SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 23. aprila 2009 *

V združenih zadevah od C-378/07 do C-380/07,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki jih je vložilo Monomeles Protodikeio Rethymnis (Grčija) z odločbami z dne 19., 20. in 23. julija 2007, ki so prispele na Sodišče 8. avgusta 2007, v postopkih

Kiriaki Angelidaki (C-378/07),

Anastasia Aivali,

Aggeliki Vavouraki,

Chrysi Kaparou,

Manina Lioni,

* Jezik postopka: grščina.

Evaggelia Makrygiannaki,

Eleonora Nisanaki,

Christiana Panagiotou,

Anna Pitsidianaki,

Maria Chalkiadaki,

Chrysi Chalkiadaki

proti

Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis,

in

Charikleia Giannoudi (C-379/07),

Georgios Karabousanos (C-380/07),

Sofoklis Michopoulos

proti

Dimos Geropotamou,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi A. Rosas, predsednik senata, A. Ó Caoimh, (poročevalec), J. N. Cunha Rodrigues, U. Lõhmus, sodniki, in P. Lindh, sodnica,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. oktobra 2008,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za K. Angelidaki in druge I. Koutsourakis, F. Dermitzaki in K. Tokatlidis, dikigoroi,

– za Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis M. Drymakis, dikigoros,

– za C. Giannoudi I. Zouridis, F. Dermitzaki in K. Tokatlidis, dikigoroi,

– za G. Karabousanosa in S. Michopoulosa I. Zouridis in M.-M. Tsipra, dikigoroi,

– za Dimos Geropotamou N. Michelakis, dikigoros,

– za grško vlado K. Samoni, E. Mamouna in M. Michelogiannaki, zastopnice,

– za italijansko vlado I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,

– za Komisijo Evropskih skupnosti M. Patakia in M. van Beek, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 4. decembra 2008,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago določbe 5(1) in (2) ter 8(3) okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenega 18. marca 1999 (v nadaljevanju: okvirni sporazum), ki je priloga k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP (UL L 175, str. 43).

2 Ti predlogi so bili vloženi v okviru sporov med K. Angelidaki in trinajstimi drugimi zaposlenimi in njihovim delodajalcem Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis (uprava prefekture Rethymnon) oziroma Organismos Topikis Autodioikisis Rethymnis, imenovan „Dimos Geropotamou“ (občina Geropotamos), zaradi spremembe pogodb o zaposlitvi, sklenjenih z zadnjenavedenim delodajalcem, in neobnovitve teh pogodb.

Pravni okvir

Skupnostna ureditev

3 Direktiva 1999/70 temelji na členu 139(2) ES in v členu 1 določa, da je njen „namen […] uveljaviti okvirni sporazum […], sklenjen […] med splošnimi medpanožnimi organizacijami (ETUC, UNICE in CEEP)“.

4 Iz uvodnih izjav 3, 6, 7, 13, 14, 15 in 17 te direktive ter iz prvega, drugega in tretjega odstavka preambule ter točk 3, od 5 do 8 in 10 splošnih ugotovitev okvirnega sporazuma je razvidno, da:

– mora dokončno oblikovanje notranjega trga izboljšati življenjske in delovne pogoje delavcev v Evropski skupnosti z usklajevanjem teh pogojev, pri čemer se ohranjajo izboljšave, zlasti v zvezi z oblikami zaposlovanja, ki jih ne urejajo pogodbe za nedoločen čas, da bi se doseglo boljše ravnotežje med prožnostjo delovnega časa in varnostjo delavcev;

– države članice ne morejo zadovoljivo uresničiti teh ciljev, zato so bili ocenjeni za primerne pravno zavezujoči ukrepi Skupnosti, izdelani v tesnem sodelovanju z reprezentativnimi socialnimi partnerji;

– stranke okvirnega sporazuma priznavajo, da na eni strani pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas so in bodo splošna oblika delovnih razmerij, ker prispevajo h

kakovostnemu življenju zadevnih delavcev in k izboljšanju poslovnih rezultatov, vendar pa na drugi strani pogodbe o zaposlitvi za določen čas v nekaterih okoliščinah ustrezajo potrebam delodajalcev pa tudi delavcev;

– okvirni sporazum določa splošna načela in minimalne zahteve v zvezi z delom za določen čas, pri čemer uvaja zlasti splošni okvir za zagotavljanje enake obravnave delavcev, zaposlenih za določen čas, tako da se jih ščiti pred diskriminacijo, in za preprečevanje zlorab, ki izvirajo iz veriženja delovnih razmerij za določen čas, ker ta sporazum od držav članic in socialnih partnerjev zahteva, naj podrobno določijo načine izvajanja navedenih načel ter izpolnjevanja minimalnih zahtev, da bi se upoštevala dejanskost posebnih nacionalnih razmer ter razmer v posameznih sektorjih in sezonskih poklicih;

– tako je torej Svet Evropske unije menil, da je ustrezni instrument za izvajanje okvirnega sporazuma direktiva, ker zavezuje države članice glede rezultatov, ki jih je treba doseči, prepušča pa jim izbiro oblike in načinov;

– zlasti glede izrazov, uporabljenih v okvirnem sporazumu, ki niso natančno določeni, Direktiva 1999/70 državam članicam omogoča, da jih opredelijo skladno z nacionalno zakonodajo in/ali običaji, če te opredelitve spoštujejo vsebino okvirnega sporazuma;

– je po mnenju podpisnic okvirnega sporazuma uporaba pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki temeljijo na objektivnih razlogih, način preprečevanja zlorab v škodo delavcev.

5 V skladu z določbo 1 je namen okvirnega sporazuma:

„[…]

a) izboljšati kakovost dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela nediskriminacije;

b) vzpostaviti okvir za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.“

6 Določba 2 okvirnega sporazuma določa:

„1. Ta sporazum se uporablja za delavce, zaposlene za določen čas, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor ju opredeljujejo zakoni, kolektivne pogodbe ali običaji v vsaki državi članici.

2. Po posvetovanju s socialnimi partnerji lahko države članice in/ali socialni partnerji določijo, da se ta sporazum ne uporablja za:

a) začetno poklicno usposabljanje in vajeniške programe,

b) pogodbe o zaposlitvi in delovna razmerja, ki so bila sklenjena v okviru posebnega javnega ali javno podprtega usposabljanja, programov povezovanja in poklicnega prekvalificiranja.“

7 Določba 3 tega sporazuma določa:

„1. V tem sporazumu izraz ‚delavec, zaposlen za določen čas‘ pomeni osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, sklenjeno neposredno med delodajalcem in delavcem in pri katerem je konec pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja določen z objektivnimi pogoji, kakršni so potek določenega datuma, dokončanje določene naloge ali nastop posebnega dogodka.

2. V tem sporazumu izraz ‚primerljiv delavec, zaposlen za nedoločen čas‘ pomeni osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje za nedoločen čas v istem podjetju, opravlja enako ali podobno delo/poklic, pri čemer se upošteva izobrazba/strokovnost. Če v istem podjetju ni primerljivega delavca, zaposlenega za nedoločen čas, se za primerjavo uporabi veljavna kolektivna pogodba ali, če take pogodbe ni, nacionaln[a] zakonodaj[a], kolektivne pogodbe ali običaji.“

8 Določba 4 okvirnega sporazuma določa:

„1. Delavce, zaposlene za določen čas, se glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno kakor primerljive delavce, zaposlene za nedoločen čas, razen kjer je različno obravnavanje upravičljivo iz objektivnih razlogov.

2. Kjer je to primerno, se uporabi načelo *pro rata temporis*.

[…]“

9 Določba 5 okvirnega sporazuma določa:

„1. Za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerjih za določen čas, države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami ali običaji in/ali socialni partnerji, kadar ni ustreznih pravnih ukrepov, ki bi preprečevali zlorabo, uvedejo enega ali več naslednjih ukrepov tako, da upoštevajo potrebe posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev:

a) objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev takšnih pogodb ali razmerij;

b) najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas;

c) število obnovitev takšnih pogodb ali razmerij.

2. Države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji in/ali socialni partnerji po potrebi določijo, pod kakšnimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja:

a) štejejo za ‚zaporedna‘;

b) štejejo za pogodbe ali razmerja za nedoločen čas.“

10 Določba 8 okvirnega sporazuma določa:

„1. Države članice in/ali socialni partnerji lahko ohranijo ali sprejmejo določbe, ki so za delavce ugodnejše od zapisanih v tem sporazumu.

[…]

3. Izvajanje določb tega sporazuma ni veljavna podlaga za zniževanje splošne ravni zaščite delavcev na področju, na katero se nanaša ta sporazum.

