

C/2025/4972

22.9.2025 г.

Преюдициално запитване от Juzgado de lo Social nº 3 de Murcia (Испания), постъпило на 3 април
2025 г. – AIMS/Ayuntamiento de Murcia

(Дело C-253/25, Ayuntamiento de Murcia II и др.)

(C/2025/4972)

Език на производството: испански

Запитваща юрисдикция

Juzgado de lo Social nº 3 de Murcia

Страни в главното производство

Ищец: AIMS

Ответник: Ayuntamiento de Murcia

Преюдициални въпроси

- 1) Въпреки постановеното в точка 115 от **решение на Съда от 13 юни 2024 г.** по съединени дела C-331/22 и C-332/22 ⁽¹⁾, а именно че преобразуването на правоотношението на пострадал от злоупотреба публичен служител е възможно само ако това преобразуване не предполага тълкуване *contra legem* на националното право, и предвид (i) установеното в Директива 1999/70 ⁽²⁾ и клауза 5 от Рамковото споразумение задължение за санкциониране на несъвместимите с тази директива злоупотреби със санкционни мерки, които са пропорционални и достатъчно ефективни и възпиращи, за да гарантират постигането на целите и полезното действие на посочената клауза 5; (ii) както и **постановеното от Съда (голям състав) в решение от 8 март 2022 г. по дело C-205/20, NE / Fürstenfeld** ⁽³⁾, а именно че принципът на предимство на правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че задължава националните органи да оставят без приложение национална правна уредба, част от която е в противоречие с предвиденото изискване за пропорционалност на санкциите, само доколкото това е необходимо, за да се позволи налагането на пропорционални санкции (вж. т. 57), когато дадена държава членка, каквато е Испания, не е транспонира Директива 1999/70 в националното си право относно публичния сектор и във вътрешното законодателство не съществува никаква санкционна мярка, която да гарантира постигането на целите на клауза 5 от Рамковото споразумение, длъжни ли са националните органи да санкционират извършената злоупотреба, като оставят без приложение националната правна уредба, която противоречи на изискването за пропорционалност на санкциите, което би означавало, че за да не се засегнат целта и полезното действие на Директива 1999/70 и за да се гарантира нейната пълна ефективност, тези органи ще могат да приемат решения за преобразуването на свързаните със злоупотреба срочни правоотношения в постоянни, въпреки че това преобразуване предполага тълкуване *contra legem* на националното право?
- 2) При отрицателен отговор на предходния въпрос, съвместимо ли е с правото на Съюза директен ефект да бъде признат от Съда в **решение от 8 март 2022 г.**, [дело C-205/20], по отношение на Директива 2014/67/ЕС ⁽⁴⁾, но не и по отношение на Директива 1999/70/ЕО, при положение че съгласно постоянната практика на Съда и двете директиви установяват задължение за санкциониране на злоупотребите с ефективни, пропорционални и възпиращи мерки, като се има предвид, че съгласно член 20 от Директива 2014/67/ЕС **държавите членки определят правила относно приложимите санкции в случай на нарушение на националните разпоредби, приети по силата на настоящата директива, и вземат всички необходими мерки, за да гарантират, че тези правила се изпълняват и спазват**; а съгласно член 2 от Директива 1999/70/ЕО **от държавите членки се изисква да предприемат всички необходими мерки, които им позволяват да могат по всяко време да гарантират постигането на наложените от тази директива резултати в посочената клауза 5 от Рамковото споразумение**?

⁽¹⁾ Решение от 13 юни 2024 г., DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña и Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña (C-331/22 и C-332/22, EU:C:2024:496).

⁽²⁾ 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, 1999 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129).

⁽³⁾ Решение от 8 март 2022 г., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Директен ефект) (C-205/20, EU:C:2022:168).

⁽⁴⁾ Директива 2014/67/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за осигуряване на изпълнението на Директива 96/71/ЕО относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСПП“) (ОВ L 159, 2014 г., стр. 11).

- 3) При условията на евентуалност, как се съвместява постановеното от Съда в **решение от 13 юни 2024 г.**, а именно че преобразуването на правоотношението е възможно, само ако не предполага тълкуване *contra legem* на националното право, с неговата постоянна практика, съгласно която:

