



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

М. SZPUNAR

представено на 17 юли 2014 година¹

Съединени дела C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13

Raffaella Mascolo (C-22/13)

Alba Forni (C-61/13)

Immacolata Racca (C-62/13)

срещу

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

и

Fortuna Russo (C-63/13)

срещу

Comune di Napoli

(Преюдициални запитвания, отправени от Tribunale di Napoli (Италия))

и

Carla Napolitano

Salvatore Perrella

Gaetano Romano

Donatella Cittadino

Gemma Zangari

срещу

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (C-418/13)

(Преюдициално запитване, отправено от Corte costituzionale (Италия))

„Преюдициално запитване — 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) — Последователни срочни трудови договори — Публичен училищен сектор — Клауза 5, точка 1 — Мерки за предотвратяване на злоупотребата със срочни трудови договори — Понятие за „обективни причини“, които оправдават такива договори — Санкции — Липса на обезщетяване на вредите — Забрана за преобразуване в трудово правоотношение за неопределено време“

I – Въведение

1. Съдържа ли национална правна уредба, позволяваща сключването на срочни трудови договори с преподаватели и административен, технически и помощен персонал, работещи по заместване в публичния училищен сектор за дълъг период, т.е. в продължение на няколко години, без да е определен точен срок за провеждане на конкурс за назначаване, достатъчни мерки за предотвратяване и санкциониране на злоупотребата при използването на такива

¹ — Език на оригиналния текст: френски.

договори по смисъла на клауза 5 от Рамковото споразумение относно срочната работа²? По същество това е въпросът, поставен на Съда от Tribunale di Napoli (съда в Неапол, Италия) (дело C-22/13 и дела C-61/13—C-63/13) и от Corte costituzionale (Конституционен съд, Италия) (дело C-418/13) в контекста на Рамковото споразумение.

II – Правна уредба

A – Право на Съюза

1. Директива 1999/70

2. Член 1 от тази директива гласи:

„Целта на директивата е да въведе в действие рамковото споразумение за срочните договори, сключено на 18 март 1999 г. между общите междуотраслови организации (CES, UNICE и CEEP), приложено по-долу“.

3. Съгласно клауза 1 от Рамковото споразумение, озаглавена „Цел“, негова цел е, от една страна, да се подобри качеството на срочната работа чрез гарантиране прилагането на принципа на недопускане на дискриминация и от друга страна, да се създаде рамка за предотвратяване на злоупотребата, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения.

4. Точка 1 от клауза 4 от същото рамково споразумение, озаглавена „Принцип на [недопускане на] дискриминация“, предвижда следното:

„По отношение на условията за наемане на работа, работниците на срочни трудови договори не се третират по по-неблагоприятен начин спрямо работници на трудов договор [за неопределено време, които се намират в сходно положение], само защото имат срочен договор или правоотношение, освен ако различното третиране не е оправдано от обективни причини“.

5. Съгласно клауза 5 от посоченото Рамково споразумение, озаглавена „Мерки за предотвратяване на злоупотребата“:

„1. За да предотвратят злоупотреба, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, държавите членки, след консултация със социалните партньори в съответствие с националното законодателство, колективните трудови договори или практика, и/или социалните партньори, когато няма еквивалентни правни мерки за предотвратяване на злоупотребата, въвеждат, по начин, който отчита [нуждите на] специфичните сектори и/или категории работници, една или повече от следните мерки:

- a) обективни причини, които оправдават подновяването на такива договори или правоотношения;

2 — Рамково споразумение, сключено на 18 март 1999 г. (наричано по-нататък „Рамковото споразумение“), което се съдържа 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 (CEEP) (ОВ L 175, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129).

- б) максималната обща продължителност на последователните срочни трудови договори или правоотношения;
 - в) броя на подновяванията на такива договори или правоотношения.
2. Държавите членки след консултация със социалните партньори и/или социалните партньори, когато е подходящо, определят при какви условия срочните трудови договори или правоотношения:
- а) се приемат за „последователни“;
 - б) се приемат за договори или правоотношения [за] неопределен[о време]“.

2. Директива 91/533/ЕИО

6. Директива 91/533/ЕИО³ има за цел да осигури информирането на работника относно основните положения на трудовия договор или на трудовото правоотношение.

7. Съгласно член 2, параграф 1 от тази директива:

„Работодателят се задължава да доведе до знанието на работника или служителя, по отношение на когото се прилага настоящата директива, наричан по-долу „работник или служител“, основните положения на трудовия договор или на трудовото правоотношение“.

8. Съгласно член 2, параграф 2, буква д) от посочената директива информацията, която следва да бъде предоставена на работника в случай на срочен трудов договор или временно трудово правоотношение, се отнася по-специално до „предвидената му продължителност“.

9. Съгласно член 8, параграф 1 от същата директива:

„Държавите членки въвеждат в националните си законодателства необходимите мерки, които да позволят на всички работници или служители, които смятат, че са ошетени поради неизпълнението на задълженията, произтичащи от настоящата директива, да потърсят правата си по съдебен ред, след евентуално сезиране на други компетентни органи“.

Б – Италианското право

10. Член 117, първа алинея от Конституцията на Италианската република предвижда, че „[з]аконодателната власт се упражнява от държавата и от областите при спазване на Конституцията и ограниченията, произтичащи от общностното право и международните задължения“.

11. В Италия сключването на срочни трудови договори в публичния сектор е уредено в Законодателен декрет № 165 от 30 март 2001 г. за въвеждане на общи правила относно организацията на работата в публичните администрации (decreto legislativo n. 165 — Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) (редовна притурка към GURI № 106 от 9 май 2001 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 165/2001“).

3 — Директива на Съвета от 14 октомври 1991 година относно задължението на работодателя да информира работниците или служителите за условията на трудовия договор или на трудовото правоотношение (ОВ L288, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 174).

12. Съгласно член 36 от този декрет, изменен със Закон № 102 за преобразуване в закон на Декрет-закон № 78 от 1 юли 2009 г. за антикризисни мерки, както и за продължаване на срокове и на участието на Италия в международни мисии, с измененията му (*legge n. 102, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali*) от 3 август 2009 г. (редовна притурка към GURI № 179 от 4 август 2009 г.), озаглавен „Гъвкави форми на договаряне за назначаване и полагане на труд от служителите“:

„1. За задоволяване на своите текущи нужди публичните администрации наемат на работа лица изключително на трудови договори за неопределено време съгласно предвидените в член 35 процедури за назначаване.

2. За задоволяване на своите временни и извънредни нужди публичните администрации могат да използват гъвкавите форми на договаряне за назначаване и полагане на труд от служителите, предвидени в Гражданския кодекс и в законите относно трудовите правоотношения в предприятието, като спазват действащите процедури за назначаване. Без да се засягат правомощията на администрациите за определяне на организационните нужди в съответствие с действащите законодателни разпоредби, националните колективни трудови договори уреждат срочните трудови договори [...].

3. За да се предотврати злоупотребата при използването на гъвкави условия на труд, най-късно до 31 декември всяка година въз основа на предоставени с наредба на министъра на публичната администрация и иновациите специални инструкции, без това да води до нови или увеличени разходи за публичните финанси, администрациите изготвят аналитичен информационен доклад за използваните категории гъвкави условия на труд, който трябва да бъде изпратен най-късно до 31 януари всяка година на отделите за оценка или на службите за вътрешен контрол, посочени в Законодателен декрет № 286 от 30 юли 1999 г., както и на службата, която подпомага дейността на министър-председателя, отдел „Публична администрация“, който изготвя годишен доклад до парламента. Ръководителят, отговорен за нередности при използването на гъвкави условия на труд, не получава премия за постигнати резултати.

[...]

5. Във 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 трудови правоотношения за неопределено време с тези публични администрации, като това не засяга отговорността и санкциите, които администрациите могат да понесат. Заинтересованият работник има право на обезщетение за вредите, произтичащи от полагането на труд в нарушение на императивни разпоредби. [...]“.

