадена от съдебната практика, в законодателството липсва систематична уредба и не са установени ограничения за подновяването на този вид договори под формата на обективни причини, максимален брой на подновяванията или максимална продължителност на конкретния договор.
- 21 Съществуват съмнения относно наличието на законодателна мярка, която да установява максимална продължителност на последователните срочни трудови договори и която да обхваща договорите за неопределен срок без постоянно назначение. Следва да се има предвид, че до приемането на Real Decreto-ley 5/2006 (Кралски декрет-закон 5/2006), с който се изменя член 15, параграф 5 от Статута на работниците, като се установят ограничения при сключването на последователни срочни трудови договори, в Испания не са приемани ограничения като това за максимална продължителност от 24 месеца за референтен период от 30 месеца, приложимо единствено в случаите, когато работникът е сключил с работодателя два или повече срочни трудови договора. Втората допълнителна разпоредба от посочения кралски декрет-закон предвижда, че същият се прилага считано от датата на влизането му в сила, т.е. от 15 юни 2006 г. Съгласно решение на Съда от 15 април 2008 г. по дело C-268/06, Impact, постановено от голям състав, обаче Директивата би била лишена от полезно действие, ако се допусне орган на държава членка, в качеството му на публичен работодател, да подновява договори за необичайно дълъг срок през периода между датата, на която изтича срокът за транспониране на Директивата (10 юли 2001 г.) и

датата на влизане в сила на закона за нейното транспониране, което би довело до лишаване на частноправните субекти за неразумно дълъг срок от възможността да се ползват от приетите от националния законодател мерки за транспониране на клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение. Следователно, следвайки този критерий, за целите на приложение на член 15, параграф 5 от Статута на работниците — или поне в редакцията, дадена му с Кралски декрет-закон 5/2006, когато става въпрос за публичен работодател, трябва да се вземат предвид всички договори, подписани от съответния работник след 10 юли 2001 г.

- 22 Липсва яснота обаче дали договорите за неопределен срок без постоянно назначение се вземат предвид при определяне на максималната продължителност на последователно сключени срочни трудови договори, установена в посочения член 15, параграф 5 от Статута на работниците, тъй като допълнителна разпоредба 15 от същия, когато става въпрос за публичната администрация, дава предимство на принципите на равнопоставеност, на признаване на заслугите и на способностите, и следователно запазва при всички положения нейното „задължение да пристъпи към заемане на съответните работни места чрез обичайните процедури, в съответствие с предвиденото в приложимото законодателство“. Ако изхождайки от тази разпоредба бъде възприето тълкуването, че договорите за неопределен срок без постоянно назначение са изключени от приложното поле на член 15, параграф 5 от Статута на работниците, това ще означава, че законодателят не е установил нито едно от предвидените в клауза 5 ограничения по отношение на тези срочни трудови договори, независимо от обстоятелството, че същите не са посочени в точка 2 на клауза 2 от Рамковото споразумение, която позволява на държавите членки да изключат от приложното му поле определени видове трудови правоотношения. Ето защо, принципът на съответстващо тълкуване не допуска тълкуване като изложеното, а обратно — налага тълкуване в смисъл, че всички договори за неопределен срок без постоянно назначение трябва да бъдат вземани предвид за целите на единственото ограничение за последователно сключване на срочни трудови договори, предвидено в испанското законодателство и по-конкретно, в член 15, параграф 5 от Статута на работниците.
- 23 Горните съображения обосновават отпращането на преюдициален въпрос В)
- 24 Дори да се приеме, че договорите за неопределен срок без постоянно назначение в публичния сектор се вземат предвид за целите на ограничението при сключване на последователни срочни трудови договори, предвидено в член 15, параграф 5 от Статута на работниците, в испанското законодателство не съществува каквото и да било ограничение по отношение на продължителността или мълчаливото или изрично подновяване на самите договори за неопределен срок без постоянно назначение. С други думи, в случаите, в които е налице един-единствен договор за неопределен срок без постоянно назначение, дори същият да е

бил обект на изрични или мълчаливи подновявания, няма да има никакво законово ограничение, тъй като посочената разпоредба установява ограничения на продължителността единствено в хипотезата на последователното сключване на този и други срочни договори.

