Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (десети състав)

14 септември 2016 година*

„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 (CEEP) — Клаузи 5 и 8 — Използване на последователни срочни трудови договори — Мерки за предотвратяване на злоупотребата с последователни срочни трудови договори или правоотношения — Санкции — Трансформиране на срочно трудово правоотношение в „правоотношение по трудов договор с неопределена продължителност, който не води до постоянно назначение“ — Принцип на ефективност“

По съединени дела C-184/15 и C-197/15

с предмет две преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Върховен съд на Баската автономна област, Испания) с актове от 9 март 2015 г., постъпили в Съда на 23 април 2015 г. (C-184/15) и на 29 април 2015 г. (C-197/15) в рамките на производства по дела

Florentina Martínez Andrés

срещу

Servicio Vasco de Salud (C-184/15)

и

Juan Carlos Castrejana López

срещу

Ayuntamiento de Vitoria (C-197/15)

СЪДЪТ (десети състав),

състоящ се от: F. Biltgen (докладчик), председател на състава, E. Levits и M. Berger, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: A. Calot Escobar,

* Език на производството: испански.

като има предвид становищата, представени:

— за Martínez Andrés, от J. Corchón Barrientos, abogado, и M. Ezcurra Fontán, procuradora,

— за Castrejana López, от A. Gómez Barahona, abogado, и P. Basterreche Arcocha, procuradora,

— за Ayuntamiento de Vitoria, от P. J. Goti González, abogado, и G. Ors Simón, procurador,

— за испанското правителство, от L. Banciella Rodríguez-Miñón, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от M. van Beek и N. Ruiz García, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на Рамковото споразумение относно срочната работа, сключено на 18 март 1999 г. (наричано по-нататък „Рамковото споразумение“), съдържащо се 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 (CEEP) (ОВ L 175, 1999 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129).

2 Запитванията са отправени в рамките на спорове между г-жа Florentina Martínez Andrés и Servicio Vasco de Salud (Баската служба по здравеопазване, Испания) по повод подновяването на срочното трудово правоотношение между страните и законността на решението да се прекрати това правоотношение, и от друга страна, между г-н Juan Carlos Castrejana López и Ayuntamiento de Vitoria (община Витория, Испания) по повод правната квалификация на трудовото правоотношение между страните и законността на решението за прекратяване на това правоотношение.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съгласно член 1 от Директива 1999/70 същата има за цел „да въведе в действие рамковото споразумение […], сключено […] между общите междуотраслови организации (CES, UNICE и CEEP)“.

4 Член 2, първа алинея от тази директива предвижда:

„Държавите членки въвеждат в сила законови, подзаконови и административни разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива […] [и трябва] да предприемат всички необходими мерки, които им позволяват да могат по всяко време да гарантират постигането на наложените от настоящата директива резултати […]“.

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

6 Клауза 3 от Рамковото споразумение, озаглавена „Определения“, предвижда:

„1. По смисъла на настоящото споразумение терминът „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.

[…]“.

7 Клауза 5 от Рамковото споразумение, озаглавена „Мерки за предотвратяване на злоупотребата“, предвижда:

„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 специфичните сектори и/или категории работници, 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.

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 с неопределена продължителност“.

8 Съгласно клауза 8, точка 5 от Рамковото споразумение „[п]редотвратяването и решаването на спорове и жалби, породени от прилагането на настоящото споразумение, се извършва в съответствие с националното законодателство, колективните трудови договори и практиката“.

Испанското право

9 Член 89 от Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen local (Закон 7/1985 уреждащ основите на местното самоуправление) от 2 април 1985 г. (BOE № 80 от 3 април 1985 г.) относно определението на различните видове служители на местните органи, гласи следното:

„Персоналът в службите на местните органи се състои от длъжностни лица, лица, наети на трудов договор, и помощен персонал, който заема доверени позиции или позиции на специализирани консултанти“.

10 Съгласно член 15, параграф 1 от texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995 (преработеният текст на Закона за статута на работниците, приет с Кралски законодателен указ 1/1995), от 24 март 1995 г. (BOE № 75 от

29 март 1995 г., стр. 9654), в редакцията, която е приложима към фактите по главното производство (наричан по-нататък „Статутът на работниците“), трудовият договор може да се сключи за неопределен или определен срок. Договор за определен срок може да се сключи в следните случаи:

„a) когато работникът е нает с оглед на завършването на специфична и самостоятелна задача, която може да се отдели от цялостната дейност на предприятието, чието изпълнение, макар че е ограничено във времето, е по принцип с неопределена продължителност. […]

b) когато се налага от пазарните условия, служебната натовареност или големия обем на поръчки дори в рамките на обичайната дейност на предприятието. […]

c) при заместване на работници, които имат право да запазят работното си място, при условие че в трудовия договор се посочат името на заместения работник и мотивите за заместването“.

