Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

3 юни 2021 година*

„Преюдициално запитване — Социална политика — Директива 1999/70/ЕО — Рамково споразумение за срочната работа, сключено между Европейската конфедерация на профсъюзите (CES), Съюза на индустриалците в Европейската общност (UNICE) и Европейския център на предприятията с държавно участие (CEEP) — Клауза 5 — Последователни срочни трудови договори или правоотношения — Злоупотреба — Предохранителни мерки — Срочни трудови договори в публичния сектор — Университетски изследователи“

По дело C-326/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио, Италия) с акт от 28 ноември 2018 г., постъпил в Съда на 23 април 2019 г., в рамките на производство по дело

EB

срещу

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca — MIUR,

Università degli Studi „Roma Tre“,

при участието на:

Federazione Lavoratori della Conoscenza — CGIL (FLC-CGIL),

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

Anief — Associazione Professionale e Sindacale,

Confederazione Generale Sindacale,

Cipur — Coordinamento Intersedi Professori Universitari di Ruolo,

СЪДЪТ (седми състав),

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

генерален адвокат: M. Bobek,

* Език на производството: италиански.

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за EB, от F. Dinelli и G. Grüner, avvocati,

– за Università degli Studi „Roma Tre“, от L. Torchia, avvocata,

– за Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) и Federazione Lavoratori della Conoscenza — CGIL (FLC-CGIL), от F. Americo, I. Barsanti Mauceri и A. Andreoni, avvocati,

– за Anief — Associazione Professionale e Sindacale, от S. Galleano, V. De Michele и W. Miceli, avvocati,

– за Confederazione Generale Sindacale, от T. M. de Grandis и V. De Michele, avvocati,

– за Cipur — Coordinamento Intersedi Professori Universitari di Ruolo, от M. E. Albé, avvocata,

– за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от C. Colelli и L. Fiandaca, avvocati dello Stato,

– за Европейската комисия, от G. Gattinara и M. van Beek, в качеството на представители,

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

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на клауза 5 от Рамковото споразумение относно 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 спор между EB, университетски изследовател, и Presidenza del Consiglio dei Ministri (председател на Министерския съвет, Италия), Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (Министерство на просветата, висшето образование и научните изследвания, Италия) и Università degli Studi „Roma Tre“ (наричан по-нататък „Университетът“) по повод на отказа да се продължи срочният му трудов договор отвъд предвидения по закон срок, с което да се преобразува в договор за неопределено време, или той да бъде вписан като асоцииран преподавател.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 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“.

4 Втора алинея от преамбюла на Рамковото споразумение гласи, че страните по него „приемат, че договори[те за неопределено време] са и ще продължават да бъдат общата форма на трудово правоотношение между работодатели и работници [и] че срочните трудови договори отговарят, в определени обстоятелства, на нуждите и на работодателите и на работниците“.

5 Съгласно клауза 1 от Рамковото споразумение:

„Целта на [това] 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“.

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

„[По смисъла на настоящото споразумение:]

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

[…]“.

7 Клауза 4, точка 1 от Рамковото споразумение, озаглавена „Принцип на недискриминация“, гласи следното:

„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 за сравнение, само защото имат срочен договор или правоотношение, освен ако различното третиране не е оправдано от обективни причини“.

8 Клауза 5 от същото Рамково споразумение, озаглавена „Мерки за предотвратяване на злоупотребата“, гласи:

„1. За да предотвратят злоупотреба, която произтича от използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения, държавите членки, след консултация със социалните партньори в съответствие с националното законодателство, колективните трудови договори или практика, и/или социалните партньори, когато няма еквивалентни правни мерки за предотвратяване на злоупотребата, въвеждат, по начин, който отчита специфичните сектори и/или категории работници, една или повече от следните мерки:
а) обективни причини, които оправдават подновяването на такива договори или правоотношения;
б) максималната обща продължителност на последователните срочни трудови договори или правоотношения;
в) броят на подновяванията на такива договори или правоотношения.

2. Държавите членки след консултация със социалните партньори и/или социалните партньори, когато е подходящо, определят при какви условия срочните трудови договори или правоотношения:
а) се приемат за „последователни“;
б) се приемат за договори или правоотношения с неопределена продължителност“.

9 Клауза 8 от посоченото Рамково споразумение, озаглавено „Разпоредби относно приложението“, предвижда:

„1. Държавите членки и/или социалните партньори могат да поддържат или въведат по-благоприятни разпоредби за работниците от предвидените в настоящото [Рамково] споразумение.

[…]“.

Италианското право

10 Член 24 от legge n° 240 — Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario (Закон № 240 за приемане на правила относно организацията на университетите, академичния състав и назначаването, както и оправомощаване на правителството за повишаване на качеството и ефективността на университетската система) от 30 декември 2010 г. (редовна притурка към GURI, бр. 10 от 14 януари 2011 г., наричан по-нататък „Закон № 240/2010“), озаглавен „Изследователи на срочни договори“, предвижда:

„1. В зависимост от наличните средства в рамките на финансовото планиране университетите могат да сключват срочни трудови договори за изследователска, преподавателска, допълваща преподавателска дейност и предоставяне на студентски услуги. Въз основа на правилника на университета договорът определя условията и реда за упражняване на преподавателска, допълваща преподавателска дейност и предоставяне на студентски услуги, както и на изследователска дейност.

