Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

19 март 2020 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) — Клауза 5 — Понятие „последователни срочни трудови договори или правоотношения“ — Неспазване от работодателя на законовия срок, определен за окончателното заемане на длъжност, която е временно заета от работник на срочен трудов договор — Имплицитно продължаване на трудовото правоотношение всяка година — Заемане на същата длъжност от работник на срочен трудов договор в рамките на две последователни назначения — Понятие „обективни причини“, обосноваващи подновяването на последователни срочни трудови договори или правоотношения — Спазване на основанията за назначаване, предвидени в националната правна уредба — Конкретно разглеждане, което разкрива, че последователното подновяване на срочни трудови правоотношения цели да задоволи постоянни и трайни нужди на работодателя в областта на персонала — Мерки, насочени към предотвратяване и евентуално към санкциониране на злоупотребите, произтичащи от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения — Процедури за подбор за окончателно заемане на длъжностите, временно заети от работници на срочен трудов договор — Преобразуване на статута на работниците на срочен трудов договор в „непостоянно назначен за неопределен срок персонал“ — Предоставяне на работника на обезщетение, равностойно на плащаното при незаконно уволнение — Приложимост на Рамковото споразумение за срочната работа, независимо от обстоятелството, че работникът се е съгласил с последователните подновявания на срочните договори — Клауза 5, точка 1 — Липса на задължение на националните юрисдикции да оставят без приложение несъответстваща национална правна уредба“

По съединени дела C-103/18 и C-429/18

с предмет две преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Juzgado Contencioso-Administrativo № 8 de Madrid (Административен съд № 8, Мадрид, Испания) и от Juzgado Contencioso-Administrativo № 14 de Madrid (Административен съд № 14, Мадрид, Испания) с актове от 30 януари и 8 юни 2018 г., постъпили в Съда съответно на 13 февруари и 28 юни 2018 г., в рамките на производства по дела

Domingo Sánchez Ruiz (C-103/18),

Berta Fernández Álvarez и др. (C-429/18)

срещу

Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud)

* Език на производството: испански.

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев (докладчик), председател на състава, P. G. Xuereb, T. von Danwitz, N. Piçarra и A. Kumin, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: L. Carrasco Marco, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 май 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за D. Sánchez Ruiz, от J.M. Ruiz de la Cuesta Vacas, procurador de los Tribunales, и F. J. Araúz de Robles Dávila, abogado,

– за Fernández Álvarez и др., от F. J. Araúz de Robles Dávila, abogado,

– за Comunidad de Мадрид (Servicio Madrileño de Salud), от L. J. García Redondo и A. Serrano Patiño, letrados,

– за испанското правителство, първоначално от S. Jiménez García и A. Gavela Llopis, а впоследствие S. Jiménez García, в качеството на представители,

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

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 октомври 2019 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 2, първа алинея от 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) и на клауза 5 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г. (наричано по-нататък „Рамковото споразумение“), което се съдържа в приложение към тази директива.

2 Запитванията са отправени в рамките на два спора между служители в Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud) (Автономна област Мадрид (Здравна служба), Испания, наричана по-нататък „Автономна област Мадрид“), а именно по дело C-103/18 — Domingo Sanchéz Ruiz, а по дело C-429/18, Berta Fernández Álvarez и четирима други служители (наричани по-нататък „г-жа Fernández Álvarez и другите жалбоподатели“), от една страна, и Автономна област Мадрид, от друга страна, във връзка с признаването на тези лица като част от постоянния персонал с нормативно установен статут или, при условията на евентуалност, като служители в публичната администрация със сходен на този персонал статут, спрямо които се прилагат принципите на стабилност и несменяемост.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съгласно съображение 17 от Директива 1999/70 „[п]о отношение на термините, използвани в рамковото споразумение, без да са специално определени в него, тази директива дава възможност на държавите членки да определят такива термини в съответствие с националното законодателство или практика, какъвто е случаят с други директиви по социални въпроси, които използват подобни термини, при условие че въпросните определения спазват съдържанието на рамковото споразумение“.

4 Съгласно член 1 от Директива 1999/70 тя има за цел „да въведе в действие [Р]амковото споразумение, сключено […] между общите междуотраслови организации [Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE), Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP)]“.

5 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 са длъжни] да предприемат всички необходими мерки, които им позволяват да могат по всяко време да гарантират постигането на наложените от настоящата директива резултати. […]“.

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

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

„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“.

Испанска правна уредба

8 Член 8 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 здравните служби) от 16 декември 2003 г. (BOE № 301 от 17 декември 2003 г., стр. 44742), в редакцията му, приложима към момента на настъпване на фактите по главното производство (наричан по-нататък „Рамковите правила“), определя „постоянния персонал с нормативно установен статут“ като „персонал, който, след като е преминал съответната процедура за подбор, е назначен, за да изпълнява постоянно функциите, свързани с тази длъжност“.

9 Член 9 от Рамковите правила предвижда:

„1. В случай на необходимост, неотложност или за осъществяване на програми с временен, конюнктурен или извънреден характер, здравните служби имат право да назначават временен персонал с нормативно установен статут.

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

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

Временно назначеният на щатна длъжност персонал с нормативно установен статут се освобождава при заемане на длъжността от постоянен персонал с нормативно установен статут по предвидения в закон или подзаконов нормативен акт ред, както и при съкращаване на съответната длъжност.

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

а) за изпълнение на дейности с временен, конюнктурен или извънреден характер;

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

в) за изпълнението на допълнителни дейности за компенсиране на намаляването на редовното работно време.

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

Ако за период от общо дванадесет месеца или повече в рамките на две години за изпълнението на една и съща служебна дейност бъдат извършени повече от две назначения, се извършва проучване на причините, които са наложили това, за да се прецени, съобразно случая, дали трябва да бъде създадена съответна щатна длъжност в лечебното заведение.

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

Правоотношението с назначения за заместване персонал с нормативно установен статут се прекратява със завръщането на заместваното лице, както и когато последното е загубило правото си да се върне на същата длъжност или служба“.

10 Член 10 от Real Decreto Legislativo 5/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Кралски законодателен декрет 5/2015, с който се одобрява преработеният текст на Закона за основния статут на служителите в публичната администрация) от 30 октомври 2015 г. (BOE № 261 от 31 октомври 2015 г., стр. 103105, наричан по-нататък „Основният статут на служителите в публичната администрация“) предвижда:

„1. Държавни служители, които не са титуляри, са лицата, които поради изрично обосновани мотиви, свързани с необходимост и неотложност, са назначени в това качество, за да упражняват функции, свойствени на назначените за неопределено време държавни служители, в случай на проявление на някое от следните обстоятелства:

а) наличие на свободни длъжности, които не могат да бъдат заети от назначени за неопределено време държавни служители;

[…]

4. В случая, посочен в параграф 1, буква а) от настоящия член, свободните длъжности, заети от временни служители, се включват в предложението за свободни работни места за финансовата година, през която са назначени, или, ако това е невъзможно, за следващата финансова година, освен ако не е взето решение за съкращаване на длъжността.

[…]“.

11 Член 70, параграф 1 от Основния статут на служителите в публичната администрация гласи:

„Нуждите от човешки ресурси, за които са отпуснати бюджетни средства и които трябва да бъдат удовлетворени с назначаването на нов персонал, се отразяват в предложение за свободни работни места в публичния сектор или се задоволяват чрез друг подобен механизъм за управление на запълването на нуждите от персонал, което предполага организирането на съответните процедури за подбор за предвидените длъжности, предвиждащи допълнителни десет процента, и определянето на максималните срокове за публикуване на обявленията. При всички положения изпълнението на предложението за свободни работни места в публичния сектор или на подобния на него механизъм трябва да се осъществи в неподлежащ на удължаване тригодишен срок“.

12 Съгласно четвъртата преходна разпоредба от Основния статут на служителите в публичната администрация:

„1. Публичната администрация може да публикува обявления за конкурси за стабилизиране на заетостта на щатни длъжности, съответстващи на различни професии и категории, за които е осигурено бюджетно финансиране и които преди 1 януари 2005 г. са заемани от държавни служители, които не са титуляри, или временен персонал.

[…]

3. Съдържанието на изпитите е свързано с обичайните процедури, задачи и функции на длъжностите, посочени във всяко обявление за конкурс. На етапа на конкурса наред с останалите заслуги могат да се вземат предвид прослуженото време в публичната администрация и опитът на съответните длъжности, за които се отнася обявлението.

[…]“.

Споровете в главните производства и преюдициалните въпроси

Дело C-103/18

13 На 2 ноември 1999 г. Автономна област Мадрид назначава г-н Sanchéz Ruiz за член на временно назначения на щатна длъжност персонал с нормативно установен статут на длъжност от категорията „административно-технически персонал“, за да извършва дейност като компютърен специалист в здравната служба на тази област.

14 Поради премахването на тази категория персонал вследствие на законодателна реформа, назначението му е прекратено на 28 декември 2011 г. Същия ден г-н Sanchéz Ruiz е назначен за член на временно назначения на щатна длъжност персонал с нормативно установен статут на длъжност от нова категория, наречена „персонал с нормативно установен статут в областта на информационните и комуникационните технологии“, но отново за да изпълнява функциите на компютърен специалист в същата служба. Заинтересованото лице никога не е оспорвало нито прекратяването на първото му назначение, нито второто си назначение.

15 В акта за назначение от 2 ноември 1999 г. и този от 28 декември 2011 г. се уточнява, че г-н Sanchéz Ruiz е нает на работа като член на временно назначения на щатна длъжност персонал с нормативно установен статут за заемане на свободна длъжност, че ще заема тази длъжност до съкращаването ѝ или до заемането ѝ от възстановен на работа член на постоянния персонал с нормативно установен статут и че тези ангажименти не дават право на заинтересованото лице да стане титуляр на посочената длъжност, независимо от продължителността на това положение.

