Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

22 януари 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 4 — Принцип на недопускане на дискриминация — Клауза 5 — Мерки за предотвратяване на злоупотребата, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения — Обезщетение в случай на прекратяване на трудовото правоотношение — Членове 151 ДФЕС и 153 ДФЕС — Членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Приложимост — Разлика в третирането, основана на публичноправното или частноправното естество на уредбата на служебното правоотношение по смисъла на националното право“

По дело C-177/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no 14 de Madrid (Първоинстанционен административен съд № 14, Мадрид, Испания) с акт от 16 февруари 2018 г., постъпил в Съда на 7 март 2018 г., в рамките на производство по дело

Almudena Baldonedo Martín

срещу

Ayuntamiento de Madrid,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев (докладчик), председател на състава, T. von Danwitz и C. Vajda, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 февруари 2019 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за г-жа Baldonedo Martín, от L. Gil Fuertes, abogada,

– за Ayuntamiento de Мадрид, от N. Taboada Rodríguez и I. Madroñero Peloche, letrados,

* Език на производството: испански.

– за испанското правителство, първоначално от M. J. García-Valdecasas Dorrego, а впоследствие от S. Jiménez García, в качеството на представители,

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

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

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 151 ДФЕС и 153 ДФЕС, на членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), както и на клаузи 4 и 5 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г. (наричано по-нататък „Рамковото споразумение“), което се съдържа в приложението към Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) (ОВ L 175, 1999 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129).

2 Запитването е отправено в рамките на правен спор между г-жа Almudena Baldonedo Martín и Ayuntamiento de Madrid (Община Мадрид, Испания) по повод на заплащането на обезщетение след прекратяването на служебното правоотношение между страните.

Правна уредба

Правото на Съюза

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

4 Член 2, първа алинея от тази директива предвижда:

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

5 Съгласно клауза 1 от Рамковото споразумение 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.

6 Клауза 3 от Рамковото споразумение е озаглавена „Определения“ и 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 [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“.

7 Клауза 4 от Рамковото споразумение е озаглавена „Принцип на дискриминация“ и предвижда в точка 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 [в сходно положение], само защото имат срочен договор или правоотношение, освен ако различното третиране не е оправдано от обективни причини“.

8 Клауза 5 от Рамковото споразумение е озаглавена „Мерки за предотвратяване на злоупотребата“ и 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“.

Испанското право

9 Първата допълнителна разпоредба от Real Decreto 896/1991 por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local (Кралски декрет 896/1991 за установяване на основните

правила и минималните програми, които трябва да се спазват при процедурата за подбор на служителите на местната администрация) от 7 юни 1991 г. (BOE, бр. 142 от 14 юни 1991 г., стр. 19669) гласи:

„След публикуване на обявление за конкурс и при спазване във всички случаи на принципите на заслугите и способностите председателят на общинския съвет или на съвета на провинцията може да назначи временни държавни служители на свободни длъжности, при условие че тези длъжности поради неотложни обстоятелства не могат да бъдат заети от постоянно държавни служители. За тези длъжности са предоставени бюджетни средства и те са включени в предложението за свободни работни места в публичния сектор, освен ако не са се освободили след приемането му.

[…]

Така заетите длъжности задължително се включват в първото обявление за конкурс за попълване на работни места или в първото одобрено предложение за свободни работни места в публичния сектор.

Служебното правоотношение на временния държавен служител се прекратява, когато длъжността се заеме от постоянен държавен служител или когато общинският съвет или съветът на провинцията приеме, че неотложните основания, обосновали заемането ѝ от временен държавен служител, вече не са налице“.

10 Член 8 от Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (преработен текст на Закона за Основния статут на служителите в публичната администрация), одобрен с Real Decreto Legislativo 5/2015 (Кралски законодателен декрет 5/2015) от 30 октомври 2015 г. (BOE, бр. 261 от 31 октомври 2015 г., стр. 103105, наричан по-нататък „EBEP“), предвижда:

„1. Служители в публичната администрация са лицата, които заемат платена длъжност в службите на публичната администрация и действат в обществен интерес.

2. Служителите в публичната администрация са разпределени в следните категории:

a) постоянни държавни служители;

b) временни държавни служители;

c) договорно наети служители, независимо дали са назначени постоянно, за неопределен или за определен срок;

d) помощен персонал“.