2. Кандидатите се избират чрез публични процедури за подбор, организирани на основание на приет от университетите правилник по смисъла на Закон № 168 от 9 май 1989 г. при спазване на принципите, установени в Европейската харта на изследователя, приложена към Препоръката на Комисията от 11 март 2005 г. (2005/251/ЕО) […].

3. Договорите имат следните характеристики:

a) договори за срок от три години, които могат да бъдат продължени еднократно и само за две години след положителна оценка на преподавателската и изследователска дейност, извършвана според условия, критерии и параметри, определени с наредба от министъра; тези договори могат да се сключват и с едно и също лице в различни институции;

b) тригодишни договори, предназначени само за кандидатите, които са се възползвали от договорите, посочени в буква a), или които са получили национална научната хабилитация за длъжност преподавател от първо или второ ниво във висше училище съгласно член 16 от настоящия закон, или притежават медицинска специалност, или които в продължение на най-малко три години, макар и непоследователни, са получавали безвъзмездни средства за научни изследвания по смисъла на член 51, параграф 6 от Закон № 449 от 27 декември 1997 г., безвъзмездни средства за научни изследвания по член 22 от настоящия закон или постдокторантски стипендии по член 4 от Закон № 398 от 30 ноември 1989 г., или са се възползвали от сходни договори, безвъзмездни средства или стипендии в чуждестранни университети.

[…]

5. В зависимост от наличните средства в рамките на финансовото планиране през третата година от договора, посочен в параграф 3, буква b), университетът оценява титуляря на договора, който е получил научна хабилитация по член 16, за да бъде включен в списъка с асоциирани преподаватели по член 18, параграф 1, буква e). При положителна оценка след изтичане на договора титулярят на този договор се включва в списъка на асоциираните преподаватели. Оценяването се извършва в съответствие със стандартите за качество, признати на международно равнище, определени в правилника на университета, по критериите, установени с наредба от министъра. С финансовото планиране по член 18, параграф 2 се осигуряват необходимите средства при положителна оценка. Процедурата се публикува на уебсайта на университета.

[…]“.

11 Член 20 от decreto legislativo n° 75 — Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (Законодателен декрет № 75 за изменение и допълнение на Законодателен декрет № 165 от 30 март 2001 г. в съответствие с член 16, параграф 1, буква a) и параграф 2, букви b), c), d) и e), и с член 17, параграф 1, букви a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) и z) от Закон № 124 от 7 август 2015 г. относно реорганизацията на публичните административни структури) от 25 май 2017 г. (GURI, бр. 130 от 7 юни 2017 г.), озаглавен „Преодоляване на срочната заетост в публичната администрация“ (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 75/2017“), гласи:

„1. За борба с несигурния характер на заетостта, за намаляване на използването на договори с ограничен срок и за остойностяване на професионалните умения, придобити от персонала на срочен трудов договор, през периода 2018—2020 г. административните структури могат, в

съответствие с тригодишния план относно потребностите съгласно член 6, параграф 2 и като посочат финансовото покритие, да наемат за неопределено време неръководни служители, които отговарят на следните изисквания:

a) са на работа след датата на влизане в сила на Закон № 124 от 2015 г. по срочни договори в администрацията, която извършва назначаването, а в случая на общинските администрации — изпълняват функции под формата на обединения, включително в административни структури, чиито услуги са обединени;

b) са назначени за определен срок във връзка със същите дейности с проведен конкурс, дори в други структури на публичната администрация, различни от тази, която извършва назначаването;

c) към 31 декември 2017 г. са работили в администрацията по буква a), която извършва назначаването, най-малко три години, макар и с прекъсване, през последните осем години.

2. В същия период, 2018—2020 г., административните структури могат, в съответствие с тригодишния план относно потребностите по член 6, параграф 2 и при спазване на гаранцията за адекватен външен достъп, след посочване на финансовото покритие, да провеждат конкурсни процедури при запазване на 50 % от свободните длъжности за неръководни служители, които отговарят на следните изисквания:

a) след влизане в сила на Закон № 124 от 2015 г. имат сключени гъвкави трудови договори с администрацията, обявяваща конкурса;

b) към 31 декември 2017 г. са работили по договор в администрацията, обявяваща конкурса, в продължение най-малко на три години, дори и с прекъсване, през последните осем години.

[…]

8. Административните структури могат да продължават гъвкавите трудови правоотношения с лицата, участващи в процедурите по параграфи 1 и 2, до приключването им, в рамките на наличните ресурси по смисъла на член 9, параграф 28 от Декрет-закон № 78 от 31 май 2010 г., преобразуван с изменения със Закон № 122 от 30 юли 2010 г.

9. Настоящият член не се прилага при назначаването на преподавателски, образователен, както и на административен, технически и помощен персонал (ATA) в държавните училища и образователни институции. […] Настоящият член не се прилага и по отношение на договорите за предоставяне на персонал на публични административни структури“.

12 Член 5, параграф 4bis от decreto legislativo nº 368 — Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (Законодателен декрет № 368 за транспониране на 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) от 6 септември 2001 г. (GURI, бр. 235 от 9 октомври 2001 г.) (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 368/2001“), с който Директива 1999/70 е транспонирана в италианската правна система, е гласял:

„Без да се засяга правната уредба на последователните договори по предходните параграфи, когато в резултат на последователни срочни договори за упражняването на равностойни функции трудовото правоотношение между същия работодател и същия работник или служител

надхвърли общо тридесет и шест месеца, включително с продължаванията и подновяванията, независимо от периодите на прекъсване между два договора, трудовото правоотношение се счита за трудово правоотношение за неопределено време по смисъла на параграф 2 […]“.