13. Според актовете за преюдициално запитване срочната работа в публичната администрация се урежда и от Законодателен декрет № 368 от 6 септември 2001 г. за транспониране на Директива 1999/70/ЕО 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 (*decreto legislativo n. 368 — Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES*) (GURI № 235 от 9 октомври 2001 г., стр. 4, наричан по-нататък „Законодателен декрет № 368/2001“).

14. Съгласно член 5, параграф 4 bis от Законодателен декрет № 368/2001, добавен със Закон № 247 от 24 декември 2007 г. и изменен с Декрет-закон № 112 от 25 юни 2008 г:

„Без да се засяга правната уредба на последователните договори по предходните параграфи, и доколкото не е предвидено друго в разпоредби на колективни трудови договори, сключени на национално или местно ниво или на ниво предприятие с най-представителните на национално равнище синдикални организации, когато в резултат на последователни срочни договори за упражняването на едни и същи функции трудовото правоотношение между същия работодател и същия работник или служител надхвърли общо тридесет и шест месеца, включително с продължаванията и подновяванията, независимо от периодите на прекъсване между два договора, трудовото правоотношение се счита за трудово правоотношение за неопределено време [...]“.

15. Съгласно член 10, параграф 4 bis от Законодателен декрет № 368/2001, изменен с член 9, параграф 18 от Декрет-закон № 70 от 13 май 2011 г. (наричан по-нататък „Декрет-закон № 70/2011“), преобразуван в Закон № 106 от 12 юли 2011 г. (GURI № 160 от 12 юли 2011 г.):

„[...] от приложното поле на настоящия декрет са изключени и срочните договори, сключени за заместване на преподаватели и на АТП [административен, технически и помощен персонал (наричан по-нататък „персоналът АТП“)], предвид необходимостта да се осигури непрекъснатост на училищните и образователните услуги, включително при временно отсъствие на преподаватели и на персонал АТП, нает по срочно или безсрочно трудово правоотношение. Във всички случаи член 5, параграф 4 bis от настоящия декрет не се прилага“.

16. Що се отнася до преподавателите и персонала АТП, срочното трудово правоотношение е уредено в член 4 от Закон № 124 от 3 май 1999 г. за приемането на неотложни разпоредби във връзка с училищния персонал (*legge n. 124, Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico*) (GURI № 107 от 10 май 1999 г.), изменен с Декрет-закон № 134 от 25 септември 2009 г., преобразуван с изменения със Закон № 167 от 24 ноември 2009 г. (GURI № 274 от 24 ноември 1999 г., наричан по-нататък „Закон № 124/1999“). Според запитващата юрисдикция по дела C-22/13 и C-61/13—C-63/13 този закон не се прилага за общинските училища, за които по този начин продължават да се прилагат законодателни декрети № 165/2001 и № 368/2001.

17. Съгласно член 4 от Закон № 124/1999:

„1. Заемането на катедрите и преподавателските длъжности, които са действително свободни и незаети към 31 декември и които се очаква да останат такива през цялата учебна година, се извършва чрез замествания за срок от една година, до провеждането на конкурсни процедури за наемането на постоянни преподаватели, когато не е възможно тези длъжности да се заемат от преподаватели на постоянна длъжност, част от щатните бройки на провинцията, или чрез използване на служителите, които надвишават определения брой, и при условие че горепосочените длъжности вече не са били разпределени по какъвто и да е начин на преподавателите на постоянна длъжност.“

2. Заемането на катедрите и преподавателските длъжности, които не са свободни, но които на практика ще се освободят към 31 декември и до края на учебната година, се извършва чрез временни замествания до приключване на учебните занятия. По същия начин чрез временни замествания до приключване на учебните занятия се покриват учебни часове, които не са достатъчни, за да се създадат длъжности на пълно работно време.“

[...]

11. Разпоредбите, посочени в предходните параграфи, се прилагат и по отношение на персонала [АТП]. [...]

[...]

14 bis. Доколкото са необходими, за да се осигури непрекъснатост на училищните и образователните услуги, срочните договори за заместване, предвидени в параграфи 1, 2 и 3, могат да се преобразуват в трудови правоотношения за неопределено време само в случай на назначаване на постоянна длъжност по смисъла на действащите разпоредби и въз основа на списъци с резерви, предвидени в настоящия закон и в член 1, параграф 605, буква с) от изменения Закон № 296 от 27 декември 2006 г.“.

18. Съгласно член 1 от Декрет № 131 на Министерство на образованието от 13 юни 2007 г. (decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131) възлаганите на преподавателите и училищния административен персонал замествания са три вида:

- замествания за срок от една година на длъжности, които са свободни и незаети, т.е. на които не са назначени титуляри,
- временни замествания до приключване на учебните занятия на длъжности, които не са свободни, но са незаети, и
- временни замествания за всички други нужди или краткосрочни замествания.

19. Назначаването на преподавателите на постоянни длъжности по член 4, параграф 14 bis от Закон № 124/1999 е уредено в членове 399 и 401 от Законодателен декрет № 297 от 16 април 1994 г. за приемане на консолидиран текст на действащите в областта на образованието законови разпоредби (decreto legislativo n. 297, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione) (редовна притурка към GURI № 115 от 19 май 1994 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 297/1994“).

20. Съгласно член 399, параграф 1 от Законодателен декрет № 297/1994:

„Достъпът до длъжността преподавател в детските градини, началните и средните училища, включително художествените гимназии и специализираните училища по изкуствата, за 50 % от свободните длъжности за учебната година се извършва чрез конкурс по документи и изпит, а за останалите 50 % — чрез постоянни списъци с резерви по член 401“.

21. Съгласно член 401, параграфи 1 и 2 от същия декрет:

„1. Списъците с резерви от конкурси, проведени само по документи, за преподавателите в детските градини, началните и средните училища, включително художествените гимназии и специализираните училища по изкуствата, се преобразуват в постоянни списъци с резерви, които трябва да се използват за назначаването на преподаватели на постоянните длъжности, посочени в член 399, параграф 1.

2. Постоянните списъци с резерви по параграф 1 се допълват периодично чрез вписването на преподавателите, които са издържали изпитите на последния областен конкурс по документи и изпит за един и същ вид конкурс и за една и съща длъжност, както и на преподавателите, които са поискали да бъдат прехвърлени от съответния постоянен списък с резерви на друга провинция. Успоредно с вписването на новите кандидати се извършва и актуализиране на класирането на онези от тях, които вече са вписани в списъка“.

III – Фактите в основата на споровете, предмет на главните производства

A – Дела C-22/13 и C-61/13—C-63/13

22. Г-жа Mascolo, г-жа Forni, г-жа Расса и г-жа Russo са назначени с последователни срочни трудови договори, първите три като преподаватели към Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (министерство на образованието, университетите и научните изследвания, наричано по-нататък „Ministero“), а последната — като преподавател към Comune di Napoli (община Неапол). По силата на тези договори те работят за съответните си работодатели през следните периоди: г-жа Mascolo — общо 71 месеца в рамките на период от 9 години (между 2003 г. и 2012 г.), г-жа Forni — общо 50 месеца и 27 дни в рамките на период от 5 години (между 2006 г. и 2012 г.), г-жа Расса — общо 60 месеца в рамките на период от 5 години (между 2007 г. и 2012 г.) и г-жа Russo — общо 45 месеца и 15 дни в рамките на период от 5 години (между 2006 г. и 2011 г.)

23. Тъй като считат, че тези последователни срочни трудови договори са незаконосъобразни, ищците в главните производства сезират Tribunale di Napoli с главно искане тези срочни трудови договори да бъдат считани за трудови правоотношения за неопределено време и съответно те да бъдат назначени на постоянна длъжност⁴, както и да им бъдат изплатени трудовите възнаграждения за периодите на прекъсване между изтичането на срока на единия договор и влизането в сила на следващия, и при условията на евентуалност с искане за обезщетение за претърпените вреди.

