Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 5 юни 2025 година [1]

Дело C-543/23 [Gnattai] [i]

AR
срещу
Ministero dell'Istruzione e del Merito,
встъпила страна:
Anief — Associazione Professionale e Sindacale

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale Civile di Padova (Първоинстанционен съд Падуа, Италия)

„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, точка 1 — Понятия „срочно трудово правоотношение“ и „условия за наемане на работа“ — Публичен сектор — Преподаватели — Срочна работа в официално приравнени училища — Назначаване на държавни служители на постоянна длъжност чрез процедура за подбор по документи — Определяне на трудовия стаж — Класиране в категория възнаграждение — Национално правило, съгласно което не се вземат предвид предходни прослужени периоди в официално приравнени училища — Различни работодатели — Неравно третиране — Членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз“

I. Въведение

1. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на клауза 4 от Рамковото споразумение за срочната работа от 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) [2], както и на членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

[1] Език на оригиналния текст: немски.

[i] Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

[2] ОВ L 175, 1999 г., стр. 43.; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 129.

2. То за пореден път повдига в съдебната практика въпроса за неравното третиране при постъпването им на постоянна длъжност или назначаването им на работа в държавни училища в Италия на преподаватели, работили в предходен период на *срочен*, спрямо тези на *постоянен* трудов договор [3].

3. Главното производство се отнася до въпроса дали периодите, прослужени от ищеца в рамките на срочни трудови договори в частни — т.нар. официално приравнени — училища (scuole paritarie), които по силата на закона по принцип са приравнени на държавните училища, трябва да се вземат предвид след назначаването му (за неопределено време) в държавно училище при определянето на трудовия стаж и следователно при класирането в категория възнаграждение.

4. Италианското право изрично предвижда, че при назначаването в държавно училище периодите, прослужени в някои, включително недържавни, училища трябва да се вземат предвид за целите на определянето на трудовия стаж и класирането в категория възнаграждение. Това обаче не се отнася за предходните прослужени периоди в официално приравнени училища. Същевременно италианското право признава еквивалентността на дейностите, извършвани в държавните и официално приравнените училища през релевантния за спора период. Според запитващата юрисдикция преподавателите от двете сравнявани категории имат едни и същи задачи, едни и същи професионални задължения и трябва да покажат едни и същи дисциплинарни, педагогически, методическо-дидактически, организационно-междуличностни и изследователски умения.

5. Това дава основание на запитващата юрисдикция да отправи запитване до Съда дали свързаните с това разграничения съгласно приложимите италиански разпоредби, които Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд, Италия) и Corte costituzionale (Конституционен съд, Италия) считат за законосъобразни и конституционосъобразни, са съвместими с клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение и с член 20 и член 21, параграф 1 от Хартата.

6. В настоящия случай основният въпрос е дали клауза 4, точка 1 във връзка с клауза 3, точки 1 и 2 от Рамковото споразумение изобщо е приложима. Това, от една страна, зависи от въпроса дали е налице неравно третиране по смисъла на тези разпоредби дори и ако сравняваните преподаватели са или са били наети от различни работодатели от частния и държавния сектор и по силата на различни (частноправни или публичноправни) правила. От друга страна, подобно неравно третиране би могло да бъде изключено, ако непризнаването на предходни прослужени периоди се основава на законова разпоредба, която засяга по един и същ начин *всички* работили в предходен период (както на срочен, така и на постоянен трудов договор) служители в официално приравнени училища. Ако клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение е неприложима, трябва да се разгледа допълнително и въпросът дали са приложими член 20 и член 21, параграф 1 от Хартата [4], дали съгласно предвидените в тези членове общи критерии е налице неравно третиране и ако е така, дали то е обективно обосновано. В този контекст трябва да се определи кои са

[3] Вж. още решения от 17 октомври 2024 г., Ministero dell'Istruzione e del Merito и INPS (C-322/23, EU:C:2024:900), от 30 ноември 2023 г., Ministero dell'Istruzione и INPS (C-270/22, EU:C:2023:933), и от 20 септември 2018 г., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758), в които Съдът приема, че при определянето на трудовия стаж е налице несъвместимо с правото на Съюза неравно третиране на срочно назначени преподаватели, основаното на други разпоредби от разглежданата в настоящия случай нормативна уредба.

[4] Решение от 22 януари 2020 г., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, т. 56 и сл.), в което Съдът отрича такава приложимост, тъй като не са изпълнени изискванията на понятието „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата.

релевантните сравнявани категории преподаватели, за да се изясни дали те се намират или са се намирали поне в сходно положение. Това предоставя на Съда възможност да доразвие досегашната си практика по тези въпроси.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

7. Съображение 14 от Директива 1999/70 гласи:

„Подписалите страни пожелаха да сключат рамково споразумение относно срочната заетост, като определят общите принципи и минималните изисквания за срочни трудови договори и трудови правоотношения; те демонстрираха желанието си да подобрят качеството на срочната работа чрез гарантиране прилагането на принципа за недискриминация и да създадат рамка за предотвратяване на нарушенията, произтичащи от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения“.

8. В трета алинея от преамбюла на Рамковото споразумение се посочва:

„Настоящото споразумение определя общите принципи и минималните изисквания, свързани със срочната работа, приемайки, че тяхното детайлно приложение трябва да отчита реалностите на специфичните национални, секторни и сезонни ситуации. То илюстрира желанието на социалните партньори да създадат обща рамка за осигуряване на равно третиране на работниците на срочен трудов договор, като ги закриля срещу дискриминация и за използване на срочните трудови договори на база, приемлива за работодателите и работниците“.

9. Клауза 1 от Рамковото споразумение гласи:

„Целта на настоящото рамково споразумение е:

а) да подобри качеството на срочната работа чрез гарантиране прилагането на принципа на недискриминация;

б) да създаде рамка за предотвратяване на злоупотребата, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения“.

10. Клауза 2, точка 1 от Рамковото споразумение предвижда:

„Настоящото споразумение се прилага за работници на срочни трудови договори, които имат трудов договор или трудово правоотношение определени от закон, колективен трудов договор или практика във всяка държава членка“.

11. 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 [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.

Когато няма „работник на постоянен трудов договор за [в сходно положение]“ в същото ведомство, сравнението се прави чрез препратка до приложимия колективен трудов договор или където няма приложим колективен трудов договор, според националното законодателство, колективните трудови договори или практики“.

12. Клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение гласи:

„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“.

Б. Италианското право

13. Член 485 от Decreto legislativo n° 297 — Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado“ (Законодателен декрет № 297 — Одобряване на консолидирания текст на действащите законодателни разпоредби в областта на образованието, отнасящи се до училищата от всички степени) от 16 април 1994 г.[5] (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 297/1994“) предвижда:

„1. За преподавателите в държавни и акредитирани средни училища и в училищата по изкуства, включително тези в чужбина, положеният труд като преподаватели на временна длъжност в посочените училища се признава като прослужено време на постоянна длъжност — за правни и икономически цели — изцяло за първите четири години и две трети за евентуален допълнителен период, както и единствено за икономически цели — за оставащата една трета. Произтичащите от това признаване икономически права се запазват и се вземат предвид във всички класове заплати над определения към момента на признаването клас.

2. За същите цели и в същата степен съгласно параграф 1 на персонала, посочен в него, се признава трудовият стаж в държавни девически интернати и този на постоянна или временна длъжност като преподаватели в държавни или приравнени на държавните

[5] GURI, бр. 115 от 19 май 1994 г., редовна притурка бр. 79.

начални училища, включително в горепосочените интернати и учебни заведения в чужбина, както и в народни, субсидирани или помощни училища.

3. На преподавателския персонал в началните училища се признава за същите цели и в същите граници, определени в параграф 1, трудовият стаж като преподаватели на временна длъжност в държавни начални училища или държавни девически интернати, или приравнени на държавните начални училища, в държавни или акредитирани средни училища и училища по изкуствата, както и като преподаватели на постоянна или временна длъжност в народни, субсидирани или помощни училища“.