13 Тази разпоредба е възпроизведена по същество и оставена в сила с член 19 от decreto legislativo n° 81 — Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (Законодателен декрет № 81 относно системната уредба на трудовите договори и за изменение на правната уредба относно задълженията във връзка с полагане на труд съгласно член 1, параграф 7 от Закон № 183 от 10 декември 2014 г.) от 15 юни 2015 г. (редовна притурка към GURI, бр. 144 от 24 юни 2015 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 81/2015“), озаглавен „Определяне на срока и максимална продължителност“, в сила от 25 юни 2015 г. По силата на тази разпоредба след надхвърляне на ограничението от 36 месеца, независимо дали става въпрос за един-единствен договор или за последователни договори, сключени за изпълнение на функции от едно и също ниво и с един и същ правен статут, „договорът се преобразува в договор за неопределено време, считано от датата на това превишаване“.

14 Съгласно член 10, параграф 4bis от Законодателен декрет № 368/2001 обаче член 5, параграф 4bis от този законодателен декрет не се прилага в някои случаи. Разглежданият в главното производство договор попада в тези случаи по силата на член 29, параграф 2, буква d) от Законодателен декрет № 81/2015, тъй като тази разпоредба предвижда изрично, сред изключенията от приложното поле на член 5, параграф 4bis от Законодателен декрет № 368/2001, срочните договори, сключени съгласно Закон № 240/2010.

15 Освен това член 29, параграф 4 от Законодателен декрет № 81/2015 предвижда, че разпоредбите на член 36 от Decreto legislativo n. 165 — Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Законодателен декрет № 165 относно общите правила за организация на работата в структурите на публичната администрация) от 30 март 2001 г. (редовна притурка към GURI, бр. 106 от 9 май 2001 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 165/2001“) остават непроменени.

16 Член 36 от Законодателен декрет № 165/2001, изменен със Законодателен декрет № 75/2017, озаглавен „Служители на срочен договор или назначени по гъвкави трудови правоотношения“, предвижда:

„1. За задоволяване на своите текущи нужди структурите на публичната администрация наемат лица на работа изключително чрез сключване на трудови договори за неопределено време […]

[…]

5. Във всички случаи нарушаването от страна на структурите на публичната администрация на императивните разпоредби относно назначаването или наемането на работници и служители не може да води до възникване на трудови правоотношения за неопределено време с тези структури, като това не засяга евентуалната отговорност и санкции за тях. Заинтересованият работник или служител има право на обезщетение за вредите, произтичащи от полагането на труд в нарушение на императивни разпоредби […].

[…]

5 quater Срочните трудови договори, сключени в нарушение на настоящия член, са нищожни и ангажират отговорността на администрацията. Ръководните длъжностни лица, които действат в нарушение на разпоредбите на настоящия член, също носят отговорност по смисъла на член 21. На ръководно длъжностно лице, отговорно за нередности при използването на гъвкави условия на заетост, не се предоставя премия за постигане на резултати“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

17 На 1 декември 2012 г. ЕВ е назначен в Университета като изследовател за срок от три години по договор, сключен на основание член 24, параграф 3, буква а) от Закон № 240/2010 (наричан по-нататък „договор от тип А“). Такъв договор може да бъде продължен само еднократно, за не повече от две години.

18 През октомври 2014 г. ЕВ получава национална научна хабилитация за преподавател от второ ниво във висше училище по смисъла на член 16 от този закон, която удостоверява, че титулярят ѝ притежава необходимите научни квалификации за участие в някои университетски конкурси.

19 Безспорно е, че когато ЕВ е все още на работа, в съответствие с член 24, параграф 6 от Закон № 240/2010, който позволява в продължение на осем години, считано от влизането в сила на този закон, в списъка на преподавателите от второ ниво във висши училища да се включват изследователи, наети на работа въз основа на договор за неопределено време, работещи в университет и получили национална научна хабилитация, Университетът започва такава процедура по вписване, от която се възползват двама изследователи в същата област като ЕВ, назначени по такива договори. ЕВ обаче не е имал право да участва в тази процедура, тъй като е бил назначен по срочен договор, макар да разполага с научна хабилитация.

20 Шест месеца преди изтичането на срока на договора му, който е до 1 декември 2015 г., ЕВ иска неговото продължаване, което е осъществено на 24 ноември 2015 г., считано от 1 декември 2015 г. за срок от две години.

21 На 8 ноември 2017 г., преди изтичането на продължения му договор, ЕВ иска продължаване на същия на основание член 20, параграф 8 от Законодателен декрет № 75/2017, за да бъде преобразувано срочното му трудово правоотношение в трудов договор за неопределено време. В това отношение той изтъква, че тази разпоредба се прилага и за преподавателския състав във висшите училища. Освен това от 2018 г. ЕВ иска започване на процедурата за трайно установяване на заетост, предвидена в член 20, параграф 1 от този законодателен декрет.