11 Съгласно член 15, параграф 3 от Статута на работниците „договорите за определен срок, сключени в нарушение на закона, се приемат за договори или правоотношения с неопределена продължителност“.

12 Съгласно член 15, параграф 5 от Статута на работниците, работниците, които за период от 30 месеца са работили над 24 месеца, със или без прекъсване, на една и съща или на различни длъжности в едно и също предприятие или група предприятия, като са сключили най-малко два срочни трудови договора при еднакви или различни условия за определяне на продължителността на договора, придобиват качеството на работници на трудов договор с неопределена продължителност.

13 Допълнителна разпоредба 15 от Статута на работниците гласи следното:

„Разпоредбите на член 15, параграф 1, буква a) относно максималната продължителност на договор за извършване на определена работа и член 15, параграф 5 от същия закон относно приложимите ограничения към последователни договори пораждат правни последици по отношение на държавната администрация и публичноправните органи, които са свързани или зависят от нея, без да се засяга прилагането на конституционните принципи на равенство, заслуги и способности по отношение на достъпа до публична служба, и поради това не отпада задължението за назначаване на лица на съответните длъжности при следване на обичайните процедури съгласно предвидените в приложимата правна уредба разпоредби.

При прилагане на тези разпоредби работникът продължава да заема длъжността до назначаване на лице в приложение на горепосочените процедури, при което трудовото правоотношение се прекратява, освен ако заемащото длъжността лице не издържи съответния конкурс за държавен служител.

[…]“.

14 Член 9 от Ley estatal 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Закон 55/2003 относно рамковите правила за персонала с нормативно установен статут в областта на здравеопазването) от 16 декември 2003 г. (BOE № 301 от 17 декември 2003 г., стр. 44742), предвижда:

„1. В случай на необходимост, неотложност или за осъществяване на програми с временен, краткосрочен или извънреден характер, здравните служби имат право да назначават персонал с нормативноустановен статут за определен срок.

Назначаването на персонал с нормативно установен статут за определен срок може да бъде временно на щатна длъжност, като помощен персонал или за заместване.

2. Временното назначаване на щатна длъжност се допуска за заемането на свободни щатни длъжности в лечебните заведения или здравните служби при необходимост от изпълнение на съответните дейности.

Временно наетият персонал с нормативно установен статут се освобождава при заемане на длъжността от постоянно нает служител по предвидения в закон или правилник ред, както и при съкращаване на съответната длъжност.

3. Назначаване на помощен персонал се извършва в следните случаи:

a) за изпълнение на дейности с временен, краткосрочен или извънреден характер.

b) когато назначаването е необходимо за да се осигури постоянното и непрекъснато функциониране на лечебните заведения;

c) за изпълнението на допълнителни дейности при непълен работен ден

Правоотношението с помощния персонал с нормативно установен статут се прекратява след завършване на дейността или изтичане на изрично посочения в назначението срок, както и при отпадане на необходимостта, послужила като основание за назначаването.

[…]

4. Назначаването за заместване се извършва при необходимост да се поемат функциите на постоянен или временно нает персонал по време на годишни и други отпуски и други временни отсъствия, които предполагат запазване на длъжността.

Правоотношението с наетия за заместване персонал с нормативно установен статут се прекратява със завръщането на заместения работник, както и когато последният е загуби правото си да се върне на същата длъжност или служба“.

Факти по споровете в главното производство и преюдициалните въпроси

По дело C-184/15

15 На 2 февруари 2010 г. г-жа Martínez Andrés е назначена като „административен асистент“, част от помощния персонал с нормативно установен статут с цел извършване на квалифицирани услуги с временен, цикличен или извънреден характер. Това назначение е продължавано последователно тринадесет пъти, като в никой от документите за продължаването му не се посочват мотиви с изключение на общото позоваване на „изисквания на работата“. На 1 октомври 2012 г. правоотношението на г-жа Martínez Andrés е прекратено.

16 С решение от 30 юли 2013 г. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (Административен съд № 6 Билбао, Испания) отхвърля подадената от г-жа Martínez Andrés жалба.

17 Г-жа Martínez Andrés подава срещу това решение въззивна жалба пред Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Върховен съд на Баската автономна област, Испания), с мотива че е нарушен член 9, параграф 3 от Рамковите правила за персонала с нормативно установен статут

в областта на здравеопазването, тъй като предвидените в него три хипотези не могат да се обединят в една-единствена обща категория, за да се мотивира наличието на срочно трудово правоотношение.

