ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-ЖА E. SHARPSTON
представено на 12 май 2011 година[1]

1. С настоящото преюдициално запитване от Съда отново се иска тълкуване на Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г. между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) (наричано по-нататък „Рамковото споразумение“), съдържащо се в приложението към Директива 1999/70 (наричана по-нататък „Директивата“) [2].

2. Предмет на разглеждане по настоящото дело по-конкретно е съответствието с клауза 4 от Рамковото споразумение на разпоредба, съдържаща се в правила относно процедура за повишаване на държавни служители. Въпросната разпоредба изисква от кандидатите определено прослужено време като държавни служители, назначени за неопределен срок (т.е. като безсрочни или постоянни държавни служители), за да имат право да бъдат повишавани съгласно тази процедура. В съответствие с това държавните служители, чийто предходен опит е придобит по силата на срочни договори, нямат право да бъдат повишавани.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) (ОВ L 175, 1999 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129).

I — Правна уредба

А — *Правна уредба на Европейския съюз*

3. Втора алинея от преамбюла на Рамковото споразумение гласи:

„Страните по настоящото споразумение [CES, UNICE и CEEP] приемат, че договори с неопределена продължителност са и ще продължават да бъдат общата форма на трудово правоотношение между работодатели и работници. Те също приемат, че срочните трудови договори отговарят, в определени обстоятелства, на нуждите и на работодателите и на работниците“.

4. Клауза 1 от Рамковото споразумение предвижда:

„Целта на настоящото рамково споразумение е:

а) да подобри качеството на срочната работа чрез гарантиране прилагането на принципа на [недопускане на] дискриминация;

[…]“.

5. Клауза 3 от Рамковото споразумение гласи:

„1. По смисъла на настоящото споразумение терминът „работник на срочен трудов договор“ означава лице, което има трудов договор или правоотношение, сключени директно между работодателя и работника, където изтичането на срока на трудовия договор или правоотношение е обусловено от обективни условия, такива като достигане на определена дата, завършване на специфична задача или настъпване на определен случай.

2. По смисъла на настоящото споразумение терминът „работник на постоянен трудов договор[, който се намира в сходно положение,]“ означава работник с трудов договор или правоотношение с неопределена продължителност, в същото ведомство, ангажиран със същата или подобна работа/занятие, като се отдава дължимото внимание на квалификациите/уменията.

[…]“.

6. Клауза 4 от Рамковото споразумение, озаглавена „Принцип на [недопускане на дискриминация]“, предвижда:

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

[…]

4. Критериите за прослужено време, свързани с определени условия за наемане на работа, са същите за работниците на срочни трудови договори, както и за работници на постоянни трудови договори, освен когато различните критерии за прослужено време са оправдани по обективни причини“.

7. Клауза 8, точка 5 от Рамковото споразумение гласи:

„Предотвратяването и решаването на спорове и жалби, породени от прилагането на настоящото споразумение, се извършва в съответствие с националното законодателство, колективните трудови договори и практиката“.

Б — *Национално законодателство*

8. В акта за преюдициално запитване се посочва, че освен на Директивата и на Рамковото споразумение, г-н Rosado Santana се позовава и а) на член 14 от испанската конституция, който закрепва принципа на равно третиране, и б) на член 1 от Закон

70/1978 от 26 декември 1978 г. за признаване на предходния стаж в публичната администрация (наричан по-нататък „Закон 70/1978“), който предвижда:

„1. На назначените за неопределен срок държавни служители в администрацията на държавни, местни, административни и съдебни органи, на трудови съдилища и на осигурителни административни органи без изключение се признава цялото време, прослужено в тези структури до създаването или преди постъпването им в съответните органи и на съответните степени и длъжности, включително и срокът за изпитване на държавните служители, положили успешно изпити за постъпване в публичната администрация.

2. Цялото прослужено време без изключение в секторите на държавната администрация, посочени в предходния параграф, в качеството на назначен за определен срок (като срочен или временно изпълняващ определена длъжност) държавен служител или по договор съгласно разпоредбите на административното или трудовото право, независимо дали същият е сключен писмено, се счита за действително прослужено време“.

9. По-нататък в акта за преюдициално запитване се отбелязва, че в главното производство Junta de Andalucía (автономното правителство на Андалусия) (наричано по-нататък „Junta“) оспорва приложимостта на Закон 70/1978, поради това че според националната съдебна практика той не се прилага по отношение на процедурите за подбор по заслуги на държавни служители.

10. В писменото си становище испанското правителство излага и твърдението, че Закон 70/1978 е неприложим. В този смисъл то се позовава на 22. допълнителна разпоредба от Закон 30/1984 от 2 август 1984 г. относно реформата в държавната служба. Тази разпоредба предвижда някои основания за възникване на правото на повишаване от група „D“ към група „C“ в кариерната структура на испанската държавна служба. Сред тях е прослужено време от 10 години като назначен за неопределен срок държавен служител в първата от тези групи. Според Junta въпросната разпоредба се конкретизира в законодателството на автономна общност Андалусия с член 32, параграф 2 от Декрет 2/2002 от 9 януари 2002 г., формулиран в сходен смисъл.

11. Испанското правителство се позовава и на Закон 7/2007 от 12 април 2007 година относно основните правила за служителите в публичната администрация. Член 10 от този закон се прилага за назначени за определен срок държавни служители и съдържа разпоредби, свързани с тяхното назначаване, естеството на задълженията им и прекратяването на служебните отношения с тях [3].

12. По-нататък в акта за преюдициално запитване се разглежда практиката на испанския конституционен съд. От нея става ясно, че според този съд разликите във възнаграждението между назначените за определен и за неопределен срок държавни служители, изпълняващи едни и същи задължения, могат да не бъдат в противоречие с принципа на равно

3 — От материалите, представени към писменото становище на испанското правителство, не може да се установи дали Законът съдържа и разпоредби, уреждащи последиците от промяната в статута между назначените за определен и за неопределен срок държавни служители.