11 Член 10 от EBEP има следното съдържание:

„1. Временни държавни служители са лицата, които поради изрично обосновани съображения за необходимост и спешност са назначени в това качество, за да изпълняват функции, присъщи на постоянните държавни служители, в някой от следните случаи:

a) наличие на свободни длъжности, които не могат да бъдат заети от постоянни държавни служители;

b) временно заместване на титулярите на тези длъжности;

c) осъществяване на програми с временен характер, чийто срок не може да надвишава три години и който може да се поднови за дванадесет месеца по силата на законите в областта на публичната служба, приети в изпълнение на настоящия статут;

d) прекомерен обем или натрупване на работа в продължение на максимален срок от шест месеца в рамките на период от дванадесет месеца.

[…]

3. Освен на основанията, предвидени в член 63, служебното правоотношение на временните държавни служители се прекратява при отпадане на основанието за тяхното назначаване.

4. В случая, посочен в параграф 1, буква а) от настоящия член, свободните длъжности, заети от временни държавни служители, се включват в предложението за свободни работни места, съответстващо на 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.

5. Общият режим за постоянните държавни служители е приложим към временните държавни служители, доколкото той е подходящ с оглед на естеството на положението им […]“.

12 Член 70, параграф 1 от EBEP предвижда:

„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 извърши в неподлежащ на удължаване тригодишен срок“.

13 Член 49 от Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Преработен закон за статута на работниците), одобрен с Real Decreto Legislativo 1/1995 (Кралски законодателен декрет № 1/1995) от 24 март 1995 г. (BOE, бр. 75 от 29 март 1995 г., стр. 9654), в редакцията, приложима към момента на настъпване на фактите по главното производство (наричан по-нататък „Статутът на работниците“), предвижда:

„1. Трудовият договор се прекратява:

[…]

b) на законосъобразно уговорените основания, освен ако същите не представляват явна злоупотреба с права от страна на работодателя;

c) с изтичане на уговорения срок или с изпълнение на задачата или услугата, предмет на договора. Освен в случаите на трудови договори за „interinidad“ при отсъствие на работник и при незаета по съответния ред длъжност и в случаите на трудови договори за обучение, при прекратяване на договора работникът има право на обезщетение в размер на дванадесетдневно трудово възнаграждение за всяка прослужена година или на обезщетението, евентуално предвидено в приложимата в случая специална правна уредба;

[…]

l) по предвидените в закона обективни причини;

[…]“.

14 Съгласно член 52 от Закона за статута на работниците „обективни причини“, които могат да бъдат основание за прекратяване на трудовия договор, са неработоспособност, установена или настъпила след фактическото започване на работа, неприспособяване на работника към нормалните технически промени на работното му място, икономически, технически, организационни или производствени причини, когато броят на съкратените работни места е по-нисък от този, който се изисква, за да може прекратяването на трудовите договори да бъде окачествено като „колективно уволнение“, както и, при определени условия, повтарящи се отсъствия от работа, дори и по уважителни причини.

15 Съгласно член 53, параграф 1, буква b) от Статута на работниците при прекратяване на трудовия договор по някоя от причините, посочени в член 52 от посочения статут, едновременно с връчването на писменото предизвестие на работника се изплаща обезщетение в размер на двадесетдневно трудово възнаграждение за всяка прослужена година, като за периодите, по-кратки от година, то се изчислява пропорционално на броя отработени месеци и не може да надвишава дванадесет месечни възнаграждения.

16 Член 56 от Статута на работниците предвижда, че при прекратяването на трудов договор поради незаконно уволнение на работника се изплаща обезщетение, равно на трудовото му възнаграждение за тридесет и три дни за всяка година трудов стаж.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

17 Считано от 24 ноември 2005 г., община Мадрид назначава г-жа Baldonedo Martín като временен държавен служител на длъжността озеленител.

18 В акта за назначаването се уточнява, че г-жа Baldonedo Martín е назначена на свободна длъжност, докато на нея не бъде назначен постоянен държавен служител. Посочва се, че тази длъжност ще бъде съкратена, ако правото на заместващия постоянен държавен служител да запази работното си място, бъде погасено или ако администрацията приеме, че неотложните причини, обосновали заемането на длъжността от временен държавен служител, вече не са налице.

19 На 15 април 2013 г. г-жа Baldonedo Martín е информирана, че на същата дата длъжността ѝ е заета от постоянен държавен служител, поради което правоотношението ѝ е прекратено.

20 На 20 февруари 2017 г. г-жа Baldonedo Martín иска от община Мадрид да ѝ бъде изплатено обезщетение за прекратяване на трудово правоотношение в размер на двадесетдневно възнаграждение за всяка прослужена година. Искането ѝ е основано на член 4, параграф 3 ДЕС, на член 20 и член 21, параграф 1 от Хартата, както и на клаузи 4 и 5 от Рамковото споразумение.