По дело C-197/15

18 На 1 декември 1993 г. г-н Castrejana López сключва с Ayuntamiento de Vitoria срочен трудов договор за извършването на архитектурни услуги. Договорът е прекратен на 30 ноември 1994 г.

19 На 1 декември 1995 г. страните сключват нов срочен трудов договор също за извършването на архитектурни услуги, но този път с предмет изпълнението на споразумение за програма за градоустройствено планиране, подписано на 22 ноември 1995 г. между Ayuntamiento de Vitoria и Instituto Foral de Bienestar Social (регионален институт за социално благосъстояние), чиято цел е преодоляването на пречките от урбанистично и архитектурно естество и достъпност на градската среда за лицата с намалена подвижност.

20 С решение от 22 януари 1998 г. общинският съветник, отговарящ за публичната администрация, изменя правното положение на г-н Castrejana López, като го назначава за временно нает служител в общината с цел изпълнението на посоченото споразумение, като е предвидено прекратяване на трудовото правоотношение към момента на приключване на посочената програма за градоустройствено планиране.

21 На 10 ноември 1998 г. общинският съветник, отговарящ за публичната администрация, издава ново решение, с което прекратява посоченото трудово правоотношение, считано от 31 декември 1998 г., поради приключване на програмата за градоустройствено планиране.

22 На 11 януари 1999 г. обаче общинският съветник, отговарящ за публичната администрация, отменя решението от 10 ноември 1998 г., тъй като въпросната програма за градоустройствено планиране е продължена. Трудовото правоотношение между г-н Castrejana López и Ayuntamiento de Vitoria е окончателно прекратено с решение от 10 декември 2012 г., считано от 31 декември 2012 г., с мотива че програмата е изцяло изпълнена и актуалната кризисна обстановка налага намаляване на разходите на публичната администрация.

23 С решение от 23 септември 2013 г. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Vitoria-Gasteiz (Административен съд № 1 Витория-Гастейс, Испания) отхвърля подадената от г-н Castrejana López жалба.

24 Г-н Castrejana López подава пред Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Върховен съд на Баската автономна област, Испания) въззивна жалба срещу това решение, като твърди по-специално че първоинстанционният съд не се е произнесъл относно трудовото или служебното естество на трудовото му правоотношение с Ayuntamiento de Vitoria.

25 При двете преюдициални запитвания запитващата юрисдикция, на първо място, констатира, че спрямо жалбоподателите по главните производства се прилага Директива 1999/70.

26 На второ място, според нея при двете преюдициални запитвания е налице злоупотреба с последователни срочни трудови договори. Всъщност, що се отнася до г-жа Martínez Andrés, посочените при назначаването и последователните продължавания мотиви не отговарят на законните изисквания, за да се гарантира, че няма да се злоупотребява със срочните договори. При липсата на изрично посочване на услугите, които различните продължения имат за цел да обхванат, според запитващата юрисдикция е невъзможно да се провери дали продълженията реално са използвани за удовлетворяване на временни нужди или за обезпечаване на постоянни и трайни нужди на администрацията. Що се отнася до г-н Castrejana López, запитващата

юрисдикция подчертава, от една страна, че временното назначаване с оглед на изпълнението на програмата за градоустройство продължава дълго, от 1995 г. до 2012 г., а от друга страна, че договорните отношения продължават дори и след приключването на посочения проект.

27 На последно място, запитващата юрисдикция добавя, че в случаите на временни договори, сключени от публичната администрация в нарушение на закона, колегията по социални спорове към Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) признава на „работник с трудов договор за неопределено време, който не е назначен за постоянно“ неопределена продължителност на договора, което означава, че не е обвързан със срок. Тъй като обаче такъв работник може да получи постоянно назначение само след като премине успешно процедурите за подбор съгласно законовите разпоредби, приложими към подбора на постоянни служители в публичната администрация, следователно е налице законно основание за продължаване на трудовия договор, който не води до постоянно назначение, докато приключи надлежно процедурата за подбор или посочената длъжност се съкрати. Доколкото обаче административната колегия на Tribunal Supremo (Върховен съд) се произнася само в рамките на спорове с държавни служители, които заемат постоянна длъжност, липсва единна съдебна практика по отношение на срочно наетия персонал с нормативно установен статут или на временно наетите служители в публичната администрация. Всъщност, макар някои съдилища да отричат като цяло възможността да се приравняват срочно наетият персонал с нормативно установен статут или временно наетите служители в публичната администрация към работниците на трудов договор за неопределено време, които не са назначени за постоянно, са налице други хипотези, при които последиците от прекратяването на такова временно трудово правоотношение могат да бъдат приравнени към тези, произтичащи от прекратяването на безсрочен трудов договор, при който работникът не е назначен за постоянно, по-специално по отношение на задължението за възстановяване на работа.