третиране, установен в член 14 от испанската конституция. В този смисъл едно различно правно третиране може да бъде конституционосъобразно.

13. Накрая, в акта за преюдициално запитване се отбелязва, че голям брой (но не всички) испански съдилища възприемат позицията, че когато в обявление във връзка с процедура за назначаване са посочени правилата, уреждащи по-специално условията за участие, тези правила изпълняват функцията на „правна уредба“ на тази процедура. Ако кандидатът не оспори тези правила в определения срок, впоследствие той не може да се позовава на тяхната незаконосъобразност, когато обжалва лично засягащия го резултат.

14. Съгласно писменото становище на испанското правителство в резултат от тази съдебна практика има две и само две възможности на разположение на кандидата, който иска да обжалва процедурите за подбор, свързани с назначаването на държавни служители. Ако кандидатът желае да оспори условията, приложими във въпросната процедура за подбор, той трябва да насочи жалбата си срещу тях. Ако обаче кандидатът желае да оспори начина на протичане на процедурата за подбор, той трябва да насочи жалбата си срещу нейното протичане. Той не може обаче косвено да обжалва условията, приложими в процедурата за подбор, насочвайки привидно жалбата си срещу протичането на процедурата за подбор. По силата на Закон 29/1998 от 13 юли 1998 г. относно споровете във връзка с административни производства, при обстоятелства като тези по главното производство жалба, насочена срещу условията, приложими в процедурата за подбор, е трябвало да бъде подадена в срок от два месеца от датата на публикуване на обявлението във връзка с конкурсната процедура. В този смисъл по настоящото дело жалба е трябвало да се подаде не по-късно от 17 март 2008 г.

II — Обстоятелствата, производството и отправените въпроси

15. Г-н Rosado Santana, жалбоподател в главното производство, установява за първи път трудово правоотношение с Junta на 19 май 1989 г., когато е назначен по срочен договор. Това правоотношение е прекратено на 27 май 2005 г. На 28 май 2005 г. той е назначен за неопределен срок като държавен служител по договор с неограничена продължителност.

16. В акта за преюдициално запитване се посочва, че със Заповед от 17 декември 2007 г. на Consejería de Justicia y Administración Pública на Junta (Министерство на правосъдието и държавната администрация) се обявява конкурс в рамките на вътрешната система за повишаване за преминаване на държавните служители в общата категория на администраторите в този публичноправен орган (наричано по-нататък „обявлението за конкурс“). Правило 2, точка 1, буква б) от обявлението за конкурса гласи, че от кандидатите се изисква „да притежават или да могат да получат квалификацията bachiller

superior [бакалавър] […] или, алтернативно, да са прослужили 10 години като назначен за неопределен срок държавен служител на длъжност от група „D“, или да са прослужили 5 години и да са преминали специалния курс, посочен в Решение от 4 юли 2002 г. на Instituto Andaluz de la Administración Pública [Института за публична администрация, Андалусия], с което се обявява процедура за подбор, състояща се в изпити за достъп чрез вътрешно повишаване от длъжност от група „D“ в длъжност от група „C“ на Administración General de la Junta de Andalucía [общата администрация на Junta] […]“.

17. По-нататък ще наричам критерия за участие, свързан с прослуженото време с продължителност 10 години като назначен за неопределен срок държавен служител на длъжност от група D, „оспореният критерий“.

18. Въпреки че преюдициалното запитване не възпроизвежда изцяло текста на правило 2, точка 1, буква б) от обявлението за конкурса, в писменото становище на Junta се твърди, че неговото съдържание се излага изчерпателно. Съгласно това становище въпросното правило гласи по-нататък:

„[…] прослуженото време […] в качеството на назначен за неопределен срок държавен служител в други области на публичната администрация […] се взема предвид при изчисляването на прослуженото време […] Не се взема предвид обаче прослуженото време като назначен за определен срок или временно изпълняващ длъжността служител в други области на публичната администрация или друго сходно прослужено време“.

19. Обявлението за конкурса е публикувано в *Boletín Oficial* (Официален вестник) на Junta от 16 януари 2008 г.

20. Въпреки че актът за преюдициално запитване не е съвсем ясен в това отношение, изглежда г-н Rosado Santana е отговарял на оспорвания критерий поради прослуженото при ответника време след 19 май 1989 г., освен на посоченото в обявлението изискване прослуженото му време да е било в неговото качество на назначен за неопределен срок държавен служител. Останалите критерии за участие, определени в обявлението за назначаване, в неговия случай са без значение.

21. Независимо от това г-н Rosado Santana кандидатства за полагане на въпросните конкурсни изпити и неговата кандидатура е приета. Той участва в конкурсната процедура, състояща се от две части. Преминава ги успешно и в резултат от това името му е включено в списъка на одобрените кандидати, публикуван на 12 ноември 2008 г.

22. На 2 февруари 2009 г. е публикувано обявление със свободните длъжности. Г-н Rosado Santana надлежно кандидатства за заемане на длъжност и представя необходимите документи. На 25 март 2009 г. обаче Secretaría General para la Administración Pública (главният секретариат на държавната администрация)

на Junta приема решение, с което отменя класирането му като одобрен кандидат (наричано по-нататък „разглежданото решение“). Мотивите за отмяната са, че г-н Rosado Santana не отговаря на нито един от критериите за участие, посочени в точка 16 по-горе. По-специално той не отговарял на оспорвания критерий, тъй като прослуженото от него време в качеството му на назначен за определен срок държавен служител не следвало да се взема предвид при преценката за изпълнението на този критерий.