24. Ministero и Comune di Napoli обаче смятат, че член 36 от Законодателен декрет № 165/2001, изменен със закон № 102, не допуска никакво преобразуване на трудовото правоотношение. Член 5, параграф 4 bis от Законодателен декрет № 368/2001 не се прилага предвид член 10, параграф 4 bis от същия декрет, добавен с член 9, параграф 18 от Декрет-закон № 70/2011. От друга страна, ищците в главните производства нямали и право на обезщетение за вреди, тъй като процедурата по назначаване била законосъобразна и във всички случаи нямало доказателства за наличието на неправомерни действия. Накрая, тъй като срочните трудови договори не били свързани помежду си и следователно не представлявали нито продължаване на действието, нито продължаване на срока на предходните договори, нямало никаква злоупотреба.

25. Основният въпрос в производствата пред запитващата юрисдикция е въпросът за несъвместимостта с клауза 5 от Рамковото споразумение на използваната от италианската държава система за заместване на работниците с договор за неопределено време в публичния училищен сектор. Tribunale di Napoli отбелязва, че тази система се основава на списъци с резерви, в които заместващите преподаватели се подреждат според прослуженото време. Те могат да бъдат назначени на постоянна длъжност в зависимост от придвижването им нагоре в тези списъци и от наличните свободни длъжности. Според тази юрисдикция системата създавала възможност за злоупотреба при използването на срочните трудови договори в публичния училищен сектор, както показвали броят и общата продължителност на сключените по настоящите дела срочни трудови договори. По-конкретно запитващата юрисдикция подчертава⁵, че в тази система няма мерки за предотвратяване на злоупотребите по смисъла на точка 1, букви а—в) от посочената клауза. Тя също така си поставя въпроси за съвместимостта на тази система с някои общи принципи на правото на Съюза или с разпоредби от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

4 — Тъй като в хода на производството г-жа Расса е назначена на постоянна длъжност на основание на придвижването нагоре в постоянния списък с резерви по член 401 от Законодателен декрет № 297/1994, тя изменя първоначалния си иск в претенция за пълно признаване на прослуженото от нея време и за обезщетение на претърпените вреди.

5 — Обратно на това, което приема Corte suprema di cassazione (касационен съд) в своето решение № 10127/12.

Б – Дело C-418/13

26. Г-жа Napolitano, г-жа Cittadino и г-жа Zangari, както и г-н Perrella и г-н Romano са назначени от Ministero с последователни срочни трудови договори, първите четирима като преподаватели, а последният — като административен сътрудник, в различни учебни заведения. По силата на посочените договори те работят в периоди — в зависимост от случая — между четири и седем учебни години.

27. Тъй като считат, че тези последователни срочни трудови договори са незаконосъобразни, ищците в главното производство сезират съответно Tribunale di Roma и Tribunale di Lamezia Terme с главно искане договорите им да бъдат преобразувани в безсрочни трудови договори и вследствие на това да бъдат назначени на постоянни длъжности и да им бъдат изплатени трудовите възнаграждения за периодите на прекъсване между изтичането на срока на единия договор и влизането в сила на следващия. При условията на евентуалност ищците в главното производство искат обезщетение за претърпените вреди.

28. В рамките на споровете, с които са сезирани, Tribunale di Roma и Tribunale di Lamezia Terme се питат дали член 4, параграфи 1 и 11 от Закон № 124/1999 е съвместим с клауза 5 от Рамковото споразумение, доколкото тази разпоредба позволява на администрацията неограничено да назначава на срочни трудови договори преподаватели, технически или административен персонал за заемане на свободни длъжности в щатните разписания на училищата. Тъй като счита, че този въпрос не може да бъде решен нито чрез съответстващо тълкуване, тъй като посочената разпоредба е формулирана недвусмислено, нито чрез неприлагането на разглежданите национални разпоредби, тъй като клауза 5 от Рамковото споразумение няма директен ефект, тези юрисдикции сезират Corte costituzionale с преюдициален въпрос за конституционносъобразността на член 4, параграфи 1 и 11 от Закон № 124/1999 поради несъвместимост с член 117 от Конституцията на Италианската република.

29. В акта си за преюдициално запитване Corte costituzionale отбелязва, че по отношение на служителите, които са наети на срочен договор, приложимата към училищния сектор италианска правна уредба не предвижда нито максималния срок на договорите, нито максималния брой на техните подновявания по смисъла на клауза 5, точка 1, букви б) и в) от Рамковото споразумение. Corte costituzionale обаче си задава въпроса дали тази правна уредба не би могла да бъде оправдана от „обективна причина“ по смисъла на точка 1, буква а) от посочената клауза.

30. Във връзка с това Corte costituzionale посочва, че националната правна уредба поне по принцип е структурирана така, че наемането на училищния персонал на срочни трудови договори да може да отговори на обективните причини, посочени в клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение. Той обаче има съмнения във връзка със съвместимостта на различни разпоредби от националната правна уредба с тази клауза.

IV – Преюдициалните въпроси

31. Преюдициалните въпроси на запитващите юрисдикции до известна степен се припокриват. Първите шест въпроса, поставени по дела C-22/13, C-61/13 и C-62/13 са еднакви. Първи до трети въпрос, поставени по дело C-63/13, съвпадат съответно с втори до четвърти въпрос, поставени по дела C-22/13, C-61/13 и C-62/13. До Съда е отправен и седми въпрос по дела C-61/13 и C-62/13. И накрая, поставените по дело C-418/13 въпроси по същество съответстват на първия въпрос, поставен по дела C-22/13, C-61/13 и C-62/13.

32. С оглед постигането на яснота възпроизвеждам по-долу всички преюдициални въпроси, отправени от двете запитващи юрисдикции.

33. По дела C-22/13 и C-61/13—C-63/13 Tribunale di Napoli решава да спре производството и да постави на Съда следните седем преюдициални въпроса:

- „1) Представява ли правната уредба в училищния сектор, така както е описана, еквивалентна мярка по смисъла на клауза 5 от Директива [1999/70]?
- 2) Кога трябва да се приеме, че дадено трудово правоотношение е в „държавния“ сектор по смисъла на клауза 5 от Директива [1999/70], и по-специално че става дума за „специфични сектори и/или категории работници“, което следователно може да обоснове последици, които са различни от тези при трудовите правоотношения в частния сектор?
- 3) Като се имат предвид уточненията, направени в член 3, параграф 1, буква в) от Директива 2000/78/ЕО [на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7)] и в член 14, параграф 1, буква в) от Директива 2006/54/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година за прилагането на принципа на равните възможности и равното третиране на мъжете и жените в областта на заетостта и професиите (ОВ L 204, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 262)], включват ли се последиците от незаконосъобразното прекратяване на трудовото правоотношение в понятието „условия за наемане на работа“ по клауза 4 от Директива [1999/70]? При утвърдителен отговор на предходния въпрос, оправдана ли е с оглед на клауза 4 разликата между обичайно предвидените от националното право последици от незаконосъобразното прекратяване на срочно трудово правоотношение и на трудово правоотношение за неопределено време?
- 4) По силата на принципа на лоялно сътрудничество, забранено ли е държава членка в рамките на производство по преюдициално запитване за тълкуване да опише на Съда [...] национална правна уредба, която умишлено не отговаря на действителността, и длъжен ли е съдията, при липсата на каквото и да е друго тълкуване на националното право, което да отговаря и на произтичащите от принадлежността към Европейския съюз задължения, да тълкува, ако е възможно, националното право в съответствие с даденото от държавата тълкуване?
- 5) Включва ли се посочването на случаите, при които срочният трудов договор може да се преобразува в трудов договор за неопределено време, в предвидените в Директива [91/533] и по-специално в член 2, параграф 1 и параграф 2, буква д) условия, приложими по отношение на трудов договор или трудово правоотношение?
- 6) При утвърдителен отговор на предходния въпрос, противоречи ли на член 8, параграф 1 от Директива [91/533] и на целите, посочени в Директива [91/533], по-специално в съображение 2 от нея, изменение с обратно действие на правната уредба, което не гарантира на работниците или служителите възможността да се ползват от правата си по тази директива, тоест не гарантира спазването на посочените в документа за назначаване условия на труд?
- 7) Трябва ли общите принципи на действащото право [на Съюза] относно правната сигурност, защитата на оправданите правни очаквания, равните процесуални възможности, ефективната съдебна защита, правото на независим съд, и по-общо на справедлив процес — гарантирани от [член 6 ДЕС] във връзка с член 6 от [Европейската] конвенция за защита на правата на човека и на основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., и с член 46, член 47 и член 52, параграф 3 от [Хартата] — да се тълкуват в смисъл, че не допускат, в приложното поле на Директива [1999/70], италианската държава, след значителен период от време (три години и шест месеца), да приеме законова разпоредба като член 9 от Декрет-закон № 70 от 13 май 2011 г.,

преобразуван в Закон № 106 от 12 юли 2011 г., с който член 10 от Законодателен декрет [№ 368/2001] е допълнен с параграф 4 bis, променящ последиците от висящите производства и причиняващ пряка вреда на работниците в полза на работодателя (държавата), и премахващ предвидената в националната правна уредба възможност за санкциониране на представляващото злоупотреба използване на срочни трудови договори?“.