22 С докладна записка от 21 ноември 2017 г. Университетът отхвърля исканията на ЕВ, като поддържа, от една страна, че член 20, параграф 8 от Законодателен декрет № 75/2017 не се прилага по отношение на университетските изследователи, назначени по срочен договор, и от друга страна, че член 29 от Законодателен декрет № 81/2015 не допуска прилагането на процедура, предвидена за назначаване на изследователи по договор за неопределено време.

23 ЕВ сезира запитващата юрисдикция не само с жалба срещу това решение, но иска и отмяна на циркулярно писмо № 3/2017, прието от Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione (министър на модернизацията и публичната администрация), според което Законодателен декрет № 75/2017 не се прилага за изследователи, наети по срочен трудов договор. Освен това той иска да му бъде признато правото да бъде нает за неопределено време или да бъде допуснат до процедура по оценяване, за да бъде назначен като асоцииран преподавател съгласно член 24, параграф 5 от Закон № 240/2010.

24 В подкрепа на искането си ЕВ изтъква по-специално че член 20 от Законодателен декрет № 75/2017 трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага и за трудови правоотношения с публичноправен режим, а следователно и за трудовото правоотношение на изследовател от тип А, тъй като Рамковото споразумение не допуска различно тълкуване, каквото е наложено с циркулярно писмо № 3/2017.

25 Освен това ЕВ поддържа, че изключването на неговия договор от правилото, което предвижда автоматично преобразуване на срочен договор, продължен с повече от 36 месеца, в договор за неопределено време — изключване, предвидено в член 29, параграф 2, буква d) от Законодателен декрет № 81/2015 — е несъвместимо с Рамковото споразумение, доколкото не съществуват обективни причини, които могат да обосноват възможността изследовател да бъде наеман на работа за определен срок, особено в случай че съответната длъжност се изпълнява над три години, какъвто именно е случаят на жалбоподателя в главното производство.

26 ЕВ изтъква също, че като не позволява на изследователи, назначени по срочен договор, които, както самия той, са получили изискваната университетска квалификация, за да могат да бъдат назначени като „асоциирани преподаватели“, да преминат оценяване, за да бъдат назначени като асоциирани преподаватели, член 24, параграф 3 от Закон № 240/2010 противоречи на принципа на недопускане на дискриминация, прогласен в клауза 4 от Рамковото споразумение.

27 Накрая, ЕВ се позовава на принципа на равностойност, по силата на който при липсата на национално правило, което да е по-благоприятно за категорията изследователи, към която принадлежи, следвало да се приложат разпоредбите относно частния сектор — като тези, които предвиждат автоматично преобразуване на срочния трудов договор, продължен с над 36 месеца, в трудов договор за неопределено време — както и разпоредбите, приложими към категории работници на срочни договори в публичния сектор, които, подобно на преподавателите в училищата, могат да се ползват от определена форма на стабилизиране на трудовото си правоотношение благодарение на подходящи процедури в съответствие с член 20 от Законодателен декрет № 75/2017.

28 На свой ред Университетът подчертава, че член 20 от Законодателен декрет № 75/2017 не се прилага за университетските изследователи по силата на разпоредбите на член 3, параграф 2 от Законодателен декрет № 165/2001. В това отношение Университетът поддържа, че тази разпоредба не води до дискриминация спрямо другите изследователи, които не попадат в категорията на служителите, наети в публичния сектор.

29 Освен това Университетът припомня, че разликата в третирането между категориите по член 24, параграф 3, букви a) и b) от Закон № 240/2010 е оправдана, тъй като изследователите, за които се отнася буква b) от тази разпоредба, са с по-голям опит.

30 Запитващата юрисдикция счита, че що се отнася до изследователите, наети по договор от тип A съгласно член 24, параграф 1 и параграф 3, буква a) от Закон № 240/2010, използването на такива срочни договори може да бъде неправомерно и изпитва съмнения относно съвместимостта с клауза 5 от Рамковото споразумение на изключването — което произтича от член 29, параграф 2, буква d) от Законодателен декрет № 81/2015 — на възможността за преобразуване на договор като сключения между ЕВ и Университета в договор за неопределено време. В това отношение тя се позовава по-специално на решение от 14 септември 2016 г., Martínez Andrés и Castrejana López (C-184/15 и C-197/15, EU:C:2016:680), в което Съдът приема, че забраната за преобразуване на срочен трудов договор в договор за неопределено време е в съответствие с Рамковото споразумение само ако е възможно да се прибегне до друга ефективна мярка, за да се санкционира по подходящ начин злоупотребата с последователни срочни трудови договори.

31 Според запитващата юрисдикция подобна алтернативна мярка не съществува, тъй като обезщетението за вредите, които жалбоподателят в главното производство би могъл да получи, се свежда до заплащането на фиксирана сума, която не е съразмерна на действителния размер на претърпяната вреда. При тези обстоятелства ЕВ се оказва в положение, при което вътрешният правен ред не предвижда никаква форма на санкция за злоупотребата със срочни договори, както по делото, по което е постановено решение от 25 октомври 2018 г., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859).

32 Освен това запитващата юрисдикция иска да установи дали член 24, параграф 1 и параграф 3, буква а) от Закон № 240/2010 е съвместим с Рамковото споразумение, тъй като тази разпоредба ограничава срока на договорите с изследователи до три години, с евентуално продължаване за две години, като по този начин позволява систематичното използване на срочни договори, при положение че тяхното подновяване би трябвало да бъде оправдано поради обективни причини.