23. На 8 юни 2009 г. г-н Rosado Santana подава жалба в Juzgado de lo Contencioso-Administrativo No 12 de Sevilla (Административен съд № 12, Севиля (Испания), с която оспорва разглежданото решение. Той по-специално оспорва действителността на оспорвания критерий, тъй като последният неправилно изисквал въпросното време да е било прослужено в качеството на назначен за неопределен срок държавен служител.

24. Националната юрисдикция отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Трябва ли [Директивата] да се тълкува в смисъл, че когато Конституционният съд на държава — членка на Съюза, се е произнесъл в смисъл, че е възможно установяването на различни права за назначените за определен и за неопределен срок държавни служители в тази държава членка да не противоречи на конституцията ѝ, това задължително предполага, че приложимостта на посочената общностна уредба е изключена в областта на публичната служба на държавата членка?

2. Трябва ли [Директивата] да се тълкува в смисъл, че не допуска национална юрисдикция да тълкува принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация по такъв начин, че да изключва общо от тяхното приложно поле приравняването на положението на назначени за определен и за неопределен срок държавни служители?

3. Трябва ли клауза 4 от [Рамковото споразумение] да се тълкува в смисъл, че не допуска работата за определен срок да не се взема предвид като прослужено време при преминаването на постоянна длъжност, и по-конкретно за целите на възнаграждението, определянето на степен или развитието на кариерата на държавния служител?

4. Задължава ли клауза 4 [от Рамковото споразумение] националната правна уредба да се тълкува така, че при изчисляването на продължителността на прослуженото време на държавните служители да не се изключва прослуженото време по временно правоотношение?

5. Трябва ли клауза 4 [от Рамковото споразумение] да се тълкува в смисъл, че макар условията, предвидени в обявата за свободната длъжност, да са били публикувани и да не са били обжалвани от заинтересованото лице, националният съд е длъжен да разгледа дали те не противоречат на [правната уредба на Европейския съюз] и трябва ли в

такъв случай той да не прилага такива условия или националната разпоредба, на която се основават, доколкото те противоречат на посочената клауза?“.

25. Писмени становища представят испанското правителство, Junta и Европейската комисия. Съдебно заседание не е поискано и не е проведено.

III — По допустимостта

26. В писменото си становище Junta повдига две общи възражения по допустимостта.

27. В първото от тях Junta твърди, че актът за преюдициално запитване не отговаря на условията, изисквани от практиката на Съда. По-специално националният съд не уточнявал вътрешната правна уредба, приложима към отправените въпроси, и причините, поради който той е избрал определена разпоредба от правото на Европейския съюз (ЕС). Той също не доказвал връзката между тази разпоредба и контекста на спора, очертан от националните норми и фактическото положение. Поради това запитването следвало да се обяви за недопустимо.

28. Не споделям тази гледна точка.

29. Съгласно установената съдебна практика производството по член 267 ДФЕС се основава на ясното разделение на функциите на националните съдилища и на Съда. Само националният съд може да прецени, предвид особеностите на делото, както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда [4].

30. Анализът на акта за преюдициално запитване показва, че националният съд възпроизвежда националното законодателство, на което се позовава г-н Rosado Santana в производството пред него. Това непременно предполага, че посоченият съд счита тези разпоредби за релевантни във връзка с отправените въпроси. По-нататък той представя подробно националната съдебна практика, която буди у него съмнения относно точното прилагане на Директивата от съдилищата в страната предвид посочената съдебна практика. При всяко положение е ясно, че в производството по преюдициално запитване националният съд, пред който е образувано производството, е компетентен да определи националноправните разпоредби, приложими в главното производство [5].

31. Що се отнася до причините, поради които националният съд се позовава на Директивата и на Рамковото споразумение, и до връзката между тези разпоредби

4 — Вж. по-специално Решение от 26 юни 2007 г. по дело Ordre des barreaux francophones et germanophone и др./ Conseil des ministres, C-305/05, Сборник, стр. I-5305, точка 18 и Решение от 18 ноември 2010 г. по дело Kleist, C-356/09, Сборник, стр. I-11939, точка 44.

5 — Вж. в този смисъл Определение от 12 юни 2008 г. по дело Vassilakis и др., C-364/07, точка 77.

и спора по главното производство, в акта за преюдициално запитване извън всякакво съмнение е изяснено защо разпоредбите на Директивата са релевантни по отношение на описаното в него фактическо положение.

32. По изложените съображения първото възражение според мен трябва да се отхвърли.

33. С второто си възражение Junta твърди, доколкото разбирам, че отправените въпроси са недопустими, поради това че клауза 4 от Рамковото споразумение не може да се приложи при обстоятелствата, с които са свързани тези въпроси. Спорът по главното производство не се отнася до „условие за наемане на работа“ по смисъла на клауза 4 от Рамковото споразумение, а по-скоро до критерий за участие в конкурсната процедура, в която кандидат е г-н Rosado Santana.

34. От практиката на Съда е ясно, че той трябва да отговори, когато получи искане за тълкуване на правото на ЕС, което не е явно без никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство [6].

35. В точка 51 и сл. по-долу ще се спра на въпроса какво означава понятието „условие за наемане на работа“. Считам обаче, че второто възражение по допустимостта, повдигнато от Junta, е явно неправилно.

6 — Решение от 27 октомври 1993 г. по дело Enderby, C-127/92, Recueil, стр. I-5535, точка 12.

Без съмнение е ясно, че във връзка с въпросите по главното производство от значение е приложимостта на клауза 4 от Рамковото споразумение, включително и тълкуването, което следва да се възприеме, на словосъчетанието „условие за наемане на работа“.

36. В съответствие с изложеното възраженията на Junta по допустимостта следва да бъдат отхвърлени.