- 25 Ето защо възниква въпросът за съвместимостта с Директивата на национално законодателство, което не установява ограничения (под формата на обосновани причини, максимална продължителност или максимален брой) спрямо мълчаливите или изрични подновявания на трудов договор като този за неопределен срок без постоянно назначение, а единствено ограничение на продължителността при последователното сключване с други срочни трудови договори.
- 26 Горните съображения обосновават отправянето на преюдициален въпрос Г)
- 27 Според запитващата юрисдикция съществува голяма вероятност да е допуснато неизпълнение на нормативно установени задължения, било защото член 15, параграф 5 от Статута на работниците не позволява тълкуване в смисъл, че обхваща договорите за неопределен срок без постоянно назначение, в който случай няма да съществува каквато и да било правна разпоредба, приложима спрямо тези договори, било защото, дори посочената разпоредба да се приеме за приложима, това би било недостатъчно, поради отсъствието на правило, което да ограничава подновяванията. В това отношение практиката на Съда приема, че за да е налице неизпълнение на клауза 5 от Рамковото споразумение, което да засяга положението на работника в главното производство, не е достатъчно съответната държава да не е приела разпоредби за прилагане на посочената клауза, а е необходимо също така да е налице положение на необичайна продължителност на срочното трудово правоотношение, която не може да бъде обоснована. В този смисъл, бюджетните съображения не могат да служат като основателна причина за съответното положение.
- 28 Що се отнася до срочните трудови правоотношения за времето на провеждане на конкурсните процедури, в решение от 26 ноември 2014 г. по съединени дела C-22/13, C-61/13 а C-63/13 у C-418/13, Mascolo и др., Съдът постановява, че „[...] би могло да бъде обективно оправдано до приключването на конкурсните процедури свободните места да бъдат запълвани посредством последователни срочни трудови договори“, но „конкретното прилагане на тази причина трябва, предвид особеностите на съответната дейност и на условията за нейното упражняване, да бъде съвместимо с изискванията на Рамковото споразумение“, поради което „компетентните органи трябва да могат да изведат обективни и прозрачни критерии, за да проверят дали подновяването на такива договори действително отговаря на реална потребност, може да постигне преследваната цел и е необходимо с оглед на това“, така че срочната заетост да „не се използва за задоволяване на свързани с персонала постоянни и трайни нужди на работодателя“. Съдът постановява също, че „подобна

правна уредба — при липсата на каквато и да било конкретна дата за организирането и приключването на конкурсните процедури, които целят да преустановят заместванията, и поради това при липсата на действително ограничаване на броя на осъществяваните от един и същи работник годишни замествания за едно и също свободно място — позволява в нарушение на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение да се подновяват срочни трудови договори за задоволяване на нужди, които в действителност имат не временен, а напротив, постоянен и траен характер поради структурния недостиг на постоянни работни места в дадената държава членка“. В определение от 21 септември 2016 г. по дело C-614/15, Popescu, Съдът постановява, че когато като обективна причина, обосноваваща подновяването или последователното сключване на срочни трудови договори се сочи „да се изчака приключването на конкурсните процедури за наемане на постоянни служители“, подновяването на последователни срочни трудови договори, за да се замести персонал в очакване на приключването на конкурсни процедури, може да се счита за оправдано от обективна причина, но трябва да се провери конкретното му прилагане, за да се установи неговата съвместимост с изискванията на Рамковото споразумение, предполага конкретна проверка дали подновяването на последователните срочни трудови договори или правоотношения в действителност не се използва за задоволяване на свързани с персонала постоянни и трайни нужди на работодателя, и подчертава, че обстоятелството, че няма „информация относно самото протичане на конкурсните процедури, поради което на по-силно основание изходът от тях пък е бил повече от несигурен“ трябва да бъде взето предвид при преценката за правилното използване на посочената обективна причина за подновяването. А в решение от 25 октомври 2018 г. по дело C-331/17, Scotto, Съдът постановява, че „национална правна уредба, която позволява да бъдат подновявани последователни срочни трудови договори, за да се замести персонал в очакване на приключването на конкурсните процедури, организирани с цел назначаването на работници за неопределен срок, сама по себе си не е в противоречие с Рамковото споразумение и може да бъде обоснована от обективна причина“, но „[п]редвид особеностите на съответната дейност и на условията за нейното упражняване, конкретното прилагане на тази причина трябва [...] да бъде съвместимо с изискванията на Рамковото споразумение“, като трябва да има „данни относно възможността на ищеца в главното производство да участва в организирани от неговия работодател конкурсни процедури“.