[…]

5. Preprečevanje in reševanje sporov in delovnih sporov, ki izhajajo iz uporabe tega sporazuma, poteka skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami in običaji.

[…]“

11 Člen 2, prvi in drugi odstavek, Direktive 1999/70 določa:

„Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 10. julija 2001 ali zagotovijo, da najpozneje do omenjenega datuma delodajalci in delojemalci po dogovoru uvedejo potrebne ukrepe, pri čemer jih morajo države članice uvesti tako, da bodo vedno lahko zagotavljale rezultate, ki jih nalaga ta direktiva. O tem takoj obvestijo Komisijo.“

„Države članice imajo na voljo, če je to potrebno ter po posvetovanju z delodajalci in delojemalci, največ eno leto za upoštevanje posebnih težav ali za izvajanje kolektivne pogodbe. O takih okoliščinah takoj obvestijo Komisijo.“

12 Člen 3 te direktive določa:

„Ta direktiva začne veljati na dan objave v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*."

Nacionalna ureditev

Zakonodaja za prenos Direktive 1999/70

13 Grška vlada je obvestila Komisijo, da namerava uporabiti pravico iz člena 2, drugi odstavek, Direktive 1999/70, da bi imela na voljo dodatni rok za sprejetje ukrepov za izvajanje te direktive, ki se je zaradi tega podaljšanja iztekel šele 10. julija 2002.

14 Prvi ukrep za prenos Direktive 1999/70 v grški pravni red, in sicer predsedniški dekret št. 81/2003 o določbah o delavcih, zaposlenih za določen čas (FEK A' 77/2.4.2003), je začel veljati 2. aprila 2003. Člen 2(1) navedenega dekreta določa, da se ta dekret uporablja za delavce, ki imajo pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje za določen čas.

15 Ta dekret je bil nato spremenjen s predsedniškim dekretom št. 180/2004 (FEK A' 160/23.8.2004), ki je začel veljati 23. avgusta 2004. Člen 2(1) predsedniškega dekreta št. 81/2003 je bil nadomeščen s tem besedilom:

„[Dekret] se uporablja za delavce v zasebnem sektorju, ki imajo pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje za določen čas."

16 Drugi ukrep za prenos Direktive 1999/70 v grški pravni red je začel veljati 19. julija 2004. Predsedniški dekret št. 164/2004 o določbah o delavcih, zaposlenih na podlagi pogodb za določen čas v javnem sektorju (FEK A' 134/19.7.2004), je Direktivo 1999/70 prenesel v grško zakonodajo, ki se uporablja za državno osebje in za javni sektor v širšem pomenu.

17 Člen 2(1) navedenega predsedniškega dekreta določa:

„Določbe tega dekreta se uporabljajo za javni sektor […] in za osebje občinskih in mestnih podjetij, zaposleno na podlagi pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja za določen čas ali na podlagi pogodbe o delu ali vsake druge oblike pogodbe ali delovnega razmerja, ki prikriva vez podrejenosti."

18 Člen 5 predsedniškega dekreta št. 164/2004 določa:

„Zaporedne pogodbe

1. Prepovedane so zaporedne pogodbe, ki se sklenejo in izvajajo med istim delodajalcem in istim delavcem v enaki ali podobni poklicni stroki in pod enakimi ali podobnimi delovnimi pogoji v časovnih presledkih, krajših od treh mesecev.

2. Izjemoma je sklepanje teh pogodb dovoljeno, če ga upravičuje objektiven razlog. Ta obstaja, kadar so pogodbe, ki sledijo prvotni pogodbi, sklenjene zaradi istovrstnih posebnih potreb, ki so neposredno ali posredno povezane z obliko, vrsto, značilnostmi ali dejavnostjo podjetja.

[…]

4. Nikakor ne smejo biti sklenjene več kot tri zaporedne pogodbe, razen v primerih, določenih z odstavkom 2 naslednjega člena.“

19 Člen 6 navedenega dekreta določa:

„Najdaljše trajanje pogodb

1. Skupno trajanje zaposlitve na podlagi pogodb, ki se zaporedno sklenejo in izvajajo med istim delodajalcem in istim delavcem v enaki ali podobni poklicni stroki in pod enakimi ali podobnimi delovnimi pogoji, ne sme preseči 24 mesecev, neodvisno od tega, ali se pogodbe sklenejo na podlagi predhodnega člena ali na podlagi drugih določb veljavnega pravnega reda.

2. Skupno trajanje zaposlitve, ki presega 24 mesecev, je dopustno samo pri posebnih skupinah delavcev glede na naravo in vrsto dela, ki sta določeni v veljavnem pravnem redu, zlasti pri vodstvenem osebju, delavcih, zaposlenih na podlagi konkretnega raziskovalnega programa ali katerega koli subvencioniranega ali financiranega programa, in delavcih, zaposlenih za izvedbo projekta, povezanega z izpolnitvijo obveznosti, ki izhajajo iz pogodb z mednarodnimi organizacijami.“

20 Člen 7 predsedniškega dekreta št. 164/2004 določa:

„Sankcioniranje kršitev

1. Pogodba, sklenjena ob kršitvi določb členov 5 in 6 tega dekreta, je nična.

2. Če je bila nična pogodba izpolnjena v celoti ali delno, se delavcu izplačajo denarni zneski, do katerih je upravičen na podlagi pogodbe; za morebiti že plačane zneske ni mogoče zahtevati vračila. Za obdobje, v katerem se je nična pogodba o zaposlitvi izvajala, sme delavec zahtevati nadomestilo, do katerega ima pravico ustrezni delavec s pogodbo za nedoločen čas ob prenehanju pogodbe. Pri več ničnih pogodbah se kot obdobje za izračun nadomestila upošteva skupno trajanje zaposlitve na podlagi ničnih pogodb. Denarni zneski, ki jih delodajalec izplača delavcu, se zaračunajo odgovorni osebi.

3. Kdor krši določbe členov 5 in 6 tega dekreta, se kaznuje z odvzemom prostosti […]. Če je bilo kaznivo dejanje storjeno iz malomarnosti, se odgovorna oseba kaznuje z zaporom do enega leta. Taka kršitev obenem pomeni tudi hud disciplinski prekršek."

21 Člen 11 predsedniškega dekreta št. 164/2004 vsebuje te prehodne določbe:

„1. Zaporedne pogodbe v smislu člena 5(1) preidejo v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, če so bile sklenjene, preden je začel veljati ta dekret, in se ob začetku veljavnosti tega dekreta še uporabljajo ter če so kumulativno izpolnjeni ti pogoji:

a) skupno trajanje zaporednih pogodb pred začetkom veljave tega dekreta je najmanj 24 mesecev, neodvisno od števila obnovitev, oziroma je po sklenitvi prvotne pogodbe v smislu člena 5(1) [tega dekreta] ta bila trikrat obnovljena, pri čemer je skupno trajanje zaposlitve v 24 mesecih po prvotni pogodbi najmanj 18 mesecev;

b) celotna zaposlitev iz točke a je bila izvedena pri isti instituciji, z enakimi ali podobnimi funkcijami in pod enakimi ali podobnimi pogoji kot prvotna pogodba o zaposlitvi; […]

c) predmet pogodbe so dejavnosti, ki se neposredno ali posredno nanašajo na stalne in trajne potrebe zadevne institucije, kot so določene z javnim interesom, za katerega je odgovorna ta institucija;

d) celotna zaposlitev v smislu zgornjega besedila je bila zaposlitev za polni ali krajši delovni čas, opravljene naloge pa so bile enake ali podobne kot naloge, ki jih je določala prvotna pogodba. […]

2. Za ugotovitev obstoja pogojev, predvidenih v prejšnjem odstavku, mora delavec v prekluzivnem roku dveh mesecev po začetku veljave tega dekreta pri zadevnem nosilcu vložiti zahtevo in v njej navesti podrobne podatke, iz katerih je razviden obstoj navedenih pogojev. Pristojni organ za obrazloženo odločbo o tem, ali so pogoji v skladu s prejšnjim odstavkom v posameznem primeru izpolnjeni, je konkretni svet za zaposlovanje ali temu enakovreden organ, če tak organ ne obstaja, pa upravni svet ali upravni organ konkretne pravne osebe ali organ, ki je po veljavnem pravnem redu temu enakovreden. Pri občinskih podjetjih je za to vsekakor pristojen občinski svet konkretnega organa za lokalno samoupravo, potem ko o tem obvesti upravni svet ali upravni organ podjetja. Zgoraj navedeni pristojni organ dalje odloča tudi o tem, ali pogodbe o delu ali druge oblike pogodb ali delovnih razmerij prikrivajo vez podrejenosti. Pristojni organ v skladu s prejšnjimi določbami sprejme odločbo najpozneje pet mesecev po začetku veljave tega dekreta.