14. Член 1 от Legge n. 62 — Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione (Закон № 62 — Правила за равенство в образованието и разпоредби относно правото на обучение и образование) от 10 март 2000 г.[6] (наричан по-нататък Закон № 62/2000) гласи:

„1. Без да се засягат разпоредбите на член 33, параграф 2 от Конституцията, националната образователна система се състои от държавни училища и от официално приравнени частни и общински училища. Републиката си поставя за първостепенна цел да разшири обхвата на предлаганото образование и в отговор на съответните нужди да развива обща стратегия за учене през целия живот от ранна детска възраст.

2. За „официално приравнени училища“ се считат, за всички цели на действащите разпоредби, и по-специално по отношение на правото да предоставят валидни образователни степени, недържавните учебни заведения, включително общинските, които още от предучилищното образование отговарят на общите разпоредби в областта на образованието, съобразени са с образователните нужди на семействата и изпълняват изискванията за качество и ефективност, посочени в параграфи 4, 5 и 6.

3. Официално приравнените частни училища се ползват с пълна свобода по отношение на културната и педагогическо-дидактическата ориентация. Обучението се ръководи от основните принципи на свобода, залегнали в Конституцията, като се отчита образователната концепция на училището. Тъй като предоставят обществени услуги, официално приравнените училища приемат всички кандидати за записване, които са съгласни с тяхната образователна концепция, включително ученици и студенти с увреждания. Образователната концепция може, когато е необходимо, да определя културната или религиозната насоченост. Извънкласните дейности обаче, за които се предполага или изисква принадлежност към определена идеология или религиозни убеждения, не са задължителни за учениците.

4. За официално приравнени се признават недържавните училища, които са подали заявление за това, изрично са поели задължението да спазват разпоредбите на параграфи 2 и 3 и отговарят на следните изисквания:

a) разполагат с образователна концепция, която е в съответствие с принципите на Конституцията, и с план за образователни услуги, който е в съответствие с приложимите правила и разпоредби; представили са удостоверение, в което е посочено отговорното за управлението лице, и са публикували счетоводните си баланси;

[6] GURI, бр. 67 от 21 март 2000 г.

b) разполагат с помещения, обзавеждане и учебни материали, които са подходящи за вида на училището и съответстват на действащите разпоредби;

c) колегиалните органи на училището са учредени и работят на основата на демократичното участие;

d) при подадено заявление от родителите училището приема всички ученици, които имат валидно удостоверение за прием в класа, който желаят да посещават;

e) ръководят се от всички приложими разпоредби за интегриране на ученици с увреждания или в неравностойно положение;

f) организират пълен курс на обучение; не се предоставя приравняване за отделни класове, освен ако не се въвеждат нови пълни курсове на обучение, които трябва да започнат от първи клас;

g) преподавателският персонал притежава официални документи за професионална квалификация;

h) административният и преподавателският персонал работи по индивидуални трудови договори, съобразени с националните колективни трудови договори в сектора“.

15. Член 2, параграф 2 от Decreto-legge n. 255 — Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001/2002 (Декрет-закон № 255 — Спешни разпоредби за осигуряване на правилното започване на учебната 2001/2002 г.) от 3 юли 2001 г., изменен и преобразуван в закон със Закон № 333 от 20 август 2001 г.[7] (наричан по-нататък „Декрет-закон № 255/2001“) предвижда следното за целите на включването в списъците с резерви или напредването в тях:

„При съставянето на посочения в параграф 1 списък с резерви служителите, които вече са вписани в постоянните списъци и искат класирането им да бъде актуализирано, както и служителите, които кандидатстват за първи път за включване в списъка, получават в зависимост от квалификациите си съответстващия на трудовия им стаж клас, определен съгласно разпоредбите на таблицата в приложение A към [Декрет № 123/2000 на Министерството на образованието]. Образователните услуги, предоставяни от 1 септември 2000 г. в официално приравнените училища, посочени в закон № 62/2000, се вземат предвид в същия обхват като предоставяните образователни услуги в държавните училища“.

16. Член 1*bis*, параграф 1 от Decreto-legge n. 250, convertito con legge 3 febbraio 2006, n. 27 (Декрет-закон № 250, преобразуван в закон със Закон № 27 от 3 февруари 2006 г.[8] (наричан по-нататък „Декрет-закон № 250/2005“) гласи следното:

„Недържавни училища по смисъла на част II, дял VIII, глави I, II и III от консолидирания текст на Законодателен декрет № 297 от 16 април 1994 г. са училищата както от категорията официално приравнени училища по смисъла на Закон № 62 от 10 март 2000 г., така и от категорията неприравнени училища“.

[7] GURI, бр. 193 от 21 август 2001 г.

[8] GURI, бр. 29 от 4 февруари 2006 г.

III. Факти, преюдициални въпроси и производство пред Съда

17. Ищецът е работил в официално приравнено училище по пет срочни трудови договора от учебната 2002/2003 г. до 31 август 2007 г.

18. На 1 септември 2008 г. е назначен безсрочно от Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca — MIUR (Министерство на образованието, университетите и научните изследвания, Италия), понастоящем Ministero dell'Istruzione e del Merito (Министерството на образованието и постиженията, Италия, наричано по-нататък „министерството“) поради изкачване въз основа на т.нар. списъци с резерви. При класирането му в системата на възнагражденията не са признати предходните прослужени от него периоди в официално приравненото училище, тъй като член 485 от Законодателен декрет № 297/94 посочва като релевантно за целите на определянето на трудовия стаж и следователно за определянето на първоначалния клас на заплата само прослуженото време в държавните училища и в приравнените на държавните частни начални училища, акредитираните средни училища, помощни, субсидирани или народни училища, и девически интернати.

19. В иска си, предявен пред запитващата юрисдикция, Tribunale Civile di Padova (Първоинстанционен съд Падуа), във връзка с решението за класирането му, ищецът, подкрепян от встъпилата страна, синдикална организация Anief — Associazione Professionale e Sindacale (наричана по-нататък „Anief“), твърди, че това решение е несъвместимо с клауза 4 от Рамковото споразумение и с членове 20 и 21 от Хартата.

20. Противно на приетото в решението той имал право да му се признае времето, прослужено между 2002 г. и 2007 г. в официално приравненото училище. Всъщност от септември 2002 г. приравнените на държавните частни начални училища и акредитираните средни училища били обединени в единната категория на „официално приравнените“ училища по смисъла на Закон № 62/2000. За тях законодателят приемал, че са съпоставими помежду си и с държавните училища. Следователно позоваването във все още неадаптирания член 485 от Законодателен декрет № 297/94 на изчисляването на прослуженото време в „приравнени на държавните“ начални училища и „акредитирани средни училища“, които вече не съществуват, следвало да се прилага и за училищата, които понастоящем се наричат „официално приравнени“. Това се потвърждавало в още по-голяма степен от факта, че за целите на назначаването на безсрочен трудов договор (без публичен конкурс) министерството считало преподавателската услуга в официално приравнените училища за идентична с предоставяната от срочно назначените служители в държавни училища. Същевременно към момента на наемане на постоянна длъжност същото министерство не приемало тази преподавателска услуга за сходна за целите на класирането в категория възнаграждение. Това било в противоречие и с факта, че услугата, предоставяна в официално приравненото училище, съответствала на по-висока квалификация от тази на служителите в държавните училища или в другите училища, посочени в член 485 от Законодателен декрет № 297/94. Това се дължало на обстоятелството, че по силата на член 1, параграф 4 от Закон № 62/2000 за преподавателска дейност на срочен трудов договор в официално приравнените училища се изисквало притежаване на квалификация като преподавател, докато за преподавателска дейност по срочен трудов договор в държавни училища или в приравнени на държавните частни училища, помощни, субсидирани или народни училища, била достатъчна диплома за средно образование.

21. Министерството не оспорва, че услугите, предоставяни от преподавателите в официално приравнените училища, са идентични с предоставяните по-специално в държавните училища. Член 485 от Законодателен декрет № 297/94 обаче не бил адаптиран към Закон № 62/2000. Поради това при класирането можели да се вземат предвид само услугите, предоставяни в „приравнени на държавните начални … [и] акредитирани средни училища“. За сметка на това посоченото условие не важало за услугите, предоставяни в „официално приравнените“ училища, създадени през 2000 г. и обединяващи приравнените на държавните начални и акредитираните средни училища.