21 С решение от 25 април 2017 г. община Мадрид отхвърля това искане с мотив, че длъжността, заемана от г-жа Baldonedo Martín, е била свободна и че заемането ѝ е било неотложно и наложително, като посочва, че прекратяването на служебното ѝ правоотношение се дължи на назначаването на тази длъжност на постоянен държавен служител и че не била налице никаква дискриминация спрямо постоянните държавни служители, тъй като съгласно приложимия към тях правен режим те не получават обезщетение при прекратяването на служебното им правоотношение.

22 Сезирана с жалбата, подадена от г-жа Baldonedo Martín срещу това решение, запитващата юрисдикция уточнява, че през периода на назначаването си, заинтересованото лице е заемало постоянно и непрекъснато същата длъжност, като е изпълнявало задачи, еднакви с изпълняваните от служителите по озеленяването със статут на постоянни държавни служители.

23 Освен това посочената юрисдикция подчертава, че община Мадрид не е привела доказателства, че през периода на назначаването на г-жа Baldonedo Martín е бил организиран конкурс или че е било одобрено предложение за свободни работни места. Не било възможно да се установи дали заеманата от заинтересованото лице длъжност е била заета вследствие на повишение в рамките на ведомството, конкурс по документи или с изпит или вследствие на друга процедура за подбор. Община Мадрид не доказала наложителната необходимост от назначаването на г-жа Baldonedo Martín на тази длъжност. Причината, поради която тази длъжност е била свободна, също била неизвестна.

24 Що се отнася до поисканото тълкуване на правото на Съюза, запитващата юрисдикция посочва, на първо място, че при прекратяване на служебното правоотношение на постоянните държавни служители испанското законодателство не им признава право на обезщетение като поисканото от г-жа Baldonedo Martín. От това следвало, че разглежданият в главното производство случай не представлява дискриминация, забранена с клауза 4 от Рамковото споразумение, и поради това не попада в обхвата на тази клауза. Запитващата юрисдикция счита също така, че от точки 63—67 от решение от 14 септември 2016 г., Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679) следва, че сравнението между, от една страна, временните държавни служители и от друга страна, договорно наетите служители, чието трудово правоотношение с администрацията се урежда от Статута на работниците, също не попада в обхвата на тази клауза, тъй като става дума за две различни категории временен персонал.

25 При все това запитващата юрисдикция отбелязва, на второ място, че целта на Рамковото споразумение е принципът на недопускане на дискриминация да се приложи към работниците на срочен трудов договор, че на длъжността служител по озеленяването в испанската публична администрация може да бъде назначен както постоянен държавен служител, така и договорно нает служител, че изборът на режим на назначаване на тази длъжност зависи единствено от волята на работодателя, че община Мадрид не изтъква никаква обективна причина, която може да обоснове различно третиране, и че по-специално от решение от 19 април 2016 г., DI(C-441/14, EU:C:2016:278) следва, че като общ принцип на правото на Съюза принципът на недопускане на дискриминация трябва да е предмет на пряко вертикално прилагане.

26 Тази юрисдикция си поставя въпроса дали с оглед на тези съображения било възможно на г-жа Baldonedo Martín да бъде признато правото да получи исканото обезщетение по аналогия с договорно наетите служители на срочен трудов договор, или чрез пряко вертикално прилагане на първичното право на Съюза.

27 На трето място, запитващата юрисдикция отбелязва, че г-жа Baldonedo Martín е изпълнявала функциите си като временен държавен служител в продължение на повече от седем години. Така община Мадрид изопачила статута на временен държавен служител, тъй като го е използвала за запълване не на временни или преходни, а на постоянни нужди. По този начин тя лишила г-жа Baldonedo Martín от правата, признати на постоянните държавни служители, или от правата, признати на договорно наетите служители. Община Мадрид нарушила също гаранциите, които имат за цел избягване на прекомерното продължаване на срочните трудови правоотношения и злоупотребата с тези правоотношения, предвидени в членове 10 и 70 ЕВЕР, както и изискването за задължително включване на заеманите от временни държавни служители длъжности в първото обявление за конкурс, съдържащо се в първата допълнителна разпоредба от Кралски декрет 896/1991 от 7 юни 1991 г.