- 29 Според запитващата юрисдикция, запазването на първоначалното положение (1994 г.) до 2001 г. без да бъде проведена на нито една процедура за подбор не позволява като основателна причина за срочния характер или за подновяванията на трудовото правоотношение да се сочи необходимостта от провеждането на такава процедура за постоянно заемане на съответната длъжност.
- 30 Горните съображения обосновават отправянето на преюдициален въпрос Д)

- 31 На трето място, по отношение на **последниците от неизпълнението** и в зависимост от отговорите на предходните въпроси, може да се окаже, че е налице неизпълнение на нормативно установени задължения от страна на държавата, поради неприемане на необходимите правила за прилагане на клауза 5 от Рамковото споразумение спрямо договорите за неопределен срок без постоянно назначение, или че независимо от начина на тълкуване на член 15, параграф 5 от Статута на работниците (дали ще бъде прието, че тази разпоредба е приложима по отношение на тези договори и дали същата транспонира в достатъчна степен Директивата), е допуснато евентуално неизпълнение от страна на публичния работодател на посочената разпоредба. И в двата случая е необходимо да се установят последниците от неизпълнението.
- 32 Този въпрос е разгледан по-подробно от Съда в решения от 7 март 2018 г., по дело C-494/16, Santoro и от 8 май 2019 г., по дело C-494/17, Rossato. Изхождайки от тези решения, могат да се направят следните изводи:
- 33 Когато е налице злоупотреба с последователни срочни трудови договори, за надлежно санкциониране на тази злоупотреба и за заличаване на последниците от нарушението на правото на Съюза трябва да може да се приложи мярка, предоставяща ефективни и равностойни гаранции за закрила на работниците.
- 34 Съответната държава трябва да определи конкретните мерки в рамките на предоставената ѝ свобода на преценка, тъй като правото на Съюза „не съдържа общо задължение за държавите членки да предвидят преобразуването на срочните трудови договори в договори за неопределен срок“, но само при условие че тази държава е предвидила друга ефективна мярка, за да не се допусне, и ако е необходимо, да се санкционира злоупотребата с използването на последователни срочни трудови договори. Следователно има два варианта: или държавата е приела ефективни мерки за да не се допуска и да се санкционира злоупотребата с използването на последователни срочни договори, или, в противен случай, срочните трудови договори трябва да се трансформират в безсрочни договори.
- 35 Съществуват няколко минимални критерия за преценката дали дадена мярка е подходяща в достатъчна степен, които се основават на принципите на равностойност и на ефективност. В решение Santoro Съдът е приел правото на обезщетение в законоустановен размер за подходяща, но недостатъчна мярка, тъй като същата трябва да бъде придружена от две други мерки. Първата се състои във възможността за работника да претендира от работодателя обезщетение, предназначено да поправи изцяло вредата, чийто размер не е законоустановен или ограничен. Втората мярка се изразява в установяването на възпиращи санкции в публичния сектор, като, например, публичните органи да са задължени да си възстановят от отговорните ръководни длъжностни лица сумите, платени на работниците като

обезщетение за вредата, претърпяна в резултат на нарушението на разпоредби относно назначаването или полагането на труд, когато нарушението е извършено умишлено или в резултат на груба небрежност, нарушението да бъде взето предвид при оценката на работата на тези ръководни длъжностни лица, които да не могат да получават премия за постигнати резултати, или че администрациите, които са допуснали нарушения в тази сфера, да не могат да наемат лица в срок от три години след нарушението. Задължение на запитващата юрисдикция е да прецени дали посочените мерки са ефективни и възпиращи.