3. Pozitivne ali negativne odločbe pristojnih organov, izdane v skladu z odstavkom 2, je treba nemudoma poslati Anotato Symvoulio Epilogis Prosopikou (vrhovni svet za zaposlovanje, v nadaljevanju: ASEP), ta pa sprejme odločitev v treh mesecih po prejemu zadevnih odločb.

4. Določbe tega člena veljajo za delavce v javnem sektorju […] in za delavce v občinskih podjetjih […].

5. Določbe odstavka 1 tega člena veljajo tudi za pogodbe, ki so prenehale veljati v treh mesecih pred začetkom veljave tega dekreta. Te pogodbe štejejo za zaporedne pogodbe, ki so veljale do začetka veljave tega dekreta. Pogoj iz odstavka 1(a) tega člena mora biti izpolnjen na dan prenehanja pogodbe.

[…]“

Druga upoštevna zakonodaja v zvezi s pogodbami o zaposlitvi za določen čas

– Ustavne določbe

22 Člen 103 ustave Helenske republike določa:

„[…]

2. Uradniki smejo biti imenovani samo na zakonsko predvideno delovno mesto. Izjeme je dovoljeno določiti s posebnim zakonom za zadovoljevanje nepredvidenih in nujnih potreb z osebjem, ki se zaposli za določen čas na podlagi zasebnopravnega razmerja.

[…]

8. Zakon določa pogoje in časovni okvir zasebnopravnih delovnih razmerij pri državnih službah in v javnem sektorju v širšem smislu, kakor se ta v posameznem primeru določi, da bi se zadovoljile začasne oziroma nepredvidene in nujne […] potrebe v skladu z odstavkom 2, drugi stavek. Poleg tega zakon določa naloge, ki jih osebje, navedeno v prejšnjem stavku, lahko izpolni. Za osebje, ki spada v stavek 1, je stalna zaposlitev prepovedana, prav tako tudi sprememba njegovih pogodb v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas. Prepovedi iz tega odstavka veljajo tudi za delavce, zaposlene na podlagi pogodbe o delu."

23 Člen 103(8) ustave Helenske republike je začel veljati 7. aprila 2001, in sicer po začetku veljavnosti Direktive 1999/70, vendar pred iztekom običajnega roka za prenos te direktive, to je 10. julij 2001, ter pred iztekom dodatnega roka iz člena 2, drugi pododstavek, te direktive, to je 10. julij 2002.

– Zakonodajne določbe

24 Člen 8(3) zakona št. 2112/1920 o obvezni odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaposlenim v zasebnem sektorju (FEK B' 11/18.3.1920) določa:

„Določbe tega zakona veljajo tudi za pogodbe o zaposlitvi za določen čas, če omejitev trajanja pogodbe ni upravičena z vrsto pogodbe, temveč je to namerna zloraba določb tega zakona glede obvezne odpovedi pogodbe o zaposlitvi."

25 Glede na predložitveno odločbo se v skladu s členom 8(3) zakona št. 2112/1920, kot je razložen v grški sodni praksi, pogodba o zaposlitvi za določen čas šteje za pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, če ne obstaja objektiven razlog za omejitev trajanja pogodbe, za kar gre, če je namen take pogodbe zadovoljevanje stalnih in trajnih potreb delodajalca. Ta določba naj ne bi veljala samo tedaj, ko je bilo sklenjenih več zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas, ampak tudi če gre za prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas.

26 Poleg tega je iz spisa pred Sodiščem razvidno, da je Areios Pagos (kasacijsko sodišče) s sodbo 18/2006 razsodilo, da je člen 8(3) zakona št. 2112/1920 „ustrezen pravni ukrep“ v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma, ker omogoča spremembo pogodbe o zaposlitvi za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas z retroaktivnim učinkom tako v zasebnem kot v javnem sektorju, in to ne glede na prepoved, da se pogodba o zaposlitvi za določen čas z zakonom spremeni v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, kot je določena v členu 103 ustave Helenske republike, saj ta prepoved ne preprečuje, da bi se prepoznal dejanski namen pogodbe. Nasprotno, Areios Pagos je s sodbama 19/2007 in 20/2007, izdanima 11. junija 2007, presodilo, da pogodb o zaposlitvi za določen čas glede na navedeni člen 103 ni mogoče spremeniti v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, čeprav se z njimi zadovoljujejo stalne in trajne potrebe.

27 Člen 21 zakona št. 2190/1994 o ustanovitvi neodvisnega organa, odgovornega za izbiro osebja in urejanje upravnih vprašanj (FEK A’ 28/3.3.1994), določa:

„1. Javne službe in pravne osebe […] lahko zaposlujejo osebje na podlagi pogodbe o zaposlitvi zasebnega prava za določen čas, da bi zadovoljile sezonske potrebe ali druge periodične ali začasne potrebe, pod pogoji in v skladu s postopkom, določenimi v nadaljevanju.

2. Trajanje zaposlitve osebja iz odstavka 1 ne sme preseči osem mesecev v obdobju 12 mesecev. Kadar se osebje v skladu z veljavnimi določbami zaposli začasno zaradi nujnih potreb, odsotnosti osebja ali prostih delovnih mest, trajanje zaposlitve ne sme preseči štirih mesecev za isto osebo. Podaljšanje pogodbe o zaposlitvi ali sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi v istem letu ter sprememba v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas so ničnі.“

28 Člen 6(1) zakona št. 2527/1997 določa, da če službe in pravne osebe javnega sektorja sklenejo pogodbe o delu s fizičnimi osebami, mora biti prej sprejeta ministrska odločba, v kateri mora biti navedeno predvsem, da delo ne izvira iz običajnih nalog uslužbencev zadevne organizacije in zakaj tega dela ne morejo opraviti njeni uslužbenci. V skladu s to določbo je vsaka pogodba o delu, s katero se krijejo stalne in trajne potrebe, nična v celoti.

29 Člen 1 zakona št. 3250/2004 (FEK A’ 124/7.7.2004) določa:

„1. Država, lokalni organi na prvi in drugi ravni ter pravne osebe javnega prava lahko zaposlujejo osebje na podlagi zasebnopravnih pogodb o zaposlitvi za določen čas in za krajši delovni čas, da bi zadovoljili potrebe, ki se nanašajo na opravljanje socialnih storitev, namenjenih državljanom.

2. Namen navedenega zaposlovanja je izključno reševanje potreb po dodatnih storitvah, ponujenih državljanom, in nikakor ne vpliva na kadrovski načrt služb posameznega nosilca iz prejšnjega odstavka.

[…]“

30 Člen 2 istega zakona določa:

„1. Zaposluje se lahko na podlagi zasebnopravne pogodbe o zaposlitvi za določen čas in za krajši delovni čas, pri čemer morajo zaposlene osebe pripadati socialnim kategorijam in izpolnjevati merila iz člena 4.

2. Trajanje navedene pogodbe ne sme preseči 18 mesecev. Novo pogodbo z istim zaposlenim je dovoljeno skleniti šele štiri mesece po prenehanju prejšnje. Pogodbeni uslužbenci ne smejo delati več kot 20 ur na teden.“

31 Člen 3(1) navedenega zakona določa:

„Za socialne storitve se štejejo tiste storitve, ki se nanašajo predvsem na nego in pomoč na domu, varovanje šolskih poslopij, varnost šolarjev v cestnem prometu, socialno integracijo priseljencev, nujne potrebe civilne zaščite, kulturne prireditve, reševanje okoljskih izrednih stanj, informiranje javnosti ter na socialne programe, ki jih financira Evropska unija.“

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadeva C-378/07

32 Iz predložitvene odločbe v tej zadevi je razvidno, da je leta 2005 vsaka od tožečih strank z Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis, lokalni organ, ki v skladu z grškim pravom sodi v javni sektor, sklenila zasebnopravno pogodbo o zaposlitvi za 18 mesecev, ki je bila opredeljena kot pogodba „za določen čas in za krajši delovni čas“ v smislu zakona št. 3250/2004. Ob izteku veljavnosti ni bila nobena od teh pogodb podaljšana ali obnovljena.

33 Ker so tožeče stranke menile, da so se z delom, opravljanim na podlagi teh pogodb, zadovoljevale stalne in trajne potrebe njihovega delodajalca, so 3. novembra 2006 pri Monomeles Protodikeio Rethymnis (sodišče prve stopnje v Rethymnonu, sodnik posameznik) vložile tožbo, zato da bi se te pogodbe opredelile kot pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas in da bi se toženemu lokalnemu organu v postopku v glavni stvari naložilo, naj jih zaposli na podlagi teh pogodb.