16 През цялото времетраене на служебното му правоотношение с Автономна област Мадрид г-н Sanchéz Ruiz е заемал една и съща длъжност и е изпълнявал постоянно и непрекъснато едни и същи функции. Той не е участвал в единствения конкурс, организиран в неговата специалност между 1999 г. и 2015 г., за да стане част от постоянния персонал с нормативно установен статут.

17 На 21 декември 2016 г. г-н Sanchéz Ruiz иска от Автономна област Мадрид да му бъде признато качеството на член на постоянния персонал с нормативно установен статут или, при условията на евентуалност, на служител в публичната администрация, ползващ се със сходен статут, към който се прилагат принципите на стабилност и несменяемост, с мотива че е пострадал от представляващо злоупотреба поведение на неговия работодател в резултат на използването от последния на последователни срочни трудови правоотношения по смисъла на клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение.

18 Автономна област Мадрид отхвърля искането му, като приема, че такава злоупотреба предполага наличието на последователни срочни трудови правоотношения и че в случая на г-н Sanchéz Ruiz става въпрос за едно и също срочно трудово правоотношение, тъй като второто му назначение е извършено поради законодателна реформа на категориите персонал. Освен това Автономна област Мадрид приема, че достъпът до положението на член на постоянния персонал с нормативно установен статут по принцип е запазен за лицата, които са преминали успешно процедура за подбор. Следователно в испанското право не било възможно член на временно наетия персонал с нормативно установен статут да бъде назначен за член на постоянния персонал с нормативно установен статут извън тази процедура. Най-много член на временния персонал с нормативно установен статут би могъл да бъде назначен за „член на непостоянно назначения за неопределен срок персонал“ на длъжност, докато същата не бъде съкратена или заета от член на постоянния персонал с нормативно установен статут. Освен това Автономна област Мадрид изтъква, че г-н Sanchéz Ruiz не може валидно да се позовава на

представляващо злоупотреба поведение от страна на неговия работодател, тъй като не е оспорил нито съкращаването на длъжността му, нито назначаването му на нова длъжност, нито публикуването на обявлението за конкурса.

19 Г-н Sanchéz Ruiz обжалва решението за отхвърляне на молбата му пред запитващата юрисдикция, Juzgado Contencioso-Administrativo № 8 de Madrid (Административен съд № 8, Мадрид, Испания).

20 Като има предвид, че клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение се отнася единствено до използването на „последователни“ срочни трудови договори или правоотношения, тази юрисдикция си задава въпроса, първо, дали положението на г-н Sanchéz Ruiz се характеризира с наличието на едно и също срочно трудово правоотношение или, както твърди пред нея заинтересованото лице, на две такива трудови правоотношения.

21 В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че заинтересованото лице е било назначено на работа на основанията, предвидени в член 9, параграф 1 от Рамковите правила, че неговият работодател не е изпълнил задълженията си, произтичащи от членове 10 и 70 от Основния статут на служителите в публичната администрация, да включи длъжността, която г-н Sanchéz Ruiz заема временно в предложението за свободни работни места за финансовата година, през която е назначен, или през следващата година, или във всеки случай не по-късно от три години след същата година, в резултат на което той е заемал временно тази длъжност в продължение на 17 години. От това следвало, че трудовото правоотношение на г-н Sanchéz Ruiz можело да се разглежда като имплицитно продължавано всяка година, макар и външно да изглеждало като едно и също трудово правоотношение.

22 На второ място, запитващата юрисдикция си задава въпроса дали обстоятелството, че г-н Sanchéz Ruiz се е съгласил с това положение, доколкото не е оспорил незаконосъобразността на второто си назначение, нито по-общо положението си, може да узакони поведението на Автономна област Мадрид, ако се окаже, че това поведение противоречи на Рамковото споразумение, и по този начин да лиши заинтересованото лице от предоставените му с посоченото споразумение права. В това отношение тази юрисдикция отбелязва, че г-н Sanchéz Ruiz се намира в стабилно положение, което може да прекрати, като поиска публикуване на обявлението за свободна длъжност или се яви на конкурс, за да стане част от постоянния персонал с нормативно установен статут.

23 На трето място, тази юрисдикция посочва, че съгласно практиката на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) подновяването на срочни трудови договори или правоотношения е възможно, стига това подновяване да отговаря на изброените в член 9, параграф 1 от Рамковите правила основания за назначаване. Тъй като обществениият сектор се характеризирал с необходимостта да се предоставят основните за правилното функциониране на обществото услуги, предвидените в тази разпоредба условия били изпълнени служебно и никога не можело да се направи извод, че е налице злоупотреба в резултат от използването на такива трудови договори или правоотношения.

24 Испанският обществен сектор в областта на здравеопазването обаче отдавна се характеризирал с изопачаването на срочните трудови правоотношения. Работниците на срочни трудови договори имали по няколко трудови правоотношения непосредствено едно след друго, като работели през всички или почти всички дни в годината в продължение на няколко години, като основанието за тяхното назначаване продължавало да съществува. Тези работници изпълнявали същите функции като изпълняваните от постоянния персонал с нормативно установен статут. Така в действителност те удовлетворявали постоянни нужди в областта на персонала. Поради това в тази част от испанския публичен сектор съществувал структурен проблем, изразяващ се във висок процент на временни работници и служители, чийто принос бил от съществено значение за правилното функциониране на посочения сектор, както и в липсата на максимални

граници на броя на последователните срочни трудови правоотношения и в неизпълнение на законовото задължение на временно заеманите от този персонал длъжности да бъдат назначавани работници на трудово договор за неопределен срок. Всъщност около 75 % от служителите от професионалната категория на г-н Sanchéz Ruiz били наети в рамките на срочни трудови правоотношения.

25 В това отношение запитващата юрисдикция счита, че за да може да се направи извод за наличието на „обективна причина“ по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, която да обосновава подновяването на такива трудови правоотношения, те трябва да се използват не само при спазване на основанията за назначаване, предвидени в член 9, параграф 1 от Рамковите правила, но и това да става в изолирани случаи, инцидентно и спорадично.

26 На четвърто място, запитващата юрисдикция си задава въпроса дали в испанското право съществуват мерки, които могат да предотвратят и евентуално да санкционират злоупотребите, произтичащи от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения.

27 В това отношение посочената юрисдикция уточнява, че в испанското право не съществуват ограничения на броя на назначенията като член на временния персонал с нормативно установен статут. Освен това, в случай на неизпълнение от страна на работодателя в публичния сектор на задълженията му по членове 10 и 70 от Основния статут на служителите в публичната администрация, не било възможно да му се наложат мерките, приложими за частен работодател. Всъщност приложимата национална правна уредба и съдебна практика били пречка лицата да станат част от постоянния персонал с нормативно установен статут по начин, различен от успешното преминаване на процедурата за подбор.

28 Възможността за преобразуване на временния персонал с нормативно установен статут в непостоянно назначен за неопределен срок персонал, произтичаща от практиката на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания), не била задоволителна мярка за борба срещу злоупотребата, произтичаща от използването на последователни срочни трудови правоотношения, тъй като било възможно да се съкрати заеманата от съответния работник или служител длъжност или да се прекрати правоотношението му, ако тази длъжност се възложи на член на постоянния персонал с нормативно установен статут.

29 Възможността публичната администрация да стабилизира заетостта на държавните служители, които не са титуляри, или на временния персонал чрез провеждане на изпит, предвидена в четвъртата преходна разпоредба от Основния статут на служителите в публичната администрация, била единствената мярка, която можела да се бори срещу злоупотребата с използването на последователни срочни трудови правоотношения. Тази мярка обаче била замислена като обикновена възможност за работодателя в публичния сектор и зависела само от неговата воля.

30 На пето място, според запитващата юрисдикция предмет на разглеждане в главното производство са окончателни административни решения като назначения, решения за прекратяване на правоотношенията и обявления за провеждане на конкурси, както и за окончателни съдебни решения, постановени от юрисдикции, произнасящи се като първа и последна инстанция. Окончателният характер на тези административни и съдебни решения усложнявал разкриването на допуснатите от администрацията нередности от страна на работниците на срочен трудов договор, и оттам постигането на преследваните с Директива 1999/70 цели. Поради това се поставял въпросът дали при разглежданите в главното производство обстоятелства правото на Съюза изисква преразглеждане на окончателни съдебни решения или административни актове.

31 При тези обстоятелства Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 8 de Madrid (Административен съд № 8, Мадрид) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли ситуация като описаната в настоящото дело (в която работодател от публичния сектор не спазва нормативно установените времеви ограничения и по този начин позволява последователно сключване на срочни трудови [правоотношения] или запазва срочния характер на [трудовото правоотношение], като преобразува назначението като член на помощния персонал с нормативно установен статут в назначение като член на временно назначения на щатна длъжност персонал с нормативно установен статут или като заместващ персонал) да се счита за злоупотреба с използването на последователни назначения и следователно да се разглежда като ситуация, описана в клауза 5 от Рамковото споразумение?

2) Трябва ли Рамковото споразумение, разглеждано във връзка с принципа на ефективност, да се тълкува в смисъл, че не допуска национални процесуални норми, които изискват от временно назначен работник активно да оспорва по административен или да обжалва по съдебен ред (всички последователни назначавания и освобождавания от длъжност), като условие, за да може неговото положение да попадне в обхвата на Директива [1999/70] и той да може да претендира правата, предоставени му от правото на Съюза?