33 С оглед на тези обстоятелства Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио, Италия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допуска ли, предвид принципа на равностойност, клауза 5, озаглавена „Мерки за предотвратяване на злоупотребата“, от Рамковото споразумение, […] въпреки че не съществува общо задължение за държавите членки да предвидят преобразуването на срочните договори в договори с неопределена продължителност, национална правна уредба като тази по член 29, параграф 2, буква d)[, член 29,] параграф 4 от Законодателен декрет № 81/2015 и член 36, параграфи 2 и 5 от Законодателен декрет № 165/2001, която изключва за университетските изследователи, назначени по срочен договор за три години, който може да бъде продължен с две години съгласно член 24, параграф 3, буква а) от Закон № 240/2010, възможността за последващо установяване на правоотношение с неопределена продължителност?

2) Допуска ли, предвид принципа на равностойност, клауза 5, озаглавена „Мерки за предотвратяване на злоупотребата“, от Рамковото споразумение, […] въпреки че не съществува общо задължение за държавите членки да предвидят преобразуването на срочните договори в договори с неопределена продължителност, национална правна уредба като тази по член 29, параграф 2, буква d) и [член 29,] параграф 4 от Законодателен декрет № 81/2015 и член 36, параграфи 2 и 5 от Законодателен декрет № 165/2001, да се прилага от националните съдилища на съответната държава членка по такъв начин, че право на запазване на трудовото правоотношение се предоставя на лица, наети от публичната администрация по гъвкав трудов договор съгласно трудовото законодателство, без като цяло да се признава на служителите, наети за определен срок от тази администрация в рамките на публичноправен режим, след като не съществува (по силата на горепосочените национални разпоредби) друга ефикасна мярка в националната правна система за санкциониране на подобни злоупотреби срещу работниците или служителите?

3) Допуска ли, предвид принципа на равностойност, клауза 5, озаглавена „Мерки за предотвратяване на злоупотребата“, от Рамковото споразумение, […] въпреки че не съществува общо задължение за държавите членки да предвидят преобразуването на срочните договори в договори с неопределена продължителност […] национална правна уредба като тази по член 24, параграфи 1 и 3 от Закон № 240/2010, която предвижда сключването и продължаването на срочни договори между изследователи и университети общо за срок от пет години (три години с възможност за продължаване с две години), като поставя сключването в зависимост от условието да се извърши „[в] зависимост от наличните средства в рамките на финансовото планиране за научноизследователска, преподавателска, допълваща преподавателска дейност и услуги за студентите“, а продължаването в зависимост от „положителна оценка на преподавателската и научноизследователска дейност“, без да определя обективни и прозрачни критерии за проверка дали сключването и продължаването на такива договори действително отговарят на реална потребност, дали те са подходящи и необходими за постигане на преследваната цел, и следователно съдържа сериозен риск да се установят злоупотреби при използването на този вид договори, поради което тази уредба може да се окаже несъвместима с обхвата и полезния ефект на Рамковото споразумение?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта

34 Университетът изтъква, че преюдициалните въпроси са явно недопустими. От една страна, те били чисто хипотетични и явно ирелевантни за разрешаването на спора в главното производство, тъй като от акта за преюдициално запитване следвало, че запитващата юрисдикция няма никакво съмнение относно тълкуването, което следва да се даде на разглежданата в главното производство национална правна уредба. От друга страна, тази юрисдикция не изложила причините, поради които има въпроси относно тълкуването на правото на Съюза, което не само противоречало на член 94 от Процедурния правилник на Съда, поради което тези въпроси трябвало да се считат за недопустими и на това основание, но и нарушавало правото на защита на Университета.

35 В това отношение е важно да се припомни, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС сътрудничество между Съда и националните юрисдикции само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (решение от 25 ноември 2020 г., Sociálna poisťovňa, C-799/19, EU:C:2020:960, т. 43).

36 Тези въпроси, 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 запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза или проверката на валидността му 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, както и да разбере защо националната юрисдикция смята, че се нуждае от отговорите на тези въпроси, за да реши висящия пред нея спор (решение от 2 февруари 2021 г., Consob, C-481/19, EU:C:2021:84, т. 29 и цитираната съдебна практика).

37 В случая следва да се отбележи, от една страна, че преюдициалното запитване отговаря на критериите, предвидени в член 94 от Процедурния правилник. Всъщност това запитване съдържа необходимите уточнения относно релевантните факти и предмета на спора в главното производство. В запитването е изложено и съдържанието на разпоредбите от националното право, които според запитващата юрисдикция са приложими по делото в главното производство. Запитващата юрисдикция посочва също, от една страна, причините, поради които има въпроси относно тълкуването на определени разпоредби от правото на Съюза, и от друга страна, установената от нея връзка между това тълкуване и евентуално приложимото в главното производство национално законодателство. Тази информация предоставя на италианското правителство, както и на другите заинтересовани страни, възможност да представят становища съгласно член 23 от нашия Статут, което се доказва по-специално от представените от университета становища.

38 От друга страна, от тази информация е видно, че запитващата юрисдикция е доказала връзката, която съществува между исканото тълкуване на Рамковото споразумение и действителността и предмета на спора в главното производство. Освен това с оглед на посочената информация

следва да се приеме, че поставените на Съда въпроси нямат хипотетичен характер и че Съдът разполага с всички необходими данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора си на тези въпроси.