28 Следователно запитващата юрисдикция поставя въпроса за съвместимостта с изискванията, предвидени в Директива 1999/70, на националното законодателство или на практиката на националните съдилища, които не признават нито на срочно наетия персонал с нормативно установен статут, нито на временно наетите служители в публичната администрация, правото на запазване на трудовото правоотношение, докато това право се признава на работниците с трудов договор за неопределено време, които не са назначени за постоянно.

29 Запитващата юрисдикция подчертава, че положението на г-н Castrejana López е изключително шокиращо, тъй като, ако беше запазено първоначалното му договорно отношение с Ayuntamiento de Vitoria, той можеше да се ползва от защитните разпоредби относно прекратяването на трудовото правоотношение, което обаче му е отказано както от националното законодателство, така и от релевантната съдебна практика поради качеството му на временно нает в публичната администрация служител.

30 Запитващата юрисдикция поставя и въпроса дали във връзка с принципа на равностойност извършваните от различните категории персонал услуги са сходни с оглед на прилагането на клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, или съществуват различия между тях, като договорния характер на правоотношението в единия случай или служебния му характер в другия случай, или принципи като правото на администрацията да се самоорганизира, които позволяват да се приеме, че не става въпрос за сходни положения и че поради това те обосновават различия в правните последици от установяването на незаконосъобразно използване от администрацията на срочни трудови договори.

31 Освен това запитващата юрисдикция поставя въпроса дали с оглед на принципа на ефективност подходящата санкция трябва да се определи в рамките на настоящото производство, или този принцип допуска страните да бъдат насочени към ново административно производство.

32 При тези условия Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Върховен съд на Баската автономна област) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси, от които третият въпрос се поставя единствено по дело C-197/15:

„1) Следва ли клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която при злоупотреба със срочни трудови договори не предоставя общо на срочно наетия помощен персонал с нормативно установен статут [дело C-184/15] или на временно наетите в публичната администрация служители [дело C-197/15], за разлика от наетите на трудов договор с администрацията в подобни случаи, правото на запазване на правоотношението като работници с трудов договор за неопределено време, които не са назначени за постоянно, т.е. правото да заемат временно свободната длъжност до редовното ѝ заемане или съкращаването ѝ в съответствие с предвидените в закона процедури?

2) При отрицателен отговор на първия въпрос, следва ли принципът на еквивалентност да се тълкува в смисъл, че националният съд трябва да приеме за сходни двете положения — на наетите на срочен трудов договор с администрацията и на срочно наетия помощен персонал с нормативно установен статут [дело C-184/15] или на временно наетите в публичната администрация служители [дело C-197/15], когато е налице злоупотреба със срочни трудови договори или освен идентичността на работодателя, идентичността или сходството на извършваните услуги и определената продължителност на трудовия договор националният съд следва да вземе предвид и други критерии, като например особеното естество на трудовото или служебно правоотношение на заетото лице или правото на администрацията да се самоорганизира, които обосновават различно третиране на двете положения?

3) При отрицателен отговор на предходните въпроси, следва ли принципът на ефективност да се тълкува в смисъл, че подходящата санкция трябва да се разгледа и определи в същото производство — в което се установява злоупотребата при използването на срочни трудови договори — чрез съответните процесуални действия, в рамките на които страните могат да искат, твърдят и доказват това, което считат за необходимо за целта, или напротив, посоченият принцип допуска насочването на увреденото лице за тази цел към ново административно или съответно съдебно производство?“.

33 На 4 юни 2015 г. председателят на Съда съединява дела C-184/15 и C-197/15 за целите на устната фаза на производството и на съдебното решение.

По преюдициалните въпроси

По първия и втория въпрос

34 С първия и втория въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска националните юрисдикции на съответната държава членка да прилагат национална правна уредба като разглежданата в главното производство така, че в случай на злоупотреба при използването на последователни срочни трудови договори на лицата, които са наети в администрацията въз основа на трудов договор и спрямо които се прилагат правилата на трудовото право, се предоставя правото на запазване на трудовото правоотношение, но такова право по принцип не се признава на персонала, назначен в администрацията въз основа на административното право.