IV — По същество

37. С акта за преюдициално запитване националният съд отправя пет въпроса. Въпрос 1 е свързан с взаимодействието между националното право и правото на ЕС. Въпроси 2, 3 и 4 поотделно се отнасят до приложимостта и тълкуването на Директивата, и по-специално на клауза 4 от Рамковото споразумение. Въпрос 5 се отнася до наличието на средства за защита в националното право в случай на нарушение на правото на ЕС.

38. Тъй като релевантността на въпроси 1 и 5 зависи от отговорите, които Съдът ще даде във връзка с приложимостта и тълкуването на Директивата, най-напред ще разгледам въпроси 2, 3 и 4. След това ще се спра на въпрос 1 и накрая на въпрос 5.

A — *Въпроси 2, 3 и 4*

39. С тези въпроси, които е най-подходящо да бъдат разгледани заедно, националният съд по същество иска от Съда да се произнесе по приложимостта и тълкуването на Директивата, и по-специално на клауза 4 от Рамковото споразумение, във връзка с обстоятелствата по главното производство.

40. По-специално националният съд иска да се установи дали обявление за конкурс като това по главното производство нарушава клауза 4 от Рамковото споразумение, като поставя правото на повишаване в рамките на държавна служба в зависимост от прослуженото време като назначен за неопределен срок държавен служител и изрично изключва времето, прослужено като назначен за определен срок държавен служител.

1. Приложимостта на Директивата по делото, предмет на главното производство

а) Служители в публичната администрация

41. От практиката на Съда е ясно, че установяването на трудово правоотношение между г-н Rosado Santana и публичноправен орган е без значение от гледна точка на прилагането на Директивата и Рамковото споразумение в настоящия случай. Както от текста, така и от структурата на тези актове следва, че предназначението на предвидените в тях разпоредби е те да се прилагат за срочните трудови договори и правоотношения с публичната администрация и с други публичноправни органи [7]. Също така обстоятелството, че дадена длъжност се определя като длъжност „с нормативноустановен статут“ съгласно националното право, е ирелевантно, що се отнася до прилагането на тези актове [8].

42. Противно на доводите, изложени от Junta във връзка с въпрос 2, се оказва, че назначените за определен и за неопределен срок държавни служители трябва да се считат за такива, „които се намират в сходно положение“ по смисъла на клауза 4 от Рамковото споразумение.

б) Приложимост на Директивата и Рамковото споразумение по отношение на лице, което е престанало да бъде работник на срочен трудов договор

43. В писменото си становище испанското правителство застъпва позицията, че

7 — Вж. по-специално Решение от 4 юли 2006 г. по дело Adeneler и др., C-212/04, Recueil, стр. I-6057, точки 54—57, Решение от 13 септември 2007 г. по дело Del Cerro Alonso, C-307/05, Сборник, стр. I-7109, точка 25 и Решение от 22 декември 2010 г. по дело Gavieiro Gavieiro и Iglesias Torres, C-444/09 и C-456/09, Сборник, стр. I-14031, точка 38.

8 — Вж. в този смисъл Решение по дело Del Cerro Alonso, посочено по-горе в бележка под линия 7, точка 29.

Директивата и Рамковото споразумение не могат да се прилагат за лице, което като г-н Rosado Santana предявява искания в качеството на назначен за неопределен срок държавен служител, т.е. като постоянен член на персонала. В подкрепа на тези разсъждения това правителство цитира точки 28 и 30 от Решение по дело Del Cerro Alonso [9], в които Съдът постановява, че Директивата и Рамковото споразумение се прилагат „за всички работници, полагащи труд срещу възнаграждение в рамките на възникнало с работодателя им срочно трудово правоотношение“, като по-нататък отбелязва, че след като „делото в главното производство се отнася до сравнение между член на временния персонал с нормативноустановен статут и член на постоянния такъв“, жалбоподателят в главното производство „попада както в приложното поле на [Директивата], така и на Рамковото споразумение“. Тъй като сравнението, което г-н Rosado Santana иска да проведе в настоящия случай, е между него, в качеството му на назначен за неопределен срок държавен служител, и други назначени за неопределен срок държавни служители, прилагането на Директивата и Рамковото споразумение по отношение на него изобщо не може да се постави под въпрос.

44. Комисията възприема сходен подход.

45. По мое мнение тази посока на разсъждение се основава на неправилно разбиране за значението на съдебната практика и възприема подход в тълкуването на Директивата и Рамковото споразумение, който няма никаква връзка с техните цели.

46. За да се установи правилно значението на Директивата и на Рамковото споразумение, е необходимо да се вземе предвид контекстът, в който те са приети. В този смисъл в Решение по дело Impact [10] Съдът постановява, че „Рамковото споразумение, и по-специално клауза 4 […], преследва цел, попадаща сред основните цели, включени в член [151], първа алинея [ДФЕС], […] и в точки 7 и 10, първа алинея от Хартата на Общността за основните социални права на работниците, към която препраща [член 151 ДФЕС], и които са свързани с подобряването на условията на живот и труд на работниците, както и със съществуването на подходяща социална закрила на работниците, в случая на работниците на срочни трудови договори. […] С оглед на тези цели клауза 4 от Рамковото споразумение следва да се разбира като изразяваща принцип на [социалното право на ЕС], който не може да се тълкува стеснително“ [11].

47. В делото по главното производство се претендира правото на отчитане на прослуженото време като работник на срочен трудов договор при изчисляването на необходимия стаж за получаване на право на повишаване по същия начин както за работник на постоянен трудов договор, който се намира в сходно положение и е в правоотношение със същия работодател.

48. Може ли да бъде обосновано такова широко тълкуване на клауза 4?

9 — Посочено по-горе в бележка под линия 7.

10 — Решение от 15 април 2008 г. по дело C-268/06, Сборник, стр. I-2483.