28 Запитващата юрисдикция посочва освен това, че разглежданата в главното производство испанска правна уредба не позволява да се предвиди краят на служебното правоотношение на временен държавен служител, доколкото то може да бъде прекратено поради заемането на длъжността от постоянен държавен служител, съкращаването на длъжността, погасяването на правото на замествания постоянен държавен служител да запази работното си място или когато администрацията приеме, че неотложните причини, обосновали назначаването на временен служител, вече не са налице.

29 Тази правна уредба изключвала всякаква възможност към работодател от публичния сектор да се прилагат противопоставимите на частноправния работодател гаранции, предвидени в Статута на работниците, както и последиците от неспазването на тези ограничения. Посочената правна уредба не позволявала качеството на постоянен държавен служител да се придобие по друг начин освен след процедура за подбор.

30 Същата тази правна уредба не позволявала да се постигнат целите, преследвани от клауза 5 от Рамковото споразумение. Също така признатата в практиката на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) възможност в случай на злоупотреба положението на временно назначени държавни служители да се преобразува в положение на държавни служители с безсрочно служебно правоотношение без постоянно назначение, не позволявала предотвратяването и санкционирането на злоупотребите при временното назначаване. Всъщност винаги било възможно заетата от съответния служител длъжност да бъде съкратена или той да бъде освободен от длъжност, ако длъжността му бъде заета от постоянен държавен служител, като по този начин се прекратявало служебното му правоотношение, без той да е постигнал стабилност на работното място.

31 Запитващата юрисдикция счита, че санкцията, изразяваща се в преобразуване на срочно трудово правоотношение в трайно трудово правоотношение, е единствената мярка, която би позволила постигане на целите, преследвани от Директива 1999/70. Директивата обаче не била транспонирана в испанското право по отношение на публичния сектор. Ето защо възниквал въпросът дали може да бъде изплатено обезщетение като санкция на основание клауза 5 от Рамковото споразумение.

32 При тези обстоятелства Juzgado de lo Contensioso-Administrativo nº 14 de Madrid (Първоинстанционен административен съд № 14, Мадрид, Испания) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Правилно ли е клауза 4 от Рамковото споразумение […] да се тълкува в смисъл, че в обхвата на хипотезата, описана в посочената клауза, не попада положение като описаното в настоящото производство, в което временен държавен служител извършва същата работа като постоянен държавен служител (постоянен държавен служител, който не се ползва с правото на обезщетение [за прекратяване на служебното правоотношение], тъй като в приложимия към него правен режим не съществува пораждаща обезщетение хипотеза)?

2) Като се има предвид, че правото на равно третиране и недопускане[то] на дискриминация (членове 20 и 21 от [Хартата] и член 23 от Всеобщата декларация за правата на човека[, приета от Общото събрание на Обединените нации на 10 декември 1948 г.]) са общ принцип [на правото] на ЕС, конкретно уреден в директива, и се считат за основни социални права по смисъла на членове 151 ДФЕС и 153 ДФЕС, в съответствие ли е с Рамковото споразумение с оглед на постигането на неговите цели да се прави тълкуване в смисъл, че правото на обезщетение [за прекратяване на служебно правоотношение] на временен държавен служител може да се постигне или посредством сравнение с работник по срочен трудов договор — доколкото неговото положение (на държавен служител или на работещ по трудов договор) зависи само от работодателя публичен орган, или посредством допустимото пряко вертикално прилагане на първичното право [на Съюза]?

3) В случай че е налице злоупотреба при временното назначаване, което има за цел удовлетворяването на постоянни нужди без наличието на обективна причина, като това назначаване не е свързано със спешна и неотложна нужда, която го обосновава, и в националното право не са налице ефективни санкции или ограничения, съвместимо ли е с преследваните от Директива 1999/70/ЕО цели — като средство за предотвратяване на злоупотребата и отстраняване на последиците от нарушението на правото на Съюза, в случай че работодателят не предостави постоянно назначение на работника — обезщетение, което съответства на обезщетението за незаконно уволнение, като подходяща, пропорционална, ефективна и възпираща санкция?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

33 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която не предвижда изплащането на обезщетение при прекратяването на служебното правоотношение нито на работещите по срочно правоотношение като временни държавни служители, нито на постоянните държавни служители, които от своя страна работят по безсрочно служебно правоотношение.

34 В това отношение е важно да се припомни, че клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение въвежда забрана работниците на срочни трудови договори да се третират — само защото работят по срочен договор — по по-неблагоприятен начин по отношение на условията за наемане на работа спрямо работниците на трудов договор за неопределено време в сходно положение, освен ако различното третиране не е оправдано от обективни причини.