„Рамковото споразумение трябва да се тълкува в списък, че доколкото вътрешният правен ред на съответната държава членка не предвижда за разглеждания сектор ефективна мярка, за да не се допусне, и ако е необходимо, да се санкционира злоупотребата при използването на последователни срочни договори, посоченото споразумение не допуска прилагането на национална правна уредба, която съдържа абсолютна забрана само в публичния сектор за преобразуването в трудов договор за неопределено време на поредица от срочни договори, които в действителност са имали за предмет да задоволят „постоянни и трайни нужди“ на работодателя, и трябва да се считат за злоупотреба“ (вж. **решения на Съда от 4 юли 2006 г.**, C-212/04, *Adeneler*⁽⁵⁾ и др., **точка 106**; **от 14 септември 2016 г.**, **съединени дела C-184/15 и C-197/15**⁽⁶⁾, **точка 41**; **от 25 октомври 2018 г.**, **дело C-331/17**⁽⁷⁾, **точки 70 и 71**; **определение на Съда от 30 септември 2020 г.**, **дело C-135/20**⁽⁸⁾; **или решения на Съда от 13 януари 2022 г.**, **дело C-282/19**⁽⁹⁾; **от 22 февруари 2024 г.**, **съединени дела C-59/22, C-110/22 и C-159/22**⁽¹⁰⁾, **както и самото решение на Съда от 13 юни 2024 г.**, **точки 98 и 110**)?

- 4) Може ли да се счита за санкционна мярка, гарантираща постигането на целите на клауза 5 от Рамковото споразумение, процедура за подбор, резултатът от която е несигурен, доколкото (1) същата не гарантира, че всички срочно наети публични служители, пострадали от несъвместима с Директивата злоупотреба, ще се превърнат в постоянно наети публични служители; (2) провеждането ѝ е произволно и непредвидимо, тъй като зависи от дискрецията, от обикновена прищявка или от волята на администрацията работодател, извършила съответната злоупотреба; (3) и от нея не следват каквито и да било санкционни, неблагоприятни или негативни последици за отговорната за тази злоупотреба администрация работодател, които да я възпират от по-нататъшни злоупотреби със срочно наетите от нея служители?
- 5) Допуска ли клауза 5 от Рамковото споразумение национална правна уредба, която като единствена санкционна мярка предвижда обезщетяване на публичните служители при прекратяване на правоотношението, както и на пострадали от злоупотреба служител, ако не е преминал успешно съответната процедура за подбор, за да придобие качеството на постоянно нает служител, с фиксирано обезщетение в размер на трудовото възнаграждение за 20 дни за всяка прослужена година, но не повече от дванадесет месечни заплати, без да е предвидена съпътстваща компенсация за загубата на възможности, нито друг допълнителен ефективен и възпиращ санкционен механизъм, както изисква решението на Съда от 7 март 2018 г. по дело *Santoro*⁽¹¹⁾ и определението му от 8 януари 2024 г. по дело C-278/23⁽¹²⁾?
- 6) Дали установеното в испанското законодателство изискване пострадалото от злоупотреба лице да докаже претърпените вреди, нарушава общият принцип на ефективност, доколкото това наложено от националното право изискване за доказване прави на практика невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правото на публичните служители на пълно обезщетение за претърпените вреди в резултат на злоупотребата от администрацията работодател с използването на последователни срочни договори и така засяга възможността да бъдат заличени последиците от извършеното нарушение на правото на Съюза?
- 7) Тъй като испанското законодателство в публичния сектор не предвижда никакви реални мерки за ефективно, пропорционално и възпиращо санкциониране на злоупотребата с използването на последователни срочни договори — за разлика от частния сектор, където срочно наетите работници се превръщат в постоянно наети или наети за неопределено време, ако са работили за един и същ работодател над 24 месеца за период от 30 месеца —, а клауза 5 от Рамковото споразумение не допуска прилагането на национална правна уредба, която съдържа абсолютна забрана само в публичния сектор за преобразуването в трудов договор за неопределено време на поредица от срочни договори, които в действителност са имали за предмет да задоволят „постоянни и трайни нужди“ на работодателя, и трябва да се считат за злоупотреба, съвместимо ли е с Директива 1999/70 прилагането в публичния сектор на същото преобразуване на договорите в постоянни, за да не се допусне злоупотребите в този сектор да останат несанкционирани и за да се постигнат целите и да се гарантира полезното действие на клауза 5 от Рамковото споразумение, въпреки че подобно преобразуване предполага тълкуване *contra legem* на националното право?

⁽⁵⁾ Решение от 4 юли 2006 г., *Adeneler* и др. (C-212/04, EU:C:2006:443).

⁽⁶⁾ Решение от 14 септември 2016 г., *Martínez Andrés и Castrejana López* (C-184/15 и C-197/15, EU:C:2016:680).

⁽⁷⁾ Решение от 25 октомври 2018 г., *Sciotto* (C-331/17, EU:C:2018:859).

⁽⁸⁾ Определение от 30 септември 2020 г., *Câmara Municipal de Gondomar* (C-135/20, непубликувано, EU:C:2020:760).

⁽⁹⁾ Решение от 13 януари 2022 г., *MIUR и Ufficio Scolastico Regionale per la Campania* (C-282/19, EU:C:2022:3).

⁽¹⁰⁾ Решение от 22 февруари 2024 г., *Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid* и др. (C-59/22, C-110/22 и C-159/22, EU:C:2024:149).

⁽¹¹⁾ Решение от 7 март 2018 г., *Santoro* (C-494/16, EU:C:2018:166).