22. Запитващата юрисдикция отбелязва, че както Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд), по-конкретно в решения № 32386/2019 от 11 декември 2019 г. и № 25226/2020 от 10 ноември 2020 г., така и Corte costituzionale (Конституционен съд) в решение № 180/2021 от 11 февруари 2021 г. са потвърдили законосъобразността и конституционосъобразността на член 485 от Законодателен указ № 297/94.

23. Вярно е, че Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд) е признал, че официално приравнените училища във всички отношения са еквивалентни на държавните училища. Въпреки това той изключва възможността на основание член 485 от Законодателен декрет № 297/94 да се взема предвид услугата, предоставяна в тези училища преди заемането на постоянна длъжност. В подкрепа на твърдението си той изтъква, че различните условия на наемане водят до различен правен статут на съответните преподаватели [9]. Освен това не се установява дискриминация по смисъла на клауза 4 от Рамковото споразумение, „тъй като не е налице сходство в трудовите правоотношения, когато те са с различни работодатели и са предмет на различна правна уредба както по отношение на възникването си, така и по отношение на управлението“ [10]. Corte costituzionale (Конституционен съд) също е постановил, че трудовите правоотношения на преподавателите в съответните училища не са напълно приравнени и че условията и обхватът на такова приравняване трябва да се уреждат от законодателя [11].

24. Поради съмненията си относно съвместимостта на спорното решение за класиране, основано на член 485 от Законодателен указ № 297/94, с клауза 4 от Рамковото споразумение и с членове 20 и 21 от Хартата, Tribunale civile di Padova (Първоинстанционен съд Падуа) отправя с решение от 14 август 2023 г., получено в секретариата на Съда на 28 август 2023 г., следните преюдициални въпроси:

„1. Трябва ли клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение за срочните трудови договори, сключено на 18 март 1999 г., което се съдържа в приложението към Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 г., и установеният в правото на Съюза общ принцип за недопускане на дискриминация в условията на труд, разглеждани с оглед на член 21 от Хартата […], да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като съдържащата се в член 485 от Законодателен декрет № 297/94, която съгласно смисъла, в който е тълкувана от Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд, Италия) (вж. Cass. S.L. решения № 32386/2019, № 33134/2019 и № 33137 от 2019 г.), предвижда, че срочно назначените служители в официално приравнените училища (scuole paritarie), посочени в Закон № 62/2000, се третират по-неблагоприятно в контекста на признаването на трудовия им стаж отколкото безсрочно назначените служители към Ministero dell’Istruzione e del Merito (Министерството на образованието

[9] Cass. n. 32386/2019; Cass. n. 33137/2019 и Cass. n. 33134/2019.

[10] Cass. n. 25226/2020.

[11] Corte cost. n. 180/2021.

и постиженията), само поради факта, че не са издържали конкурс на общо основание или са преподавали по трудови правоотношения в официално приравнени съобразно закона училища, въпреки че срочно наетите преподаватели в официално приравнените училища се намират в положение, сходно на положението на преподавателите на безсрочен трудов договор в държавните училища по отношение на вида работа и условията на обучение и заетост, изпълняват едни и същи задачи и притежават едни и същи дисциплинарни, педагогически, методическо-дидактически, организационно-междуличностни и изследователски умения, постигнати чрез придобиване на преподавателски опит, признат от същата вътрешна правна уредба за идентичен за целите на назначаването на безсрочен трудов договор въз основа на поредността им в постоянните списъци с резерви до изчерпване (вж. член 2, параграф 2 от Законодателен декрет № 255/2001)?

2. Трябва ли, в контекста на прилагането на Директива 1999/70, общите принципи на действащото право на Съюза на равенство, равно третиране и недопускане на дискриминация в областта на заетостта, които са залегнали и в членове 20 и 21 от Хартата, член 14 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (от значение съгласно член 52 от Хартата), Европейската социална харта, подписана на 18 юни 1961 г., в член 157 ДФЕС и в директиви 2000/43/ЕО и 2000/78/ЕО, да се тълкуват в смисъл, че не допускат разпоредба като съдържащата се в член 485 от Законодателен декрет № 297/94, която изисква за целите на определянето на възнаграждението в контекста на признаването на трудовия стаж да се взема предвид само преподавателският стаж, придобит на длъжности в самото министерство, или в приравнени на държавните училища (scuole parificate), акредитирани училища (scuole pareggiate), субсидирани (scuole sussidiate) или помощни училища (scuole sussidiarie), народни училища (scuole popolari) и девически интернати (educandati femminili), като за целите на признаването на трудовия стаж (извършено след назначаването на постоянна длъжност от Министерството), преподавателите на срочен договор в официално приравнените училища, на които не се предоставя допълнително възнаграждение за прослужено време, което обаче се предоставя на преподавателите на срочен договор в държавни и общински училища, приравнени на държавните училища, акредитирани училища, субсидирани или помощни училища, народни училища и девически интернати, които по отношение на естеството на работата, функциите, услугите и професионалните задължения, както и на условията за обучение и наемане на работа, са в положение, сходно на положението на преподавателите в официално приравнените училища, посочени в Закон № 62/2000 г., тъй като изпълняват едни и същи задачи и придобиват, чрез натрупване на преподавателски опит, едни и същи дисциплинарни, педагогически, методическо-дидактически, организационно-междуличностни и научноизследователски умения като преподавателите в официално приравнени училища?

3. Трябва ли понятието „работници на постоянен трудов договор [в сходно положение]“, посочено в клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г., приложено към Директива 1999/70, и общите принципи на действащото право на Съюза на равенство, равно третиране и недопускане на дискриминация в областта на заетостта, залегнали в членове 20 и 21 от Хартата, да се тълкуват в смисъл, че в контекста на признаването на прослуженото време, работата на срочен трудов договор в официално приравнени училища трябва да се счита за еквивалентна на извършваната в държавни училища, приравнени на държавните училища, акредитирани училища, народни, субсидирани или помощни училища, както

и в девически интернати, тъй като тези преподаватели изпълняват едни и същи задачи, имат едни и същи професионални задължения и притежават едни и същи дисциплинарни, педагогически, методическо-дидактически, организационно-междуличностни и изследователски умения?

4. В случай на установено противоречие на член 485 от Законодателен декрет № 297/94 със законодателството на Съюза, длъжен ли е националният съд съобразно Хартата да не прилага несъвместимият вътрешен източник на правото?“.

25. В производството пред Съда писмени становища представят ищецът, Anief, Италия и Европейската комисия. Те участват и в съдебното заседание, проведено на 12 март 2025 г., на което дават отговори на зададените от Съда устни и писмени въпроси.

IV. Правен анализ

26. Първите три преюдициални въпроса се отнасят главно до тълкуването на критериите, посочени в клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение. Поради това в началото ще разгледам тези преюдициални въпроси заедно, за да преценя дали тази разпоредба е приложима и дали тези критерии са изпълнени (вж. раздел А). След това ще анализирам приложимостта и наличието на предпоставките на член 20 и член 21, параграф 2 от Хартата (вж. раздел Б), както и — с оглед на четвъртия преюдициален въпрос — правните последици, в случай че тези предпоставки са изпълнени (вж. раздел В). В рамките на този анализ ще се спра и на възраженията за недопустимост, повдигнати от Комисията (във връзка с втория и третия преюдициален въпрос) и от Италия (във връзка с четвъртия преюдициален въпрос).

А. Приложно поле и критерии по клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение

1. Принципна забрана за разграничаване по отношение на условията за наемане на работа, прилагани при или вследствие от назначаването

27. Прилагането на клауза 4, точка 1 във връзка с клауза 3, точка 2 от Рамковото споразумение предполага, че е налице неравно третиране между „работниците на срочни трудови договори“ и „работници на постоянен трудов договор [в сходно положение]“ в същото основно ведомство. По отношение на „условията за наемане на работа“ този работник на срочен трудов договор не се третира по по-неблагоприятен начин спрямо работник на постоянен трудов договор в сходно положение, освен ако различното третиране не е оправдано от обективни причини. Рамковото споразумение обаче не предвижда спрямо работодателя да се прилага обща забрана за дискриминация, основана на разграничителни критерии, различни от този за срока на договора.