35 Съдът приема, че Рамковото споразумение има за цел да приложи принципа на недопускане на дискриминация спрямо работниците на срочен трудов договор, за да се попречи на работодателите да използват подобно трудово правоотношение като средство за лишаване на тези работници от правата, признати на работниците на постоянни трудови договори (вж. в този смисъл решение от 5 юни 2018 г., Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, т. 40 и цитираната там съдебна практика.

36 В настоящия случай, от една страна следва да се отбележи, че тъй като, както следва от акта за преюдициално запитване, г-жа Baldonedo Martín е назначена в община Мадрид като временен държавен служител на длъжността озеленител до настъпването на определено събитие, по-конкретно назначаването на тази длъжност на постоянен държавен служител, тя попада в обхвата на понятието „работник на срочен трудов договор“ по смисъла на клауза 3 параграф 1 от Рамковото споразумение, а следователно и в обхвата на Директива 1999/70 и това споразумение (вж. в този смисъл определение от 22 март 2018 г., Centeno Meléndez, C-315/17, непубликувано, EU:C:2018:207, т. 40). От друга страна, следва да се припомни, че обезщетението, което се изплаща на работник поради прекратяването на трудовия му договор с неговия работодател, като поискането от г-жа Baldonedo Martín, попада в обхвата на понятието „условия за наемане на работа“ по смисъла на клауза 4, точка 1 от посоченото споразумение (определение от 12 юни 2019 г., Aragón Carrasco и др., C-367/18, непубликувано, EU:C:2019:487, т. 33 и цитираната съдебна практика).

37 От предоставените от запитващата юрисдикция сведения обаче следва, че временните държавни служители като заинтересованото лице не се третират по-неблагоприятно от постоянните държавни служители, нито са лишени от признато на последните право, тъй като нито временните, нито постоянните държавни служители не получават обезщетението, поискано от г-жа Baldonedo Martín.

38 При това положение клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която не предвижда изплащането на обезщетение за прекратяването на служебното правоотношение нито на работещите по срочно правоотношение като временни държавни служители, нито на постоянните държавни служители, които от своя страна работят по безсрочно служебно правоотношение.

39 След това уточнение трябва да се отбележи, че от отговора на г-жа Baldonedo Martín и на община Мадрид на въпрос, поставен от Съда с оглед на съдебното заседание, следва, че длъжността, която е заемало заинтересованото лице, докато е било назначено от община Мадрид като временен държавен служител, е могла да бъде заемана и от служители, наети по трудови договори за неопределено време, и че през същия този период такъв служител е бил назначен от посочената община на идентична длъжност. Освен това от преписката на разположение на Съда следва, че ако работещ по такъв трудов договор бъде уволнен на едно от основанията по член 52 от Статута на работниците, той би получил поисканото от г-жа Baldonedo Martín обезщетение, предвидено в член 53, параграф 1, буква b) от този статут.

40 Запитващата юрисдикция, която единствена е компетентна да прецени фактите, следва да провери тези данни и съответно да установи дали временните държавни служители като заинтересованото лице се намират в сходно положение със служителите, наети от община Мадрид по трудов договор за неопределено време през същия период (вж. по аналогия определение от 12 юни 2019 г., Aragón Carrasco и др., C-367/18, непубликувано, EU:C:2019:487, т. 37 и цитираната съдебна практика).

41 В това отношение следва да се припомни, че според Съда, ако е установено, че докато са работели, работниците на срочни трудови договори са изпълнявали същите функции като наетите от същия работодател работници по трудов договор за неопределено време или са заемали същата длъжност като тях, по принцип следва да се приеме, че положението на тези две категории работници е сходно (вж. в този смисъл решения от 5 юни 2018 г., Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, т. 50 и 51, от 5 юни 2018 г., Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, т. 53 и 54, от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 64 и 65, както и определение от 12 юни 2019 г., Aragón Carrasco и др., C-367/18, непубликувано, EU:C:2019:487, т. 36).

42 Ето защо следва да се провери дали е налице обективна причина, която дава основание при прекратяването на служебното правоотношение на временните държавни служители да не се изплаща никакво обезщетение, докато договорно наетите служители за неопределено време имат право на обезщетение при уволнение на някое от основанията по член 52 от Статута на работниците.