11 — Точки 112 и 114. Вж. също Решение по дело Del Cerro Alonso, посочено по-горе в бележка под линия 7, точка 38.

49. Според мен това тълкуване е не само допустимо. То е единственото тълкуване, което отговаря на изискването разпоредбата да не се тълкува ограничително. Обстоятелството, че в момента г-н Rosado Santana се намира в трудово правоотношение за неопределен срок с Junta, няма никаква връзка с доводите, изложени от негово име. Обратно, от решаващо значение е дали би съставлявало дискриминация по смисъла на клауза 4 неотчитането на прослуженото време като работник на срочен трудов договор при определяне на неговото право на повишаване *единствено поради обстоятелството че неговото трудово правоотношение е с определен срок*.

50. Един по-ограничителен подход би осуетил изцяло целта на клауза 4 от Рамковото споразумение. Той би направил допустима една от формите на дискриминация, а Директивата и Рамковото споразумение са приети именно с цел противодействие на дискриминацията.

в) „Условие за наемане на работа“

51. За да може да се приложи клауза 4 от Рамковото споразумение, разглежданото условие трябва да бъде „условие за наемане на работа“.

52. В практиката на Съда е изяснено, че и това словосъчетание изисква широко тълкуване [12].

53. В настоящия случай правото на г-н Rosado Santana да бъде повишен произтича от трудовото му правоотношение като назначен за неопределен срок държавен служител. С други думи, ако отговаря на (валидните) изисквания, наложени в това отношение от Junta в качеството на негов работодател, той има право да кандидатства за повишаване в службата, с всички произтичащи от това благоприятни последици, едновременно със своите колеги и с други кандидати, които се намират в сходно положение.

54. Може ли такова право да се нарече условие за наемане на работа по смисъла на клауза 4 от Рамковото споразумение?

55. Според мен отговорът е явно положителен. Трудовото правоотношение се характеризира, от една страна, с право, а от друга — със съответно задължение. В този смисъл няма разлика с условията, при които се заплаща възнаграждение за полагания труд [13].

12 — Вж. в този смисъл Решение по дело Del Cerro Alonso, посочено по-горе в бележка под линия 7, точка 31 и сл. и Решение по дело Impact, посочено по-горе в бележка под линия 10, точка 115.

13 — Ясно е, че условията относно „заплащането“ в смисъл на възнаграждение, изплащано за полагания труд, попадат в определението за „условие за наемане на работа“ по клауза 4 от Рамковото споразумение (вж. Решение по дело Del Cerro Alonso, посочено по-горе в бележка под линия 7, точка 41 и Решение по дело Impact, посочено по-горе в бележка под линия 10, точка 126).

2. „Обективни причини“

56. Клауза 4 от Рамковото споразумение изрично допуска различно третиране на работниците на срочен трудов договор и на работниците на постоянен трудов договор, които се намират в сходно положение, когато различното третиране е оправдано от обективни причини.

57. Словосъчетанието „обективни причини“ няма определение в Директивата или Рамковото споразумение. То обаче е било предмет на тълкуване в практиката на Съда.

58. В Решение по дело Del Cerro Alonso [14] Съдът приема, че словосъчетанието трябва да се тълкува подобно на понятието „обективни причини“ по клауза 5 от Рамковото споразумение, което вече е било предмет на разглеждане в съдебната практика [15]. В практиката си във връзка с клауза 5 Съдът приема, че „понятие[то] „обективни причини“ трябва да се тълкува като отнасящо се до точни и конкретни обстоятелства, които характеризират определена дейност и поради това могат да обосноват в този особен контекст прибягването до последователни срочни трудови договори. Тези обстоятелства могат да произтичат по-специално от естеството на задачите, за чието осъществяване са сключени подобни договори, и от присъщите характеристики на последните [задачи] или ако е необходимо, от преследването на законна цел, свързана със социалната политика на определена държава членка“ [16]. Той добавя по-нататък, че „прибягването до срочни трудови договори и правоотношения само въз основа на подобна обща разпоредба, без да се отчита конкретното съдържание на разглежданата дейност, не позволява извеждането на обективни и прозрачни критерии, за да се провери дали подновяването на такива договори действително отговаря на реална потребност, дали води до постигане на преследваната цел и дали е необходимо в това отношение“ [17].

59. Прилагайки тези съждения по отношение на клауза 4 от Рамковото споразумение, Съдът приема в Решение по дело Del Cerro Alonso, че „[понятието за обективни причини] следва да се разбира в смисъл, че то не допуска обосновка на разликата в третирането между работниците на срочен трудов договор и работниците на постоянен трудов договор, поради обстоятелството че разликата е предвидена от обща и абстрактна национална норма като закон или колективен трудов договор. Напротив, посоченото понятие изисква разглежданото неравно третиране да се обоснове с наличието на точни и конкретни елементи, характеризиращи посоченото условие за наемане на работа в особения контекст, в който то се вписва, и въз основа на обективни и прозрачни критерии, за да се провери дали това неравно третиране отговаря на реална потребност, дали

14 — Посочено по-горе в бележка под линия 7.

15 — Точка 56.

16 — Вж. Решение по дело Del Cerro Alonso, посочено по-горе в бележка под линия 7, точка 53 и Решение по дело Adeneler и др., посочено по-горе в бележка под линия 7, точки 69 и 70.

17 — Вж. Решение по дело Del Cerro Alonso, посочено по-горе в бележка под линия 7, точка 55 и Решение по дело Adeneler и др., посочено по-горе в бележка под линия 7, точка 74.

води до постигане на преследваната цел и дали е необходимо в това отношение“ [18].