34 Navedene tožeče stranke se v zvezi s tem sklicujejo na člen 8(3) zakona št. 2112/1920, ki če se razlaga v skladu z Direktivo 1999/70, pomeni, kot je Areios Pagos razsodilo v sodbi 18/2006, „ustrezen pravni ukrep“ v smislu določbe 5 okvirnega sporazuma. Člen 103(8) ustave Helenske republike temu ne nasprotuje, če prepoved spremembe pogodbe o zaposlitvi za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas v javnem sektorju velja le za pogodbe, na podlagi katerih se dejansko zadovoljujejo začasne, nepredvidene ali nujne potrebe delodajalca.

35 Predložitveno sodišče se v svoji odločbi zato v bistvu sprašuje, ali je grški zakonodajalec s tem, da je iz varstva pred zlorabo, določenega s predsedniškim dekretom št. 164/2004, izključil osebe, ki so sklenile samo eno pogodbo o zaposlitvi za določen čas, pravilno prenesel Direktivo 1999/70, če bi ta izključitev ob kršitvi določbe 8(3) okvirnega

sporazuma lahko pomenila zniževanje splošne ravni varstva delavcev, zaposlenih za določen čas, kot je bila opredeljena z „ustreznim pravnim ukrepom“ v smislu določbe 5(1) tega sporazuma, saj člen 8(3) zakona št. 2112/1920 velja tako za prve ali edine pogodbe kot za zaporedne pogodbe.

36 Čeprav se sicer predpostavlja, da bi lahko zadnjenavedena določba veljala v sporu o glavni stvari, to sodišče meni, da se poleg tega zastavlja vprašanje, prvič, ali se lahko nacionalno pravo uporabi tako, da se šteje, da sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas temelji na objektivnem razlogu, če je bila izvedena na podlagi posebnega zakona za zadovoljevanje posebnih, dodatnih, socialnih, nujnih in začasnih potreb, medtem ko so te dejansko „stalne in trajne“. Drugič, to sodišče se sprašuje, ali je mogoče pristojnost nacionalnega sodišča za razlago v zvezi s tem omejiti z ustavno normo, ki vsebuje absolutno prepoved spremembe pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas v javnem sektorju.

37 Monomeles Protodikeio Rethymnis je v teh okoliščinah prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba določbi 5 in 8(1) in (3) okvirnega sporazuma […], ki je sestavni del Direktive 1999/70[…], razlagati tako, da pravo Skupnosti prepoveduje (zaradi izvajanja navedenega okvirnega sporazuma), da država članica sprejme ukrepe, če:

a) je pred začetkom veljavnosti Direktive 1999/70 v nacionalnem pravnem redu že obstajal ustrezen pravni ukrep v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma in

b) sprejeti ukrepi za izvajanje okvirnega sporazuma povzročijo v nacionalnem pravnem redu zniževanje splošne ravni varstva delavcev, ki so zaposleni za določen čas?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali je zniževanje zagotovljene ravni varstva delavcev, zaposlenih za določen čas, povezano z izvajanjem okvirnega sporazuma in navedene direktive, če ne obstaja več zaporednih pogodb, ampak samo ena pogodba o zaposlitvi za določen čas, katere resnični namen je dejansko zaposlitev delavca za zadovoljitev ‚stalnih in trajnih', in ne začasnih, izjemnih ali nujnih potreb? Ali je zato tako zniževanje nedopustno ali dopustno glede na pravo Skupnosti?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: če je pred začetkom veljavnosti Direktive 1999/70 obstajal ustrezen ukrep v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma, kot je določba člena 8(3) zakona št. 2112/1920, ki je upoštevna v postopku v glavni stvari, ali pomeni sprejetje pravnega ukrepa – kot je v tem primeru določba člena 11 predsedniškega dekreta št. 164/2004, ki je upoštevna v postopku v glavni stvari – zaradi izvajanja okvirnega sporazuma nedopustno zniževanje splošne ravni varstva delavcev, ki so zaposleni za določen čas, v nacionalnem pravnem redu v smislu določbe 8(1) in (3) okvirnega sporazuma:

a) če se navedeni pravni ukrep za izvajanje okvirnega sporazuma uporablja zgolj pri veriženju pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, pri čemer so izključeni delavci, ki so sklenili samo eno pogodbo za določen čas (in ne več zaporednih) za zadovoljitev ‚stalnih in trajnih' potreb delodajalca, medtem ko je prej obstoječi ustrezni pravni ukrep zajemal vse primere pogodb o zaposlitvi za določen čas, skupaj s tistimi, v katerih je delavec sklenil le eno pogodbo za določen čas, katere dejanski namen je bil s storitvami delavca zadovoljiti potrebe, ki niso začasne, izjemne in nujne, ampak v resnici ‚stalne in trajne'?

b) če navedeni pravni ukrep za izvajanje okvirnega sporazuma kot pravni učinek, katerega namen je varstvo delavcev, ki so zaposleni za določen čas, in preprečevanje zlorab v smislu okvirnega sporazuma […], določa, da se pogodbe o zaposlitvi za določen čas spremenijo *ex nunc* v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, medtem ko je prej obstoječi ustrezni pravni ukrep določal, da se pogodbe o zaposlitvi za določen čas opredelijo kot pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas za nazaj (*ex tunc*)?

4. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: če je že pred začetkom veljavnosti Direktive 1999/70 v nacionalnem pravnem redu obstajal ustrezen pravni ukrep v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma […], kot v tem primeru upoštevna določba člena 8(3) zakona št. 2112/1920, ali prvič, izbira grškega zakonodajalca, da pri prenosu zgoraj omenjene direktive v grški pravni red izključi iz varstva zgoraj navedenega predsedniškega dekreta št. 164/2004 primere zlorab, v katerih je delavec sklenil samo eno pogodbo o zaposlitvi za določen čas, katere namen pa je vseeno dejansko bil ta, da se s storitvami delavca zadovoljijo ‚trajne in stalne', in ne začasne, izjemne in nujne potrebe, in drugič, da ne sprejme ustreznega ukrepa, ki bi se nanašal natanko na tak primer ter bi imel pravne učinke, ki bi ščitili delavce v takšnih primerih zlorab in bi tudi presegli zgolj varstvo ob zaposlitvi na podlagi nične pogodbe, ki jo na splošno določa splošno grško delovno pravo (ne glede na to, ali obstaja zloraba v smislu okvirnega sporazuma), v skladu s katerim lahko delavec zahteva izplačilo svojih plač in nadomestilo za odpustitev ne glede na to, ali je bila pogodba veljavna ali ne, pomeni nedopustno zniževanje splošne ravni varstva delavcev, ki so zaposleni za določen čas, v nacionalnem pravnem redu v smislu določbe 8(1) in (3) okvirnega sporazuma, če:

a) je obveznost delodajalca izplačati plačo in odpravnino določena v nacionalnem pravu za vse vrste delovnih razmerij in ni namenjena posebej temu, da bi se preprečila zloraba v smislu okvirnega sporazuma, in

b) je pravni učinek izvajanja prej obstoječega ustreznega pravnega ukrepa to, da se že ena pogodba o zaposlitvi za določen čas šteje za pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas?

5. Če so odgovori na prejšnja vprašanja pritrdilni: ali bi moralo nacionalno sodišče pri razlagi nacionalnega prava v skladu z Direktivo 1999/70 namesto določb pravnega ukrepa, ki z njo niso združljive in ki so bile sprejete zaradi izvajanja okvirnega sporazuma, vendar pa povzročijo v nacionalnem pravu zniževanje splošne ravni varstva delavcev, ki so zaposleni za določen čas – kot so določbe predsedniškega dekreta št. 164/2004, v katerih so molče in posredno, vendar jasno izključeni iz njihovega varstva primeri zlorab, v katerih je delavec sklenil samo eno pogodbo o zaposlitvi za določen čas, katere namen pa je vseeno dejansko bil ta, da se s storitvami delavca zadovoljijo ‚trajne in stalne', in ne začasne, izjemne in nujne potrebe – uporabiti določbe ustreznega nacionalnega pravnega ukrepa, ki je veljal pred začetkom veljavnosti te direktive, kot je določba člena 8(3) zakona št. 2112/1920?