43 По отношение на разликите в третирането, които произтичат от прилагането на член 53, параграф 1, буква b) от Статута на работниците, Съдът вече е постановил, че специфичната цел на обезщетението при уволнение, предвидено в член 53, параграф 1, буква b) от Закона за статута на работниците, както и особеният контекст, в който то се плаща, представляват обективна причина, оправдаваща различно третиране като посоченото в предходната точка (вж. решения от 5 юни 2018 г., Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, т. 60, от 5 юни 2018 г., Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, т. 63 и от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 74).

44 В това отношение Съдът е приел, че прекратяването на срочно трудово правоотношение се вписва в контекст, който от фактическа и правна гледна точка чувствително се различава от контекста на прекратяване на трудов договор за неопределено време поради някоя от причините, посочени в член 52 от Статута на работниците (вж. в този смисъл определение от 12 юни 2019 г., Aragón Carrasco и др., C-367/18, непубликувано, EU:C:2019:487, т. 44 и по аналогия решения от 5 юни 2018 г., Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, т. 56, от 5 юни 2018 г., Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, т. 59 и от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 70).

45 Всъщност от определението на понятието „срочен трудов договор“ в клауза 3, точка 1 от Рамковото споразумение, следва, че правоотношение от такова естество престава да действа за в бъдеще с изтичането на определения за него срок, който може да е обвързан с настъпването на конкретна дата, с изпълнението на специфична задача или, както е в случая, с настъпването на определено събитие. Така още от момента на сключването на срочен трудов договор страните по него знаят за датата или събитието, с която/което е обвързан срокът. Този срок ограничава продължителността на трудовото правоотношение, без да е необходимо волеизявление на страните в този смисъл след сключването на посочения договор (вж. по аналогия решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 71 и цитираната съдебна практика).

46 За разлика от това прекратяването на трудов договор за неопределено време по инициатива на работодателя по някоя от причините, предвидени в член 52 от Статута на работниците, е следствие от настъпването на обстоятелства, които не са били предвидени към момента на сключването на договора и прекъсват нормалното развитие на трудовото правоотношение, като целта на предвиденото в член 53, параграф 1, буква b) от посочения статут обезщетение е именно компенсация за това неочаквано прекратяване на трудовото правоотношение по тази причина и следователно за неудовлетворените оправдани очаквания за стабилност на посоченото правоотношение, които работникът може да е имал към този момент (вж. в този смисъл решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 72 и цитираната практика).

47 В случая, освен ако запитващата юрисдикция не установи друго, от преписката на разположение на Съда следва, че служебното правоотношение на г-жа Baldonedo Martín е прекратено поради настъпването на предвидено за тази цел събитие, а именно обстоятелството, че временно заеманата от нея длъжност е окончателно заета посредством назначаването на постоянен държавен служител.

48 При това положение клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която не предвижда изплащането на обезщетение за прекратяването на служебното правоотношение на работещите по срочно правоотношение като временни държавни служители, при все че предвижда изплащането на такова обезщетение на договорно наети служители за неопределено време при прекратяването на трудовия им договор поради обективна причина.

49 По изложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която не предвижда изплащането на обезщетение при прекратяването на служебното правоотношение нито на работещите по срочно правоотношение като временни държавни служители, нито на постоянните държавни служители, които от своя страна работят по безсрочно служебно правоотношение, при все че предвижда изплащането на такова обезщетение на договорно наетите служители за неопределено време при прекратяването на трудовия им договор поради обективна причина.

По втория въпрос

50 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали членове 151 ДФЕС и 153 ДФЕС, членове 20 и 21 от Хартата, както и клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която не предвижда изплащането на обезщетение при прекратяването на служебното правоотношение на работещите по срочно правоотношение като временни държавни служители, при все че се предоставя обезщетение на договорно наетите служители по срочни договори при изтичането на срока на техния трудов договор.

51 Най-напред следва да се отбележи, че този въпрос се основава на положението, че на първо място, договорно наетите служители със срочни договори, които работят в община Мадрид и спрямо които се прилага Статута на работниците, получават при изтичането на срока на техния трудов договор обезщетение в размер на дванадесетдневно трудово възнаграждение за всяка прослужена година, предвидено в член 49, параграф 1, буква c) от посочения статут, второ, посочената разпоредба не се прилага спрямо работещите по срочно правоотношение като временни държавни служители като г-жа Baldonedo Martín и трето, ЕВЕР, в чийто обхват попадат посочените работещи, не предвижда предоставянето на равностойно обезщетение при прекратяването на служебното им правоотношение.