60. Впоследствие в Решение по дело Gavieiro Gavieiro и Iglesias Torres [19], тълкувайки отново клауза 4 от Рамковото споразумение, Съдът е приел, че „[въпросните точни и конкретни елементи] могат да произтичат по-специално от конкретното естество на задачите, за чието изпълнение са сключени срочни трудови договори, и от присъщите характеристики на последните [задачи], или ако е необходимо, от преследването на легитимна цел, свързана със социалната политика на определена държава членка. […] За сметка на това позоваването единствено на временния характер на работата на персонала на публичната администрация не съответства на тези изисквания и следователно не може да представлява обективна причина по смисъла на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение. Всъщност разликата в третирането, що се отнася до условията за наемане на работа на работници на срочни трудови договори и работници на трудови договори с неопределен срок, не може да бъде обоснована с критерий, който по общ и абстрактен начин се отнася до самата продължителност на работата. Да се признае, че единствено временният характер на дадено служебно правоотношение е достатъчен, за да обоснове такава разлика, би обезсмислило целите на [Директивата] и на Рамковото споразумение […]. Вместо да подобри качеството на срочната работа и да насърчи равното третиране, което се цели както от [Директивата], така и от Рамковото споразумение, използването на такъв критерий би означавало да се запази за дълго време положение, неблагоприятно за работниците на срочни трудови договори“ [20].

61. За разлика от изложените в писменото становище на испанското правителство твърдения от това следва, че след като по дефиниция срочното договорно трудово правоотношение е временно, то не може да съставлява „обективна причина“ по смисъла на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение, която да обосновава разлика в третирането. От това също така следва, че след като обявлението за конкурс изключва прослуженото като работник на срочен трудов договор време, както е направено по отношение на г-н Rosado Santana, то не отговаря на изискванията по клауза 4, точка 1, що се отнася до понятието „обективни причини“.

62. Това не означава, че никога не би могло да съществуват обстоятелства, при които понятието „обективна причина“ да може да се прилага по отношение на разлика в третирането между назначени за определен и за неопределен срок държавни служители. Испанското правителство отделя относително голяма част от своето писмено становище за описание на типичните разлики, които според него са присъщи съответно за назначените за определен и за неопределен срок държавни служители. Според испанското правителство тези разлики включват и начина на назначаване

18 — Точки 57 и 58.

19 — Посочено по-горе в бележка под линия 7.

20 — Точки 55—57.

на различните категории държавни служители, изискваната квалификация и естеството на изпълняваните задължения.

63. Доколкото тези разлики единствено отразяват временния характер на трудовото правоотношение, в рамките на което назначените за определен срок държавни служители са наети, подобни доводи не могат успешно да обосноват разлика в третирането за целите на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение. Доколкото обаче *в конкретни случаи* такива разлики могат да отразяват обективни изисквания, свързани с процедурата за повишаване, е възможно те да бъдат оправдани.

64. Конкретен израз на изложеното може да се наблюдава при възникване на случай, когато свободната длъжност изисква специален опит, който може да е бил придобит единствено от назначен за неопределен срок държавен служител. Това би могло например да се дължи на обстоятелството, че подобен предходен опит може да се натрупа само на длъжности, които се заемат от назначени за неопределен срок държавни служители. Въпреки че второ съображение от преамбюла на Рамковото споразумение напомня, че договорите с неопределена продължителност са общата форма на трудово правоотношение между работодатели и работници, нито Директивата, нито Рамковото споразумение предвиждат общо задължение — в случаите, когато това е възможно — за преобразуването на срочните трудови договори в договори с неопределена продължителност [21].

65. Съществуването на обективни причини по смисъла на клауза 4, точка 1 в конкретен случай е фактически въпрос, който зависи от специфичните обстоятелства, свързани с въпросната процедура за повишаване. Тази проблематика трябва да се третира индивидуално във всеки отделен случай, при отчитане на всички релевантни елементи, включително по-специално на естеството на опита, необходим за заемане на свободната длъжност.

66. В делото по главното производство обаче е ясно, че като предвижда единствено че времето, прослужено като назначен за определен срок държавен служител, не следва да се отчита, процедурата за подбор изобщо не би могла да се ползва от действието на въпросното изключение. Възможно е, разбира се, такива причини да са съществували. Ако са съществували, те не са били изразени с необходимата прозрачност, на която трябва да се основава изключението.

67. От всичко изложено по-горе следва, че според мен обявлението за конкурса е в разрез с клауза 4 от Рамковото споразумение.

21 — Вж. в този смисъл Решение по дело Adeneler и др., посочено по-горе в бележка под линия 7, точка 91 и Решение от 23 април 2009 г. по дело Angelidaki и др., C-378/07-C-380/07, Сборник, стр. I-3071, точка 183.

68. Поради това считам, че отговорът на въпроси 2, 3 и 4 би следвало да бъде в смисъл, че е налице нарушение на клауза 4 от Рамковото споразумение, когато в обявление за конкурс като разглежданото в главното производство правото на повишаване в рамките на държавна служба се поставя в зависимост от времето, прослужено като назначен за неопределен срок държавен служител, и изрично се изключва времето, прослужено като назначен за определен срок държавен служител, без да се посочват обективни причини, на които се основава това изключване.

Б — *Въпрос 1*

69. В акта за преюдициално запитване националният съд посочва, че испанският конституционен съд е постановил, че различното третиране на назначените за определен и за неопределен срок държавни служители, въпреки че те изпълняват едни и същи задължения, може да не бъде в противоречие с разпоредбите относно равното третиране, установени с член 14 от испанската конституция.

70. Така както разбирам въпроса, поставен от националния съд, той иска по същество да се установи дали приета от върховна юрисдикция на тази държава членка дефиниция за равно третиране трябва да има предимство пред по-различна дефиниция на същото понятие съгласно правото на ЕС в област, в която националният съдия е задължен да прилага правото на ЕС. Ако националният съдия бъде задължен да прилага дефиницията на Конституционния съд, в резултат от това може (или би могло) да се приеме, че Директивата и Рамковото споразумение няма да се прилагат за държавната служба в тази държава членка.