6. Če nacionalno sodišče presodi, da se za kak spor glede zaposlitve za določen čas načeloma uporabi določba (v tem primeru člen 8(3) zakona št. 2112/1920), ki pomeni ustrezen pravni ukrep v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma […] in na podlagi katere ugotovitev, da je bila sklenjena pogodba [o zaposlitvi] za določen čas, čeprav samo ena, ne da bi to bilo utemeljeno z objektivnim razlogom v zvezi z naravo, vrsto ali značilnostmi dela, ki se bo opravljalo, pripelje do tega, da se ta pogodba šteje za pogodbo za nedoločen čas:

a) ali sta v skladu s pravom Skupnosti razlaga in uporaba nacionalnega prava s strani nacionalnega sodišča, v skladu s katerima pomeni dejstvo, da se je pravni predpis, ki ureja zaposlitev na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas, da bi se zadovoljile sezonske, ponavljajoče se, začasne, izjemne ali dodatne socialne potrebe (v tem primeru določbe zakona št. 3250/2004), uporabil kot pravna podlaga za sklenitev teh pogodb, v vsakem primeru objektivni razlog, ki utemeljuje sklenitev pogodb za določen čas, čeprav so te potrebe dejansko stalne in trajne?

b) ali pravo Skupnosti nasprotuje razlagi in uporabi nacionalnega prava s strani nacionalnega sodišča, v skladu s katerima je treba določbo, ki prepoveduje spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki so bile sklenjene v javnem sektorju, v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, razlagati tako, da je sprememba pogodbe ali razmerja za določen čas v pogodbo za nedoločen čas v javnem sektorju popolnoma prepovedana, čeprav je bila ta pogodba sklenjena za določen čas z zlorabo, torej če so krite potrebe dejansko stalne in trajne, in da v takem primeru nacionalno sodišče ne more več proučiti dejanske narave spornega delovnega razmerja, da bi ga lahko pravilno pravno opredelilo kot pogodbo za nedoločen čas? Ali pa je treba zgoraj navedeno prepoved omejiti samo na pogodbe za določen čas, ki so bile dejansko sklenjene za zadovoljitev začasnih, nepredvidenih, nujnih, izjemnih ali podobnih potreb, razen pogodb, ki so bile sklenjene za zadovoljitev potreb, ki so dejansko stalne in trajne?“

Zadeva C-379/07

38 Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da je tožeča stranka v postopku v glavni stvari v tej zadevi z Dimos Geropotamou, lokalnim organom, ki v skladu z grškim pravom sodi v javni sektor, sklenila tri zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki so bile opredeljene kot „pogodbe o delu“ v smislu člena 6 zakona št. 2527/1997. Te pogodbe so bile sklenjene za obdobja od 1. decembra 2003 do 30. novembra 2004, od 1. decembra 2004 do 30. novembra 2005 ter od 5. decembra 2005 do 4. decembra 2006.

39 Ker je tožeča stranka menila, da so se z delom, opravljanim na podlagi teh pogodb, v bistvu zadovoljevale stalne in trajne potrebe njenega delodajalca, je 10. novembra 2006 pri Monomeles Protodikeio Rethymnis vložila tožbo, zato da bi se te pogodbe opredelile kot pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas in da bi se Dimos Geropotamou naložilo, naj jo zaposli na podlagi teh pogodb.

40 Ker je ta tožeča stranka navedla enake argumente kot tožeče stranke v postopku v glavni stvari v zadevi C-378/07, predstavljene v točki 34 te sodbe, se predložitveno sodišče v odločbi sprašuje, ali predsedniški dekret št. 164/2004 prav tako pomeni zniževanje splošne ravni varstva delavcev, zaposlenih za določen čas, kot je bila opredeljena s členom 8(3) zakona št. 2112/1920, in sicer iz teh razlogov:

– prvič, področje uporabe člena 11 predsedniškega dekreta št. 164/2004, ki omogoča na podlagi prehodne določbe spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, je časovno omejeno le v nekaterih obstoječih ali preteklih pogodbah, kumulativni pogoji uporabe so strožji glede obdobja, ki mora preteči med dvema pogodbama, in glede najkrajšega trajanja pogodb, ter nazadnje, navedena sprememba ne sme veljati za nazaj, in

– drugič, s členom 7 predsedniškega dekreta št. 164/2004, ki v okviru stalne določbe predvideva izplačilo plače in odpravnine, so uvedene sankcije, podobne tistim, ki jih določa splošno delovno pravo, ne glede na kakršno koli zlorabo, ne da bi dovoljeval spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas.

41 Čeprav bi bilo člen 8(3) zakona št. 2112/1920 mogoče uporabiti v sporu o glavni stvari, pa to sodišče navaja enaka vprašanja kot v zadevi C-378/07, ki so predstavljena v točki 36 te sodbe in se nanašajo na „objektivni razlog“ in učinek, ki ga ima absolutna prepoved spremembe pogodbe o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas v javnem sektorju na pristojnosti nacionalnega sodišča.

42 V teh okoliščinah je Monomeles Protodikeio Rethymnis prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba določbi 5 in 8(1) in (3) okvirnega sporazuma […], ki je sestavni del Direktive 1999/70[…], razlagati tako, da pravo Skupnosti prepoveduje (zaradi izvajanja navedenega okvirnega sporazuma), da država članica sprejme ukrepe, če:

a) je pred začetkom veljavnosti te direktive v nacionalnem pravnem redu že obstajal ustrezen pravni ukrep v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma in

b) sprejeti ukrepi za izvajanje okvirnega sporazuma povzročijo v nacionalnem pravnem redu zniževanje splošne ravni varstva delavcev, ki so zaposleni za določen čas?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: če je v nacionalnem pravnem redu pred začetkom veljavnosti Direktive 1999/70 obstajal ustrezen pravni ukrep v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma, kot je določba člena 8(3) zakona št. 2112/1920, ki je upoštevna v postopku v glavni stvari, ali pomeni sprejetje pravnega ukrepa – kot je v tem primeru določba člena 11 predsedniškega dekreta št. 164/2004, ki je upoštevna v postopku v glavni stvari – zaradi izvajanja okvirnega sporazuma nesprejemljivo zniževanje splošne ravni varstva delavcev, ki so zaposleni za določen čas, v nacionalnem pravnem redu v smislu določbe 8(1) in (3) okvirnega sporazuma:

a) če je navedeni pravni ukrep za izvajanje okvirnega sporazuma sprejet po izteku roka za prenos Direktive 1999/70, vendar se uporablja *rationae temporis* samo za pogodbe o zaposlitvi in delovna razmerja za določen čas, ki so veljali pred

začetkom veljavnosti ukrepa ali ki so prenehali veljati v določenem obdobju pred začetkom veljavnosti ukrepa, vendar po končnem datumu za prenos te direktive, medtem ko uporaba prej obstoječega ustreznega pravnega ukrepa ni časovno omejena in se uporablja za vse pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki so bile sklenjene, so veljale ali prenehale veljati ob začetku veljavnosti Direktive 1999/70 in ob izteku roka za njen prenos?

b) če se navedeni pravni ukrep za izvajanje okvirnega sporazuma uporablja samo za pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas, ki morajo, da bi se šteli za zaporedne v smislu tega ukrepa, kumulativno: (i) biti ločeni z vmesnimi obdobji, ki ne presegajo treh mesecev in (ii) v celoti trajati najmanj 24 mesecev pred začetkom veljavnosti navedenega ukrepa, neodvisno od števila podaljšanj, oziroma na podlagi teh podaljšanj trajati najmanj 18 mesecev v 24 mesecih pod pogojem, da so bila podaljšanja tri, poleg začetne pogodbe, medtem ko prej obstoječi ustrezni pravni ukrep ni postavljal takšnih pogojev, temveč se je uporabljal za vse (zaporedne) pogodbe o zaposlitvi za določen čas, neodvisno od najkrajšega trajanja zaposlitve in najmanjšega števila podaljšanj?

c) če navedeni pravni ukrep za izvajanje okvirnega sporazuma kot pravni učinek, katerega namen je varstvo delavcev, ki so zaposleni za določen čas, in preprečevanje zlorab v smislu okvirnega sporazuma […], določa, da se pogodbe o zaposlitvi za določen čas spremenijo *ex nunc* v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, medtem ko prej obstoječi ustrezni pravni ukrep določa, da se pogodbe o zaposlitvi za določen čas opredelijo kot pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas za nazaj (*ex tunc*)?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: če je v nacionalnem pravnem redu pred začetkom veljavnosti Direktive 1999/70 obstajal ustrezen ukrep v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma […], kot je člen 8(3) zakona št. 2112/1920, ki je upošteven v postopku v glavni stvari, ali pomeni sprejetje pravnega ukrepa zaradi izvajanja okvirnega sporazuma, kot je člen 7 predsedniškega dekreta št. 164/2004, ki je upošteven v postopku v glavni stvari, ki določa kot edino varstvo pred zlorabo

delavcev, zaposlenih za določen čas, obveznost delodajalca, da ob zlorabi pri zaposlitvi zaradi zaporednih pogodb za določen čas izplača plače in odpravnino, nedopustno zniževanje splošne ravni varstvo delavcev, ki so zaposleni za določen čas, v nacionalnem pravnem redu v smislu določbe 8(1) in (3) okvirnega sporazuma ob upoštevanju:

a) da je obveznost delodajalca izplačati plačo in odpravnino določena v nacionalnem pravu za vse vrste delovnih razmerij in ni namenjena posebej temu, da bi se preprečila zloraba v smislu okvirnega sporazuma, in

b) da je pravni učinek izvajanja prej obstoječega ustreznega pravnega ukrepa to, da se zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas štejejo za pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas?