52 Що се отнася, на първо място, до клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение, следва да се припомни, че принципът на недопускане на дискриминация е приложен и конкретизиран с Рамковото споразумение единствено по отношение на различното третиране на работниците на срочен трудов договор спрямо работниците на трудов договор за неопределено време в сходно положение, така че закрепеният в това споразумение принцип на недопускане на дискриминация не се отнася до евентуалните различия в третирането между някои категории служители по срочни правоотношения (решение от 21 ноември 2018 г., Viejobueno Ibáñez и de la Vara González, C-245/17, EU:C:2018:934, т. 51 и цитираната съдебна практика).

53 Ето защо, тъй като разликата в третирането на разглежданите в главното производство две категории служители по срочни правоотношения се основава не обстоятелството дали служебното правоотношение е срочно, или безсрочно, а на обстоятелството дали то е същинско, или договорно, тази разлика не попада в приложното поле на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение (вж. в този смисъл решение от 14 септември 2016 г., Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, т. 66).

54 Следователно тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба като посочената в точка 50 от настоящото решение.

55 Що се отнася, на второ място, до членове 151 ДФЕС и 153 ДФЕС, достатъчно е да се посочи, че както отбелязва Европейската комисия, тези разпоредби от Договора за функционирането на ЕС установяват целите и общите мерки на социалната политика на Съюза и от тях не може да бъде изведено претендираното от г-жа Baldonedo Martín право или задължението за дадена държава членка да гарантира такова право (вж. в този смисъл решение от 21 март 2018 г., Podilă и др., C-133/17 и C-134/17, непубликувано, EU:C:2018:203, т. 37).

56 На трето място, по отношение на членове 20 и 21 от Хартата следва да се отбележи, че разликата в третирането, основана на същинския или договорния характер на служебното правоотношение, по принцип може да се подлага на преценка от гледна точка на принципа на равно третиране, който представлява общ принцип на правото на Съюза и понастоящем е закрепен в членове 20 и 21 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 9 март 2017 г., Милкова, C-406/15, EU:C:2017:198, т. 55—63).

57 След това уточнение следва да се припомни, че приложното поле на Хартата спрямо дейността на държавите членки е определено в член 51, параграф 1 от същата, съгласно който разпоредбите на Хартата се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза (решение от 6 октомври 2016 г., Paoletti и др., C-218/15, EU:C:2016:748, т. 13 и цитираната съдебна практика).

58 От практиката на Съда следва, че понятието „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата предполага съществуването на връзка между правния акт на Съюза и разглежданата национална мярка, надхвърляща сходството между разглежданите области или непрякото въздействие на една от областите върху другата (решение от 6 октомври 2016 г., Paoletti и др., C-218/15, EU:C:2016:748, т. 14 и цитираната съдебна практика).

59 В съответствие с постоянната практика на Съда, за да се установи дали дадена национална мярка е свързана с прилагането на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, следва наред с други обстоятелства да се провери дали предназначението на разглежданата национална правна уредба е да се приложи разпоредба от правото на Съюза, от какво естество е тази правна уредба и дали нейните цели са различни от следваните от правото на Съюза, въпреки че тя може косвено да му влияе, и дали в правото на Съюза съществува конкретна уредба на съответната материя или уредба, която може да ѝ влияе (решение от 10 юли 2014 г., Julián Hernández и др., C-198/13, EU:C:2014:2055, т. 37 и цитираната съдебна практика).

60 В настоящия случай г-жа Baldonedo Martín изтъква, че член 49, параграф 1, буква c) от Статута на работниците има за цел прилагането на клауза 5 от Рамковото споразумение, а испанското правителство оспорва това твърдение.

61 В това отношение следва да се отбележи, че Съдът вече е постановил, че обезщетението, предвидено в член 49, параграф 1, буква c) от Статута на работниците, от една страна, на пръв поглед не попада в една от категориите мерки, посочени в клауза 5, точка 1, букви а)—в) от Рамковото споразумение, от които държавите членки трябва да въведат една или повече, ако в правния им ред не се съдържат еквивалентни правни мерки, а от друга страна, то, изглежда, не представлява и еквивалентна правна мярка за предотвратяване на злоупотребата, тъй като не може да постигне общата цел, която клауза 5 поставя на държавите членки и която се състои в предотвратяване на злоупотребите, произтичащи от използването на последователни срочни трудови договори (вж. в този смисъл решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 92—94).