35 В началото следва да се припомни, че клауза 5 от Рамковото споразумение, която е насочена към постигането на една от преследваните от споразумението цели, а именно да се ограничи последователното използване на срочни трудови договори или правоотношения, в точка 1 задължава държавите членки, когато във вътрешното им право няма еквивалентни правни мерки, да приемат като ефективна и обвързваща най-малко една от изброените в нея мерки. Така изброените в точка 1, букви а)—в) от посочената клауза мерки, три на брой, са свързани съответно с обективни причини, които оправдават подновяването на такива трудови договори или правоотношения, с максималната обща продължителност на тези последователни срочни трудови договори или правоотношения и с броя на подновяванията им (в този смисъл вж. по-специално решения от 23 април 2009 г., Angelidaki и др., C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 73 и 74, от 3 юли 2014 г., Fiamingo и др., C-362/13, C-363/13 и C-407/13, EU:C:2014:2044, т. 54 и 56 и от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др., C-22/13, C-61/13, C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401, т. 72 и 74).

36 Макар правото на Съюза да предвижда задължение за държавите членки да приемат превантивни мерки, то не посочва конкретни санкции, когато се установят злоупотреби. В този случай националните органи следва да приемат мерки, които трябва да бъдат не само пропорционални, но и достатъчно ефикасни и възпиращи, за да гарантират пълната ефикасност на нормите, приети в приложение на Рамковото споразумение (вж. в този смисъл решения от 4 юли 2006 г., Adeneler и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 94, от 7 септември 2006 г., Marrosu и Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, т. 51, от 7 септември 2006 г., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, т. 36 и от 3 юли 2014 г., Fiamingo и др., C-362/13, C-363/13 и C-407/13, EU:C:2014:2044, т. 62, както и определение от 11 декември 2014 г., León Medialdea, C-86/14, непубликувано, EU:C:2014:2447, т. 44).

37 При липсата на правна уредба на Съюза по въпроса редът и условията за прилагането на тези норми попадат във вътрешния правен ред на държавите членки по силата на принципа за процесуалната автономия на последните, но те все пак не трябва да са по-неблагоприятни от тези, които уреждат подобни вътрешни положения (принцип на равностойност), нито да направят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност) (решения от 4 юли 2006 г., Adeneler и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 95, от 7 септември 2006 г., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, т. 37 и от 3 юли 2014 г., Fiamingo и др., C-362/13, C-363/13 и C-407/13, EU:C:2014:2044, т. 63, както и определение от 11 декември 2014 г., León Medialdea, C-86/14, непубликувано, EU:C:2014:2447, т. 45).

38 Следователно, когато е налице неправомерно прибягване до последователни срочни трудови договори, за надлежно санкциониране на такава злоупотреба и за заличаване 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 [тази] директива резултати“ (вж. решения от 4 юли 2006 г., Adeneler и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 102, от 7 септември 2006 г., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, т. 38 и от 3 юли 2014 г., Fiamingo и др., C-362/13, C-363/13 и C-407/13, EU:C:2014:2044, т. 64).

39 В тази връзка следва да се отбележи, че клауза 5 от Рамковото споразумение не съдържа общо задължение за държавите членки да предвидят преобразуването на срочните трудови договори в договори за неопределено време. Всъщност клауза 5, точка 2 от Рамковото споразумение по принцип оставя на държавите членки грижата да определят условията, при които срочните трудови договори или правоотношения се приемат за договори за неопределено време. От това следва, че Рамковото споразумение не конкретизира при какви условия могат да се използват договори за определено време (вж. в този смисъл решения от 4 юли 2006 г., Adeneler и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 91, от 7 септември 2006 г., Marrosu и Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517,

т. 47, от 23 април 2009 г., Angelidaki и др., C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 145 и 183 и от 3 юли 2014 г., Fiamingo и др., C-362/13, C-363/13 и C-407/13, EU:C:2014:2044, т. 65, както и определение от 11 декември 2014 г., León Medialdea, C-86/14, непубликувано, EU:C:2014:2447, т. 47).

40 Следователно клауза 5 от Рамковото споразумение сама по себе си допуска държавите членки да предвиждат различни последствия при злоупотреба с последователни срочни трудови договори или трудови правоотношения в зависимост от това дали тези договори или правоотношения са сключени с работодател от частния сектор или с работодател от обществения сектор (решение от 7 септември 2006 г., Marrosu и Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, т. 48 и от 7 септември 2006 г., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, т. 33).