28. От една страна, в постоянната си практика Съдът е признал пряката приложимост на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение по отношение на държавни организации като държавните училища[12]. Поради това ищецът по принцип може да се позове на тази разпоредба срещу новия си работодател, който е държавно училище.

[12] Решения от 20 февруари 2024 г., X (Липса на основания за прекратяване) (C-715/20, EU:C:2024:139, т. 75 и цитираната съдебна практика), от 30 ноември 2023 г., Ministero dell'Istruzione и INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, т. 52), от 8 септември 2011 г., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, т. 56), и от 15 април 2008 г., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, т. 59 и сл.).

29. От друга страна, от тази съдебна практика става ясно, че правила като разглежданите в главното производство относно признаването на предходни прослужени периоди за целите на определянето на трудовия стаж и класирането в категория възнаграждение, прилагани при или вследствие от назначаването за неопределено време в държавно училище, попадат в обхвата на понятието „условия за наемане на работа“ [13]. Всъщност тези условия обхващат всички права и задължения, характеризиращи дадено трудово правоотношение, като включват както условията, при които дадено лице постъпва на работа (наричани по-нататък „условията за назначаване“), така и тези, свързани с прекратяването на трудовото правоотношение [14].

2. Относно отговорността на работодателя от държавния сектор за спорното неравно третиране

30. Основният въпрос, по който в настоящия случай се спори, обаче е дали ищецът, който в предходен период е работил на срочен трудов договор, може да твърди, че по отношение на такива условия за назначаване е налице неравно третиране в сравнение с служителите на постоянен трудов договор в държавното училище, в което той е назначен за неопределено време. Ищецът, Anief, Комисията и запитващата юрисдикция — за разлика от италианското правителство — поддържат това становище.

31. Вярно е, че съгласно постоянната съдебна практика „работник на срочен договор“ по смисъла на клауза 4, точка 1 във връзка с клауза 3, точка 1 от Рамковото споразумение може по принцип да работи/да е работил за работодател както от публичния, така и от частния сектор [15]. Освен това и ищецът, откакто е назначен в държавно училище, и служителите, които работят там на постоянен трудов договор, са част от едно и също ведомство по смисъла на клауза 3, точка 2 от Рамковото споразумение. Също така е вярно, че ищецът, който понастоящем е назначен за неопределено време, преди това е работил в официално приравнено училище изключително по срочни трудови договори.

32. Въпреки изпълнението на тези формални предпоставки е спорно дали твърдяното от ищеца разграничение, което по принцип е забранено съгласно клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение, може да обоснове отговорност на новия работодател за неравно третиране при отчитането на предходни прослужени периоди за целите на признаването на трудовия стаж и класирането в категория възнаграждение.

33. Това е така, защото предходните прослужени периоди на ищеца по срочни трудови договори са свързани с трудовото му правоотношение с неговия предишен работодател (от частния сектор) — управител на официално приравнено училище, и се основават на правила, които са различни от прилаганите за служителите на срочни трудови договори в държавни училища. В решенията на Corte suprema di cassazione (Касационен съд) и Corte

[13] Решения от 30 ноември 2023 г., Ministero dell'Istruzione и INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, т. 52—55 и цитираната съдебна практика), от 20 септември 2018 г., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, т. 26), и от 8 септември 2011 г., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, т. 46, 47 и 64), във всяко от които се прави позоваване на паралелната забрана за неравно третиране по клауза 4, точка 4 от Рамковото споразумение, отнасяща се до определени условия за наемане на работа, свързани с критериите за прослужено време.

[14] Вж. по-специално решение от 20 февруари 2024 г., X (Липса на основания за прекратяване) (C-715/20, EU:C:2024:139, т. 35—40). Вж. и решение от 20 декември 2017 г., Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014, т. 34), както и заключението на генералния адвокат M. Szpunar по дело Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, т. 63).

[15] Вж. решения от 25 октомври 2018 г., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, т. 43), от 14 септември 2016 г., Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679, т. 24), от 13 март 2014 г., Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, т. 38), и от 4 юли 2006 г., Adeneler и др. (C-212/04, EU:C:2006:443, т. 56).

costituzionale (Конституционен съд), посочени в точки 22 и 23 по-горе, също, изглежда, се приема, че подобно разграничение се дължи по-скоро на факта, че съответното лице е било нает преди това от директор от частния сектор на официално приравнено училище и е работило там по други (произтичащи от статута) правила.

34. Както обаче потвърждават и страните по време на устното изслушване, от материалите по тези дела преди всичко е видно, че при назначаването им в държавно училище и класирането им в категория възнаграждение *всички* преподаватели, работили преди това в официално приравнени училища, се третират еднакво. Съгласно член 485 от Законодателен декрет № 297/94 те *нямат* право на признаване на предходни прослужени периоди, независимо дали преди това са работили на срочни или на безсрочни трудови договори. Следователно това предвидено със закон *общо* непризнаване на прослужени периоди в официално приравнени училища не се основава на по принцип забраненото съгласно клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение разграничаване между срочно и безсрочно назначени служители, а на други причини, извън това Рамково споразумение.

35. Ето защо спорното неравно третиране на ищеца не се дължи на срочния характер на предишните му трудови правоотношения в официално приравненото училище, а на обстоятелството, че съгласно законова разпоредба прослужените в това училище периоди по принцип не могат да бъдат вземани предвид при назначаване в държавно училище.

36. Според мен само това обстоятелство е достатъчно, за да не е възможно в настоящия случай съответният работодател да носи отговорност за неравно третиране при назначаването по смисъла на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение. Това се потвърждава от текста и целите на тази разпоредба, както и от свързаната с нея практика на Съда.

3. Текст и цели на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение с оглед на организационните и регулаторните правомощия на работодателя

37. Както посочих в точка 28 по-горе, съгласно съдебната практика условията за назначаване, част от които са правилата относно признаването на предходни прослужени периоди и класирането в категория възнаграждение, попадат в обхвата на понятието „условия за наемане на работа“. Съгласно текста на клауза 4, точка 1 и клауза 3, точка 2 от Рамковото споразумение тези условия се отнасят до работниците, които по принцип работят в „същото ведомство“, тоест в случая в държавното училище, в което (работилият преди това на срочен трудов договор) ищец е назначен за неопределено време. Следователно могат да се сравняват само категориите на (работилите в предходен период) служители на срочен трудов договор и на служителите на безсрочен трудов договор, назначени в по принцип едно и също ведомство[16] под контрола и регулаторните правомощия на един и същ работодател[17].

38. В настоящия случай преди това ищецът е работил (на срочен договор) не при ответника — работодател от публичния сектор, а в официално приравнено училище. Този работодател обаче трябва да вземе предвид при назначаването всички обстоятелства, свързани с назначавания служител, които са релевантни по отношение на служителите на

[16] По изключението вж. клауза 3, точка 2, втора алинея от Рамковото споразумение.

[17] Вж. в този смисъл решение от 22 януари 2020 г., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, т. 41).

постоянен трудов договор в съответното ведомство [18]. Тези обстоятелства по принцип включват и прослужените от него периоди в рамките на трудово правоотношение с *друг* работодател — на срочен договор, от които може да се съди за придобитите от него умения и натрупания професионален опит. Следователно в контекста на назначаване Съдът винаги е вземал предвид периодите, прослужени в рамките на предходни срочни трудови правоотношения, независимо дали контролът и отговорността са били на същия, или на друг работодател [19]. Обратно на твърдението на Италия, което се основава на съдебната практика на Corte suprema di cassazione (Касационен съд) и Corte costituzionale (Конституционен съд), в този контекст не е от значение дали и до каква степен преподавателите в официално приравнени училища, приравнени на държавните училища и държавни училища работят/са работили за различни работодатели и спрямо тях са (били) прилагани различни правила.

39. Въпреки това целта на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение поставя граници на такова широко тълкуване. Съгласно тази разпоредба не всяко разграничение при назначаването в ущърб на работило преди това лице на срочен трудов договор може да представлява неравно третиране, за което по смисъла на тази разпоредба *да носи отговорност* новият работодател. Това не се отнася по-специално за разграниченията, които не се основават на критерия за срочна заетост като такъв, а са наложени по силата на закон по други причини и следователно са извън организационните и контролните правомощия на работодателя.