3) Като се има предвид, че в публичния сектор и при предоставянето на основни услуги необходимостта от заемане на свободните длъжности, от осигуряване на заместници в случай на отпуск по болест, годишен отпуск и др. по същество е „постоянна“ и че е нужно да се определят границите на понятието „обективна причина“, обосноваваща временните назначения:
   а) може ли да се счита, че положение, при което работник на срочен трудов договор последователно и без прекъсване е бил страна по [срочни трудови правоотношения], работейки трайно през всички или почти всички дни от годината при последователни назначения в продължение на много години, е в противоречие с [клауза 5, точка 1, буква а) Рамковата директива] и следователно не е налице обективна причина, макар да е спазено основанието за неговото назначаване;
   б) следва ли посочената необходимост да се счита за постоянна, а не за временна, и следователно да не попада в обхвата на съдържащото се в клауза 5, клауза 1, буква а) понятие за обективна причина, с оглед както на описаните параметри, т.е. наличие на множество назначения, продължаващи години наред, така и на наличието на структурен недостатък, който се изразява в процента на срочните назначения в съответния сектор [или на обстоятелството, че] тази необходимост по правило винаги се удовлетворява от временно назначени работници, които се превръщат в съществена част от функционирането на публичния сектор;
   в) или за определяне на допустимата максимална продължителност на срочните трудови правоотношения по същество може да се приеме, че следва да се приложи текстът на разпоредбата, допускаща използването на такива временно назначени работници, съгласно която те могат да бъдат назначавани в случай на необходимост, неотложност или за осъществяване на програми с временен, конюнктурен или извънреден характер, така че, за да може да се приеме, че е налице обективна причина, използването на временно назначени работници трябва да отговаря на посочените извънредни обстоятелства, като случаят престава да бъде такъв и съответно ще е налице злоупотреба, когато тези работници престанат да се използват в изолирани случаи, инцидентно или във връзка с определени обстоятелства?

4) Съвместимо с Рамковото споразумение ли е да се счита, че съображения за необходимост, неотложност или осъществяване на програми с временен, конюнктурен или извънреден характер съставляват обективна причина за назначаване и последователно подновяване на

правоотношенията на временно назначени компютърни специалисти с нормативно установен статут, когато тези служители в публичната администрация изпълняват постоянно и трайно нормалните функции на постоянния персонал с нормативно установен статут, без назначаващата администрация да установява максимални граници за тези назначения, нито да изпълнява законовите си задължения за заемане на тези длъжности и за задоволяване на тези потребности чрез постоянен [персонал с нормативно установен статут] и без да е взета каквато и да било еквивалентна мярка за предотвратяване и недопускане на злоупотребата при използването на последователни срочни трудови правоотношения, в резултат от което временно назначените компютърни специалисти с нормативно установен статут продължават да работят в продължение на години, в настоящия случай — в продължение на 17 години без прекъсване?

5) Съвместима ли е съдебната практика на Tribunal Supremo (Върховен съд) с разпоредбите на Рамковото споразумение и с направеното от Съда тълкуване на това споразумение, доколкото без да се вземат предвид други критерии в посочената национална съдебна практика се установява, че е налице обективна причина за назначаването, когато е спазено основанието за назначаване или когато назначението е временно, или се установява, че е невъзможно да се направи сравнение с [постоянно назначен работник] поради разликите в приложимия правен режим и в правилата за достъп или поради постоянния характер на функциите на назначените за неопределено време държавни служители и временния характер на функциите при служителите, които не са титуляри?

6) Когато националната юрисдикция установи злоупотреба при назначаването в рамките на последователни трудови правоотношения за определен срок на временен персонал с нормативно установен статут [в Автономна област Мадрид] за заемане на свободни длъжности, с цел да бъдат обезпечени трайни структурни нужди от обслужване [което обикновено се осигурява от постоянния персонал с нормативно определен статут], и когато в националното право няма никаква ефективна мярка за санкциониране на такава злоупотреба и за заличаване на последиците от нарушението на правото на Съюза, следва ли клауза 5 от Рамковото споразумение да се тълкува в смисъл, че задължава националната юрисдикция да предприеме ефективни и възпиращи мерки, които да гарантират полезното действие на Рамковото споразумение, и по този начин да санкционира посочената злоупотреба и да заличи последиците от нарушаването на разглежданата разпоредба от правото на Съюза, като не приложи противоречащата ѝ национална правна норма?

   При утвърдителен отговор и с оглед на съображенията на Съда, изложени в точка 41 от решението му от 14 септември 2016 г., Martínez Andrés и Castrejana López (C-184/15 и C-197/15, EU:C:2016:680):

   Съвместимо ли е с целите на Директива 1999/70 — като мярка за предотвратяване и санкциониране на злоупотребата при използването на последователни срочни трудови договори и за заличаване на последиците от нарушението на правото на Съюза — срочното трудово правоотношение на персонал с нормативно установен статут, който е назначен временно на щатна длъжност, като помощен или заместващ персонал, да се преобразува в трайно трудово правоотношение, независимо с какво наименование — постоянен персонал с нормативно установен статут или [непостоянно] назначен за неопределен срок персонал, със същата стабилност на заетостта, която е присъща за правоотношението на постоянния персонал с нормативно установен статут, който се намира в сравнима ситуация?

7) В случай на злоупотреба при използването на последователни срочни трудови правоотношения, може ли да се приеме, че преобразуването на срочното трудово правоотношение в [непостоянно] правоотношение за неопределен срок или в постоянно такова отговаря на целите на Директива 1999/70 и на Рамковото споразумение само когато временно наетият служител с нормативно установен статут, пострадал от злоупотребата, се

ползва от абсолютно същите условия на труд като постоянния персонал с нормативно установен статут (по отношение на социална закрила, професионално израстване, възможности за заемане на свободни длъжности, професионално обучение, неплатен отпуск, определяне на административен статут, други видове отпуски, пенсионни права и освобождаване от длъжност, както и участие в конкурси за заемане на свободни длъжности и повишаване), при спазване на принципите на стабилност и несменяемост, с всички свързани с това права и задължения, при еднакви условия с постоянно назначените компютърни специалисти с нормативно установен статут?

8) Налага ли правото на Съюза задължение за преразглеждане на окончателни съдебни решения или на административни актове при описаните обстоятелства, когато са изпълнени четирите условия, установени от Съда в решение от 13 януари 2004 г., Kühne & Heitz NV [(C-453/00, EU:C:2004:17)]: 1) съгласно испанското право администрацията и съдилищата разполагат с правомощие за преразглеждане с доказани ограничения, които правят това преразглеждане много трудно или невъзможно, 2) разглежданото решение е станало окончателно вследствие на решение на национална юрисдикция, която се произнася като последна инстанция или като първа и последна инстанция, 3) това решение на национална юрисдикция се основава на тълкуване на правото на Съюза, което не е в съответствие с практиката на Съда и е прието, без Съдът да е бил сезиран с преюдициално запитване, и 4) заинтересованото лице е сезирало административния орган незабавно, след като е узнало за посочената съдебна практика?

9) Националните юрисдикции, които като европейски юрисдикции трябва да гарантират пълното действие на правото на Съюза в държавите членки, могат ли и трябва ли в рамките на съответните си правомощия да изискат от национални[те] административ[ни] орган[и] на държавите членки и да ги осъждат да приемат релевантните разпоредби за премахване на националните правни норми, които са несъвместими с правото на Съюза като цяло, и по-конкретно с Директива 1999/70 и с Рамковото споразумение?“.

Дело C-429/18

32 Г-жа Fernández Álvarez и другите жалбоподатели работят като членове на временния персонал с нормативно установен статут за здравната служба на Автономна област Мадрид от известен брой години, вариращи според случая от 12 до 17. Там те изпълняват функциите на лекари по дентална медицина и всеки от тях е бил назначаван последователно на работа от 82 до 227 пъти, също според случая.

33 Автономна област Мадрид не е включила временно заеманите от г-жа Fernández Álvarez и другите жалбоподатели длъжности в предложението за свободни работни места за финансовите години, през които са извършени съответните им назначения или през следващите финансови години, или във всеки случай не по-късно от три години след това, както се изисква съгласно членове 10 и 70 от Основния статут на служителите в публичната администрация. Всъщност едно-единствено обявление за конкурс за професионалната категория на лекарите по дентална медицина е публикувано през 15-те години, предхождащи акта за преюдициално запитване, в случая през 2015 г.

34 На 22 юли 2016 г. г-жа Fernández Álvarez и другите жалбоподатели искат от Автономна област Мадрид да признае качеството им на членове на постоянния персонал с нормативно установен статут или, при условията на евентуалност, на служители в публичната администрация, ползващи се със сходен статут, към които се прилагат принципите на стабилност и несменяемост, с мотива че положението им противоречи на изискванията на Рамковото споразумение.

35 На 26 август 2016 г. Автономна област Мадрид отхвърля молбата им. На 23 ноември 2016 г. тя отхвърля и жалбата им по административен ред срещу решението от 26 август 2016 г.

36 Г-жа Fernández Álvarez и другите жалбоподатели обжалват това решение за отказ пред запитващата юрисдикция, Juzgado Contencioso-Administrativo № 14 de Madrid (Административен съд № 14, Мадрид, Испания). В подкрепа на жалбата си те изтъкват, че работодателят им злоупотребява със срочни трудови правоотношения, за да отговори на постоянни и структурни нужди и като ги подновява без обективна причина.

37 Запитващата юрисдикция посочва, че е безспорно, че г-жа Fernández Álvarez и другите жалбоподатели са били назначени в рамките на последователни трудови правоотношения от различно естество и че функциите, които те упражняват в тези рамки, са идентични с изпълняваните от постоянния персонал с нормативно установен статут. Освен това, дори тези трудови правоотношения да са сключени по съображенията, посочени в член 9, параграф 1 от Рамковите правила, назначаването на г-жа Fernández Álvarez и на другите жалбоподатели имало за цел да задоволи постоянна и трайна нужда на Автономна област Мадрид в областта на персонала, тъй като разрешава временно въпроса със структурния дефицит на зъболекари с ранг на постоянен персонал с нормативно установен статут. Всъщност само 38,77 % от служителите от професионалната категория на зъболекарите специалисти били наети като постоянен персонал с нормативно установен статут.