4. Če so odgovori na prejšnja vprašanja pritrdilni, ali bi moralo nacionalno sodišče pri razlagi nacionalnega prava v skladu z Direktivo 1999/70 namesto določb pravnega ukrepa, ki z njo niso združljive in ki so bile sprejete zaradi izvajanja okvirnega sporazuma, vendar pa povzročijo v nacionalnem pravu zniževanje splošne ravni varstva delavcev, ki so zaposleni za določen čas, kot sta člena 7 in 11 predsedniškega dekreta št. 164/2004, uporabiti določbe ustreznega nacionalnega pravnega ukrepa, ki je veljal pred začetkom veljavnosti te direktive, kot je člen 8(3) zakona št. 2112/1920?

5. Če nacionalno sodišče presodi, da se za kak spor glede zaposlitve za določen čas načeloma uporabi določba (v tem primeru člen 8(3) zakona št. 2112/1920), ki pomeni ustrezen pravni ukrep v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma […] in na podlagi katere ugotovitev, da so bile pogodbe sklenjene za določen čas, ne da bi to bilo utemeljeno z objektivnim razlogom v zvezi z naravo, vrsto ali značilnostmi

dela, ki se bo opravljalo, pripelje do tega, da se ta pogodba šteje za pogodbo za nedoločen čas:

a) ali sta v skladu s pravom Skupnosti razlaga in uporaba nacionalnega prava s strani nacionalnega sodišča, v skladu s katerima pomeni dejstvo, da se je pravni predpis, ki ureja zaposlitev na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas, da bi se zadovoljile sezonske, ponavljajoče se, začasne ali izjemne potrebe, uporabil kot pravna podlaga za sklenitev teh pogodb, v vsakem primeru objektivni razlog, ki utemeljuje sklenitev pogodb za določen čas, čeprav so te potrebe dejansko stalne in trajne?

b) ali pravo Skupnosti nasprotuje razlagi in uporabi nacionalnega prava s strani nacionalnega sodišča, v skladu s katerima je treba določbo, ki prepoveduje spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki so bile sklenjene v javnem sektorju, v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, razlagati tako, da je sprememba pogodbe ali razmerja za določen čas v pogodbo za nedoločen čas v javnem sektorju popolnoma prepovedana, čeprav je bila ta pogodba sklenjena za določen čas z zlorabo, torej če so krite potrebe dejansko ‚stalne in trajne', in da v takem primeru nacionalno sodišče ne more več proučiti dejanske narave spornega delovnega razmerja, da bi ga lahko pravilno pravno opredelilo kot pogodbo za nedoločen čas? Ali pa je treba zgoraj navedeno prepoved omejiti samo na pogodbe za določen čas, ki so bile dejansko sklenjene za zadovoljitev začasnih, nepredvidenih, nujnih, izjemnih ali podobnih potreb, razen pogodb, ki so bile sklenjene za zadovoljitev potreb, ki so dejansko ‚stalne in trajne'?"

Zadeva C-380/07

43 Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da so tožeče stranke v postopku v glavni stvari v tej zadevi z Dimos Geropotamou ter s pravno osebo zasebnega prava, imenovano „O Geropotamos", občinskim podjetjem, sklenile tri zaporedne pogodbe za

določen čas, od katerih je bila prva, ki je bila opredeljena kot „pogodba o zaposlitvi“ v smislu zakona št. 2190/1994, sklenjena za obdobje od 1. julija 2004 do 1. decembra 2004, drugi dve, ki sta bili opredeljeni kot „pogodbi o delu“ v smislu člena 6 zakona št. 2527/1997, pa sta bili sklenjeni za obdobje od 29. decembra 2004 do 28. decembra 2005 oziroma od 30. decembra 2005 do 29. decembra 2006.

44 Ker je bil Monomeles Protodikeio Rethymnis 10. novembra 2006 predložen spor, podoben sporu v zadevi C-379/07, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo enaka vprašanja kot v omenjeni zadevi.

45 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 12. novembra 2007 združil te tri zadeve za namene pisnega in ustnega postopka ter izdaje sodbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

46 Razen tožečih strank v postopku v glavni stvari so vse stranke, ki so predložile pisna stališča Sodišču, iz različnih razlogov izpodbijale upoštevnost zastavljenih vprašanj in torej njihovo dopustnost ali pa vsaj podvomile o njima.

47 Prvič, grška vlada meni, da razlaga določb 5(1) in 8(3) okvirnega sporazuma, za katero se prosi, nima nobene zveze s spori o glavni stvari. Predložitveno sodišče naj bi namreč napačno in torej hipotetično presodilo, da člen 8(3) zakona št. 2112/1920 pomeni

alternativni zakonodajni okvir za izvajanje navedenega okvirnega sporazuma. Ta zakon, upoštevajoč predvsem prepovedi, določene s členom 103(8) grške ustave in členom 21 zakona št. 2190/1994, ne velja za javni sektor, kar posebej poudarjajo tudi tožene stranke v postopku v glavni stvari. To razlago člena 8(3) zakona št. 2112/1920 poleg tega potrjujeta sodbi Areios Pagos 19/2007 in 20/2007. Tožene stranke v postopku v glavni stvari in Komisija, ne da bi izrecno podvomile o dopustnosti zastavljenih vprašanj, prav tako izpodbijajo, odvisno od primera, da je ta določba še vedno veljala po izteku roka za prenos Direktive 1999/70 in da je dovolila spremembo zadevnih pogodb v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas.

48 V zvezi s tem je treba opozoriti, da Sodišče ni pristojno, da bi se v okviru odločanja o predlogu za sprejetje predhodne odločbe izreklo o razlagi nacionalnih določb niti da bi presojalo o tem, ali jih predložitveno sodišče pravilno razlaga. Sodišče mora namreč v okviru delitve pristojnosti med sodišči Skupnosti in nacionalnimi sodišči upoštevati tak dejanski in pravni okvir, v katerega se uvrščajo vprašanja za predhodno odločanje in kot je opredeljen v predložitveni odločbi (glej sodbe z dne 29. aprila 2004 v združenih zadevah Orfanopoulos in Oliveri, C-482/01 in C-493/01, Recueil, str. I-5257, točka 42; z dne 14. februarja 2008 v zadevi Dynamic Medien, C-244/06, ZOdl., str. I-505, točka 19, in z dne 4. decembra 2008 v zadevi Jobra, C-330/07, ZOdl., str. I-9099, točka 17; glej v tem smislu tudi sklep z dne 12. junija 2008 v zadevi Vassilakis in drugi, C-364/07, točki 134 in 143).

49 Predložitveno sodišče se v bistvu v okviru sporov o glavni stvari sprašuje, ali prenos Direktive 1999/70 s predsedniškim dekretom št. 164/2004, v skladu s katerim se z njegovega področja uporabe izključijo delavci, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas, in se ne dovoli sprememba pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas v javnem sektorju ali se zanjo določijo strožji pogoji, pomeni „znižanje“ v smislu določbe 8(3) okvirnega sporazuma glede na varstvo, ki izhaja iz člena 8(3) zakona št. 2112/1920. V ta namen predložitveno sodišče izrecno meni, pri čemer se sklicuje na nacionalno sodno prakso, da zadnjenavedena določba velja za javni sektor, in se tako opira na premiso, v skladu s katero je navedena določba, prvič, veljala ob izteku roka za prenos Direktive 1999/70, in drugič, dovolila tako spremembo.

50 Obstoj takega znižanja je sicer mogoče upoštevati le, če – kot je Komisija poudarila in kot domneva predložitveno sodišče – člen 8(3) zakona št. 2112/1920, čeprav še vedno veljaven, v položajih, kakršni so sporni v postopku v glavni stvari, ne velja vzporedno z nacionalno zakonodajo, ki je prenesla okvirni sporazum, ne glede na to, ali bi bilo tako na primer zaradi poznejšega sprejetja te zakonodaje, zaradi spremembe člena 103(8) ustave Helenske republike ali zato, ker je Areios Pagos s sodbama 19/2007 in 20/2007 spremenilo sodno prakso v zvezi z razlago navedenega člena 8(3).