34. По дело C-418/13 Corte costituzionale решава да спре производството и да отправи до Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Следва ли клауза 5, точка 1, от [Рамковото споразумение] да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на член 4, параграф 1, последно изречение и параграф 11 от Закон [№ 124/1999], който урежда заместванията за срок от една година за длъжностите, „които са действително свободни и незаети към 31 декември“, и предвижда, че заемането на длъжностите се извършва чрез замествания за срок от една година „в очакване на приключването на конкурсните процедури за назначаването на преподаватели на постоянна длъжност“, тъй като тази разпоредба позволява да се използват срочни трудови договори, без да се посочва точен срок за приключването на конкурсите, и не предвижда право на обезщетение?
- 2) Представяват ли организационните нужди на описаната по-горе италианска училищна система обективни причини по смисъла на клауза 5, точка 1 от [Рамковото споразумение], благодарение на които италианската правна уредба — която не предвижда право на обезщетение при наемането на училищен персонал на срочни договори, става съвместима с правото на Съюза?“.

V – Производството пред Съда

35. Актовете за преюдициално запитване постъпват в Съда на 17 януари (дело C-22/13), на 7 февруари (дела C-61/13—C-63/13) и на 23 юли 2013 г. (дело C-418/13). С определение на председателя на Съда от 8 март 2013 г. дела C-22/13 и C-61/13—C-63/13 са съединени. Писмени становища представят г-жа Mascolo, г-жа Forni, г-жа Rassa и г-жа Russo (дела C-22/13 и C-61/13—C-63/13), г-жа Napolitano, г-жа Cittadino и г-жа Zangari, г-н Perrella и г-н Romano (дело C-418/13), италианското правителство, както и Европейската комисия. Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) и Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) представят писмени становища само по дело C-62/13. Полското правителство представя писмено становище по дела C-22/13 и C-61/13—C-63/13, а гръцкото правителство — само по дело C-418/13.

36. С акт на Съда от 11 февруари 2014 г. дела C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13 са съединени за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение съгласно член 54, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда.

37. С оглед на провеждането на съвместно съдебно заседание по тези дела и в съответствие с член 61, параграф 2 от процедурния си правилник Съдът приканва страните, които искат да се явят, да съгласуват своите позиции, да съсредоточат устните си изявления върху тълкуването на клауза 5 от Рамковото споразумение и да отговорят на поставения по дела C-61/13 и C-62/13 седми въпрос.

38. В съдебното заседание на 27 март 2013 г. е изложено устно становище от името на г-жа Mascolo, г-жа Forni, г-жа Racca, г-жа Russo, г-жа Napolitano и г-жа Cittadino, Ministero, Comune di Napoli, Federazione Gilda-Unams, Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL), Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) и италианското правителство, както и от името на Комисията.

VI – Анализ

A – По компетентността на Съда и допустимостта на преюдициалните запитвания

39. На първо място, в писмените си становища Comune di Napoli, италианското правителство и Комисията оспорват допустимостта на четвъртия преюдициален въпрос по дела C-22/13, C-61/13 и C-62/13 и на третия преюдициален въпрос по дело C-63/13.

40. Тези въпроси се отнасят, първо, до тълкуването на принципа на лоялно сътрудничество с оглед на поведението на държава членка в рамките на предходно преюдициално производство. Всъщност предпоставка за отправения по дела C-22/13, C-61/13 и C-62/13 първи въпрос е, че изложеното от италианското правителство тълкуване на националното право е неправилно. Изхождайки от тази предпоставка в четвъртия си въпрос Tribunale di Napoli се позовава на направеното от италианското правителство по дело Affatato⁶ тълкуване на националната правна уредба. Според него това тълкуване не съответства на тълкуването, изложено от италианското правителство в рамките на настоящите дела. Поради това той иска да се установи дали по този начин Италия не е нарушила задължението си за лоялно сътрудничество.

41. Второ, запитващата юрисдикция⁷ иска също да установи дали при тълкуване на вътрешното си право в съответствие с правото на Съюза задължението за лоялно сътрудничество я задължава да възприеме тълкуването, предоставено на Съда в друг контекст от държавата членка, в която тя се намира, дори когато това тълкуване е обявено за неправилно от по-горна национална юрисдикция⁸.

42. Припомням, че при разпределянето на функциите между Съда и националните юрисдикции, от което се ръководи производството по преюдициално запитване, Съдът не е компетентен да се произнася относно поведението на държава членка, нито по тълкуването на норми на националното право. Единствено националните съдилища, а не Съдът, следва да тълкуват националното право⁹ и следователно да решават спорове във връзка с това тълкуване.

43. На второ място, трябва да отхвърля изложените от Comune di Napoli доводи по дело C-63/13, че отправеното до Съда преюдициалното запитване е недопустимо. По същество тя твърди, че тълкуването на клауза 5 от Рамковото споразумение не било необходимо. Всъщност Comune di Napoli поддържа, че от акта за преюдициално запитване личи, че въз основа на

6 — По това дело италианското правителство поддържа, че член 5, параграф 4 bis от Законодателен декрет № 368/2001, който предвижда, че последователните срочни трудови договори, чиято продължителност надвишава 36 месеца, се преобразуват в безсрочни трудови договори, се прилага в публичния сектор. Вж. определение Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574, т. 48).

7 — По отношение на този аспект на въпроса запитващата юрисдикция изхожда от различно схващане, а именно че националното право би могло да се тълкува в смисъл, че член 5, параграф 4 bis от Законодателен декрет № 368/2001, който предвижда преобразуването на последователните срочни трудови договори, чиято продължителност надвишава 36 месеца, в безсрочни трудови договори, се прилага в публичния сектор, включително и в училищния сектор. Вж. бележка под линия 5 от това заключение.

8 — Запитващата юрисдикция посочва, че в решение № 10127/12 Corte suprema di cassazione изключва прилагането на член 5, параграф 4 bis от Законодателен декрет № 368/2001 в публичния сектор, в това число в училищния сектор, и следователно по същество представените становища по дело Affatato не отговарят на действителността (вж. определение Affatato, EU:C:2010:574, т. 48).

9 — Вж. в този смисъл решения Dietz (C-435/93, EU:C:1996:395, т. 39), Thibault (C-136/95, EU:C:1998:178, т. 21) и Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51, т. 51).

насоките в практиката на Съда Tribunale di Napoli счита, че превантивните мерки и санкциите, приети от италианското законодателство за транспониране на Рамковото споразумение, са недостатъчни, така че отчитайки всички обстоятелства в конкретния случай, той е можел да използва съответстващо тълкуване за решението си.

44. Припомням, че в рамките на съдебното сътрудничество, въведено с член 267 ДФЕС, свързаните с правото на Съюза въпроси се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само в точно определени случаи¹⁰. Освен това единствено националната юрисдикция е компетентна да прецени както необходимостта от преюдициално заключение, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда¹¹.

Б – По същество

45. С преюдициалните си въпроси запитващите юрисдикции по същество искат да се установи дали национална правна уредба за публичния училищен сектор, като разглежданата в главното производство италианска правна уредба, е съвместима с Рамковото споразумение. По-специално, Tribunale di Napoli си задава въпроса за съвместимостта на някои разпоредби от италианското законодателство с клауза 5 от Рамковото споразумение, както и с някои общи принципи на правото на Съюза или разпоредби от Хартата.