38 Тази юрисдикция си задава въпроса дали в испанското право съществуват мерки, които могат да предотвратят и евентуално да санкционират злоупотребите, произтичащи от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения. Тя иска по-специално да се установи дали в случая на г-жа Fernández Álvarez и другите жалбоподатели организирането на процедура по подбор и предоставянето на обезщетение, равностойно на плащаното в случай на незаконно уволнение, могат да съставляват такива мерки. В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че ефективният и възпиращ характер на организирането на процедура за подбор е съмнителен, тъй като това не би имало никакви отрицателни последици за извършилия злоупотребата работодател в публичния сектор. За сметка на това предоставянето на обезщетение, равностойно на плащаното в случай на незаконно уволнение, отговаряло на изискванията за пропорционалност и ефективност и имало възпиращ ефект.

39 При тези обстоятелства Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid (Административен съд № 14, Мадрид) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) В съответствие с Рамковото споразумение ли е направеното от запитващата юрисдикция тълкуване, че временното назначаване на [г-жа Fernández Álvarez и другите жалбоподатели] представлява злоупотреба, тъй като работодателят от публичния сектор използва различни форми на назначение — всичките временни — за постоянно и трайно изпълнение на функции, които са обичайни за постоянния персонал с нормативно установен статут[и за да] бъдат преодолени структурни недостатъци и да бъдат обезпечени нужди, които на практика не са временни, а постоянни и трайни[, поради което] описаното временно назначение не е обосновано от обективна причина по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, доколкото втора алинея от преамбюла на Рамковото споразумение и точки 6 и 8 от общите положения на Споразумението конкретно не допускат подобно използване на срочни трудови [правоотношения], тъй като не са налице обстоятелствата, обосноваващи подобни [правоотношения]?

2) В съответствие с Рамковото споразумение ли е да се приеме, както прави запитващата юрисдикция, че организирането на обикновена процедура за подбор с описаните характеристики не е равностойна на санкция мярка и не може да бъде считано за санкция, тъй като не е пропорционално на извършената злоупотреба, като тази процедура за подбор

води до освобождаването на временно назначения работник в нарушение на целите на [Директива 1999/70] и до запазване на неблагоприятното положение на временно назначените служители с нормативно установен статут и освен това не може да бъде считана за ефективна мярка, тъй като не поражда никакви неблагоприятни последици за работодателя и няма каквото и да било възпиращо действие, поради което не съответства на член 2, първа алинея от [тази директива], след като не гарантира постигането от испанската държава на определените в [посочената] директива резултати?

3) В съответствие с член 2, първа алинея от Директива 1999/70 и с решението на Съда [от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679)] ли е да се приеме, както прави запитващата юрисдикция, че организирането на процедура за подбор в съответствие с принципа на свободна конкуренция не е адекватна мярка за санкциониране на злоупотребата при използването на последователни срочни трудови договори, доколкото испанската правна уредба не предвижда ефективен и възпиращ механизъм за санкциониране, който да сложи край на злоупотребите с назначения на временен персонал с нормативно установен статут, и не допуска създадените щатни длъжности да бъдат заети от персонала, пострадал от злоупотреба, поради което тези работници продължават да се намират в несигурно положение?

4) Правилно ли е да се приеме, както прави запитващата юрисдикция, че предоставянето на временно назначен работник, пострадал от представляващо злоупотреба поведение на своя работодател, на статут на работник, който е „непостоянно назначен за неопределено време“, не е ефикасна санкция, тъй като работник с така придобит статут може да бъде освободен, било поради заемане на длъжността чрез процедура за подбор, било поради съкращаване на тази длъжност, което противоречи на целите на Рамковото споразумение да се предотвратят злоупотребите при използването на последователни срочни трудови [правоотношения], защото не се изпълнява изискването по член 2, първа алинея от Директива 1999/70, доколкото това предоставяне не гарантира постигането на определените в Директивата резултати от испанската държава?

При тези условия в настоящото дело е необходимо отново да се поставят следните въпроси, отправени [...] от Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 8 de Madrid (Административен съд № 8, Мадрид) [в рамките на дело C-103/18]:

5) Когато националната юрисдикция установи злоупотреба при назначаването на временен персонал с нормативно установен статут [в Автономна област Мадрид] в рамките на последователни срочни трудови правоотношения за заемане на свободни длъжности, с цел да бъдат обезпечени трайни структурни нужди от обслужване [което обикновено се осигурява от постоянния персонал с нормативно определен статут], и когато в националното право няма никаква ефективна и възпираща мярка за санкциониране на такава злоупотреба и за заличаване на последиците от нарушението на правото на Съюза, следва ли клауза 5 от Рамковото споразумение да се тълкува в смисъл, че задължава националната юрисдикция да предприеме ефективни и възпиращи мерки, които да гарантират полезното действие на Рамковото споразумение, и по този начин да санкционира посочената злоупотреба и да заличи последиците от нарушаването на разглежданата разпоредба от правото на Съюза, като не приложи противоречащата ѝ национална правна норма?

При утвърдителен отговор и с оглед на съображенията на Съда в точка 41 от неговото [решение от 14 септември 2016 г., Martínez Andrés и Castrejana López (C-184/15 и C-197/15, EU:C:2016:680)]:

Съвместимо ли е с целите на Директива 1999/70 — като мярка за предотвратяване и санкциониране на злоупотребата при използването на последователни срочни трудови правоотношения и за заличаване на последиците от нарушението на правото на Съюза — срочното трудово правоотношение на персонал, назначен на свободна длъжност като помощен или заместващ персонал, да се преобразува в трайно правоотношение с нормативно установен статут, независимо с какво наименование — постоянен персонал с нормативно установен статут или [непостоянно] назначен за неопределен срок персонал, със същата стабилност на заетостта, която е присъща за правоотношението на постоянния персонал с нормативно установен статут, който се намира в сравнима ситуация, предвид факта, че в испанското право е предвидена абсолютна забрана последователни срочни трудови [правоотношения] в публичния сектор да бъдат преобразувани в трудов[о правоотношение] за неопределено време в същия сектор и не съдържа друга ефикасна мярка за предотвратяване и при необходимост - санкциониране на злоупотребата при използване на последователни срочни трудови [правоотношения]?

6) В случай на злоупотреба при използването на последователни срочни трудови правоотношения, може ли да се приеме, че преобразуването на срочното трудово правоотношение в [непостоянно] правоотношение за неопределен срок или в постоянно такова отговаря на целите на Директива 1999/70 и на Рамковото споразумение само когато временно наетият служител с нормативно установен статут, пострадал от злоупотребата, се ползва от абсолютно същите условия на труд като постоянния персонал с нормативно установен статут (по отношение на социална закрила, професионално израстване, възможности за заемане на свободни длъжности, професионално обучение, неплатен отпуск, определяне на административен статут, други видове отпуски, пенсионни права и освобождаване от длъжност, както и участие в конкурси за заемане на свободни длъжности и повишаване), при спазване на принципите на стабилност и несменяемост, с всички свързани с това права и задължения, при еднакви условия с постоянния персонал с нормативно установен статут?

7) В случай че е налице злоупотреба при временното назначаване, насочено към удовлетворяване на постоянни нужди, без да е налице обективна причина, когато това назначаване не отговаря на спешна и неотложна нужда, която да го обосновава, и в испанското право не са налице ефективни санкции или ограничения, съвместимо ли е с преследваните от Директива 1999/70 цели — като мярка за предотвратяване на злоупотребите и отстраняване на последиците от нарушението на правото на Съюза, в случай че работодателят не предложи постоянно назначение на работника — обезщетение, равностойно на обезщетението за незаконно уволнение, и представлява ли това обезщетение адекватна, пропорционална, ефективна и възпираща санкция?“.

По молбата за възобновяване на устната фаза на производството

40 След представянето на заключението на генералния адвокат, с молба, подадена в секретариата на Съда на 6 ноември 2019 г., г-жа Fernández Álvarez и другите жалбоподатели искат да се постанови възобновяване на устната фаза на производството на основание член 83 от Процедурния правилник на Съда.

41 В подкрепа на искането си г-жа Fernández Álvarez и другите жалбоподатели изтъкват по същество, че заключението на генералния адвокат се основава на грешки, които трябва да бъдат поправени, и съдържа формулировки, които или не са били разисквани от страните, или

противоречат на признатото от тях. Най-напред, посоченото в точки 75—78 от заключението на генералния адвокат обезщетение за служителите в публичната администрация, пострадали от злоупотреба при използването на последователни срочни трудови правоотношения, не съществувало в испанското право. Освен това механизмът за налагане на ефективни и възпиращи санкции, който генералният адвокат посочил в точка 77 от заключението си, също липсвал в това право, тъй като последното не позволявало налагането на глоба на административните органи. По-нататък, становището, което се твърди, че генералният адвокат е изразил в точка 85 от заключението си, че при липсата на други мерки преобразуването на срочните трудови правоотношения в трудови правоотношения за неопределено време трябва да се извърши по надлежна процедура, за да се определи ясно редът на назначенията, представлявало нов елемент и било необходимо страните да имат възможност да представят своята гледна точка в това отношение. Накрая, в точка 82 от заключението си генералният адвокат въвел нов факт, който не намирал подкрепа в разглежданата в главното производство национална правна уредба, като приел, че срочно наетите служители в Автономна област Мадрид, които са пострадали от злоупотреба при използването на последователни срочни трудови правоотношения, не могат да получат достъп до стабилна заетост, тъй като не са доказали заслугите и способностите си в рамките на процедура за подбор.

42 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 252, втора алинея ДФЕС генералният адвокат представя публично, при пълна безпристрастност и независимост, мотивирани заключения по делата, за които съгласно Статута на Съда на Европейския съюз се изисква неговото произнасяне. Съдът не е обвързан нито от това заключение, нито от мотивите, въз основа на които генералният адвокат стига до него (решение от 13 ноември 2019 г., College Pension Plan of British Columbia, C-641/17, EU:C:2019:960, т. 39 и цитираната съдебна практика).