⁽¹²⁾ Определение от 8 януари 2024 г., *Ministero della Difesa* (C-278/23, EU:C:2024:111).

- 8) Когато национален орган отправя преюдициално запитване до Съда, длъжни ли са останалите национални административни и съдебни органи да спрат водените пред тях производства, ако произнасянето по същите зависи от решението, което Съдът ще постанови по това преюдициално запитване, въпреки че националната правна уредба не предвижда или забранява такова спиране?
- 9) При положение че понятието „работник“ е самостоятелно понятие на правото на Съюза, трябва ли да се счита, че когато в Директива 1999/70 и приложеното към нея Рамково споразумение или в решенията на Съда, постановени във връзка с тази директива, се използва понятието „работник на срочен трудов договор“, се имат предвид всички публични служители, независимо от класа, органа или категорията, към която принадлежат, и независимо от това дали са служители на трудов договор, временно наети държавни служители или временен здравен персонал с нормативно установен статут, така че посочената директива и решенията на Съда се прилагат спрямо всички срочно наети служители в публичния сектор, независимо дали са приети по отношение на конкретен клас или категория публични служители?
- 10) Изисква ли правото на Съюза, и по-специално Директива 1999/70 и Директива 2012/29⁽¹³⁾, при наличието на злоупотреба, която е несъвместима с клауза 5 от Рамковото споразумение, незабавно да бъдат приети мерки за защита на пострадалия от злоупотребата служител, така че да се избегнат повторна злоупотреба с него, заплахи или репресии от страна на администрацията работодател, извършила злоупотребата? Или, напротив, правото на Съюза допуска пострадалото от злоупотребата лице да остане в ръцете на отговорната за извършването ѝ администрация работодател, като така се продължи свързаното със злоупотреба временно положение посредством запазване на лицето на съответното работно място, докато тази администрация не реши въпросната длъжност да бъде заета от постоянно нает публичен служител, в резултат на което пострадалият от злоупотребата служител ще продължи през това време да се намира в положение на липса на защита и на уязвимост пред работодателя, на несигурност, затруднения и психическо страдание, на липса на трудови и социални права, както и на лична, семейна и социална несигурност?
- 11) Когато дадена държава членка не е транспонира Директива 1999/70 и приложеното към нея Рамково споразумение в националното си законодателство относно публичния сектор, нито е приела санкционни мерки, които да гарантират постигането на целите по клауза 5 от посоченото споразумение в този сектор, а законодателството в областта на имуществената отговорност на публичната администрация и предвидените в него обезщетения също не гарантират постигането на тези цели, могат ли националните органи да се позоват на липсата на ефективни и пропорционални санкционни мерки и на подходящи обезщетения във вътрешното право, за да не спазват задължението си да санкционират несъвместимите с клауза 5 от Рамковото споразумение злоупотреби и следователно да оставят допуснатата злоупотреба несанкционирана?
- 12) Може ли да се счита, че дадено обезщетение служи за постигането на целите на клауза 5 от Рамковото споразумение за предотвратяване и избягване на злоупотребите при наемането на работа в публичния сектор, когато отговорна за злоупотребата е администрация работодател, която, от една страна, управлява многомилionenни фондове и бюджети, поради което изплащането на финансови обезщетения на нейните служители, пострадали от злоупотреба, не я възпира да продължава да злоупотребява с публичните си служители; от друга страна, тъй като става въпрос за публична администрация, икономическите последици от изплащането на тези обезщетения се поемат от всички граждани в качеството им на данъкоплатци, а не от работодателя, тоест от отговорните за тези злоупотреби органи; и накрая, за тези органи може да е от интерес по-скоро администрацията работодател да изплати обезщетение, за да не бъдат засегнати техните престиж или политическа кариера?
- 13) Гарантира ли обезщетението постигането на целите на клауза 5 от Рамковото споразумение, когато националното законодателство установява предварително изискване пострадалото от злоупотребата лице да докаже вредите, произтичащи от неговата свързана със злоупотреба временна заетост, или, напротив, това изискване за доказване на вредата прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата на публичните служители, пострадали от злоупотреба?

⁽¹³⁾ Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета (ОВ L 315, 2012 г., стр. 57).

- 14) След като е установено наличието на несъвместима с клауза 5 от Рамковото споразумение злоупотреба, могат ли съдебните органи да задължат пострадалото лице да предяви нов иск, за да се определи подходящата санкция — в случая обезщетение, което вече е било потърсено с оспорването на прекратяването на правоотношението или с искането за прилагане на Директива 1999/70 —, доколкото от това биха произтекли допълнителни процесуални затруднения за пострадалия от злоупотребата работник, и по-конкретно затруднения, свързани с разходи, продължителност във времето и процесуално представителство, които могат да направят прекомерно трудно упражняването правата, предоставени му от правния ред на Съюза?
-