71. Доколкото въпросът е дали Директивата и Рамковото споразумение се прилагат за служителите в публичната администрация, той вече бе разгледан в точка 41 и сл. по-горе.

72. Доколкото въпросът е дали националният съд може да бъде задължен да прилага дефиниция за равно третиране, която се различава и предоставя по-ограничени права в сравнение с дефиницията на правото на ЕС, явно отговорът е отрицателен.

73. Това произтича недвусмислено от добре установената практика на Съда.

74. При прилагането на вътрешното право във връзка с директива на Европейския съюз националните юрисдикции са длъжни, доколкото е възможно, да тълкуват това право в светлината на текста и на целите на тази директива и — след като Рамковото споразумение е съставна част от нея [22] — в светлината и на текста и целите

22 — Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Kokott към Решение по дело Impact, посочено по-горе в бележка под линия 10, точка 87.

му. Изискването за тълкуване на националното право в съответствие с правото на ЕС всъщност е присъщо за системата на ДФЕС, доколкото дава възможност на националните юрисдикции, в рамките на своята компетентност, да осигурят пълната ефикасност на правото на ЕС, когато се произнасят по споровете, с които са сезирани [23]. Принципът за тълкуване на националното право в съответствие с правото на ЕС изисква обаче националните юрисдикции да използват всички свои правомощия, като вземат предвид цялото вътрешно право, за да гарантират пълното действие на съответната директива и да стигнат до разрешение, което съответства на нейната цел [24].

75. Оттук следва, че националният съд е задължен да приложи тълкуването на Директивата и Рамковото споразумение, направено от Съда, дори когато конституционният съд на тази държава членка е постановил, че разликите в третирането между назначените за определен и за неопределен срок държавни служители не са (или могат да не бъдат) в противоречие с конституцията на тази държава членка.

76. В съответствие с изложеното по-горе считам, че отговорът на въпрос 1 би следвало да бъде в смисъл, че националният съд е задължен да прилага тълкуването на Директивата и Рамковото споразумение, дадено от Съда, дори когато испанският конституционен съд е постановил, че разликите в третирането между назначените за определен и за неопределен срок държавни служители не са (или могат да не бъдат) в противоречие с конституцията на тази държава членка.

B — *Въпрос 5*

77. С този въпрос националният съд иска по същество да се установи дали правото на ЕС, и по-специално клауза 4 от Рамковото споразумение, го задължава да разгледа материалноправните норми на конкурсната процедура въпреки наличието на процесуална пречка, каквато например е липсата на подадена в срок жалба.

78. Искането на г-н Rosado Santana по главното производство се основава на довода, че тъй като оспореният критерий изисква време, прослужено като назначен за неопределен срок държавен служител, с продължителност от 10 години, обявлението за конкурс нарушава правото на ЕС. В този смисъл неговите права били нарушени. Вече посочих, че съм съгласна с това. От акта за преюдициално запитване обаче става ясно, че когато г-н Rosado Santana подава жалба, определеният в обявлението за конкурса двумесечен срок вече е изтекъл.

79. Възможно ли е позоваване на подобен вид преклузивен срок, когато основанието за обжалване е, че са нарушени права съгласно правото на ЕС?

23 — Вж. по-специално Решение по дело Impact, посочено по-горе в бележка под линия 10, точки 98 и 99 и цитираната съдебна практика.

24 — Вж. в този смисъл Решение по дело Impact, посочено по-горе в бележка под линия 10, точка 101 и цитираната съдебна практика.

80. Съгласно установената практика на Съда при липса на правна уредба на ЕС по въпроса, във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на ЕС [25].

81. При все това държавите членки носят отговорност за осигуряването на ефективната защита на тези права във всеки отделен случай [26]. Процесуалните правила относно тези съдебни производства не трябва да бъдат по-неблагоприятни от уреждащите подобни вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност) и не трябва да правят практически невъзможно или изключително трудно упражняването на правата, предоставени от правото на ЕС (принцип на ефективност) [27].

82. Принципът на равностойност предполага спорната национална правна норма да се прилага еднакво както за исковете и жалбите относно нарушаване на правото на Съюза, така и за исковете и жалбите относно нарушаване на вътрешното право със сходни предмет и основание [28]. Въпреки че в акта за преюдициално запитване не се откриват основания за установяването на нарушение на този принцип по делото, предмет на главното производство, това положение следва да се провери от националната юрисдикция [29].

83. Що се отнася до принципа на ефективност, съгласно постоянната съдебна практика определянето на разумни преклузивни срокове за предявяване на иск или подаване на жалба принципно отговаря на изискването за ефективност, доколкото то представлява приложение на общия принцип на правна сигурност. Съдът е приел също, че държавите членки трябва да установят тези срокове в зависимост по-конкретно от значимостта за заинтересованите лица на решенията, които следва да се приемат, от сложността на приложимите производства и законодателство, от броя на лицата, които могат да бъдат засегнати, и от другите публични или частни интереси, които трябва да се вземат предвид [30].

84. Прави ли установеният във вътрешното право двумесечен срок изключително трудно упражняването на предоставените от правото на ЕС права?

85. Ясно е, че въпросният срок е кратък.

86. С оглед обаче на интересите, които следва да се вземат предвид в рамките на процедура за подбор като разглежданата в главното производство, според мен този срок сам по себе си не е толкова кратък, че да нарушава очертаните по-горе

25 — Вж. по-специално Решение по дело Impact, посочено по-горе в бележка под линия 10, точка 44 и цитираната съдебна практика и Решение по дело Angelidaki и др., посочено по-горе в бележка под линия 21, точка 173.