39 При тези обстоятелства поставените преюдициални въпроси са допустими.

По същество

40 В самото начало следва да се отбележи, че с първите си два въпроса запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали липсата на мерки за санкциониране на злоупотребата със срочни договори като разглеждания в главното производство е съвместима с клауза 5 от Рамковото споразумение. От своя страна третият въпрос е дали тази разпоредба не допуска използването на такива срочни договори, тъй като е налице злоупотреба.

41 Като се има предвид, че разглеждането на необходимостта от мерки, целящи санкциониране на злоупотребата със срочни договори, предполага наличието на такава злоупотреба, на първо място следва да се разгледа третият преюдициален въпрос.

По третия въпрос

42 С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали клауза 5 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която във връзка с назначаването на университетски изследователи предвижда сключването на срочни договори за срок от 3 години с възможност за еднократно продължаване за не повече от две години, като изисква, от една страна, за сключването на такива договори да е изпълнено условието за наличие на средства „в рамките на финансовото планиране за научноизследователска, преподавателска, допълваща преподавателска дейност и услуги за студентите“, и от друга страна, за продължаването на тези договори да е налице „положителна оценка на преподавателската и научноизследователска дейност“, без обаче да определя обективни и прозрачни критерии за проверка дали сключването и продължаването на такива договори действително отговарят на реална потребност и дали те са подходящи и необходими за постигане на преследваната цел.

43 Следователно третият въпрос се състои от две части, едната относно сключването на разглеждания в главното производство договор, а другата относно продължаването на този договор.

44 В това отношение следва да се припомни, че член 24, параграф 3 от Закон № 240/2010 предвижда два вида договори за университетските изследователи, като по този начин заменя предходната правна уредба, която е предоставяла на тези лица постоянна длъжност след успешно преминаване на първоначален изпитателен срок от три години, а именно, от една страна, договора от тип A, и от друга страна, договора по член 24, параграф 3, буква b) от Закон № 240/2010 (наричан по-нататък „договорът от тип Б“). Последните договори също се сключват за срок от три години.

45 Макар да е вярно, че за двете категории университетски изследователи процедурата за подбор води до сключването на срочен договор, а именно с продължителност от три години, от акта за преюдициално запитване е видно, че все пак съществуват разлики между посочените видове договори.

46 Всъщност сключването на договор от тип А зависи от наличието на средства за извършване на изследователски, образователни, допълващи образователни дейности и услуги за студентите. Такъв договор може да бъде продължен еднократно за период от две години след положителна оценка на научната дейност, извършена от заинтересованото лице. За сметка на това договорът от тип Б не може да бъде продължен, но след изтичането на този период и в зависимост от резултата от подходящо оценяване, на изследователя може да бъде предложена длъжност като асоцииран преподавател, която се заема по договор за неопределено време.

47 Условията за достъп до договор като университетски изследовател също са различни. За договорите от тип А е достатъчна докторска степен, еквивалентна университетска степен или диплом за медицинска специалност. При договорите от тип Б са необходими опит като изследовател съгласно член 24, параграф 3, буква а) от Закон № 240/2010, хабилитация като преподавател от първо или второ ниво във висше училище, период на преминато медицинско обучение или поне три години в различни университети с предоставени безвъзмездни средства за научни изследвания или стипендия за обучение.

48 Следователно сключването на договор от тип А осигурява достъп до договор от типа Б. Така университетският изследовател може да продължи академичната си кариера, като премине от договор от тип А към договор от тип Б, което впоследствие му дава възможност да бъде назначен като асоцииран преподавател. Такова назначаване обаче зависи от резултата от подходящо оценяване и следователно не е автоматично.

49 От това следва, че основната разлика между предвидените понастоящем две категории университетски изследователи се състои в това, че изследователите по член 24, параграф 3, буква а) от Закон № 240/2010 нямат пряк достъп в рамките на кариерата си до длъжността асоцииран преподавател, докато посочените в буква b) от тази разпоредба лица имат пряк достъп до нея.

50 В случая ЕВ е бил назначен като успешно преминал процедура за подбор, организирана по силата на член 24 от Закон № 240/2010 и следователно след положителна оценка, отчитаща „наличните средства в рамките на финансовото планиране за научноизследователска, преподавателска, допълваща преподавателска дейност и услуги за студентите“, както изисква параграф 3, буква а) от този член.

51 Следва да се припомни, че 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.

52 От текста на клауза 5 от Рамковото споразумение, както и от постоянната съдебна практика обаче следва, че тази клауза намира приложение единствено при наличието на последователни срочни трудови договори или правоотношения (решения от 22 януари 2020 г., Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, т. 70 и от 19 март 2020 г., Sánchez Ruiz и др., C-103/18 и C-429/18, EU:C:2020:219, т. 56 и цитираната съдебна практика), поради което договор, който е първи или единствен срочен трудов договор, не попада в обхвата на клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение (решение от 11 февруари 2021 г., M. V. и др. (Последователни срочни трудови договори в публичния сектор), C-760/18, EU:C:2021:113, т. 38 и цитираната съдебна практика). В този контекст Съдът подчертава също, че Рамковото споразумение не задължава държавите членки да приемат мярка, изискваща всеки първи или единствен срочен трудов договор да е оправдан поради обективна причина (решение от 3 юли 2014 г., Fiamingo и др., C-362/13, C-363/13 и C-407/13, EU:C:2014:2044, т. 57).