46. В преюдициално производство Съдът не е компетентен да се произнеса по въпроса за съответствието на национални мерки с правото на Съюза. Съдът може обаче да предостави на националната юрисдикция всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които да й позволят да прецени това съответствие при решаване на висящото пред нея дело¹².

1. Предварителни бележки

47. Правната уредба, която се прилага по настоящите дела, е сложна¹³. Ето защо смятам, че преди да разгледам преюдициалните въпроси, в самото начало е необходимо да припомня основните елементи на националната система за заместване на преподавателите, приложима към публичния училищен сектор¹⁴. Като се основавам на сведенията в актовете за преюдициално запитване, както и на получената по време на съдебното заседание информация, струва ми се, че по същество въведената с италианското законодателство система функционира по следния начин.

48. Законодателни декрети № 165/2001 и № 368/2001 транспонират в италианското право Рамковото споразумение, съответно в публичния сектор и в частния сектор. От актовете за преюдициално запитване обаче е видно, че разглежданата в главното производство национална правна уредба, приложима към публичните училища, в няколко основни аспекта се отклонява от тези законодателни декрети.

49. Съгласно тази правна уредба назначаването на преподавателите на постоянна длъжност се извършва по два различни начина, а именно за 50 % от свободните длъжности за учебна година — с конкурс по документи и изпит, а за останалите 50 % — въз основа на постоянните списъци с резерви, в които по-специално са вписани преподавателите, които вече са издържали

10 — Решение Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, т. 35).

11 — Решение Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, т. 32).

12 — Решение Azienda Agro-Zootecnica Franchini и Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, т. 35 и цитираната съдебна практика).

13 — Трябва да подчертая, че в актовете за преюдициално запитване на Tribunale di Napoli правната уредба е изложена твърде неясно.

14 — От преписката е видно, че понятието за публично училище трябва да се разбира като изключващо общинските училища.

такъв конкурс¹⁵. Така заемането на незаетите длъжности се извършва чрез замествания за срок от една година „в очакване на провеждането на конкурсни процедури за назначаването на преподаватели на постоянна длъжност“¹⁶ чрез използване на посочените списъци. Придвижването нагоре в тези списъци, което може да доведе до назначаването на постоянна длъжност, е свързано с повтарящи се замествания.

50. В това отношение от представените от ищците в главното производство по дело C-418/13 писмени становища, както и от доводите, изложени от Комисията в хода на съдебното заседание за изслушване на устните състезания, се установява, че в постоянните списъци с резерви фигурират не само имената на преподавателите, успешно издържали публични конкурси по документи и изпит, които не са успели да получат постоянна длъжност, но също и имената на преподавателите, които са посещавали специализираните колежи за професионална подготовка в системата на образованието и следователно са завършили курсове за преподавателска правоспособност. По този начин системата за придвижване нагоре в списъка с резерви, която се основава на прослуженото време от лицето, вписано в списъка, позволява да се назначават на постоянни длъжности, от една страна, преподавателите, успешно издържали публични конкурси, и от друга страна, такива, които никога не са издържали такъв конкурс, но са завършили посочените по-горе курсове за придобиване на преподавателска правоспособност.

51. В тази връзка Corte costituzionale посочва, че конкурсните процедури са били прекъснати в периода 1999—2011 г.¹⁷ и че този период се характеризира с твърде ограничен брой назначения на безсрочни трудови договори в училищния сектор и с отчетливо намаляване между 2007 г. и 2012 г. на броя на срочните трудови договори.

52. От преписката се установява също, че достъпът до специализираните колежи за професионална подготовка е бил преустановен за неопределено време със Закон № 133 от 25 юни 2008 г.

53. Именно в този контекст трябва да се разгледат преюдициалните въпроси.

2. По първия въпрос

54. С първия преюдициален въпрос, поставен от Tribunale di Napoli по дела C-22/13, C-61/13 и C-62/13, както и с първия и втория преюдициален въпрос на Corte costituzionale по дело C-418/13, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващите юрисдикции искат по същество да се установи дали италианската правна уредба, приложима към срочните трудови договори, сключени със заместващи преподаватели в публичния училищен сектор, съдържа достатъчни мерки за предотвратяване и санкциониране на злоупотребата при използването на такива договори и следователно дали отговаря на изискванията на клауза 5 от Рамковото споразумение¹⁸.

55. За да определя дали разглежданата в главното производство национална правна уредба съдържа достатъчни мерки по смисъла на тази разпоредба, ще разгледам, първо, приложното поле на Рамковото споразумение, преди да се спра, на второ място, на тълкуването на националната правна уредба в светлината на относимата съдебна практика.

15 — Вж. член 399, параграф 1 и член 401, параграфи 1 и 2 от Законодателен декрет № 297/1994.

16 — Вж. член 4, параграф 1 от Закон № 124/1999.

17 — От преписката става ясно, че нови конкурсни процедури са проведени през 2012 г.

18 — От писмените изявления на Комисията е видно, че тя е образувала производства за установяване на неизпълнение на задължения, в които упреква Италианската република за това, че не е приела подходящи мерки за предотвратяване на злоупотребите с последователни срочни трудови договори в училищния сектор.

а) По приложното поле на Рамковото споразумение

56. Гръцкото правителство поддържа, че държавите членки могат да освободят изцяло образователния сектор от задълженията, наложени с клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение. В подкрепа на този довод то твърди, че тази клауза позволява да бъдат отчетени „[нуждите на] специфичните сектори и/или категории работници“.

57. В това отношение припомням, че приложното поле на Рамковото споразумение е определено в клауза 2, точка 1 във връзка с клауза 3, точка 1 от същото рамково споразумение. Така съгласно трайно установената практика на Съда от самия текст на тази първа разпоредба следва, че Рамковото споразумение има широко приложно поле, от което по принцип не е изключен нито един сектор¹⁹. Всъщност то включва най-общо „работници на срочни трудови договори, които имат трудов договор или трудово правоотношение, определени от закон, колективен трудов договор или практика във всяка държава членка“.

58. Освен това Съдът вече е постановил, че понятието „работник на срочен трудов договор“²⁰ включва всички работници, без да прави разграничение в зависимост от това дали работодателят, с когото те са обвързани, е в публичния или в частния сектор²¹.

59. При това положение срочните трудови договори или правоотношения в сектора на общественото образование не могат да бъдат изключени от приложното поле на това рамково споразумение²². Ето защо трябва да отхвърля изтъкнатия от гръцкото правителство довод в рамките на първия въпрос по дело C-418/13.

б) По тълкуването на клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение

60. От клауза 1 от Рамковото споразумение е видно, че целта му е да създаде рамка за предотвратяване на злоупотребата, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения²³. Тази рамка предвижда известен брой разпоредби за минимална закрила, предназначени да предотвратят поставянето на работниците и служителите в несигурно положение²⁴, а следователно и уязвимостта им, поради това че са назначени със

19 — Решения Adeneler и др. (C-212/04, EU:C:2006:443, т. 56), Angelidaki и др. (C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 114 и 166); определение Koukou (C-519/08, EU:C:2009:269, т. 71); решения Sorge (C-98/09, EU:C:2010:369, т. 30 и 31), Gavieiro Gavieiro и Iglesias Torres (C-444/09 и C-456/09, EU:C:2010:819, т. 39) и Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, т. 34).

20 — Съгласно клауза 3 от Рамковото споразумение понятието „работник на срочен трудов договор“ означава „лице, което има трудов договор или правоотношение, сключени директно между работодателя и работника, където изтичането на срока на трудовия договор или правоотношение е обусловено от обективни условия, такива като достигане на определена дата, завършване на специфична задача или настъпване на определен случай“.

21 — Решения Adeneler и др. (EU:C:2006:443, т. 56) и Della Rocca (EU:C:2013:235, т. 34).

22 — Съгласно клауза 2, точка 2 от същото рамково споразумение държавите членки и/или социалните партньори имат възможност да извадят от приложното поле на това рамково споразумение само „правоотношения[та] на професионално обучение и схеми[те] за чиракуване“, както и „трудови[те] договори и правоотношения, които са сключени в рамките на специално публично или с публична подкрепа обучение, интеграция и програма за професионално повторно обучение“. Решения Adeneler и др. (EU:C:2006:443, т. 57) и Della Rocca (EU:C:2013:235, т. 35).