40. В съответствие с целта, посочена в клауза 1, буква а) [20], забраната за дискриминация по клауза 4, точка 1 във връзка с клауза 3, точка 2 от Рамковото споразумение, всъщност трябва само да забрани на работодателя да използва срочно трудово правоотношение, за да лиши съответните работници от правата, които тя признава на работниците на постоянен трудов договор [21]. В съответствие с това клауза 1, буква б) от Рамковото споразумение има за цел да предотврати „злоупотребата, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения“ от страна на този работодател. При все това в обхвата на неговата отговорност не попадат разграниченията, които — както в настоящия случай — се основават не на критерия за срочния характер на договора, а на разпоредба, приета от законодателя по други причини (вж. т. 34 по-горе) [22].

[18] Вж. в този смисъл решения от 17 октомври 2024 г., Ministero dell'Istruzione e del Merito и INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, т. 50), от 30 ноември 2023 г., Ministero dell'Istruzione и INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, т. 62), от 21 ноември 2018 г., de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, т. 61 и 62), и от 20 септември 2018 г., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, т. 29).

[19] Вж. решения от 30 ноември 2023 г., Ministero dell'Istruzione и INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, т. 54 и 55), от 7 юли 2022 г., Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, т. 42—46), от 30 юни 2022 г., Comunidad de Castilla y León (C-192/21, EU:C:2022:513, т. 30), и от 20 септември 2018 г., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, последната част от т. 26). Вж. също решения от 22 януари 2020 г., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26), от 20 юни 2019 г., Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516), както и моето заключение по дело Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191).

[20] В нея се посочва: „Целта на настоящото рамково споразумение е […] да подобри качеството на срочната работа чрез гарантиране прилагането на принципа на недискриминация“. Вж. също трета алинея от преамбюла на Рамковото споразумение, съгласно която то създава обща рамка „за осигуряване на равно третиране на работниците на срочен трудов договор, като ги закриля срещу дискриминация и за използване на срочните трудови договори на база, приемлива за работодателите и работниците“.

[21] Решения от 30 ноември 2023 г., Ministero dell'Istruzione и INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, т. 49 и 50), и от 5 юни 2018 г., Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, т. 39 и 40).

[22] В случая не е необходимо да се преценява дали изводът би бил различен, ако за целите на признаването на прослужени периоди новият работодател разграничава работилите в предходен период при различни работодатели служители на срочен трудов договор (например в официално приравнени училища, от една страна, и в приравнени на държавните училища, от друга). При всички положения съгласно постоянната съдебна практика такова неравно третиране е още по-малко вероятно да попадне в обхвата на Рамковото споразумение, вж. решение от 7 юли 2022 г., Zone de secours de Hainaut-Centre (C-377/21, EU:C:2022:530, т. 63 и цитираната съдебна практика).

4. Междинно заключение и възражения за недопустимост

41. Следователно с оглед на конкретната забрана за дискриминация по клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение решенията на Corte suprema di cassazione (Касационен съд) и на Corte costituzionale (Конституционен съд), посочени в точки 22 и 23 по-горе, не следва да се оспорват поне по отношение на изведеното в тях заключение. Спорното в настоящия случай разграничение, основано на невземането предвид на прослужени в официално приравнено училище периоди, се отнася до *всички* наети (както на срочен, така и на постоянен трудов договор) работници в такова училище, и е наложено по силата на член 485 от Законодателен декрет № 297/94. Поради това то не представлява неравно третиране по смисъла на Рамковото споразумение, което да е по инициатива на работодателя ответник или за което да може да носи отговорност. Ето защо Рамковото споразумение не го задължава да взема предвид тези предходни прослужени периоди за целите на признаването на трудовия стаж и класирането в категория възнаграждение.

42. Ако въпреки това Съдът е на друго мнение и приеме, че клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение е приложима, препращам към моите изложени при условията на евентуалност съображения относно неравното третиране, респ. сходството на положенията и обективното обосноваване при прилагането на членове 20 и 21 от Хартата (т. 57 и сл. по-долу).

43. Следователно отговорът на първите три преюдициални въпроса, и преди всичко на третия от тях, вече не зависи от това с коя категория „работници на постоянен трудов договор“ по смисъла на клауза 3, точка 2 от Рамковото споразумение трябва да се сравнява ищецът [23], и по-специално от това дали може да бъде сравняван само с преподаватели, наети на постоянен трудов договор в официално приравнените училища.

44. Що се отнася обаче до първия, втория и третия преюдициален въпрос, следва да се провери и дали е налице забранено неравно третиране или дискриминация с оглед на общите критерии, посочени в член 20 и член 21, параграф 1 от Хартата. Доколкото възражението на Комисията за недопустимост се отнася до член 21, параграф 1 от Хартата, считам, че то е неоснователно. Това е така, защото тази разпоредба съдържа забрана за дискриминация, която е конкретен израз на общия принцип на равенство, установен в член 20 от Хартата [24], и защото в нея се изброяват, но не изчерпателно (а „по-специално“), определени разграничителни критерии [25]. Доколкото обаче вторият преюдициален въпрос се отнася до член 14 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, Европейската социална харта, член 157 ДФЕС и директиви 2000/43/ЕО [26] и 2000/78/ЕО [27], запитващата юрисдикция не е изложила никакво разумно обяснение защо

[23] По широкото разбиране на сравняваната категория „работници на постоянен трудов договор“ вж. решения от 22 януари 2020 г., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, т. 24, 37 и сл.), и от 20 юни 2019 г., Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516, т. 31—33), както и моето заключение по дело Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:191, т. 31 и 32).

[24] В този смисъл решение от 22 май 2014 г., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, т. 43). В подобен смисъл решение от 14 юли 2022 г., Комисия/VW и др. (C-116/21 P—C-118/21 P, C-138/21 P и C-139/21 P, EU:C:2022:557, т. 140: „принципът за недопускане на дискриминация, прогласен в член 21, параграф 1 от Хартата, е […] особено проявление [на принципа на равно третиране]“).

[25] Вж. и общия анализ на членове 20 и 21 от Хартата в решение от 22 януари 2020 г., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, т. 56 и сл.).

[26] Директива на Съвета от 29 юни 2000 година относно прилагане на принципа на равно третиране на лица без разлика на расата или етническия произход (ОВ L 180, 2000 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 20, том 1, стр. 19).

[27] Директива на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7).

техните разпоредби са свързани със спора в главното производство или защо тълкуването им би могло да е необходимо за решаването на този спор [28]. Поради това считам повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост за основателно.

45. Ето защо по-нататък ще се спра само на член 20 и член 21, параграф 1 от Хартата.

Б. Налице ли е неравно третиране по смисъла на член 20 и член 21, параграф 1 от Хартата?

1. Приложими ли са основните права по Хартата?

46. Съгласно постоянната съдебна практика забраната за дискриминация, установена в член 21, параграф 1 от Хартата като общ принцип на правото на Съюза има императивен характер и предоставя на частноправните субекти право, на което те могат да се позовават пред съд *в областите, обхванати от правото на Съюза*. Това се отнася до спорове относно различни форми на дискриминация, които могат да произтичат и от договори, сключени между частноправни субекти. Поради това националната юрисдикция, която разглежда такъв спор, е длъжна да осигури на работниците изискваната от член 21 от Хартата правна защита и да гарантира пълното действие на този член [29]. Според мен тези принципи трябва да бъдат отнесени към общия принцип на равенство, установен в член 20 от Хартата, по отношение на който забраната за дискриминация по член 21 от Хартата е само особено проявление [30].

47. Ето защо най-напред следва да се провери дали са приложими член 20 и член 21, параграф 1 от Хартата. Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата прилагането на тези разпоредби към актовете на държавите членки предполага, че чрез тези актове се „прилага […] правото на Съюза“.

48. Според мен за тази цел Съдът изисква да е налице *пряка връзка* между разглежданата национална правна уредба и акт на Съюза [31]. Такава връзка по-специално е налице, когато целта на тази правна уредба е да се приложи (конкретна) разпоредба от правото на Съюза. При това следва да се вземе предвид в частност естеството на тази правна уредба и дали нейните цели са различни от следваните от правото на Съюза [32].