53 При това положение сключването на срочен договор като договора от тип A само по себе си не попада в обхвата на клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение и следователно не попада в приложното поле на тази разпоредба.

54 За сметка на това тази разпоредба е приложима, когато договор от тип A е продължен за не повече от две години, както е предвидено в член 24, параграф 3, буква а) от Закон № 240/2010, тъй като в този случай става въпрос за два последователни срочни договора.

55 В това отношение следва да се припомни, че точка 1 от тази клауза е насочена към постигането на една от преследваните от Рамковото споразумение цели, а именно да се ограничи последователното използване на срочни трудови договори или правоотношения, което се счита за възможен източник на злоупотреби във вреда на работниците, като се предвидят известен брой разпоредби за минимална закрила, чието предназначение е да предотвратят поставянето на работниците в несигурно положение (решение от 11 февруари 2021 г., M.V. и др. (Последователни срочни трудови договори в публичния сектор), C-760/18, EU:C:2021:113, т. 36 и цитираната съдебна практика).

56 Поради това клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение задължава държавите членки с цел предотвратяване на злоупотребата при използването на последователни срочни трудови договори или правоотношения да приемат ефективно и задължително най-малко една от изброените в нея мерки, когато вътрешното им право не предвижда еквивалентни правни мерки. Така изброените в посочената клауза, точка 1, букви а)—в) мерки, три на брой, са свързани съответно с обективни причини, които оправдават подновяването на такива трудови договори или правоотношения, с максималната обща продължителност на тези последователни срочни трудови договори или правоотношения и с броя на подновяванията им (решение от 11 февруари 2021 г., M.V. и др. (Последователни срочни трудови договори в публичния сектор), C-760/18, EU:C:2021:113, т. 54 и цитираната съдебна практика).

57 В това отношение държавите членки разполагат със свобода на преценка, тъй като могат да избират дали да прибягнат до една или няколко от мерките, предвидени в клауза 5, точка 1, букви а)—в) от Рамковото споразумение, или да приложат съществуващи еквивалентни правни мерки, като същевременно отчитат нуждите на специфични сектори и/или на категории работници (решение от 11 февруари 2021 г., M.V. и др. (Последователни срочни трудови договори в публичния сектор), C-760/18, EU:C:2021:113, т. 55 и цитираната съдебна практика).

58 По този начин клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение определя обща цел за държавите членки, изразяваща се в предотвратяване на подобни случаи на злоупотреба, като същевременно им предоставя свобода на избор по отношение на начините за нейното постигане, стига да не поставят под въпрос целта или полезното действие на Рамковото споразумение (решение от 11 февруари 2021 г., M.V. и др. (Последователни срочни трудови договори в публичния сектор), C-760/18, EU:C:2021:113, т. 56 и цитираната съдебна практика).

59 В случая следва да се констатира, че член 24, параграф 3, буква а) от Закон № 240/2010 установява не само ограничение на максималния срок на срочния договор на университетските изследователи, принадлежащи към категорията на ЕВ, но и по отношение на възможния брой подновявания на този договор. По-конкретно, що се отнася до договор от тип A, този закон определя максимална продължителност на договора от три години и разрешава само еднократно продължаване с не повече от две години.

60 Следователно член 24, параграф 3 от Закон № 240/2010 съдържа две от мерките, посочени в клауза 5, точка 1 от Рамковото споразумение, а именно ограничения относно максималната обща продължителност на срочните договори и относно броя на възможните подновявания.

Запитващата юрисдикция не посочва обстоятелства, които биха могли да наведат на мисълта, че тези мерки не са достатъчни, за да предотвратят ефикасно злоупотребата със срочни договори, що се отнася до договорите от тип А.

61 Действително, като се позовава на решения от 14 септември 2016 г., Martínez Andrés и Castrejana López (C-184/15 и C-197/15, EU:C:2016:680), както и от 25 октомври 2018 г., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859), запитващата юрисдикция отбелязва, че разглежданото в главното производство национално законодателство не съдържа обективни и прозрачни критерии, които позволяват да се определи, от една страна, дали сключването и продължаването на договори от тип А са обосновани от действителни временни потребности, и от друга страна, дали сключването и продължаването се прилагат пропорционално.

62 В това отношение следва обаче да се констатира, на първо място, че за разлика от обстоятелствата по делата, по които са постановени решения от 14 септември 2016 г., Martínez Andrés и Castrejana López (C-184/15 и C-197/15, EU:C:2016:680), и от 25 октомври 2018 г., Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859), приложимото в спора в главното производство национално законодателство съдържа мерки, които съответстват на мерките, предвидени в клауза 5, точка 1, букви б) и в) от Рамковото споразумение.

63 Всъщност в тези решения проблемът, състоящ се в това да се установи дали подновяването на разглежданите по тези дела срочни договори е оправдано от обективни причини по смисъла на член 5, точка 1, буква а) от Рамковото споразумение — сред които необходимост от задоволяване на действителни и временни потребности — се поставя единствено поради липсата на мерки, попадащи в двете категории мерки, посочени в точка 59 от настоящото решение, каквито обаче са предвидени в член 24, параграф 3, буква а) от Закон № 240/2010. При това положение обстоятелството, че разглежданото в главното производство национално законодателство не съдържа уточнения относно действителния и временен характер на потребностите, които трябва да бъдат удовлетворени чрез използването на срочни договори, на което се позовава запитващата юрисдикция, е ирелевантно.