23 — Решение Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, т. 26).

24 — Решения Adeneler и др. (EU:C:2006:443, т. 63), Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 88) и Angelidaki и др. (EU:C:2009:250, т. 73). В рамките на Съюза повечето нови работни места, създадени през последните години (дори преди кризата), са уредени с временни договори или с други нестандартни форми на заетост. Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 18 април 2012 г., озаглавено „Към възстановяване и създаване на работни места“ (COM(2012) 173 окончателен, стр. 12).

срочен трудов договор за дълъг период²⁵. Всъщност създава се опасност през съществена част от професионалната им кариера тази категория работници и служители да бъдат лишени от възможността да се ползват от стабилна заетост, която обаче, както е видно от Рамковото споразумение, представлява основен елемент от защитата на работниците²⁶.

61. За тази цел посочената рамка съдържа два вида мерки: за предотвратяване на злоупотребите, предвидени в клауза 5, параграф 1, и за санкциониране на злоупотребите, предвидени по-специално в клауза 5, параграф 2, буква б) от Рамковото споразумение²⁷.

і) По наличието на мерки за предотвратяване на злоупотребите

62. Държавите членки имат задължение („ефективно и задължително приемане“) да въведат една или повече от мерките, изброени в клауза 5, точка 1, букви а)—в) от Рамковото споразумение, в случай че във вътрешното им право още няма равностойни правни мерки²⁸. Мерките, за които се отнася посочената клауза, са свързани съответно с обективни причини, които оправдават подновяването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, с максималната обща продължителност на тези трудови договори или правоотношения и с броя на подновяванията им.

63. Запитващите юрисдикции, ищците в главните производства и Комисията по същество не спорят, че разглежданата в главните производства италианска правна уредба не предвижда нито броя на тези последователни договори, нито максималната им продължителност по смисъла на клауза 5, точка 1, букви б) и в) от Рамковото споразумение. По-специално Tribunale di Napoli посочва, че след влизането в сила на Законодателен декрет № 70/2011, член 10, параграф 4 bis от Законодателен декрет № 368/2001 изключва прилагането към публичния училищен сектор на член 5, параграф 4 bis от посочения декрет, който предвижда, че срочните трудови договори, чийто срок надхвърля 36 месеца, се преобразуват в договори за неопределено време, което позволявало неограничен брой подновявания.

64. В съответствие с направения от мен анализ на документите в преписката споделям това мнение. В този смисъл, ако посочената правна уредба не попада нито в обхвата на точка 1, буква б), нито на точка 1, буква в) от клауза 5 от Рамковото споразумение, следва да се прецени дали в нея има превантивна мярка по смисъла на точка 1, буква а) от тази клауза или ако няма такава, мярка, равностойна на посочените в клауза 5.

65. Както се установява от всички представени писмени становища, този въпрос трябва да намери отговор в практиката на Съда, по-конкретно в решение Küçük²⁹. Това решение се отнася до въпроса дали временната нужда от заместващ персонал, предвидена от национална уредба, може да представлява обективна причина по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение. Следователно ще бъде от полза да се припомнят накратко съображенията, изложени от Съда в това решение.

25 — Точка 6 от общите положения на Рамковото споразумение гласи, че трудовите договори за неопределено време са общата форма на трудови правоотношения и допринасят за качеството на живот на работниците, като подобряват резултатите от положението на труд.

26 — Решение Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, т. 64). Съдът е приел също, че от второто съображение от Рамковото споразумение и от точка 8 от общите положения от същото следва, че само при наличието на определени обстоятелства срочни трудови договори могат да отговарят на нуждите както на работодателите, така и на работниците. Вж. определение Vassilakis и др. (C-364/07, EU:C:2008:346, т. 83).

27 — Вж. заключение Marrosu и Sardino на генералния адвокат Poiras Maduro (C-53/04, EU:C:2005:569, т. 29).

28 — Решение Marrosu и Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, т. 44 и 50) и по-скорошното решение Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, т. 42).

29 — C-586/10, EU:C:2012:39. Относно това решение вж. коментара на Robin-Olivier, S. et Rémy, P. La protection des travailleurs atypiques est-elle en régression? Double réflexion sur l'arrêt Küçük de la Cour de justice. — Revue de droit de travail, 2013, p. 645.

66. На първо място, Съдът постановява, че понятието за обективни причини, които могат да оправдаят в особен контекст подновяването на срочни трудови договори или срочни правоотношения, трябва да се отнася до точни и конкретни обстоятелства, които характеризират определена дейност и поради това могат да оправдаят в този особен контекст използването на последователни срочни трудови договори³⁰. За сметка на това национална разпоредба, която просто разрешава по общ и абстрактен начин чрез законови или подзаконови правни норми използването на последователни срочни трудови договори, не отговаря на посочените изисквания³¹.

67. На второ място, Съдът приема, че разпоредба, която допуска подновяването на срочни трудови договори за заместване на други работници, които временно не са в състояние да изпълняват функциите си, сама по себе си не противоречи на Рамковото споразумение³². В това отношение според Съда фактът, че администрация разполага със значителен на брой персонал прави неизбежно честото използване на временно заместване, по-специално поради отсъствието на работници, ползващи отпуски по болест, отпуски по майчинство или за отглеждане на дете или други отпуски. Според него при тези обстоятелства временното заместване на работници може да представлява обективна причина по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, която оправдава използването на срочни трудови договори, както и подновяването им в зависимост от възникването на нуждите³³.

68. Съдът обаче се произнася, че макар заместването на отсъстващ член на персонала да може да се приеме по принцип за обективна причина по смисъла на клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, компетентните органи трябва да следят конкретното прилагане на тази обективна причина, с оглед на особеностите на съответната дейност и условията за нейното упражняване, да съответства на изискванията на Рамковото споразумение. Поради това при прилагането на съответното законодателство тези органи трябва да могат да изведат обективни и прозрачни критерии за проверката дали такива договори действително отговарят на реална необходимост, която има не постоянен и траен, а временен характер³⁴.

69. Накрая, Съдът постановява, че подновяването на срочни трудови договори за задоволяване на нужди с постоянен и траен характер не е оправдано по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение. Той посочва, че всички органи на съответната държава членка следва да гарантират — в рамките на съответната си компетентност — спазването на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, като по-конкретно проверяват дали подновяването на последователните срочни трудови договори цели да удовлетвори временни нужди и дали съответното национално законодателство в действителност не се използва за задоволяване на свързани с персонала постоянни и трайни нужди на работодателя. Съдът по-специално заявява, че „тези органи следва да разглеждат във всеки случай всички конкретни обстоятелства, като отчитат по-специално броя на посочените последователни договори, сключени с едно и също лице или за извършването на една и съща работа, за да не се допуска работодателите да злоупотребяват при използването на срочни трудови договори, дори сключени очевидно за задоволяване на нужда от заместващ персонал“³⁵.

30 — Вж. в този смисъл решения Adeneler и др. (EU:C:2006:443, т. 69), Angelidaki и др. (EU:C:2009:250, т. 97) и Küçük (EU:C:2012:39, т. 27).

31 — Решения Adeneler и др. (EU:C:2006:443, т. 71) и Küçük (EU:C:2012:39, т. 28).

32 — Решение Küçük (EU:C:2012:39, т. 30).

33 — Пак там, т. 31.

34 — В този смисъл пак там, т. 34 и 36.

35 — Пак там, т. 39 и 40.

70. По споровете в главните производства установявам, че разглежданата национална правна уредба е формулирана по-скоро общо и абстрактно, без видима връзка със специфичното съдържание, нито с конкретните условия за упражняване на дейността, предмет на последователните срочни трудови договори. Не изглежда при прилагането на такава правна уредба от компетентните органи да могат да се извеждат обективни и прозрачни критерии за проверката на наличието на действителна потребност от временно заместване.