49. Вярно е, че в съдебната практика се признава, че разликата в третирането, основана на характера на правоотношението — същинско служебно или договорно правоотношение, по принцип може да се подлага на преценка от гледна точка на принципа на равно третиране в

[28] От постоянната съдебна практика вж. само решение от 16 май 2024 г., INSS (Отпуск на самотна майка) (C-673/22, EU:C:2024:407, т. 23—25).

[29] В този смисъл малко по-обстоятелствено формулираните решения от 22 януари 2019 г., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, т. 75—78), и от 17 април 2018 г., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, т. 75—77). Вж. и решение от 20 февруари 2024 г., X (Липса на основания за прекратяване) (C-715/20, EU:C:2024:139, т. 75 и сл. досежно член 47 от Хартата).

[30] Решение от 22 май 2014 г., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, т. 43).

[31] В този смисъл сложно формулираният извод в решение от 22 януари 2020 г., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, т. 58 и цитираната съдебна практика), съгласно който не е достатъчно съответните области да са сходни или една от областите да има непряко въздействие на върху другата. Вж. също решение от 4 май 2023 г., Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ (Нощен труд) (C-529/21—C-536/21 и C-732/21—C-738/21, EU:C:2023:374, т. 53 и цитираната съдебна практика).

[32] В този смисъл решение от 22 януари 2020 г., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, т. 59 и цитираната съдебна практика).

смисъла, в който е закрепен в членове 20 и 21 от Хартата [33]. Всъщност забраната за неравно третиране на работниците на срочен трудов договор спрямо работниците на постоянен трудов договор, предвидена в клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение, е *особено проявление* на този общ принцип [34]. Според мен обаче този извод може да е валиден само ако посочената разпоредба изобщо е приложима.

50. Както е посочено в точка 27 и сл. по-горе обаче, смятам, че точно в настоящия случай клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение е неприложима. Това се дължи на обстоятелството, че ответникът — работодател от публичния сектор, не може да носи отговорност за спорното разграничение по отношение на признаването на стажа и класирането в категория възнаграждение, тъй като не е по негова инициатива, а се дължи на законова разпоредба. В това отношение прилагането на член 485 от Законодателен декрет № 297/94 към фактите по главното производство няма пряка връзка със забраната за дискриминация по клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение. Следователно то не може да представлява прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, включително с оглед на различните цели, преследвани с всяка една от тези разпоредби [35].

51. Според мен досегашната съдебна практика подкрепя това становище.

52. По дело C-177/18 например Съдът изключва наличието на такава пряка връзка с прилагането на правото на Съюза с оглед на целта за предотвратяване на неправомерно или злоупотребяващо използване на срочни трудови договори или злоупотребата с тях от един и същ работодател. По посоченото дело по повод на уволнението ѝ, обвързано с определено посочено в акта ѝ за назначаване събитие, а именно назначаване на длъжността на постоянен държавен служител, временно изпълняваща длъжността служителка иска да ѝ бъде изплатено обезщетение, което е предвидено само при прекратяване на срочно трудово правоотношение на договорно наети служители. Според Съда спорната национална правна уредба не позволява постигането на преследваната с клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение цел, а именно да се предотврати злоупотреба, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения. В този случай той по-специално приема, че тази национална правна уредба преследва цели, различни от борбата със злоупотребите [36].

53. Според Съда въпросът стои по различен начин при национална правна уредба, която предвижда за редовното прекратяване на договора предварително писмено предизвестие за основанията само на служителите на постоянен трудов договор. С оглед на сходството с положението на работник на срочен трудов договор, който е прекратен с предизвестие

[33] В този смисъл решение от 22 януари 2020 г., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, т. 56, с препратка към решение от 9 март 2017 г., Милкова, C-406/15, EU:C:2017:198, т. 55—63). Вж. и решение от 4 май 2023 г., Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ (Нощен труд) (C-529/21—C-536/21 и C-732/21—C-738/21, EU:C:2023:374, т. 55 и цитираната съдебна практика).

[34] В този смисъл решения от 25 юли 2018 г., Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:603, т. 20 и 21), и от 8 септември 2011 г., Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, т. 65), както и заключението на генерален адвокат M. Szpunar по дело Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2019:877, т. 61). Вж. и решение от 20 февруари 2024 г., X (Липса на основания за прекратяване) (C-715/20, EU:C:2024:139, т. 43, в която се посочва, че „забраната за дискриминация, прогласена в клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение, е само специфичен израз на общия принцип на равенство“).

[35] Вж. в този смисъл решения от 20 февруари 2024 г., X (Липса на основания за прекратяване) (C-715/20, EU:C:2024:139, т. 77), и от 30 ноември 2023 г., Ministero dell'Istruzione и INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, т. 55).

[36] Вж. решение от 22 януари 2020 г., Baldonedo Martín (C-177/18, EU:C:2020:26, т. 60—63). Въпреки това Съдът прави противоречивия извод, че в този случай — за разлика от случая по разглежданото дело — клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение е възможно да бъде приложена. Той обаче признава, че е налице обективна причина, която обосновава евентуално неравно третиране (т. 36 и сл.).

преди изтичането на срока му, Съдът приема, че тази правна уредба уточнява и конкретизира условията за наемане на работа, уредени в клауза 4 от Рамковото споразумение, и че следователно е налице прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, както и неравно третиране [37].

54. Поради посочените в точка 50 по-горе причини обаче настоящият случай е по-различен.

55. Ето защо моето заключение е, че в настоящия случай прилагането на членове 20 и 21 от Хартата е изключено, тъй като не е налице „прилагане на правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, респ. област, обхваната от правото на Съюза.

56. В случай че Съдът стигне до различен извод, *при условията на евентуалност* ще проверя дали са налице предпоставките на член 20 и член 21, параграф 1 от Хартата.

2. Налице ли е неравно третиране, респ. дискриминация, забранени от член 20 и член 21, параграф 1 от Хартата?

57. Принципът на равно третиране, закрепен в членове 20 и 21 от Хартата, изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано. Разликата в третирането е обоснована, когато се основава на обективен и разумен критерий. За това се изисква тя да е свързана с допустима от закона цел и да е съразмерна на тази цел [38].

58. За да се установи сходството на положенията, по принцип трябва да се вземат предвид *всички характеризиращи ги обстоятелства*. Анализът не трябва да се извършва общо и абстрактно, а специфично и конкретно с оглед на предмета и целта на националната правна уредба [39]. Той до голяма степен съответства на анализа, който трябва да се извърши при прилагането на клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение, която конкретизира членове 20 и 21 от Хартата. Съответно при разглеждането на сходството на положенията според Съда трябва по-специално да се провери дали предвид *съвкупност от фактори*, като естеството на работата, изискванията за квалификация и условията на труд, работниците от съответните сравнявани категории извършват същата или подобна работа [40].

59. В настоящия случай става въпрос, от една страна, за работилите в предходен период в официално приравнените училища служители на срочен трудов договор, към които ищецът е принадлежал преди назначаването му за неопределено време, и от друга, за служители на постоянен трудов договор в съответното държавно училище. Според преценката на запитващата юрисдикция двете категории се намират в сходно положение с оглед на всички релевантни обстоятелства.

60. Това обаче предполага разликата между работодателите — а именно директора на официално приравненото училище, в което преди това е работил ищецът, и този на държавното училище, в което впоследствие той е назначен за неопределено време — и

[37] Вж. решение от 20 февруари 2024 г., X (Липса на основания за прекратяване) (C-715/20, EU:C:2024:139, т. 77 и сл.).

[38] В този смисъл решение от 9 март 2017 г., Милкова (C-406/15, EU:C:2017:198, т. 55 и цитираната съдебна практика).

[39] В този смисъл решение от 9 март 2017 г., Милкова (C-406/15, EU:C:2017:198, т. 56 и 57 и цитираната съдебна практика).