- 36 Съществуващите в испанското законодателство мерки са следните: в областта на обезщетенията, Tribunal Supremo (Върховен съд) е признал на работниците по договор за неопределен срок без постоянно назначение правото на обезщетение при прекратяване на правоотношението поради заемане на длъжността, чийто размер е обективно определен и се изчислява на база на прослуженото време (трудовете възнаграждения за 20 дни за всяка година трудов стаж, но не повече от една годишна заплата). Подобна разпоредба е включена в Real Decreto-ley 14/2012 (Кралски декрет-закон 14/2012), която регламентира процедурите за подбор за заемане на така наречените „структурни“ длъжности и която ще засегне голям брой работници по договор за неопределен срок без постоянно назначение, на които договорите ще бъдат прекратени, ако не преминат успешно съответните процедури.
- 37 Запитващата юрисдикция посочва, че описаните разпоредби не отговарят на установените в решение Santoro критерии поради две причини: от една страна, освен обезщетението в законоустановен размер, приложимите разпоредби не предвиждат друго обезщетение, което да покрива евентуални допълнителни вреди и което да бъде съобразено с обстоятелствата във всеки отделен случай, предназначено да поправи изцяло претърпяната вреда. От друга страна, обезщетението е предвидено единствено в случай на прекратяване на договора, но не се признава по време на действие на същия като компенсация за необоснованата продължителност на срочния характер на правоотношението. Така, в случай като този в главното производство, при който не е налице уволнение, а само се претендира постоянно назначение, за да се избегне признаването на трудовия договор за безсрочен, ще бъде необходимо да бъде признато правото на компенсаторно обезщетение за претърпени вреди, за да се изпълни условието, установено от практиката на Съда.
- 38 Горните съображения обосновават отправянето на преюдициални въпроси Е) и Ж).
- 39 Съгласно съдебната практика, освен обезщетяване на вредата, в публичния сектор трябва да бъдат предвидени възпиращи санкции. Съдът е възложил на националните правораздавателни органи преценката на конкретните мерки що се отнася до тяхната ефективност и възпиращ характер.

- 40 Испанското законодателство след 2017 г. предвижда, че неправомерните действия в областта на срочното наемане на работа от страна на компетентните органи са основание за ангажиране на съответната отговорност, но запитващата юрисдикция изпитва съмнения по отношение на спазването на принципа на ефективност. На първо място, тъй като макар привидно да е строго, това законодателство няма конкретно съдържание, нито установява вида отговорност, която може да бъде ангажирана, а препраща общо към действащата правна уредба за всяка отделна публична администрация; запитващата юрисдикция не посочва конкретната правна уредба, нито вида отговорност, която същата допуска да бъде търсена. На второ място, тъй като няма данни някога да е ангажирана конкретна отговорност на политически или административен ръководител на дадена публична администрация за това, че е допуснал или подписал срочни трудови договори, довели до признаването на работниците по тях за наети по договор за неопределен срок без постоянно назначение.
- 41 Освен това, дори от тези, приети след 2017 г., разпоредби да може да се направи извод за изпълнение на разглеждания критерий, според запитващата юрисдикция същите не могат да бъдат приложени с цел да не се допусне трансформирането на правоотношението на работника в договор за неопределен срок без постоянно назначение, ако обстоятелствата, от които произтича тази трансформация, вече са били налице към момента на влизането им в сила, тъй като това би означавало да се допусне обратно и експроприиращо спрямо придобито право действие. Възможно е отнемането на вече придобито право (на постоянно назначение) в резултат на прилагането с обратна сила на разглежданите разпоредби да нарушава член 17 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Към момента на приемане на тези разпоредби през 2017 г., вече са изминали достатъчно години, през които е можело процедурата за заемане на длъжността да бъде проведена, вместо положението да бъде продължавано толкова дълго време, поради което към същия момент трудовият договор на жалбоподателката е можело да бъде признат за безсрочен, при положение че испанското законодателство не е изпълнявало предвидените условия за възпиране на подобни практики.
- 42 Горните съображения обосновават отправянето на преюдициални въпроси З) и И)
- 43 Запитващата юрисдикция допуска възможността испанското законодателство да не изпълнява изискването за ефективност поради липсата на обезщетение за засегнатия работник, което да отговаря на условието за *restitutio in integrum*, както и на правна уредба, която да гарантира действителното ангажиране на възпираща в достатъчна степен отговорност. В такъв случай, съгласно установената съдебна практика последицата би следвало да бъде трансформиране на правоотношението на работника в трудов договор за неопределен срок — понятие, използвано в

повечето от цитираните решения на Съда като равнозначно на безсрочен трудов договор.