43 В този контекст следва да се припомни още че Статутът на Съда на Европейския съюз и Процедурният правилник не предвиждат възможност страните или заинтересованите субекти по член 23 от този статут да представят становища в отговор на представеното от генералния адвокат заключение. Поради това несъгласието на някоя от страните или на такъв заинтересован субект със заключението на генералния адвокат не може само по себе си да бъде основание за възобновяване на устната фаза на производството, независимо какви са разгледаните в заключението въпроси (решение от 13 ноември 2019 г., College Pension Plan of British Columbia, C-641/17, EU:C:2019:960, т. 40 и цитираната съдебна практика).

44 Ето защо, след като целта на молбата на г-жа Fernández Álvarez и другите жалбоподатели за възобновяване на устната фаза на производството е те да могат да отговорят на становището на генералния адвокат, представено в заключението му, тази молба не може да бъде уважена.

45 Действително съгласно член 83 от процедурния му правилник Съдът може във всеки един момент, след изслушване на генералния адвокат, да постанови възобновяване на устната фаза на производството, по-специално когато счита, че делото не е напълно изяснено, когато след закриване на тази фаза някоя от страните посочи нов факт от решаващо значение за решението на Съда или когато делото трябва да се реши въз основа на довод, който не е бил обсъден от страните или заинтересованите субекти по член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз.

46 Следва обаче да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредбите на националния правен ред Съдът по принцип е длъжен да изхожда от квалификациите, дадени в акта за преюдициално запитване, и няма компетентност да тълкува вътрешното право на държава членка (решение от 13 ноември 2019 г., College Pension Plan of British Columbia, C-641/17, EU:C:2019:960, т. 43 и цитираната съдебна практика).

47 Актовете за преюдициално запитване обаче съдържат необходимата информация относно релевантните разпоредби от испанското право, и по-специално относно разпоредбите, приложими за испанските служители в публичната администрация, на които Съдът е длъжен да се основе.

48 Ето защо, след като изслуша генералния адвокат, Съдът счита, че разполага с всички необходими данни, за да отговори на поставените от запитващите юрисдикции въпроси.

49 По изложените съображения не следва да се постановява възобновяване на устната фаза на производството.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос по дело C-103/18

50 С първия си въпрос по дело C-103/18 запитващата юрисдикция иска да получи уточнения относно понятието „последователни срочни трудови договори или правоотношения“ по смисъла на клауза 5 от Рамковото споразумение.

51 От акта за преюдициално запитване е видно, че този въпрос се отнася до факта, че в настоящия случай г-н Sánchez Ruiz е бил назначен от Автономна област Мадрид на срочно трудово правоотношение на свободна длъжност до окончателното ѝ заемане, че този работодател не е спазил предвидения в испанската правна уредба срок за организиране на процедура за подбор с цел окончателно заемане на тази длъжност и че по този начин посоченото трудово правоотношение е продължило няколко години. Освен това от акта за преюдициално запитване следва, че при тези условия трябва да се приеме, че трудовото правоотношение на заинтересованото лице е било имплицитно продължавано всяка година. В допълнение запитващата юрисдикция уточнява, че макар през ноември 1999 г. и декември 2011 г. г-н Sánchez Ruiz да е бил назначаван два пъти от Автономна област Мадрид, той е заемал без прекъсване една и съща длъжност и постоянно и непрекъснато е изпълнявал едни и същи функции за същия този работодател.

52 От това следва, че с въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали клауза 5 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че понятието „последователни срочни трудови договори или правоотношения“ по смисъла на тази разпоредба обхваща положение, в което работник, нает въз основа на срочно трудово правоотношение, т.е. до окончателното заемане на свободната длъжност, на която е нает, в рамките на няколко назначения заема без прекъсване една и съща длъжност в продължение на няколко години и постоянно и непрекъснато изпълнява едни и същи функции, като трайното задържане на този работник на свободната длъжност е последица от неспазване от страна на работодателя на законовото му задължение да организира в определения срок процедура за подбор с цел окончателното заемане на тази свободна длъжност и поради това трудовото му правоотношение е било имплицитно продължавано всяка година.

53 В това отношение следва да се припомни, че клауза 5, параграф 1 от Рамковото споразумение е насочена към постигането на една от преследваните от него цели, а именно да се ограничи последователното използване на срочни трудови договори или правоотношения, които се считат за възможен източник на злоупотреби във вреда на работниците, като се предвидят известен брой разпоредби за минимална закрила, чието предназначение е да предотвратят поставянето на работниците в несигурно положение (решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 26 и цитираната съдебна практика).

54 Наистина, от втората алинея от преамбюла на Рамковото споразумение и от точки 6 и 8 от неговите общи положения следва, че стабилната заетост е предвидена в полза на работниците като основен елемент от тяхната закрила, докато само при наличието на определени обстоятелства срочните трудови договори могат да отговарят на нуждите както на работодателите, така и на работниците (решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 27 и цитираната съдебна практика).

55 От това следва, че клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение задължава държавите членки, за предотвратяване на злоупотребите при използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, когато във вътрешното им право няма еквивалентни правни мерки, да приемат като ефективна и обвързваща най-малко една от изброените в нея мерки (решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 28 и цитираната съдебна практика).

56 Съгласно постоянната практика на Съда клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение намира приложение единствено при наличието на последователни срочни трудови договори или правоотношения (вж. в този смисъл решения от 22 ноември 2005 г., Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, т. 41 и 42 и от 26 януари 2012 г., Kücük, C-586/10, EU:C:2012:39, т. 45 и от 22 януари 2020 г., Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, т. 70).

57 Клауза 5, точка 2, буква а) от Рамковото споразумение оставя по принцип на държавите членки и/или на социалните партньори да определят при какви условия срочните трудови договори или правоотношения се приемат за „последователни“ (вж. в този смисъл решения от 4 юли 2006 г., Adeneler и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 81, от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 79 и 22 януари 2020 г., Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, т. 71).

58 Макар подобно препращане към националните органи за целите на определянето на конкретните условия за прилагане на термина „последователни“ по смисъла на Рамковото споразумение да се обяснява с грижата да се запази разнообразието на националните правни уредби в тази област, важно е все пак да се припомни, че така оставената на държавите членки свобода на преценка не е неограничена, тъй като в никакъв случай не би могла да постави под въпрос целта или полезното действие на Рамковото споразумение. По-специално националните органи не трябва да упражняват това право на преценка така, че да възникне ситуация, която е възможно да доведе до злоупотреби, а следователно и да противоречи на тази цел (решение от 4 юли 2006 г., Adeneler и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 82).

59 Всъщност държавите членки са длъжни 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 във връзка със седемнадесето съображение от нея (вж. в този смисъл решение от 4 юли 2006 г., Adeneler и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 68).

60 Ограниченията на предоставеното на държавите членки право на преценка, посочени в точка 58 от настоящото решение, се налагат особено по отношение на ключово понятие като това за последователния характер на трудовите правоотношения, което е определящо за определянето на самото приложно поле на националните разпоредби, предназначени за прилагане на Рамковото споразумение (вж. в този смисъл решение от 4 юли 2006 г., Adeneler и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 83).

61 Както обаче отбелязва по същество генералният адвокат в точка 44 от заключението си, изводът, че липсват последователни срочни трудови правоотношения по смисъла на клауза 5 от Рамковото споразумение само поради това че съответният работник, макар да е бил назначаван няколко пъти, е заемал без прекъсване една и съща длъжност в продължение на няколко години и е изпълнявал постоянно и непрекъснато едни и същи функции, докато трайното запазване на този работник на свободна длъжност въз основа на срочно трудово правоотношение е

последица от неспазване от страна на работодателя на законовото му задължение да организира в определения срок процедура по подбор за окончателното заемане на тази свободна длъжност и поради това неговото трудово правоотношение е било имплицитно продължавано всяка година, създава опасност от засягане на предмета, целта, както и полезното действие на това споразумение.

62 Всъщност такова такава ограничителна дефиниция на понятието „последователни срочни трудови правоотношения“ би позволила да се наемат работници при несигурни условия в продължение на години (вж. по аналогия решение от 4 юли 2006 г., Adeneler и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 85).

63 В допълнение, същата тази ограничителна дефиниция би могла да доведе не само до това от закрилата на работниците, към която се стремят Директива 1999/70 и Рамковото споразумение, да бъдат изключени на практика голям брой срочни трудови правоотношения, като изпразни преследваната от тях цел от голяма част от нейното съдържание, но и да се допусне злоупотреба при използването на такива правоотношения от страна на работодателите, за да се задоволят постоянни и трайни нужди в областта на персонала.

64 С оглед на гореизложените съображения на първия въпрос по дело C-103/18 следва да се отговори, че клауза 5 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че държавите членки и/или социалните партньори не могат да изключат от понятието „последователни срочни трудови договори или правоотношения“ по смисъла на тази разпоредба положение, в което работник, нает въз основа на срочно трудово правоотношение, т.е. до окончателното заемане на свободната длъжност, на която е нает, в рамките на няколко назначения заема без прекъсване една и съща длъжност в продължение на няколко години и постоянно и непрекъснато изпълнява едни и същи функции, като трайното задържане на този работник на свободната длъжност е последица от неспазване от страна на работодателя на законовото му задължение да организира в определения срок процедура за подбор с цел окончателното заемане на тази свободна длъжност и поради това трудовото му правоотношение е било имплицитно продължавано всяка година.