[40] Вж. в този смисъл решения от 17 октомври 2024 г., Ministero dell'Istruzione e del Merito и INPS (C-322/23, EU:C:2024:900, т. 50), от 30 ноември 2023 г., Ministero dell'Istruzione и INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, т. 62), от 21 ноември 2018 г., de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, т. 61 и 62), и от 20 септември 2018 г., Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, т. 29).

различните правила, приложими към съответните трудови правоотношения, да *не* са релевантни разграничителни критерии, както твърди по-специално Италия. В тази насока припомням, че посочената разлика не може да изключи наличието на неравно третиране по отношение на условията за назначаване по смисъла на считаната в настоящия случай за неприложима клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение. Това е така, защото при назначаването работодателят по принцип трябва да вземе предвид *всички* свързани с назначавания служител обстоятелства, които са от значение при сравняването му със служителите на постоянен трудов договор в неговото ведомство. Възможно е към тези обстоятелства да спадат и периодите, прослужени в рамките на трудово правоотношение при *друг* работодател, към което да се прилагат *други правила*, доколкото от тези периоди може да се съди за придобити умения и натрупан професионален опит (вж. т. 37 и сл. по-горе).

61. Прилагането на член 20 и член 21, параграф 1 от Хартата не води до по-различен извод. Следователно категориите, които следва да се вземат предвид при сравнението, са, от една страна, новоназначените служители на постоянен трудов договор, които като ищеца преди това са работили (на срочен или постоянен трудов договор) в официално приравнено училище, и от друга, служителите на постоянен трудов договор в държавното училище, чиито прослужени преди назначаването им периоди са били изцяло отчетени.

62. Като се има предвид това условие, смятам, че в настоящия случай би трябвало да се признае наличие на неравно третиране поради следните причини:

63. Първо, съгласно посоченото от запитващата юрисдикция, което в главното производство министерството не оспорва, в член 1 от Закон № 62/2000 официално приравнените училища са, както показва наименованието им, *напълно* („за всички цели на действащите разпоредби“) интегрирани от италианския законодател в общата образователна система на държавата, и приети за равностойни на държавните училища по отношение на законоустановените „изисквания за качество и ефективност“. За признаване на пълното приравняване се изисква съгласно член 1, параграф 4 от този закон само подаване на заявление, с което следва по-специално да се докаже, че преподавателският състав притежава необходимите официални документи за професионална квалификация (буква g). Ако това е така, предоставяните в тези училища образователни услуги се считат за равностойни. Ищецът прави уточнението, което в главното производство министерството не оспорва, че преподавателите с такава официални документи за професионална квалификация на срочни трудови договори в официално приравнените училища често са дори по-квалифицирани от преподавателите на срочни трудови договори в държавни или приравнени на държавните частни училища, помощни, субсидирани или народни училища, които трябва да представят само диплома за средно образование. Въпреки това съгласно член 485 от Законодателен декрет № 297/94 техните предходни прослужени периоди се вземат предвид за целите на назначаването на постоянен трудов договор в държавно училище. Следователно доводът на Италия, че тази разпоредба има конкретно за цел да признае работата, извършена от спечелилите публичен конкурс, или да спазва принципите, установени в правото в областта на държавната служба, е, както посочва и запитващата юрисдикция, неоснователен и трябва да бъде отхвърлен.

64. Второ, член 2, параграф 2 от Законодателен декрет № 255/2001 изрично предвижда, че за целите на включването в списъците с резерви или напредването в тях образователните услуги, предоставяни от 1 септември 2000 г. в официално приравнените училища, посочени в закон № 62/2000, „се оценяват по същия начин като предвидения за

предоставяните услуги в държавните училища“. Тези списъци с резерви обхващат по-специално както преподавателите, спечелили публичен конкурс, така и тези, които притежават необходимите съгласно член 1, параграф 4, буква g) от Закон № 62/2000 квалификации и доказващи ги официални документи. Следователно набирането на служители въз основа на тези списъци предполага пълно признаване на професионалния опит и уменията, придобити при предоставянето на тези образователни услуги. Това допълнително опровергава довода на Италия, изложен в точка 63 по-горе.

65. Трето, в главното производство самото министерство обръща внимание, че член 485 от Законодателен декрет № 297/94 не е бил адаптиран към приравняването, наложено със Закон № 62/2000 (вж. т. 63 по-горе). Всъщност според министерството официално приравнените училища са заместили по-специално приравнените на държавните (частни) начални училища и акредитираните средни училища (т. 21 по-горе). Въпреки това член 485 от Законодателен декрет № 297/94 продължава да урежда единствено признаването на предходни прослужени периоди в приравнените на държавните начални училища и в акредитираните средни училища, но не и в заместилите ги официално приравнени училища.

66. Четвърто, това явно противоречие се засилва още повече от факта, че член 1*bis*, параграф 1 от Законодателен декрет № 250/2005, преобразуван в закон със Закон № 27/2006, разделя останалите недържавни училища по смисъла на Законодателен декрет № 297/94 на официално приравнени и неприравнени училища. От това следва, че изрично посочените в член 485 от Законодателен декрет № 297/94 приравнени на държавните начални училища, акредитираните средни училища и училища по изкуства, народни, субсидирани или помощни училища също трябва да се считат за официално приравнени училища по смисъла на член 1*bis*, параграф 1 от Законодателен декрет № 250/2005. Обстоятелството, че при назначаването в държавно училище трябва да се вземат предвид само предходните периоди, прослужени в последните посочени училища, а не — или поне не изрично — тези, прослужени в други официално приравнени училища, отново ясно показва непоследователността на тези правила.

67. Ето защо считам, че като се имат предвид условията, изложени в точки 60 и 62 по-горе, е налице неравно третиране между най-малкото сходни положения, ако не и противоречиво поведение на италианския законодател.

68. Според мен това неравно третиране не може да бъде обосновано от нито един от доводите, изтъкнати по-специално от Италия. По нищо не личи италианският законодател да преследва законосъобразна цел, свързана със социалната политика[41].

69. Това следва дори само от обстоятелство, че съгласно констатациите на запитващата юрисдикция самото министерство е признало в главното производство, че член 485 от Законодателен декрет № 297/94 е трябвало да бъде адаптиран към изискванията на Закон № 62/2000. Дори и на съдебното заседание Италия не посочва разбираеми мотиви защо до днес такова адаптиране все още не е извършено. По-специално следва да се отхвърли доводът, който тя посочва за втори път, че единствено издържаният публичен конкурс гарантира достатъчна проверка на изискваните професионални квалификации и че вземането предвид на доказващите ги официални документи и на професионалния опит при назначаването в официално приравнени (частни) училища може да доведе до обратна

[41] Във връзка с клауза 4, точки 1 и 4 от Рамковото споразумение вж. само решения от 14 септември 2016 г., de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683, т. 45), и от 22 декември 2010 г., Gavieiro Gavieiro и Iglesias Torres (C-444/09 и C-456/09, EU:C:2010:819, т. 54 и 55 и цитираната съдебна практика).

дискриминация на държавните служители предвид широкото право на преценка на работодателя (от частния сектор). Тези доводи са лишени от основание поради равностойността на официално приравнените и държавните училища, която се изисква по силата на член 1 от Закон № 62/2000 и член 2, параграф 2 от Законодателен декрет № 255/2001 и която се потвърждава в член 1*bis*, параграф 1 от Законодателен декрет № 250/2005, както и поради принципно признатата (въз основа на изискваните официални документи за професионална квалификация) в тези разпоредби еквивалентност на предоставяните там образователни услуги.

70. Ето защо при условията на евентуалност, що се отнася до първия, втория и третия преюдициален въпрос, стигам до извода, че прилагането на член 485 от Законодателен декрет № 297/94 в случаи като настоящия — при условие че става въпрос за прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата — води до забранено от член 20 и член 21, параграф 2 от Хартата неравно третиране. Според мен обаче за това наложено по силата на закон неравно третиране по отношение на *всички* периоди, прослужени в официално приравнени училища, може да носи отговорност работодателят от публичния сектор само ако той като част от системата за обществено образование „споделя отговорността“ на законодателя за неравното третиране.