- 44 От друга страна, в точка 53 от решение от 14 септември 2016 г. по съединени дела C-184/15 и C-197/15, Martínez Andrés и Castrejana López и в точка 73 от решение от 3 юни 2021 г. по дело C-726/19, IMIDRA Съдът, в два случая, свързани с испанската публична администрация, допуска, че трансформацията на срочните трудови договори в договори за неопределен срок без постоянно назначение би могла да бъде подходяща санкция за злоупотребата с използването на последователни срочни трудови договори. Очевидно, както бе посочено в изложението на мотивите за отправяне на преюдициален въпрос А), ако трудовият договор, наречен „договор за неопределен срок без постоянно назначение“, бъде признат за срочен трудов договор, това би довело до абсурден резултат, тъй като вследствие на нарушението на клауза 5 от Рамковото споразумение по отношение на работника на договор за неопределен срок без постоянно назначение като този в разглеждания случай, той би бил признат за работник на същия такъв договор, с други думи, на практика не би имало никакви последици.
- 45 Горните съображения обосновават отправянето на преюдициален въпрос Й).
- 46 Що се отнася до спазването на принципите на равнопоставеност, на зачитане на заслугите и на способностите при достъпа до публични длъжности, установени в испанската конституция, доколкото, от една страна, Tribunal Constitucional (Конституционен съд) приема тези принципи за неприложими спрямо наемането по трудови правоотношения, а от друга страна, Tribunal Supremo (Върховен съд) счита същите принципи за приложими, поради което създава фигурата на работник на договор за неопределен срок без постоянно назначение, и ако бъде възприето тълкуването на Конституцията, възприето от Tribunal Supremo (Върховен съд), би могъл да възникне въпрос за наличието на противоречие между спазването на правото на Съюза и испанската конституция. Въпросът за наличието на такова противоречие не е напълно разрешено с решение C-760/18, M.V и др./Organismos Topikis Aftodioikisis (OTA) „Dimos Agiou Nikolaou“, тъй като предмет на това дело е национална конституционна реформа, насочена именно към това да не се допусне прилагането на правото на Съюза, за разлика от случая с Испания, в който се повдига изключително чувствителен от правна и социална гледна точка въпрос, предвид броя на засегнатите лица и принципи.
- 47 Горните съображения обосновават отправянето на преюдициален въпрос К.
- 48 На последно място, запитващата юрисдикция трябва да се съобрази с обстоятелството, че след постановяване на обжалваното в настоящото производство решение на Juzgado de lo Social (Съд по трудови и осигурителни спорове) е приет Real Decreto-ley 14/2021 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (Кралски декрет-закон 14/2021 за спешни мерки за намаляване на срочната заетост в публичния

сектор) от 6 юли 2021 г., който предвижда провеждането в бъдеще на процедури за постоянно заемане на длъжностите, в които трябва да бъде гарантирано „спазването на принципите на свободна конкуренция, на равнопоставеност, на зачитане на заслугите и на способностите и на публичност“, поради което работникът, с който са сключени последователни срочни трудови договори, може да не заеме постоянно работното си място, ако длъжността бъде възложена на друго лице, в който случай правоотношението му ще бъде прекратено с полагащото му се обезщетение, определено на база трудовото му възнаграждение за всяка година трудов стаж, но не повече от една годишна заплата. Всъщност, още преди приемането на посочения кралски декрет-закон, е започнало обявяването на подобни процедури за стабилизиране на заетостта на основание законите за общия държавен бюджет за 2017 и 2018 г., чието провеждане продължава. Тези процедури за стабилизиране на заетостта представляват опит на законодателя да намали срочните трудови правоотношения в публичния сектор в испанската администрация, но без да се отказва от прилагането на принципите на равнопоставеност, свободна конкуренция, зачитане на заслугите и на способностите, поради което дългогодишните работници по договор за неопределен срок без постоянно назначение могат да загубят работата си, ако не преминат тези процедури, тъй като се приема, че самото заемане на съответната длъжност в продължение на години, не предоставя на тези работници правото да бъдат назначени за постоянно на нея.

- 49 Горните съображения обосновават отправянето на преюдициален въпрос Л).