По въпроси от трети до пети по дело C-103/18, както и по първия въпрос по дело C-429/18

65 С въпроси от трети до пети по дело C-103/18 и с първия въпрос по дело C-429/18, които следва да се разгледат заедно, запитващите юрисдикции искат по същество да се установи дали клауза 5 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национално законодателство и съдебна практика, по силата на които последователното подновяване на срочни трудови правоотношения се счита за обосновано от „обективни причини“ по смисъла на точка 1, буква а) от тази клауза, само поради това че споменатото подновяване отговаря на основанията за назначаване, посочени в това законодателство, а именно в случай на необходимост, неотложност или за осъществяване на програми с временен, конюнктурен или извънреден характер.

66 В това отношение от практиката на Съда следва, че понятието „обективни причини“ по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение трябва да се схваща като отнасящо се до точни и конкретни обстоятелства, които характеризират определена дейност и поради това могат да обосноват в този особен контекст използването на последователни срочни трудови договори. 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 членка (решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 38 и цитираната съдебна практика).

67 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 изискванията, посочени в предходната точка от настоящото решение (решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 39 и цитираната съдебна практика).

68 Всъщност такава разпоредба с чисто формален характер не позволява извеждането на обективни и прозрачни критерии, за да се провери дали подновяването на такива договори действително отговаря на реална потребност, дали може да постигне преследваната цел и дали е необходимо за постигането ѝ. Следователно такава разпоредба създава реална опасност от злоупотреба с този вид договори и поради това не е съвместима с целта и полезното действие на Рамковото споразумение (решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 40 и цитираната съдебна практика).

69 Що се отнася до делата в главните производства, следва да се отбележи, че релевантната национална правна уредба уточнява условията, при които могат да се сключват последователни срочни трудови договори или правоотношения. Всъщност използването на такива договори е допустимо по силата на член 9, параграф 3 от Рамковите правила според случая, когато се отнася до изпълнението на дейности с временен, конюнктурен или извънреден характер, когато е необходимо, за да се осигури постоянното и непрекъснато функциониране на лечебните заведения, или когато става въпрос за изпълнението на допълнителни дейности за компенсиране на намаляването на редовното работно време.

70 Тази разпоредба уточнява и че ако за период от общо дванадесет месеца или повече в рамките на две години бъдат извършени повече от две назначения, компетентната администрация проучва причините, които са наложили тези назначения, и решава дали следва да се създаде допълнителна постоянна щатна длъжност.

71 От това следва, че разглежданата в главното производство национална правна уредба не предвижда общо и абстрактно разрешение да се използват последователни срочни трудови договори, а ограничава сключването на такива договори, за да се задоволят по същество временни нужди.

72 В това отношение е важно да се припомни, че временното заместване на работник, за да се задоволят временни нужди на работодателя от персонал, по принцип може да представлява „обективна причина“ по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение (решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 44 и цитираната съдебна практика).

73 Всъщност се налага изводът, че когато администрацията разполага със значителен по броя си персонал, както е в сектора на общественото здравеопазване, това прави неизбежно използването на временно заместване, по-специално при отсъствие на работещите поради отпуски по болест, по майчинство, за отглеждане на дете или други видове отпуски. Временното заместване на работниците при тези обстоятелства може да представлява обективна причина по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, която обосновава както срочния характер на договорите, сключени със заместващия персонал с нормативно установен статут, така и подновяването на тези договори в зависимост от възникването на нови нужди, при условие че се спазват изискванията, установени с Рамковото споразумение във връзка с това (решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 45 и цитираната съдебна практика).

74 Освен това следва да се отбележи, че публичната администрация носи задължението да организира здравните услуги така, че да осигури постоянно съответствие между броя на членовете на здравния персонал и броя на пациентите, като това задължение зависи от редица

фактори, които могат да отразяват конкретна нужда от гъвкавост, която съгласно припомнената в точка 68 от настоящото решение практика на Съда може обективно да обоснове в този специфичен сектор използването на последователни срочни трудови договори с оглед на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение (решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 46).

75 За сметка на това не може да се приеме, че срочните трудови договори могат да бъдат подновявани за целите на постоянното и трайно осъществяване на свързани със здравните услуги задачи, които попадат в рамките на обичайната дейност на редовния болничен персонал (решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 47 и цитираната съдебна практика).

76 Всъщност подновяването на срочни трудови договори или правоотношения за задоволяване на нужди, които в действителност имат не временен, а постоянен и траен характер, не е обосновано по смисъла на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение, доколкото такова използване на срочни трудови договори или правоотношения е в пряко противоречие с предпоставката, на която се основава това рамково споразумение, а именно че трудовите договори за неопределено време са общата форма на трудовите правоотношения, въпреки че срочните трудови договори са характерни за заетостта в някои отрасли, занятия и дейности (решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 48 и цитираната съдебна практика).

77 Поради това спазването на клауза 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение изисква да се провери конкретно дали последователното подновяване на срочни трудови договори или правоотношения цели да задоволи временни нужди и дали национална разпоредба като разглежданата в главното производство всъщност не се използва за задоволяване на свързани с персонала постоянни и трайни нужди на работодателя (решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 49 и цитираната съдебна практика).

78 В това отношение запитващите юрисдикции установяват, че на практика последователните назначения на г-н Sánchez Ruiz и на г-жа Fernández Álvarez и другите жалбоподатели не отговарят само на временни нужди на Автономна област Мадрид, а са насочени към задоволяване на свързани с персонала постоянни и трайни нужди в здравната служба на тази област. Всъщност от актовете за преюдициално запитване следва, че към момента на подаване на жалбите си всички тези работници са били наети от Автономна област Мадрид през поне 12 последователни години, че някои от тях са били назначавани над 200 пъти и че са изпълнявали задачи, които спадат към нормалната дейност на персонала с постоянен статут.

79 Освен това тази констатация се потвърждава от факта, че запитващите юрисдикции посочват наличието на структурен проблем в испанския обществен здравен сектор, изразяващ се във висок процент на временно наети работници, които по тази причина представляват съществен елемент от функционирането на споменатия сектор, както и в липсата на максимални граници на броя на последователните срочни трудови правоотношения и неспазване на законовото задължение длъжностите, временно заети от този персонал, да се заемат чрез наемането на работници на трудов договор за неопределено време.

80 При тези условия на въпроси от трети до пети по дело C-103/18 и на първия въпрос по дело C-429/18 следва да се отговори, че клауза 5 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национално законодателство и съдебна практика, по силата на които последователното подновяване на срочни трудови правоотношения се счита за обосновано от „обективни причини“ по смисъла на точка 1, буква а) от тази клауза, само поради това че споменатото подновяване отговаря на основанията за назначаване, посочени в това законодателство, а именно в случай на необходимост, неотложност или за осъществяване на

програми с временен, конюнктурен или извънреден характер, доколкото такова национално законодателство и съдебна практика не възпрепятстват съответния работодател да отговори на практика с такива подновявания на постоянни и трайни нужди в областта на персонала.

По седмия въпрос по дело C-103/18, както и по втория, третия, четвъртия, шестия и седмия въпрос по дело C-429/18

81 Със седмия си въпрос по дело C-103/18, както и с втория, третия, четвъртия, шестия и седмия въпрос по дело C-429/18, които следва да се разгледат заедно, запитващите юрисдикции искат по същество от Съда отговор на въпроса дали някои предвидени от испанското право мерки могат да се считат за адекватни мерки за предотвратяване и евентуално за санкциониране на злоупотребите, произтичащи от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения по смисъла на клауза 5 от Рамковото споразумение.

82 В това отношение запитващите юрисдикции се позовават по-специално на организирането на процедури за подбор, целящи окончателно заемане на длъжности, временно заети от работници, наети в рамките на срочни трудови правоотношения, на преобразуването на статута на работниците, които са били наети при условията на злоупотреба в рамките на последователни срочни трудови правоотношения, в „непостоянно назначен за неопределен срок персонал“, и на предоставянето на обезщетение, равностойно на плащаното при незаконно уволнение.

83 В това отношение 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, задължава в точка 1 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 тази 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 (решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras,C-619/17, EU:C:2018:936, т. 84 и цитираната съдебна практика).

84 В това отношение държавите членки разполагат със свобода на преценка, тъй като могат да избират дали да прибягнат до една или няколко от мерките, предвидени в клауза 5, точка 1, букви а)—в) от Рамковото споразумение, или да приложат съществуващи еквивалентни правни мерки, като същевременно отчитат нуждите на специфични сектори и/или на категории работници (решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 85 и цитираната съдебна практика).

85 По този начин клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение определя обща цел за държавите членки, изразяваща се в предотвратяване на подобни случаи на злоупотреба, като същевременно им предоставя свобода на избор по отношение на начините за нейното постигане, стига да не поставят под въпрос целта или полезното действие на Рамковото споразумение (решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 86 и цитираната съдебна практика).

86 Клауза 5 от Рамковото споразумение не посочва конкретни санкции за констатирани злоупотреби. В такъв случай националните органи следва да приемат мерки, които трябва да бъдат не само пропорционални, но и достатъчно ефективни и възпиращи, за да гарантират пълната ефикасност на нормите, приети в приложение на Рамковото споразумение (решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 87 и цитираната съдебна практика).

87 Ето защо Рамковото споразумение не съдържа общо задължение за държавите членки да предвидят преобразуването на срочните трудови договори в договори за неопределено време. Във вътрешния правен ред на съответната държава членка обаче трябва да има друга ефективна мярка, за да се избегне и евентуално да се санкционира злоупотребата с използването на последователни срочни трудови договори (вж. в този смисъл решение от 14 септември 2016 г., Martínez Andrés и Castrejana López, C-184/15 и C-197/15, EU:C:2016:680, т. 39 и 41 и цитираната съдебна практика).

88 Когато е налице злоупотреба при използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, 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“ (решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 88 и цитираната съдебна практика).

89 Освен това трябва 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 с разпоредбите на приложимата национална правна уредба (решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 89 и цитираната съдебна практика).