62 Всъщност, тъй като изплащането на това обезщетение не е продиктувано от съображения, свързани със законосъобразността или наличието на злоупотреба при използването на такива договори или отношения, то не изглежда годно да санкционира надлежно използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения с цел злоупотреба и да заличи последиците от нарушаването на правото на Съюза, поради което само по себе си не изглежда да представлява достатъчно ефективна и възпираща мярка, за да гарантира пълната ефикасност на нормите, приети в приложение на Рамковото споразумение (вж. в този смисъл решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 94 и 95).

63 Следователно член 49, параграф 1, буква c) от Статута на работниците преследва различна цел от посочената в клауза 5 от Рамковото споразумение и поради това не може да се счита, че „прилага[…] правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

64 Ето защо разглежданата в главното производство разлика в третирането не може да се подлага на преценка от гледна точка на гаранциите в Хартата, и по-специално в членове 20 и 21 от нея.

65 По изложените съображения на втория въпрос следва да се отговори, че членове 151 ДФЕС и 153 ДФЕС, както и клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която не предвижда изплащането на обезщетение при прекратяване на служебното правоотношение на работещи по срочно правоотношение като временни държавни служители, при все че се предоставя обезщетение на договорно наетите служители по срочни договори при изтичането на срока на техния трудов договор.

По третия въпрос

66 От акта за преюдициално запитване е видно, че с третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи, дали клауза 5 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че в положение, в което работодателят използва срочно служебно правоотношение, за да удовлетвори постоянни нужди, а не поради изрично обосновани съображения за необходимост и спешност, предоставянето на равностойно обезщетение като изплащаното на работниците в случай на незаконно уволнение съгласно член 56 от Статута на работниците представлява мярка за предотвратяване и съответно за санкциониране на злоупотреба, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, или еквивалентна правна мярка по смисъла на посочената клауза.

67 Според испанското правителство този въпрос е недопустим, тъй като клауза 5 от Рамковото споразумение не е приложима към положение като разглежданото в главното производство, за което не е характерно нито използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, нито злоупотреба по смисъла на посочената клауза.

68 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 (решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 77 и цитираната съдебна практика).

69 Освен това необходимостта да се даде 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 (вж. в този смисъл решение от 31 май 2018 г., Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, т. 48 и цитираната съдебна практика).

70 В това отношение съгласно постоянната съдебна практика клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение намира приложение единствено при наличието на последователни срочни трудови договори или правоотношения (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 определение от 12 юни 2019 г., Aragón Carrasco и др., C-367/18, непубликувано, EU:C:2019:487, т. 55).

71 От текста на клауза 5, точка 2, буква а) от Рамковото споразумение следва, че държавите членки трябва да определят при какви условия срочните трудови договори или правоотношения се приемат за „последователни“ (решение от 21 ноември 2018 г., De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, т. 79 и определение от 12 юни 2019 г., Aragón Carrasco и др., C-367/18, непубликувано, EU:C:2019:487, т. 56).

72 В настоящия случай запитващата юрисдикция не предоставя никакви данни, които дават основание да се приеме, че г-жа Baldonedo Martín е работела в община Мадрид в рамките на няколко служебни договора или правоотношения или че по силата на испанското право трябва да се счита, че разглежданото в главното производство положение се характеризира с последователни срочни служебни договори или правоотношения.

73 Напротив, запитващата юрисдикция уточнява, че заинтересованото лице е заемало постоянно и непрекъснато същата длъжност. Освен това от преписката на разположение на Съда е видно, че служебното правоотношение между страните в главното производство е първото и единствено служебно правоотношение, възникнало между тях.

74 При това положение е очевидно, че поставеният в рамките на третия въпрос проблем е от хипотетично естество. Поради това следва да се констатира, че този въпрос е недопустим.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) **Клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г., което се съдържа в приложението към Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 година относно Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP), трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която не предвижда изплащането на обезщетение при прекратяването на служебното правоотношение нито на работещите по срочно правоотношение като временни държавни служители, нито на постоянните държавни служители, които от своя страна работят по безсрочно служебно правоотношение, при все че предвижда изплащането на такова обезщетение на договорно наетите служители за неопределено време при прекратяването на трудовия им договор поради обективна причина.**

2) **Членове 151 ДФЕС и 153 ДФЕС, както и клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение за срочната работа, което се съдържа в приложението към Директива 1999/70, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която не предвижда изплащането на обезщетение при прекратяване на служебното правоотношение на работещи по срочно правоотношение като временни държавни служители, при все че се предоставя обезщетение на договорно наетите служители по срочни договори при изтичането на срока на техния трудов договор.**

Подписи