41 За да може обаче национална правна уредба, която съдържа абсолютна забрана в обществения сектор за преобразуването в трудов договор с неопределена продължителност на поредица от срочни трудови договори да се разглежда като съответстваща на Рамковото споразумение, във вътрешния правен ред на съответната държава членка трябва да има в посочената област друга ефективна мярка, за да не се допусне, и ако е необходимо, да се санкционира злоупотребата при използването на последователни срочни трудови договори (решения от 4 юли 2006 г., Adeneler и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 105, от 7 септември 2006 г., Marrosu и Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, т. 49, от 7 септември 2006 г., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, т. 34 и от 23 април 2009 г., Angelidaki и др., C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 161 и 184).

42 Освен това следва да се припомни, че Съдът не следва да се произнася по тълкуването на разпоредби от националното право, тъй като тази задача е поверена на компетентните национални юрисдикции, които трябва да определят дали изискванията на клауза 5 от Рамковото споразумение са изпълнени от разпоредбите на приложимата национална правна уредба (решения от 7 септември 2006 г., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, т. 39 и от 3 юли 2014 г., Fiamingo и др., C-362/13, C-363/13 и C-407/13, EU:C:2014:2044, т. 66, както и определение от 11 декември 2014 г., León Medialdea, C-86/14, непубликувано, EU:C:2014:2447, т. 48).

43 Следователно запитващата юрисдикция трябва да прецени доколко условията за прилагане, както и ефективното прилагане на релевантните разпоредби на вътрешното право ги превръщат в адекватна мярка за предотвратяване и евентуално санкциониране на злоупотребите при използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения (решения от 7 септември 2006 г., Marrosu и Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, т. 56, от 7 септември 2006 г., Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, т. 41 и от 3 юли 2014 г., Fiamingo и др., C-362/13, C-363/13 и C-407/13, EU:C:2014:2044, т. 67 и цитираната съдебна практика, както и определение от 11 декември 2014 г., León Medialdea, C-86/14, непубликувано, EU:C:2014:2447, т. 49).

44 Все пак, когато се произнася по преюдициалното запитване, Съдът може да направи уточнения, имащи за цел да насочат посочената юрисдикция във връзка с осъществяваната от нея преценка (решения от 3 юли 2014 г., Fiamingo и др., C-362/13, C-363/13 и C-407/13, EU:C:2014:2044, т. 68 и цитираната съдебна практика и от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др., C-22/13, C-61/13, C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401, т. 83).

45 В конкретния случай, доколкото запитващата юрисдикция вече е констатирала злоупотреба по смисъла на Рамковото споразумение при използването на последователни срочни договори в двете главни производства, тя следва да се произнесе единствено относно адекватността и достатъчната ефективност на предвидените в националното право мерки за санкциониране на констатираните злоупотреби.

46 В това отношение според запитващата юрисдикция, що се отнася до работниците, спрямо които се прилагат правилата на общото трудово право, съществува ефикасна мярка срещу злоупотребата, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, доколкото практиката на Tribunal Supremo (Върховният съд) придава на понятието „работник с трудов договор за неопределено време, който не е назначен за постоянно“ всички последици, произтичащи от националното право, и по-специално правото на работника да запази работното си място.

47 Тъй като обаче това понятие не се прилага към персонала, назначен в публичната администрация въз основа на разпоредбите на административното право, не съществува никаква ефективна мярка за недопускане, и при необходимост, санкциониране на злоупотребите спрямо този персонал при използването на последователни срочни трудови договори.

48 Съгласно припомнената в точки 40 и 41 от настоящото решение съдебна практика, клауза 5 от Рамковото споразумение по принцип допуска да се предвидят различни последствия при установяването на злоупотреба при използването на последователни срочни трудови договори или трудови правоотношения в зависимост от сектора или категорията, към които се числи въпросният персонал, при условие че в правния ред на съответната държава членка в този сектор или по отношение на тази категория работници има друга ефективна мярка, за да не се допускат и да се санкционират злоупотребите.

49 Следователно, ако запитващата юрисдикция констатира, че в испанското право не съществува никаква друга ефективна мярка, за да не се допускат или да се санкционират злоупотребите по отношение на назначения в администрацията съгласно административното право персонал, подобно положение може да накърни целта или полезното действие на Рамковото споразумение.

50 Съгласно постоянната практика на Съда произтичащото от директива задължение за държавите членки да постигнат предвидения в нея резултат, както и задължението им по член 4 ДЕС да предприемат всички необходими мерки, общи или специални, за да осигурят изпълнението на това задължение, тежи върху всички органи на държавите членки, включително — в рамките на тяхната компетентност — върху съдебните органи (вж. по-специално решение от 23 април 2009 г., Angelidaki и др., C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 106 и цитираната съдебна практика).