64 На второ място, следва да се приеме, че в посочените решения съответните работници са били изправени пред пълна несигурност относно продължителността на трудовото им правоотношение. За сметка на това в случая лицата, които сключват договор от тип А като сключения между ЕВ и Университета, са запознати, още преди подписването на договора, че трудовото правоотношение няма да може да продължи повече от пет години.

65 Що се отнася до ползата от стабилна заетост за работника, видно от втората алинея от преамбюла на Рамковото споразумение тя е предвидена като основен елемент от закрилата на работниците, докато само при наличието на определени обстоятелства срочните трудови договори могат да отговарят на нуждите както на работодателите, така и на работниците (решение от 11 февруари 2021 г., M. V. и др. (Последователни срочни трудови договори в публичния сектор), C-760/18, EU:C:2021:113, т. 48 и цитираната съдебна практика).

66 Прекратяването на действието на срочен договор с изследовател като този на ЕВ, назначен по трудов договор тип А, не води непременно до нестабилност на заетостта, доколкото позволява на съответния работник да придобие необходимата квалификация за получаване на договор от тип Б, който на свой ред може да доведе до трудово правоотношение за неопределено време в качеството на асоцииран преподавател.

67 На трето място, следва да се констатира, че фактът, че университетите имат постоянна потребност да наемат университетски изследователи, както, изглежда, следва от разглежданата национална правна уредба, не означава, че тази потребност не би могла да бъде задоволена чрез използването на срочни трудови договори.

68 Всъщност длъжността изследовател, изглежда, е замислена като първи етап в кариерата на научен работник, тъй като такъв изследовател във всички случаи ще еволюира към друга длъжност, а именно първоначално като асоцииран, а впоследствие като титулярен преподавател.

69 Освен това, що се отнася до обстоятелството, че двегодишното продължаване на договорите от тип A зависи от положителната оценка на извършваната преподавателска и изследователска дейност, „специфичните нужди“ на съответния сектор могат с основание да се изразяват, що се отнася до научните изследвания, в необходимостта да се осигури развитието на кариерата на различните изследователи в зависимост от съответните им заслуги, които следователно трябва да бъдат оценявани. При това положение разпоредба, която би задължила университет да сключи договор за неопределено време с изследовател, независимо от оценката на резултатите от неговата научна дейност, не би отговаряла на посочените по-горе изисквания.

70 Накрая, що се отнася до принципа на равностойност, многократно изтъкнат от запитващата юрисдикция в акта ѝ, както и от самия ЕВ, той е свързан с необходимостта да се осигури съдебна защита на правата, предоставени от правовия ред на Съюза, която да не е по-неблагоприятна от предвидената за сходни права, произтичащи единствено от националното право. Следователно този принцип не е приложим в случая, тъй като тази необходимост се отнася само до разпоредби, които имат за предмет права, предоставени от правовия ред на Съюза (вж. в този смисъл решение от 7 март 2018 г., Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, т. 39 и 40).

71 С оглед на изложените съображения в тяхната цялост на третия въпрос следва да се отговори, че клауза 5 от Рамковото споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която във връзка с назначаването на университетски изследователи предвижда сключването на срочни договори за срок от 3 години с възможност за еднократно продължаване за не повече от две години, като изисква, от една страна, за сключването на такива договори да е изпълнено условието за наличие на средства „в рамките на финансовото планиране за научноизследователска, преподавателска, допълваща преподавателска дейност и услуги за студентите“, и от друга страна, за продължаването на тези договори да е налице „положителна оценка на преподавателската и научноизследователска дейност“, без да е необходимо тази правна уредба да определя обективни и прозрачни критерии за проверка дали сключването и продължаването на такива договори действително отговарят на реална потребност и тези действия са подходящи и необходими за постигане на преследваната цел.

По първия и втория въпрос

72 Както бе посочено в точка 40 от настоящото решение, първият и вторият въпрос се отнасят до мерките за санкциониране на злоупотребата със срочни договори.

73 Както следва от отговора на третия въпрос, не е необходимо да се отговаря на първия и втория въпрос, тъй като клауза 5 от Рамковото споразумение допуска разглежданата в главното производство национална правна уредба, която следователно не поражда риск от злоупотреба със срочни договори.

По съдебните разноски

74 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 (седми състав) реши:

Клауза 5 от Рамковото споразумение относно 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 във връзка с назначаването на университетски изследователи предвижда сключването на срочни договори за срок от 3 години с възможност за еднократно продължаване за не повече от две години, като изисква, от една страна, за сключването на такива договори да е изпълнено условието за наличие на средства „в рамките на финансовото планиране за научноизследователска, преподавателска, допълваща преподавателска дейност и услуги за студентите“, и от друга страна, за продължаването на тези договори да е налице „положителна оценка на преподавателската и научноизследователска дейност“, без да е необходимо тази правна уредба да определя обективни и прозрачни критерии за проверка дали сключването и продължаването на такива договори действително отговарят на реална потребност и тези действия са подходящи и необходими за постигане на преследваната цел.

Подписи