71. Освен това, макар национална правна уредба като разглежданата в главното производство да може по принцип да представлява обективна причина по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение³⁶, задавам си също и въпроса дали въведената с тази правна уредба система за подновяване на последователни срочни трудови договори се прилага единствено за задоволяване на временни нужди на администрацията от преподаватели?

72. Случаят изглежда не е такъв. Всъщност от прочита на актовете за преюдициално запитване е видно, че приложимата към публичния училищен сектор италианска правна уредба не ограничава сключването, нито подновяването на последователни срочни трудови договори със заместващ персонал за заместването на временно отсъстващия персонал. Напротив, смятам, че с използването на посочените замествания се цели също и да се задоволят *постоянни и трайни нужди от персонал*³⁷.

73. По-специално в това отношение Corte costituzionale посочва, че член 4, параграф 1, последно изречение от Закон № 124/1999 уточнява, че длъжностите, които са действително *свободни и незаети* към 31 декември се заемат чрез замествания за срок от една година „в очакване на приключването на конкурсните процедури за наемането на преподаватели на постоянна длъжност“³⁸. Той посочва, че тази разпоредба изрично предвижда и подновяването на срочните трудови договори на заместващия персонал за заемане на свободните длъжности. В този смисъл, макар това назначаване на заместващ персонал по принцип да е временно, липсата на точно определен срок за провеждане на конкурс за назначаване на служители на постоянна длъжност водела до пълна несигурност относно момента на провеждане на тези конкурси. Както посочва Комисията в писменото и устното си становище, този момент е несигурен, тъй като зависи от наличието на необходимите финансови средства и от организационни решения, които са оставени на преценката на администрацията.

74. Според мен от това следва, че разглежданата в главното производство правна уредба позволява използването на срочни трудови договори, за да се задоволяват „трайно постоянните нужди“ на училищния сектор, което е укоримо и трябва да се предотврати чрез приемането на една или повече от предвидените в клауза 5 от Рамковото споразумение ограничителни мерки³⁹.

36 — Например когато училищният сектор разполага със значителен на брой персонал, за който са необходими временни замествания.

37 — „A system in which permanent jobs are done by individual temporary agents, who are replaced by other individual temporary agents, contravenes the framework agreement, in the letter of the law and in the spirit of the law. Employers cannot take the easy route of employing successive temporary personnel for permanent jobs. Besides, such a system is contrary to the principle that employment should be on the basis of an indeterminate period and that it is only possible to offer temporary contracts if there are objective reasons“, *Blanpain*, R. European Labour Law, 12. ed., Wolters Kluwer, 2010, p. 472.

38 — Курсивът е мой. Всъщност въз основа на тази разпоредба администрацията и преподавателите могат да сключват няколко вида срочни трудови договори: i) договор за заместване „по право“ за срок от една година за незаети и свободни длъжности от щатното разписание, т.е. на които не са назначени титуляри, чийто срок изтича в края на учебната година (31 август); ii) договор за временно „фактическо“ заместване за длъжности, които не са свободни, но не са заети, като срокът на това заместване изтича с приключването на учебните занятия (30 юни); и накрая, iii) договор за временно заместване в останалите случаи, т.е. краткосрочно, чийто срок е до отпадането на нуждите, за които е бил сключен договорът.

39 — Вж. заключение Jansen на генералния адвокат Jääskinen (C-313/10, EU:C:2011:593, т. 35).

75. Вярно е, че от практика на Съда следва, че по силата на клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение държавите членки имат свобода на преценка за постигането на целта на клаузата. Той обаче добавя, че тази свобода на преценка зависи от условието те да гарантират наложения от правото на Съюза резултат, както следва не само от член 288, трета алинея ДФЕС, но и от член 2, първа алинея от Директива 1999/70, тълкуван в светлината на съображение 17 от същата⁴⁰.

76. Не смятам, че разглежданата правна уредба гарантира наложения от Рамковото споразумение резултат. В тази връзка трябва да отхвърля доводите, изложени от италианското правителство, а по същество и от гръцкото правителство, че правната уредба относно наемането на училищен персонал е оправдана. От една страна, тя била оправдана от необходимостта от много голяма гъвкавост, позволяваща отчитане на тясната връзка между нуждата да се намери заместващ персонал и цикличните и непредвидими промени на броя на учащите. От друга страна, ставало въпрос за причини от финансово естество, поради които множество по-нови разпоредби, целящи да ограничат публичните разходи, налагали ограничения на броя на назначенията на постоянна длъжност и използването на срочните трудови договори в училищния сектор.

77. На първо място, що се отнася до довода във връзка с гъвкавостта на образователния сектор, както отбелязва Corte costituzionale, вярно е, че доколкото тя съответства на основното право на образование, училищната услуга се предоставя при поискване. Механизмът за задоволяване на нуждите от заместващ персонал изисква известна гъвкавост, свързана с фактори по-специално като увеличаване на броя на учащите или отпуските по болест или по майчинство. Така според тази юрисдикция по принцип системата на постоянните списъци с резерви, наред с тази на публичните конкурси, е в състояние да гарантира спазването на обективни критерии при наемането на училищен персонал на срочни трудови договори. Тя позволява също на тези служители да разполагат с разумна възможност да бъдат назначени като титуляри на постоянна длъжност и на безсрочен трудов договор.

78. Както обаче следва от точка 73 от настоящото заключение, фактът, че не е бил определен точен срок за провеждането на публичните конкурси, които са били блокирани в продължение на повече от десет години⁴¹, води до пълна несигурност относно момента на провеждане на тези конкурси и показва, че срочни трудови договори са били използвани за задоволяване на постоянните и трайни нужди на съответната администрация, което запитващите юрисдикции следва да преценят.

79. На второ място, що се отнася до довода, изведен от финансовите ограничения, наложени неотдавна с множество национални разпоредби в училищния сектор, считам, че те не могат да оправдаят злоупотребата при използването на последователни срочни трудови договори. Следователно задача на запитващите юрисдикции е да преценят дали финансовите ограничения, наложени на публична администрация от множество разпоредби, са достатъчно конкретно оправдание за използването на срочни трудови договори, каквото изисква посочената в точки 66—69 от настоящото заключение практика на Съда. Всъщност съгласно тази съдебна практика национални разпоредби, които просто разрешават по общ и абстрактен начин чрез законови или подзаконови правни норми използването на последователни срочни трудови договори, не отговарят на изискванията използването на последователни срочни трудови договори да бъде оправдано с точни и конкретни обстоятелства. В това отношение

40 — Решения Angelidaki и др. (EU:C:2009:250, т. 80) и Küçük (EU:C:2012:39, т. 48).

41 — Вж. точка 51 от настоящото заключение.

Съдът постановява, че тези обстоятелства могат да произтичат по-специално от особеното естество на задачите, за чието осъществяване са сключени такива договори, и от присъщите характеристики на задачите или евентуално от преследването на законна цел, свързана със социалната политика на държава членка⁴².

80. Освен това общи разпоредби, налагащи финансови ограничения, оставят голяма свобода на работодателите от публичния училищен сектор да злоупотребяват при сключване на срочни трудови договори, докато Рамковото споразумение има за цел да предотврати такава злоупотреба. Смятам, че тази свобода превишава свободата на преценка, с която разполагат държавите членки по смисъла на Рамковото споразумение.

81. Ето защо, както следва от точка 30 от настоящото заключение, макар разглежданата в главното производство система по принцип да е структурирана така, че да отговаря на обективните причини, посочени в клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, италианското правителство не доказва съществуването на конкретни оправдаващи обстоятелства. Имам предвид по-специално временния и непостоянен характер на повтарящото се използване на срочни трудови договори в училищния сектор. Напротив, струва ми се, че от преписката ясно следва, че използването на такива договори в някои отношения представлява злоупотреба, доколкото има за цел да отговори на *структурната необходимост от преподаватели*. Тази структурна необходимост проличава от значителния брой служители, които са били поставени в несигурно професионално положение в продължение на повече от десет години, и то без да е било предвидено никакво ограничение относно броя на подновяванията на договорите, нито относно максималната продължителност на посочените договори. Според мен е могло значителна част от тези длъжности да бъдат заети постоянно чрез сключването на безсрочни трудови договори, като същевременно се запази посочената с основание от Corte costituzionale необходима гъвкавост.