51 Следователно съдебните органи на съответната държава членка трябва да осигурят спазването на клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, като се уверят, че работниците, които са понесли вреда вследствие на използването на последователни срочни трудови договори, не са разубедени, с надежда и занапред да бъдат наети в обществения сектор, да изтъкнат пред националните органи, включително съдебни, правата, които произтичат от прилагането от националната правна уредба на всички превантивни мерки, предвидени в клауза 5, параграф 1 от Рамковото споразумение (решение от 23 април 2009 г., Angelidaki и др., C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 165).

52 По-специално сезираната национална юрисдикция трябва да се увери, че всички работници, които са наети „на срочни трудови договори“ по смисъла на клауза 3, параграф 1 от Рамковото споразумение, могат да искат прилагане по отношение на техния работодател на предвидените в националната правна уредба санкции, когато са понесли вреда вследствие на използването на последователни договори, и при това независимо от квалифицирането на техния договор по вътрешното право (решение от 23 април 2009 г., Angelidaki и др., C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 166).

53 Доколкото в делата в главното производство по отношение на назначения в администрацията съгласно административното право персонал не съществува никаква друга равностойна мярка, която да осигурява ефективна защита, приравняването на срочно наетия персонал към „работници на трудов договор за неопределено време, които не са назначени за постоянно“, съгласно съществуващата национална съдебна практика, също би могла да бъде мярка, подходяща за санкциониране на злоупотребата при използването на срочните трудови договори и заличаване на последиците от нарушението на разпоредбите на Рамковото споразумение.

54 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставените първи и втори въпрос следва да се отговори, че клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска националните юрисдикции на съответната държава членка да прилагат национална правна уредба като разглежданата в главното производство така, че в случай на злоупотреба при използването на последователни срочни трудови договори на лицата, които са наети в администрацията въз основа на трудов договор и спрямо които се прилагат правилата на трудовото право, се предоставя право на запазване на трудовото правоотношение, но такова право по принцип не се признава на персонала, назначен в администрацията въз основа на административното право, освен ако в националния правен ред не съществува друга ефикасна мярка, за да се санкционира такава злоупотреба спрямо този персонал, което националната юрисдикция следва да провери.

По третия въпрос

55 С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали разпоредбите на Рамковото споразумение във връзка с принципа на ефективност, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национални процесуални правила, които задължават срочно наетия работник да предяви нов иск за определянето на подходяща санкция, когато се констатира злоупотреба с последователни срочни трудови договори, вместо възможността да се поиска обезщетение за претърпените вреди чрез инцидентен иск в производството по установяване на посочената злоупотреба.

56 Следва да се припомни, че съгласно клауза 8, точка 5 от Рамковото споразумение предотвратяването, както и уредбата на споровете и жалбите, следващи от прилагането на посоченото споразумение, се третират в съответствие с националното законодателство и с колективните трудови договори или практики (решения от 15 април 2008 г., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, т. 39 и от 23 април 2009 г., Angelidaki и др., C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 172, както и определения от 12 юни 2008 г.,Vassilakis и др., C-364/07, непубликувано, EU:C:2008:346, т. 140 и от 24 април 2009 г., Koukou, C-519/08, непубликувано, EU:C:2009:269, т. 95).

57 Когато липсва правна уредба на Съюза по въпроса, във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се определят процесуалните правила за производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза (решения от 15 април 2008 г., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, т. 44 и от 8 септември 2011 г., Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, т. 87, както и определения от 12 юни 2008 г., Vassilakis и др., C-364/07, непубликувано, EU:C:2008:346, т. 141 и от 24 април 2009 г., Koukou, C-519/08, непубликувано, EU:C:2009:269, т. 96).

58 Както следва от точка 37 от настоящото решение, националните органи трябва да приемат подходящи мерки, за да гарантират пълната ефикасност на нормите, приети за прилагане на Рамковото споразумение. Редът и условията за прилагането на тези норми трябва да съответстват на принципите на равностойност и ефективност (решение от 23 април 2009 г.,

Angelidaki и др., C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 174 и определения от 12 юни 2008 г., Vassilakis и др., C-364/07, непубликувано, EU:C:2008:346, т. 142 и от 24 април 2009 г., Koukou, C-519/08, непубликувано, EU:C:2009:269, т. 97).