90 Следователно в настоящия случай 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 (вж. по аналогия решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 90 и цитираната съдебна практика).

91 Все пак, когато се произнася по преюдициалното запитване, Съдът може да направи уточнения, от които да се ръководят посочените юрисдикции при осъществяваната от тях преценка (вж. по аналогия решение от 21 ноември 2018 г., de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 91 и цитираната съдебна практика).

92 В това отношение следва да се отбележи, на първо място, че никоя от споменатите в точка 82 от настоящото решение национални мерки не изглежда да попада в някоя от категориите мерки, посочени в клауза 5, точка 1, букви а)—в) от Рамковото споразумение, предназначени да предотвратят злоупотреба при използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения.

93 Ето защо, на второ място, следва да се провери дали тези мерки представляват „еквивалентни правни мерки за предотвратяване на злоупотребата“ по смисъла на тази клауза.

94 Що се отнася, най-напред, до организирането в изискваните срокове на процедури за подбор, целящи окончателно заемане на длъжностите, временно заети от работници на срочни трудови договори, важно е да се отбележи, че такава мярка може да предотврати продължаващото съществуване на несигурния статут на тези работници, като осигури бързо окончателно заемане на заетите от тях длъжности.

95 При това положение в разглежданите в главното производство случаи организирането на такива процедури в изискваните срокове по принцип може да предотврати злоупотребите, които произтичат от използването на последователни срочни трудови правоотношения, в очакване тези длъжности да бъдат окончателно заети.

96 След това уточнение от актовете за преюдициално запитване е видно, че в настоящия случай, макар разглежданата в главните производства правна уредба да предвижда точно определени срокове за организирането на такива процедури, в действителност тези срокове не се спазват и тези процедури са редки.

97 При тези условия национално законодателство, което предвижда организирането на процедури за подбор с цел окончателно заемане на длъжностите, временно заети от работници на срочни трудови договори, както и точно определени срокове за тази цел, но което не позволява да се гарантира, че такива процедури се организират действително, не изглежда годно да предотврати злоупотребата от страна на съответния работодател при използването на последователни срочни трудови правоотношения. Подобно законодателство не изглежда годно и да санкционира надлежно злоупотребата при използването на такива трудови правоотношения и да заличи последиците от нарушението на правото на Съюза, тъй като, както посочват запитващите юрисдикции, прилагането му не би имало никакви отрицателни последици за този работодател.

98 Следователно подобно законодателство не изглежда да представлява достатъчно ефективна и възпираща мярка, за да гарантира пълната ефикасност на нормите, приети в изпълнение на Рамковото споразумение, в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 86 от настоящото решение, и следователно „еквивалентна правна мярка“ по смисъла на клауза 5 от Рамковото споразумение, което обстоятелство запитващите юрисдикции следва да проверят.

99 Същото се отнася и за четвъртата преходна разпоредба от Основния статут на служителите в публичната администрация, която предвижда възможност администрацията да стабилизира чрез изпити заетостта на длъжности, заемани от държавни служители, които не са титуляри, или временен персонал. Всъщност от предоставената от запитващите юрисдикции информация е видно, че тази разпоредба предвижда само възможност за администрацията, поради което тя не е длъжна да прилага посочената разпоредба дори когато е установено, че тя злоупотребява с използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения.

100 Освен това, що се отнася до факта, че организирането на процедури за подбор предоставя възможност на работниците, назначавани при условията на злоупотреба в рамките на последователни срочни трудови правоотношения, да се опитат да получат достъп до стабилна заетост, тъй като по принцип те могат да участват в тези процедури, посоченото обстоятелство не може да освободи държавите членки от задължението да предвидят адекватна мярка, за да санкционират надлежно злоупотребата при използването на последователни срочни трудови договори и правоотношения. Всъщност, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 68 от заключението си, такива процедури, чийто изход освен това не е сигурен, са открити и за кандидатите, които не са пострадали от подобна злоупотреба.

101 При това положение, тъй като организирането на такива процедури не е продиктувано от каквито и да било съображения, свързани със злоупотребата при използването на срочни трудови договори, то не изглежда годно да санкционира надлежно злоупотребата при използването на такива трудови правоотношения и да заличи последиците от нарушението на правото на Съюза. Ето защо то не изглежда достатъчно за постигане на целта, преследвана с клауза 5 от Рамковото споразумение (вж. по аналогия решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 94 и 95).

102 По-нататък, що се отнася до преобразуването на статута на работниците, назначени при условията на злоупотреба при последователни срочни трудови правоотношения, в „непостоянно назначен за неопределен срок персонал“, достатъчно е да се отбележи, че самите запитващи юрисдикции считат, че тази мярка не позволява да се постигне преследваната с клауза 5 от Рамковото споразумение цел. Всъщност от актовете за преюдициално запитване е видно, че това преобразуване не засяга възможността работодателят да съкрати длъжността или да прекрати правоотношението на съответния работник на срочен трудов договор, когато заместваният работник поеме отново функциите си. Освен това, както отбелязват запитващите юрисдикции, за разлика от преобразуването в частния сектор на последователните срочни трудови договори в трудов договор за неопределено време, преобразуването на статута на съответните работници на срочен трудов договор в този на „непостоянно назначен за неопределен срок персонал“ не им позволява да се ползват от същите условия на труд като постоянния персонал с нормативно установен статут.

103 Накрая, що се отнася до предоставянето на обезщетение, равностойно на плащаното в случай на незаконно уволнение, следва да се припомни, че за да представлява „еквивалентна правна мярка“ по смисъла на клауза 5 от Рамковото споразумение, предоставянето на обезщетение трябва специално да има за цел да компенсира последиците от злоупотребата при използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения (вж. в този смисъл решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 94 и 95).

104 Освен това съгласно практиката на Съда, припомнена в точка 86 от настоящото решение, предоставеното обезщетение трябва да бъде не само пропорционално, но и достатъчно ефективно и възпиращо, за да се гарантира пълната ефикасност на тази клауза.

105 При тези условия, доколкото испанското право позволява предоставянето на обезщетение, равностойно на плащаното в случай на незаконно уволнение на членовете на временния персонал с нормативно установен статут, които са пострадали от злоупотреба при използването на последователни срочни трудови правоотношения, запитващите юрисдикции следва да определят дали такава мярка е подходяща за предотвратяване и евентуално санкциониране на такава злоупотреба.

106 С оглед на изложените по-горе съображения на седмия въпрос по дело C-103/18, както и на втория, третия, четвъртия, шестия и седмия въпрос по дело C-429/18 следва да се отговори, че клауза 5 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че националната юрисдикция трябва да прецени с оглед на всички приложими правила от своето национално право дали организирането на процедури за подбор, целящи окончателно заемане на длъжности, временно заети от работници, наети на работа в рамките на срочни трудови правоотношения, преобразуването на статута на тези работници в „непостоянно назначен за непределен срок персонал“ и предоставянето на посочените работници на обезщетение, равностойно на плащаното в случай на незаконно уволнение, представляват адекватни мерки за предотвратяване и евентуално за санкциониране на злоупотребите, произтичащи от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, или еквивалентни правни мерки по смисъла на тази разпоредба.

По втория въпрос по дело C-103/18

107 От мотивите на акта за преюдициално запитване по дело C-103/18 следва, че с втория си въпрос по това дело запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че в случай на злоупотреба от работодател в публичния сектор при използването на последователни срочни трудови правоотношения обстоятелството, че съответният работник се е съгласил с възникването на тези различни

трудови правоотношения, може от тази гледна точка да заличи от поведението на работодателя характера му на злоупотреба, така че Рамковото споразумение да не бъде приложимо към положението на този работник.

108 В тази връзка следва да се припомни, че съгласно самия текст на клауза 2, точка 1 от Рамковото споразумение неговият обхват на действие е очертан широко, като най-общо включва „работници на срочни трудови договори, които имат трудов договор или трудово правоотношение, определени от закон, колективен трудов договор или практика във всяка държава членка“. Освен това даденото в клауза 3, точка 1 от Рамковото споразумение определение на понятието „работник на срочен трудов договор“ обхваща всички работници, независимо от това дали работодателят, с когото те са обвързани, е в обществения или в частния сектор и независимо от правната квалификация на техните договори по вътрешното право (решение 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. 67 и цитираната съдебна практика).

109 Поради това Рамковото споразумение се прилага за всички работници, полагащи труд срещу възнаграждение в рамките на възникнало с работодателя им срочно трудово правоотношение, при условие те да са обвързани с трудов договор или трудово правоотношение по смисъла на националното право и с единствено изискване държавите членки да имат предоставена им от клауза 2, точка 2 от Рамковото споразумение свобода на преценка, когато го прилагат към определени категории трудови договори или правоотношения, а също така и да не го прилагат съгласно четвъртата алинея от преамбюла на Рамковото споразумение по отношение на наети чрез агенция за временна заетост работници (решение 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. 68 и цитираната съдебна практика).

110 От тези разпоредби по никакъв начин не следва, че прилагането на Рамковото споразумение е изключено, когато работникът се е съгласил с възникването на трудовото си правоотношение с работодател в публичния сектор.

111 Напротив, такова тълкуване би било в явно противоречие с една от целите на Рамковото споразумение, а именно, както следва от точка 53 от настоящото решение, целта да се ограничи последователното използване на срочни трудови договори или правоотношения, което се счита за възможен източник на злоупотреби в ущърб на работниците, като се предвидят известен брой разпоредби за минимална закрила, предназначени да предотвратят поставянето на работниците в несигурно положение.

112 Тази цел на Рамковото споразумение имплицитно, но по необходимост се основава на схващането, че поради слабата си позиция по отношение на работодателя работникът може да бъде жертва на злоупотреба от страна на работодателя при използването на последователни срочни трудови правоотношения, макар да се е съгласил свободно с възникването и подновяването на тези трудови правоотношения.