51 Zato je treba ugotoviti, da ne glede na to, da se stranke v postopku v glavni stvari ne strinjajo glede razlage nacionalnega prava in kritik zoper razlago, ki jo zastopa predložitveno sodišče, je treba predložena vprašanja proučiti glede na nacionalno pravo, kot ga razlaga zadnjenavedeno sodišče. Ugovor nedopustnosti, ki ga je navedla grška vlada v zvezi s tem, je torej treba zavrniti.

52 Drugič, Komisija trdi, da so tretje, četrto, peto in šesto vprašanje iz zadeve C-378/07 brezpredmetna. Iz sodbe z dne 22. novembra 2005 v zadevi Mangold (C-144/04, ZOdl., str. I-9981, točke od 41 do 43) je namreč razvidno – kar trdita tudi grška in italijanska vlada – da je namen določbe 5(1) okvirnega sporazuma zgolj preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, in torej ne velja, če je zadevna pogodba prva ali edina pogodba o zaposlitvi, sklenjena med strankami.

53 Tega ugovora ni mogoče sprejeti.

54 Namen zgoraj omenjenih vprašanj, ki se nanašajo na določbo 8(3) okvirnega sporazuma, in ne na njegovo določbo 5(1), je namreč določiti, ali prenos Direktive 1999/70 s predsedniškim dekretom št. 164/2004 pomeni „zniževanje“ v smislu navedene določbe 8(3), kar zadeva raven varstva, ki ga člen 8(3) zakona št. 2112/1920

določa za delavce, ki so sklenili samo eno pogodbo o zaposlitvi za določen čas, in ob pritrdilnem odgovoru pojasniti posledice za spore v postopku v glavni stvari, ki iz tega izvirajo.

55 Ta vprašanja nikakor niso brezpredmetna, ampak izpostavljajo zlasti vprašanje, ali – kot trdijo grška in italijanska vlada ter Komisija – določba 8(3) okvirnega sporazuma ne velja, če je bila sklenjena samo ena pogodba o zaposlitvi za določen čas.

56 Poleg tega je treba v zvezi s tem poudariti, da je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Mangold po tem, ko je v točkah 42 in 43 te sodbe ugotovilo, da razlaga določbe 5(1) okvirnega sporazuma ni pomembna za rešitev spora, o katerem je odločalo predložitveno sodišče v tej zadevi, ker se je ta nanašal na prvo in edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas, v točkah od 44 do 54 navedene sodbe odgovorilo na dodatno vprašanje, ki mu ga je predložilo to sodišče v okviru istega spora in ki se je nanašalo na razlago določbe 8(3) tega sporazuma.

57 V teh okoliščinah mora Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso odgovoriti na tretje, četrto, peto in šesto vprašanje v zadevi C-378/07, ker se nanašajo na razlago prava Skupnosti in ker ni očitno, da ta nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom sporov, o katerih odloča predložitveno sodišče, in ker ti spori niso očitno hipotetični (glej zlasti v tem smislu sodbi z dne 4. julija 2006 v zadevi Adeneler in drugi, C-212/04, ZOdl., str. I-6057, točki 41 in 42, in z dne 23. novembra 2006 v zadevi Asnef-Equifax in Administración del Estado, C-238/05, ZOdl., str. I-11125, točke od 15 do 17, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točke od 42 do 44).

58 Tretjič, italijanska vlada navaja, da je drugo vprašanje za predhodno odločanje, zastavljeno v združenih zadevah C-379/07 in C-380/07, nedopustno, ker prehodne določbe iz člena 11 predsedniškega dekreta št. 164/2004, ki jih obravnava to vprašanje, ne veljajo za pogodbe, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, saj spadajo pod

splošno ureditev, uvedeno s členi od 5 do 7 navedenega dekreta. To vprašanje naj torej ne bi imelo nobene zveze s spori o glavni stvari.

59 Tega ugovora prav tako ni mogoče sprejeti. Ker je iz predložitvenih odločb razvidno, da so ob začetku veljavnosti predsedniškega dekreta št. 164/2004, 19. julija 2004, pogodbe za določen čas, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari v teh zadevah, še vedno veljale, bi lahko za navedene pogodbe namreč veljal člen 11 navedenega dekreta.

60 Iz predložitvenih odločb v teh zadevah je gotovo razvidno, da tožeče stranke v postopku v glavni stvari niso izpolnjevale pogojev, predpisanih s to določbo, da bi se njihove pogodbe lahko opredelile kot pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas.

61 Vendar pa želi predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v navedenih zadevah ravno določiti, ali ti pogoji, zaradi katerih so bile navedene pogodbe izključene iz prehodne ureditve, uvedene s členom 11 predsedniškega dekreta št. 164/2004, pomenijo „zniževanje“ v smislu določbe 8(3) okvirnega sporazuma, tako da bi lahko tožeče stranke v postopku v glavni stvari v teh zadevah na podlagi določb tega okvirnega sporazuma pridobile pravico do spremembe teh pogodb v pogodbe za nedoločen čas, kot je bila predvidena po njihovem mnenju z „ustreznim pravnim ukrepom“ v smislu določbe 5(1) tega sporazuma, namreč s členom 8(3) zakona št. 2112/1920.

62 Ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 57 te sodbe, torej ni mogoče šteti, da razlaga prava Skupnosti, za katero se je zaprosilo z drugim vprašanjem v zadevah C-379/07 in C-380/07, nima nobene zveze z dejanskim stanjem oziroma predmetom sporov, o katerih odloča predložitveno sodišče in ki niso očitno hipotetični.

63 Ob upoštevanju vsega zgoraj navedenega je treba ugotoviti, da so predložena vprašanja dopustna.

Utemeljenost

64 Predložitveno sodišče želi s prvo skupino vprašanj v bistvu razlago določb 5(1) in 8(3) okvirnega sporazuma, da bi lahko presodilo, ali ti določbi nasprotujeta nacionalni zakonodaji, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, in zlasti predsedniškemu dekretu št. 164/2004, ki je bil sprejet posebej za prenos tega okvirnega sporazuma v javni sektor. Zato je to sodišče zastavilo vprašanja glede teh točk:

– prvič, v zvezi z ukrepi za preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, določenimi v določbi 5(1) okvirnega sporazuma, glede manevrskega prostora držav članic pri prenosu te določbe, če v nacionalnem pravu že obstaja „ustrezen pravni ukrep“ v smislu navedene določbe (prva vprašanja v združenih zadevah od C-378/07 do C-380/07), in o pojmu „objektivni razlogi“ v smislu iste določbe (šesto vprašanje, točka (a), v zadevi C-378/07 in peto vprašanje, točka (a), v zadevah C-379/07 in C-380/07);

– drugič, v zvezi s pojmom „zniževanje“ v smislu določbe 8(3) navedenega sporazuma, ali navedena določba velja za delavce, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas (drugo vprašanje v zadevi C-378/07), in nasprotuje spremembam, ki jih je uvedla nacionalna zakonodaja za prenos glede na

prej obstoječe nacionalno pravo (tretje in četrto vprašanje v zadevi C-378/07 ter drugo in tretje vprašanje v zadevah C-379/07 in C-380/07), ter

– tretjič, v zvezi s sankcijami ob zlorabi pogodb o zaposlitvi za določen čas, ali okvirni sporazum nasprotuje absolutni prepovedi spremembe teh pogodb v pogodbe za nedoločen čas v javnem sektorju (šesto vprašanje, točka (b), v zadevi C-378/07 in peto vprašanje, točka (b), v zadevah C-379/07 in C-380/07).

65 Poleg tega predložitveno sodišče z zadnjimi vprašanji prosi za pojasnilo, kaj pomenijo neskladnosti predsedniškega dekreta št. 164/2004 z določbami okvirnega sporazuma za nacionalna sodišča (peto vprašanje v zadevi C-378/07 ter četrto vprašanje v združenih zadevah C-379/07 in C-380/07).

66 Zato je treba na vprašanja, ki jih je zastavilo predložitveno sodišče, odgovoriti v vrstnem redu, predstavljenem v točkah 64 in 65, pri čemer je treba najprej pojasniti, da kolikor to sodišče Sodišču predlaga, naj se izreče o skladnosti predsedniškega dekreta št. 164/2004 z okvirnim sporazumom, se to v okviru postopka iz člena 234 ES ni dolžno izreči o skladnosti nacionalnih predpisov s pravom Skupnosti, vendar pa je vseeno pristojno, da predložitvenemu sodišču da razlago tega prava, ki mu lahko omogoči presojo o tej skladnosti za sodbo v zadevi, v kateri odloča (glej zlasti sodbo z dne 5. julija 2007 v združenih zadevah Fendt Italiana, C-145/06 in C-146/06, ZOdl., str. I-5869, točka 30).