59 Тези изисквания за равностойност и за ефективност, изразяващи общото задължение на държавите членки да гарантират съдебната защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, се прилагат и при определянето на компетентните юрисдикции във връзка със съдебните производства, които се основават на това право. Всъщност неизпълнението на тези изисквания на това равнище, както и тяхното неизпълнение при определянето на процесуалните правила може да наруши принципа на ефективна съдебна защита (решение от 15 април 2008 г., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, т. 47 и 48 и определение от 24 април 2009 г., Koukou, C-519/08, непубликувано, EU:C:2009:269, т. 98).

60 Все пак запитващата юрисдикция, а не Съдът следва да извърши проверка дали съответната държава членка е предприела всички необходими мерки, които ѝ позволяват да гарантира правото на ефективна съдебна защита при спазване на принципите на ефективност и равностойност (в този смисъл вж. по-специално решения от 15 април 2008 г., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, т. 43—55 и от 23 април 2009 г., Angelidaki и др., C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 176, както и определения от 12 юни 2008 г., Vassilakis и др., C-364/07, непубликувано, EU:C:2008:346, т. 149 и от 24 април 2009 г., Koukou, C-519/08, непубликувано, EU:C:2009:269, т. 101).

61 Що се отнася по-специално до принципа на ефективност, следва да се припомни, че разглежданата национална процесуална разпоредба трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на разпоредбата в цялото производство, за неговото развитие и за неговите особености пред различните национални инстанции. В това отношение следва, ако е необходимо, да се вземат под внимание принципите, които стоят в основата на националната съдебна система, като принципа на гарантиране на правото на защита, принципа на правната сигурност и правилното протичане на производството (вж. в този смисъл решение от 8 септември 2011 г., Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, т. 92 и цитираната съдебна практика).

62 В настоящия случай, изглежда, сезираната със спора за злоупотреба с последователни трудови договори национална юрисдикция не може въз основа на приложимите национални процесуални разпоредби да се произнесе по евентуално искане за обезщетение за вредите, претърпени от съответния работник.

63 Независимо че Съдът е приел в този контекст, че национална правна уредба, която предвижда, че независим административен орган е компетентен евентуално да преквалифицира срочните трудови договори в договори с неопределена продължителност, на пръв поглед изглежда, че задоволява тези изисквания (решение от 23 април 2009 г., Angelidaki и др., C-378/07—C-380/07, EU:C:2009:250, т. 175 и определение от 12 юни 2008 г., Vassilakis и др., C-364/07, непубликувано, EU:C:2008:346, т. 144), не променя обаче факта, че задължението на работника на срочен трудов договор да предяви нов иск, евентуално пред друг съд, за определянето на подходяща санкция, когато съдебен орган е констатирал злоупотреба с последователни срочни трудови договори, няма да бъде в съответствие с принципа на ефективност, доколкото от това неизбежно произтичат процесуални пречки за работника от гледна точка по-специално на разходите, продължителността и правилата за представителство.

64 Ето защо на третия въпрос следва да се отговори, че разпоредбите на Рамковото споразумение, във връзка с принципа на ефективност, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национални процесуални правила, които задължават работника на срочен трудов договор да предяви нов иск за определянето на подходяща санкция, когато съдебен орган е констатирал злоупотреба с последователни срочни трудови договори, доколкото от това произтичат

процесуални пречки за работника от гледна точка по-специално на разходите, продължителността и правилата за представителство, които могат да направят изключително трудно упражняването на правата, предоставени му от правния ред на Съюза.

По съдебните разноски

65 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (десети състав) реши:

1) **Клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение относно срочната работа, сключено на 18 март 1999 година, съдържащо се 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 (CEEP), трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска националните юрисдикции на съответната държава членка да прилагат национална правна уредба като разглежданата в главното производство така, че в случай на злоупотреба при използването на последователни срочни трудови договори на лицата, които са наети в администрацията въз основа на трудов договор и спрямо които се прилагат правилата на трудовото право, се предоставя право на запазване на трудовото правоотношение, но такова право по принцип не се признава на персонала, назначен в администрацията въз основа на административното право, освен ако в националния правен ред не съществува друга ефикасна мярка, за да се санкционира такава злоупотреба спрямо този персонал, което националната юрисдикция следва да провери.**

2) **Разпоредбите на Рамковото споразумение относно срочната работа, съдържащо се в приложението към Директива 1999/70, във връзка с принципа на ефективност, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национални процесуални правила, които задължават работника на срочен трудов договор да предяви нов иск за определянето на подходяща санкция, когато съдебен орган е констатирал злоупотреба с последователни срочни трудови договори, доколкото от това произтичат процесуални пречки за работника от гледна точка по-специално на разходите, продължителността и правилата за представителство, които могат да направят изключително трудно упражняването на правата, предоставени му от правния ред на Съюза.**

Подписи