82. Следователно запитващите юрисдикции трябва да преценят дали прибягването до наемане на преподаватели за продължителни периоди от време на основание на няколко срочни трудови договора, което се установява от обстоятелствата, предмет на главното производство, отговаря на изискванията на клауза 5 от Рамковото споразумение.

ii) По наличието на мерки за санкциониране на злоупотребите

83. Според запитващите юрисдикции разглежданата в главното производство национална правна уредба не предвижда санкции за злоупотреба при използването на срочните трудови договори. Всъщност след влизането в сила на Законодателен декрет № 70/2011 могло срочните трудови договори да се преобразуват в безсрочни трудови договори съгласно член 4, параграф 14 bis от Закон № 124/1999 само в случай на назначаване на постоянна длъжност въз основа на списъците с резерви. Освен това от актовете за преюдициално запитване се установява, че режимът за обезщетяване на вредите, претърпени от работник или служител вследствие на злоупотреба със срочните трудови договори, е изключен в училищния сектор⁴³.

42 — Решения Angelidaki и др. (EU:C:2009:250, т. 96) и Küçük (EU:C:2012:39, т. 27). Съдът посочва като законни цели, свързани със социалната политика, мерките, които са предназначени да закрилят бременността и майчинството, както и да дадат възможност на мъжете и жените да съвместяват своите професионални и семейни задължения (решение Küçük, EU:C:2012:39, т. 33).

43 — Според Tribunale di Napoli, макар на теория член 36, параграф 5 от Законодателен декрет № 165/2001 да предвижда обезщетение за вредите, претърпени от работника в публичния сектор, който е незаконно назначен за определен срок, той не дава възможност същият да получи обезщетение. Наистина в решение № 10127/12 Corte suprema di cassazione е постановил, че тази разпоредба не се прилага, когато продължителността на срочните трудови договори надвишава максималния срок от 36 месеца, с мотива че назначаването на срочен трудов договор е извършено в съответствие със законодателството и нарушението не се отнася до условията за полагане на труд. Той е постановил също, че работник, който е незаконно назначен за определен срок, не търпи никакви вреди, след като получава трудово възнаграждение въз основа на този договор и не е могъл да не знае, че той е недействителен.

84. Съгласно клауза 5, параграф 2 от Рамковото споразумение държавите членки след консултация със социалните партньори и/или социалните партньори, „когато е подходящо“, определят при какви условия срочните трудови договори i) се приемат за последователни или ii) се приемат за договори с неопределена продължителност. Следователно те разполагат с широка свобода на преценка, за да определят в зависимост от съществуващия социален и правен контекст дали е уместно да се приемат мерки за преобразуване на трудовите договори⁴⁴.

85. Въпреки това съгласно трайната практика на Съда, когато е налице злоупотреба при използването на последователни срочни трудови договори, за надлежно санкциониране на такава злоупотреба и за отстраняване на последиците от нарушението на правото на Съюза трябва да може да се приложи мярка, предоставяща ефективни и равностойни гаранции за закрила на работниците. Всъщност според самия текст на член 2, първа алинея от Директива 1999/70 държавите членки трябва „да предприемат всички необходими мерки, които им позволяват да могат по всяко време да гарантират постигането на наложените от [посочената] директива резултати“⁴⁵, независимо дали чрез преобразуване на тези правоотношения в трудови договори с неопределена продължителност или чрез обезщетение за вреди⁴⁶.

86. В случая, както следва от точки 63, 64, 78 и 83 от настоящото заключение, разглежданата в главното производство правна уредба, както е описана в преюдициалните запитвания, не съдържа достатъчни мерки за предотвратяване, нито за санкциониране на злоупотребата при използването на последователни срочни трудови договори по смисъла на клауза 5 от Рамковото споразумение. Лишаването от закрила на преподавателите в училищния сектор явно надхвърля разрешеното от клауза 5, точки 1 и 2 от Рамковото споразумение и противоречи на установената с него рамка⁴⁷, което националните юрисдикции следва да проверят.

в) Междинно заключение

87. Национална правна уредба като разглежданата в главното производство италианска правна уредба, която, от една страна, разрешава подновяването на срочни трудови договори за заемане на свободни длъжности за преподаватели и административен, технически и помощен персонал в публичните училища в очакване на провеждането на конкурсни процедури за назначаването на преподаватели на постоянна длъжност, без да има каквато и да е сигурност относно датата, на която тези процедури ще приключат, и следователно без да определя обективни и прозрачни критерии, които позволяват да се провери дали подновяването на посочените договори действително отговаря на реална потребност, може да постигне преследваната цел и е необходимо за постигането ѝ, и от друга страна, не предвижда никаква мярка за предотвратяване и санкциониране на злоупотребата при използването на последователни срочни трудови договори в училищния сектор, не може да се приеме за оправдана от обективни причини по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение. Предвид изложените по-горе съображения обаче запитващите юрисдикции следва да преценят дали тези обстоятелства са налице в случаите, разглеждани в главните производства.

44 — Вж. заключение Marrosu и Sardino на генералния адвокат Poiares Maduro (EU:C:2005:569, т. 30).

45 — Вж. по-специално решение Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, т. 38 и цитираната съдебна практика).

46 — Вж. по-специално решение Angelidaki и др. (EU:C:2009:250, т. 160—166).

47 — В това отношение италианското правителство посочва, че националното право може да предложи решения в този смисъл, което изглежда потвърждават становищата на някои от ищците в главните производства, като се позовават на неотдавнашния Декрет-закон № 104 от 12 септември 2013 г. Според тези ищци този декрет-закон би могъл да позволи стабилизиране на положението на работещите в училищния сектор, които са натрупали периоди на заетост, надхвърлящи 36 месеца, чрез назначаването им на постоянна длъжност за периода 2014—2016 г.

3. По втория и третия въпрос

88. С оглед на отрицателния отговор, който предлагам да бъде даден на първия въпрос, считам, че не е необходимо да се дава отговор на втория и третия преюдициален въпрос по дела C-22/13, C-61/13 и C-62/13, нито на първия и втория преюдициален въпрос по дело C-63/13, които се отнасят до съответствието на разглежданата национална правна уредба с Рамковото споразумение.

4. По преюдициални въпроси от пети до седми

89. Предвид предложения отговор на първия въпрос запитващата юрисдикция по дела C-22/13 и C-61/13—C-63/13 разполага с всички необходими сведения, за да реши надлежно спора в главното производство⁴⁸.

VII – Заключение

90. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори по следния начин на преюдициалните въпроси, поставени от Tribunale di Napoli по дела C-22/13 и C-61/13—C-63/13 и от Corte costituzionale по дело C-418/13:

Не може да се приеме, че национална правна уредба като разглежданата по делото в главното производство, която, от една страна, разрешава подновяването на срочни трудови договори за заемане на свободни длъжности за преподаватели и административен, технически и помощен персонал в публичните училища в очакване на провеждането на конкурсни процедури за назначаването на преподаватели на постоянна длъжност, без да има никаква сигурност относно датата, на която ще приключат тези процедури, и следователно без да определя обективни и прозрачни критерии, които да позволяват да се провери дали подновяването на посочените договори действително отговаря на реална потребност, може да постигне преследваната цел и е необходимо за постигането ѝ, и от друга страна, не предвижда никаква мярка за предотвратяване и санкциониране на злоупотребата при използването на последователни срочни трудови договори в училищния сектор, е оправдана от обективни причини по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение относно срочната работа, сключено на 18 март 1999 г., което се съдържа в приложението 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). Предвид изложените по-горе съображения обаче запитващите юрисдикции следва да преценят дали тези обстоятелства са налице по разглежданите в главните производства дела.

48 — В решения Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, т. 84) и Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, т. 49) Съдът поддържа, че в светлината на другите дадени от него отговори по тези дела, отпаднала необходимостта да отговаря съответно на четвъртия и шестия преюдициален въпрос по тези дела, които били формулирани по сходен начин със седмия въпрос по дела C-61/13 и C-62/13).