71. Поради това остава да се отговори на четвъртия преюдициален въпрос, който има за цел да се установи дали в такъв случай запитващата юрисдикция е длъжна да остави без приложение спорната национална разпоредба. Противно на Италия, смятам, че този преюдициален въпрос е допустим, тъй като, както ще покажа по-долу, не е съвсем ясно какви заключения следва да се направят от непълната, ако не и вътрешно противоречива правна уредба на член 485 от Законодателен декрет № 297/94.

B. Правни последици от забранено неравно третиране

72. Вярно е, че четвъртият преюдициален въпрос се отнася до прилагането на принципа на предимство само доколкото задължава националните юрисдикции да оставят без приложение разпоредба от националното право, която е несъвместима с пряко приложима разпоредба от правото на Съюза.

73. Съгласно по-новата практика на Съда обаче този принцип задължава и националните юрисдикции във възможно най-голяма степен да тълкуват вътрешното си право по начин, съответстващ на правото на Съюза. Следователно при прилагането на националното право тези юрисдикции са длъжни да го тълкуват във възможно най-голяма степен с оглед на текста и целта на разглежданата разпоредба на правото на Съюза, като вземат предвид цялото вътрешно право и прилагат признатите от последното тълкувателни методи, за да се гарантира пълната ефективност на тази разпоредба и да се достигне до разрешение, съответстващо на преследваната с нея цел. Задължението за съответстващото тълкуване на националното право обаче има известни ограничения, и по-специално не би могло да служи за основа на тълкуване contra legem на националното право [42].

[42] За първи път в решение от 24 юни 2019 г., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, т. 57). Вж. също решения от 9 април 2024 г., Profi Credit Polska (Ново разглеждане на дело, приключило с влязъл в сила съдебен акт) (C-582/21, EU:C:2024:282, т. 57), от 7 март 2024 г., Die Länderbahn и др. (C-582/22, EU:C:2024:213, т. 59 и 60) и от 27 април 2023 г., M. D. (Забрана за влизане в Унгария) (C-528/21, EU:C:2023:341, т. 99). Все още без позоваване на принципа на предимство вж. правилното според мен решение от 8 ноември 2016 г., Огнянов (C-554/14, EU:C:2016:835, т. 59: „[…] Това задължение за съответстващо тълкуване на националното право всъщност е присъщо за системата на Договора за функционирането на Европейския съюз, доколкото дава възможност на националните юрисдикции в рамките на своята компетентност да осигурят пълната ефективност на правото на Съюза, когато се произнасят по споровете, с които са сезирани“).

74. В това отношение е достатъчно да се отбележи, че предвид изложеното в точка 63 и сл. по-горе и при условие че запитващата юрисдикция извърши проверка, тълкуването на непълните, ако не и противоречиви разпоредби на член 485 от Законодателен декрет № 297/94 в съответствие с членове 20 и 21 от Хартата и евентуално с клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение не изглежда напълно изключено. Вярно е, че в текста на тази национална разпоредба не се споменават изрично официално приравнените училища; въпреки това е безспорно, че тези училища произхождат от експлицитно посочените в него приравнени на държавните начални училища и акредитирани средни училища. Член 1 *bis*, параграф 1 от Законодателен декрет № 250/2005, който вече е класифицирал и последно посочените училища като официално приравнени училища (вж. т. 66 по-горе), също би могъл да е в подкрепа на такова тълкуване в съответствие с правото на Съюза.

75. Ако в настоящия случай не е възможно тълкуване в съответствие с правото на Съюза, което запитващата юрисдикция следва да провери, трябва да се вземе предвид принципът на предимство на прилагането.

76. Съгласно постоянната съдебна практика принципът на предимство на правото на Съюза задължава компетентния национален съд да гарантира пълното действие на изискванията на правото на Съюза по отнесения до него спор, като при необходимост сам вземе решение да остави без приложение всяка национална уредба или практика, дори да е по-късна, която противоречи на разпоредба от правото на Съюза с директен ефект, без да е необходимо да иска или да изчаква премахването на тази национална уредба или практика по законодателен или друг конституционен ред [43].

77. От практиката на Съда следва, че правната защита, която по силата на член 21 от Хартата във връзка с принципа на предимство трябва да се предостави на работниците в случай на забранена от правото на Съюза дискриминация, изисква за целите на ефективното спазване на принципа на равенство до приемането на мерки за възстановяване на равното третиране на категорията лица в по-неблагоприятно положение да се предоставят същите предимства като тези, от които се ползват лицата в привилегированата категория. По този начин лицата в по-неблагоприятно положение трябва да бъдат поставени в същото положение като лицата, които се ползват от съответната привилегия. В тази хипотеза националният съд е длъжен да не прилага дискриминационната национална разпоредба, без да е необходимо да иска или да изчаква нейната предварителна отмяна от законодателя, и да приложи по отношение на групата лица, които се намират в неравностойно положение, същия режим като този, от който се ползват лицата от другата категория. Той има това задължение независимо от наличието във вътрешното право на разпоредби, които му дават компетентност да направи това, доколкото е налице валидна референтна система [44].

[43] В този смисъл решения от 28 януари 2025 г., ASG 2 (C-253/23, EU:C:2025:40, т. 90 и цитираната съдебна практика), от 9 април 2024 г., Profi Credit Polska (Ново разглеждане на дело, приключило с влязъл в сила съдебен акт) (C-582/21, EU:C:2024:282, т. 57), от 7 март 2024 г., Die Länderbahn и др. (C-582/22, EU:C:2024:213, т. 61), и от 27 април 2023 г., M. D. (Забрана за влизане в Унгария) (C-528/21, EU:C:2023:341, т. 100 и 101 досежно пряко приложима разпоредба от директива). По отношение на пряката приложимост на член 47 от Хартата във връзка с клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение, вж. решение от 20 февруари 2024 г., X (Липса на основания за прекратяване) (C-715/20, EU:C:2024:139, т. 80 и 81 и цитираната съдебна практика).

[44] В този смисъл малко по-обстоятелствено формулираните решения от 22 януари 2019 г., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, т. 78—81), и от 9 март 2017 г., Милкова (C-406/15, EU:C:2017:198, т. 66—68).

78. В настоящия случай обаче такава референтна система е предвидена именно в член 485 от Законодателен декрет № 297/94. Това би изисквало от националния съд да остави без приложение тази разпоредба само доколкото съгласно досегашната национална административна и съдебна практика тя не позволява вземането предвид на прослужените периоди в официално приравнени училища.

79. Следователно резултатът от прилагането на принципа на предимство би бил същият като този от допълнителното тълкуване на тази разпоредба в съответствие с правото на Съюза — тълкуване, съгласно което тя задължително обхваща и официално приравнените училища.

80. Ето защо, ако в настоящия случай Съдът признае наличието на неравно третиране, запитващата юрисдикция ще трябва да тълкува или прилага член 485 от Законодателен указ № 297/94 по начин, който да гарантира, че при назначаване в държавно училище се вземат предвид за целите на определянето на трудовия стаж и класирането в категория възнаграждение и прослужените периоди в официално приравнени училища в рамките на срочни трудови правоотношения.

81. Според мен обаче подобно заключение би било погрешно, тъй като считам член 20 и член 21, параграф 1 от Хартата в настоящия случай за неприложими. Поради това ми се струва, че в такъв случай единствено италианският законодател, респ. италианските съдилища могат да осуетят или санкционират по реда на италианското (конституционно) право евентуална дискриминация по-специално на преподавателите (на срочен и на постоянен трудов договор) в официално приравнените училища, в приравнените на държавните начални училища и в държавните училища.

V. Заключение

82. Ето защо предлагам на Съда да отговори на поставените от Tribunale civile di Padova (Първоинстанционен съд Падуа, Италия) преюдициални въпроси по следния начин:

„Конкретната забрана за дискриминация по клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение за срочната работа, сключено на 18 март 1999 г., приложено към Директива 1999/70/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 г., както и общите принципи на правото на Съюза на равно третиране и недопускане на дискриминация, залегнали в членове 20 и 21 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като тази на член 485 от Законодателен декрет № 297/94, доколкото тази разпоредба не взема предвид прослужените периоди в официално приравнени училища на служители на срочен трудов договор за целите на определянето на трудовия стаж и класирането в категория възнаграждение при назначаването им за неопределено време в държавно училище“.