113 Всъщност поради по-слабата си позиция работникът може да не е склонен да предяви изрично правата си спрямо своя работодател, тъй като, ако го направи, работодателят може да вземе мерки, които да се отразят неблагоприятно върху работника като страна по трудовото правоотношение (вж. в този смисъл решение от 14 май 2019 г., CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, т. 44 и 45 и цитираната съдебна практика).

114 При това положение не може да се приеме, че работниците на срочни трудови договори са лишени от закрилата, която Рамковото споразумение им гарантира, с единствения мотив, че те са се съгласили свободно да сключат последователни срочни трудови договори, тъй като в противен случай клауза 5 от това споразумение би била лишена от всякакво полезно действие.

115 Както следва от практиката на Съда, припомнена в точка 108 от настоящото решение, в това отношение е без значение обстоятелството, че тези трудови правоотношения са установени с административни актове поради качеството на работодателя на публичноправен субект.

116 С оглед на изложените по-горе съображения на втория въпрос по дело C-103/18 следва да се отговори, че клауза 2, клауза 3, точка 1) и клауза 5 от Рамковото споразумение трябва да се тълкуват в смисъл, че в случай на злоупотреба от работодател в публичния сектор при използването на последователни срочни трудови правоотношения, обстоятелството, че съответният работник се е съгласил с възникването и/или подновяването на тези трудови правоотношения, не е от естество от тази гледна точка да заличи от поведението на работодателя характера му на злоупотреба, така че Рамковото споразумение да не бъде приложимо към положението на този работник.

По шестия и деветия въпрос по дело C-103/18, както и по петия въпрос по дело C-429/18

117 С шестия и деветия въпрос по дело C-103/18 и с петия въпрос по дело C-429/18, които следва да се разгледат заедно, запитващите юрисдикции искат по същество да се установи дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че задължава национална юрисдикция, сезирана със спор между работник и неговия работодател — публичноправен субект, да остави без приложение национална правна уредба, която не е в съответствие с клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение.

118 В това отношение следва да се припомни, че клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение не е безусловна и достатъчно точна по своето съдържание, за да може частноправните субекти да се позоват на нея пред национален съд (вж. в този смисъл решение от 15 април 2008 г., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, т. 80).

119 Такава разпоредба от правото на Съюза, лишена от директен ефект, обаче не може в това си качество да бъде изтъквана в спор, попадащ в обхвата на правото на Съюза, с цел да не се приложи евентуално противоречаща ѝ разпоредба от националното право (вж. по аналогия решение от 24 юни 2019 г., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, т. 62).

120 При това положение националните юрисдикции не са длъжни да оставят без приложение разпоредба от националното си право, която противоречи на клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение.

121 След това уточнение следва да се припомни, че от националните юрисдикции се изисква при прилагане на вътрешното право да го тълкуват, доколкото е възможно, в светлината на текста и целите на съответната директива, за да постигнат предвидения от последната резултат и следователно да спазят член 288, трета алинея ДФЕС (решение от 4 юли 2006 г., Adeneler и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 108 и цитираната съдебна практика).

122 Изискването за съответстващо тълкуване на националното право всъщност е присъщо за системата на Договора, доколкото дава възможност на националните юрисдикции в рамките на своята компетентност да осигурят пълната ефикасност на правото на Съюза, когато се произнасят по споровете, с които са сезирани (решение от 4 юли 2006 г., Adelener и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 109 и цитираната съдебна практика).

123 Наистина, задължението на националния съд да се позове на съдържанието на директива, когато тълкува или прилага релевантните норми на вътрешното право, се ограничава от общите принципи на правото, и по-специално от принципите на правна сигурност и на забрана за

обратно действие, и не може да служи за основа на тълкуване contra legem на националното право (решение от 4 юли 2006 г., Adelener и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 110 и цитираната съдебна практика).

124 Принципът за съответстващо тълкуване изисква обаче националните юрисдикции да използват всички свои правомощия, като вземат предвид цялото вътрешно право и като приложат признатите от последното методи за тълкуване, за да гарантират пълната ефективност на съответната директива и да стигнат до разрешение, което съответства на преследваната от нея цел (решение от 4 юли 2006 г., Adelener и др., C-212/04, EU:C:2006:443, т. 111 и цитираната съдебна практика).

125 С оглед на изложените по-горе съображения на шестия и деветия въпрос по дело C-103/18, както и на петия въпрос по дело C-429/18 следва да се отговори, че правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не задължава национална юрисдикция, сезирана със спор между работник и неговия работодател — публичноправен субект, да остави без приложение национална правна уредба, която не е в съответствие с клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение.

По осмия въпрос по дело C-103/18

126 С осмия си въпрос по дело C-103/18 запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да предвидят възможност за преразглеждане на окончателни съдебни и административни актове относно прекратяване на правоотношенията и назначенията, както и относно обявления за конкурси, за да се гарантира пълното действие на правото на Съюза.

127 Съгласно постоянната практика на Съда въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (определение от 12 юни 2019 г., Aragón Carrasco и др., C-367/18, непубликувано, EU:C:2019:487, т. 53 и цитираната съдебна практика).

128 Освен това необходимостта да се направи тълкуване на правото на Съюза, което да е от полза за националния съд, изисква последният да определи фактическата и правна обстановка, в която се вписват поставените от него въпроси, или най-малкото да обясни фактическите хипотези, на които те се основават (определение от 12 юни 2019 г., Aragón Carrasco и др., C-367/18, непубликувано, EU:C:2019:487, т. 54 и цитираната съдебна практика).

129 В настоящия случай запитващата юрисдикция изобщо не е уточнила, че в спора по главното производство ще трябва да преразгледа окончателно съдебно решение или да разпореди на административен орган да преразгледа окончателно решение относно прекратяване на правоотношения, назначаване или обявление за конкурс.

130 В това отношение от мотивите на акта за преюдициално запитване по дело C-103/18, както и от становището на испанското правителство по това дело би могло да се направи извод, че единствените обстоятелства, при които Автономна област Мадрид евентуално би била принудена да преразгледа окончателни решения за назначаване или прекратяване на правоотношения, са свързани с преобразуването на последователните назначения на г-н Sánchez

Ruiz в назначение като член на постоянния персонал с нормативно установен статут, за да санкционира злоупотребата при използването на последователни срочни трудови правоотношения от страна на този работодател от публичния сектор. От предоставената от запитващата юрисдикция информация обаче ясно следва, че това преобразуване е категорично изключено съгласно испанското право, тъй като лицата могат да станат част от постоянния персонал с нормативно установен статут само след успешното преминаване на процедура за подбор.

131 При тези условия е очевидно, че проблемът, поставен в осмия въпрос по дело C-103/18, е от хипотетично естество. Поради това този въпрос е недопустим.

По съдебните разноски

132 С оглед на обстоятелството, че за страните в 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 (втори състав) реши:

1) **Клауза 5 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г., 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), трябва да се тълкува в смисъл, че държавите членки и/или социалните партньори не могат да изключат от понятието „последователни срочни трудови договори или правоотношения“ по смисъла на тази разпоредба положение, в което работник, нает въз основа на срочно трудово правоотношение, т.е. до окончателното заемане на свободната длъжност, на която е нает, в рамките на няколко назначения заема без прекъсване една и съща длъжност в продължение на няколко години и постоянно и непрекъснато изпълнява едни и същи функции, като трайното задържане на този работник на свободната длъжност е последица от неспазване от страна на работодателя на законовото му задължение да организира в определения срок процедура за подбор с цел окончателното заемане на тази свободна длъжност и поради това трудовото му правоотношение е било имплицитно продължавано всяка година.**

2) **Клауза 5 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г., което се съдържа в приложение към Директива 1999/70, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национално законодателство и съдебна практика, по силата на които последователното подновяване на срочни трудови правоотношения се счита за обосновано от „обективни причини“ по смисъла на точка 1, буква а) от тази клауза, само поради това че споменатото подновяване отговаря на основанията за назначаване, посочени в това законодателство, а именно в случай на необходимост, неотложност или за осъществяване на програми с временен, конюнктурен или извънреден характер, доколкото такова национално законодателство и съдебна практика не възпрепятстват съответния работодател да отговори на практика с такива подновявания на постоянни и трайни нужди в областта на персонала.**

3) **Клауза 5 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г., което се съдържа в приложение към Директива 1999/70, трябва да се тълкува в смисъл, че националната юрисдикция трябва да прецени с оглед на всички приложими**

правила от своето национално право дали организирането на процедури за подбор, целящи окончателно заемане на длъжности, временно заети от работници, наети на работа в рамките на срочни трудови правоотношения, преобразуването на статута на тези работници в „непостоянно назначен за непределен срок персонал“ и предоставянето на посочените работници на обезщетение, равностойно на плащаното в случай на незаконно уволнение, представляват адекватни мерки за предотвратяване и евентуално за санкциониране на злоупотребите, произтичащи от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, или еквивалентни правни мерки по смисъла на тази разпоредба.

4) **Клауза 2, клауза 3, точка 1) и клауза 5 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г., което се съдържа в приложение към Директива 1999/70, трябва да се тълкуват в смисъл, че в случай на злоупотреба от работодател в публичния сектор при използването на последователни срочни трудови правоотношения, обстоятелството, че съответният работник се е съгласил с възникването и/или подновяването на тези трудови правоотношения, не е от естество от тази гледна точка да заличи от поведението на работодателя характера му на злоупотреба, така че Рамковото споразумение да не бъде приложимо към положението на този работник.**

5) **Правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не задължава национална юрисдикция, сезирана със спор между работник и неговия работодател — публичноправен субект, да остави без приложение национална правна уредба, която не е в съответствие с клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г., което се съдържа в приложение към Директива 1999/70.**

Подписи