26 — Вж. по-специално Решение по дело Impact, посочено по-горе в бележка под линия 10, точка 45 и цитираната съдебна практика.

27 — Вж. по-специално Решение по дело Impact, посочено по-горе в бележка под линия 10, точка 46 и цитираната съдебна практика.

28 — Вж. Решение от 8 юли 2010 г. по дело Bulicke, C-246/09, Сборник, стр. I-7003, точка 26 и цитираната съдебна практика.

29 — Вж. в този смисъл Решение по дело Bulicke, посочено по-горе в бележка под линия 28, точка 28 и цитираната съдебна практика.

30 — Вж. в този смисъл Решение по дело Bulicke, посочено по-горе в бележка под линия 28, точка 36.

принципи. Както отбелязва в писменото си становище испанското правителство, от значение са интересите на другите кандидати в конкурсната процедура и на самото Junta като орган, отговарящ за правилното протичане на процедурата. Всяко поставяне под съмнение на процедурата за подбор е в състояние да смути протичането на тази процедура и да причини вреди. Следва да се отбележи, че в Решение по дело Bulicke [31] Съдът изрично потвърждава сходен преклузивен срок в производствата във връзка с дискриминация в рамките на трудово правоотношение.

87. Може ли да се приеме, че моментът, от който започва да тече двумесечният срок (т.е. от датата на публикуване на обявлението за конкурса в Официален вестник на Андалусия), накърнява принципа на ефективност? Изисква ли този принцип началният момент на този срок да е бил по-късен, например от датата, на която г-н Rosado Santana е бил уведомен, че няма право на повишение?

88. Не мисля така.

89. Според мен интересите на страните като цяло се обслужват най-добре от изискването за своевременно обжалване и във всички случаи не по-късно от започването на конкурсната процедура. С въвеждането на такова правило натоварените с организацията на конкурса ще имат възможност да разгледат евентуалните жалби и (ако се налага) да отложат преминаването към по-нататъшните етапи от процедурата, като предприемат и други действия, произтичащи от разглеждането на съответната жалба. Участниците в процедурата ще бъдат запознати с обстоятелството, че след като започне, тази процедура няма да бъде удължавана или отменяна поради необходимост от разглеждане на подадени впоследствие жалби срещу нейната законосъобразност.

90. Поради това считам, че критерият за ефективност е бил изпълнен по делото, предмет на главното производство.

91. Стигайки до този извод, си давам сметка, че той не отчита възможността срещу г-н Rosado Santana да са били предприети неправилни и евентуално увреждащи действия в резултат от последващите участието му в конкурсната процедура събития. Уведомлението, че той е бил одобрен в рамките на процедурата, а впоследствие че не е имал право да кандидатства за заемане на длъжност, е, най-меко казано, неприятно.

92. Последователността на събитията не е съвсем ясно изложена в акта за преюдициално запитване. Ако Junta е показало по някакъв начин на г-н Rosado Santana, изрично или с конклудентни действия, че неговата кандидатура отговаря на изискванията съгласно обявлението за конкурса, всякакви последващи индикации за обратното сами по себе си представляват административен пропуск от страна на Junta и/или промяна на първоначалната позиция. Може би в испанското административно

31 — Посочено по-горе в бележка под линия 28.

право има принципи, които биха могли да бъдат полезни при подобни обстоятелства, които да не допускат администрацията да се отрича от първоначално дадените от нея индикации (на които г-н Rosado Santana очевидно се е доверил, след като се е явил и е преминал цялата процедура за подбор). Този въпрос обаче е от компетентността на националния съд.

93. Оттук според мен следва, че подобен административен пропуск не би могъл да съставлява нито несъблюдаване на принципа на ефективност, нито нарушение на правата съгласно правото на ЕС. Поради това последиците от него следва да се преценят от националния съд съгласно релевантните вътрешноправни разпоредби, което е от компетентността единствено на националния съд.

94. Поради това считам, че отговорът на въпрос 5 следва да бъде в смисъл, че националният съд не е задължен да разгледа материалноправните норми в рамките на конкурсната процедура при наличие на валидно процесуално препятствие. За да отговаря на изискванията на правото на ЕС, това препятствие трябва да е в съответствие с принципите на равностойност и ефективност. Двумесечен преклузивен срок, който започва да тече от датата на публикуване на обявление за конкурс като разглежданото в главното производство, не нарушава принципа на ефективност.

V — Заключение

95. С оглед на всички изложени по-горе съображения считам, че Съдът следва да отговори на преюдициалните въпроси, отправени от Juzgado de lo Contencioso-Administrativo No 12 de Sevilla, по следния начин:

„1) Налице е нарушение на клауза 4 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г., съдържащо се в приложението към Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково

споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP), когато в обявление за конкурс като разглежданото в главното производство правото на повишаване в рамките на държавна служба се поставя в зависимост от времето, прослужено като назначен за неопределен срок държавен служител, и изрично се изключва времето, прослужено като назначен за определен срок държавен служител, без да се посочват обективни причини, на които се основава това изключване.

2) Националният съд е задължен да прилага тълкуването на Директивата и Рамковото споразумение, дадено от Съда, дори когато испанският конституционен съд е постановил, че разликите в третирането между назначените за определен и за неопределен срок държавни служители не са (или могат да не бъдат) в противоречие с конституцията на тази държава членка.

3) Националният съд не е задължен да разгледа материалноправните норми в рамките на конкурсната процедура при наличие на валидно процесуално препятствие. За да отговаря на изискванията на правото на ЕС, това препятствие трябва да е в съответствие с принципите на равностойност и ефективност. Двумесечен преклузивен срок, който започва да тече от датата на публикуване на обявление за конкурс като разглежданото по главното производство, не нарушава принципа на ефективност“.