Ukrepi za preprečevanje zlorabe v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma

– Manevrski prostor držav članic, kadar v nacionalnem pravu obstaja „ustrezen pravni ukrep“

67 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba določbo 5(1) okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje temu, da bi država članica sprejela nacionalno zakonodajo – kot je predsedniški dekret št. 164/2004, katerega edini namen je prenos Direktive 1999/70, tako da bi se njene določbe uporabile v javnem sektorju – ki predvideva izvajanje ukrepov za preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, naštetimi v odstavku 1, točke od a do c, te določbe, če v nacionalnem pravu že obstaja „ustrezen pravni ukrep“ v smislu navedene določbe, kot je člen 8(3) zakona št. 2112/1920.

68 Za odgovor na to vprašanje, ki se nanaša na določitev manevrskega prostora, ki ga imajo države članice pri prenosu določbe 5(1) okvirnega sporazuma, je treba najprej pojasniti obseg pojma „ustrezni pravni ukrep“ v smislu te določbe.

69 Grška vlada in Komisija trdita, da člen 8(3) zakona št. 2112/1920 ne pomeni takega ukrepa, ker se njegov cilj razlikuje od cilja navedene določbe. Ta zakon, ki se nanaša na prenehanje pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, namreč ne vsebuje določb za preprečevanje zlorab pri sklepanju zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas, ampak zgolj omogoča, da se pogodba obravnava kot pogodba za nedoločen čas v okviru njenega prenehanja. Po mnenju grške vlade možnost spremeniti pogodbo o zaposlitvi za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas nikakor ne more učinkovati odvračalno na sklepanje zaporednih pogodb v javnem sektorju, ker bi finančne posledice take spremembe prevzela celotna skupnost, in ne nujno zadevni delodajalec, kar se razlikuje od položaja v zasebnem sektorju.

70 V zvezi s tem je treba poudariti, da čeprav je predložitveno sodišče pristojno, kot je bilo opozorjeno v točkah od 48 do 51 te sodbe, da razlaga nacionalno pravo, in sicer v tem primeru člen 8(3) zakona št. 2112/1920, in je zato, da se odgovori na zastavljena vprašanja, treba sprejeti, da ta določba, kot je ugotovilo predložitveno sodišče, omogoča spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe za nedoločen čas v javnem sektorju, pa kljub temu po mnenju predložitvenega sodišča pojem „ustrezni pravni ukrep“ v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma pomeni pojem prava Skupnosti, ki ga je treba razlagati enotno v vsaki državi članici.

71 V zvezi s tem gotovo drži, kot je razvidno iz točke 10 splošnih ugotovitev, da okvirni sporazum državam članicam in socialnim partnerjem prepušča, da sami podrobno določijo pravila za uresničevanje teh splošnih načel in izvajanje zahtev tega sporazuma, da bi se zagotovila skladnost z nacionalnim pravom in/ali nacionalno prakso ter dosledno upoštevanje posebnosti konkretnih primerov (zgoraj navedena sodba Adeneler in drugi, točka 68, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 87).

72 Vendar se v skladu z uvodno izjavo 17 Direktive 1999/70, če okvirni sporazum glede tega ne napoti na države članice, vsebina teh načel in zahtev ne sme razlikovati med nacionalnimi pravnimi redi teh držav, ker je v skladu z uvodno izjavo 14 te direktive in preambulo okvirnega sporazuma njegov namen uvesti splošni okvir za uporabo pogodb o zaposlitvi za določen čas na ravni Skupnosti.

73 Ker v tem primeru okvirni sporazum ni opredelil pojma „ustrezni pravni ukrep“, je treba poudariti, da če ni napotitve na pravo držav članic, je namen določbe 5(1) navedenega sporazuma izvajanje ciljev tega sporazuma, in sicer omejiti zaporedno uporabo pogodb ali delovnih razmerij za določen čas, ki je lahko potencialni vir zlorab v škodo delavcev, tako da predvideva nekaj minimalnih varstvenih določb, ki naj bi preprečile poslabšanje položaja delavcev (glej zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točka 63, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 84).

74 Določba 5(1) okvirnega sporazuma nalaga državam članicam zaradi „preprečevanja zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas“, da sprejmejo enega ali več ukrepov, ki so našteti, kadar v njihovem nacionalnem pravu ni „ustreznih pravnih ukrepov“ za preprečevanje take zlorabe. Trije ukrepi, ki so tako našteti v odstavku 1, točke od a do c, navedene določbe, se nanašajo na objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev takšnih pogodb ali delovnih razmerij, na najdaljše skupno trajanje takšnih zaporednih pogodb ali delovnih razmerij oziroma na število njihovih obnovitev (glej sodbo z dne 15. aprila 2008 v zadevi Impact, C-268/06, ZOdl., str. I-2483, točka 69, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 80).

75 Iz samih izrazov navedene določbe je nedvoumno razvidno, da se vsi različni ukrepi, ki jih navaja, štejejo za „ustrezne“ (zgoraj navedena sodba Impact, točka 76).

76 Zato se zdi, da določba 5(1) okvirnega sporazuma z izrazom „ustrezni pravni ukrepi“ zajema vse ukrepe nacionalnega prava, katerih namen je – po zgledu ukrepov, določenih v navedeni določbi – učinkovito preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točka 65).

77 Kot je navedla generalna pravobranilka v točkah 53 in 54 sklepnih predlogov, glede tega ni pomembno, da zadevni ukrep nacionalnega prava, kot je v tem primeru člen 8(3) zakona št. 2112/1920, ne določa posebnih ukrepov, navedenih v določbi 5(1), točke od a do c, okvirnega sporazuma, niti da ni bil sprejet posebej za varstvo delavcev pred zlorabo na področju zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas niti da njegovo področje uporabe ni omejeno zgolj na te pogodbe. Ker lahko namreč ta člen v povezavi z drugimi določbami nacionalnega prava, če je to potrebno, prav tako prispeva k dejanskemu preprečevanju zlorabe zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas, ga je treba obravnavati kot enakovrednega ukrepom, navedenim v določbi 5(1), točke od a do c, okvirnega sporazuma.

78 V postopku v glavni stvari mora torej predložitveno sodišče proučiti, koliko lahko možnost, ki jo po njegovem mnenju določa člen 8(3) zakona št. 2112/1920, da se v javnem sektorju pogodba o zaposlitvi za določen čas spremeni v pogodbo za nedoločen čas, če gre dejansko za zadovoljevanje stalnih in trajnih potreb delodajalca, prispeva k dejanskemu preprečevanju zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas. Če bi navedeno sodišče ugotovilo, da ta določba ima tak učinek, bi jo bilo treba šteti za „ustrezni pravni ukrep“ v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma.

79 Glede vprašanja, ali v takem primeru obstoj „ustreznega pravnega ukrepa“ v smislu te določbe ovira zadevno državo članico, da sprejme nacionalno zakonodajo, ki kot predsedniški dekret št. 164/2004 v členih 5, 6, 7 in 11 določa za prenos Direktive 1999/70 posebne ukrepe za preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, je treba spomniti, da določba 5(1) okvirnega sporazuma s tem, da predpisuje dejansko in zavezujoče sprejetje vsaj enega od naštetih ukrepov, katerih namen je preprečiti zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, če nacionalno pravo še ne vsebuje enakovrednih ukrepov, določa za države članice splošni cilj preprečevanja takšnih zlorab, ob tem pa jim prepušča izbiro sredstev za njegovo uresničitev (zgoraj navedena sodba Impact, točka 70 in navedena sodna praksa).

80 Torej imajo države članice na podlagi te določbe diskrecijsko pravico glede doseganja tega cilja, seveda pod pogojem, da zagotovijo rezultat, ki ga nalaga pravo Skupnosti, kot ni razvidno le iz člena 249, tretji odstavek, ES temveč tudi iz člena 2, prvi odstavek, Direktive 1999/70 v povezavi z njeno uvodno izjavo 17 (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točka 68, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 87).

81 Kot je Sodišče že razsodilo, imajo torej države članice diskrecijsko pravico na podlagi določbe 5(1) okvirnega sporazuma, da zato, da bi zagotovile dejansko preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, uporabijo enega ali več ukrepov, naštetih v tej določbi, ali že obstoječe ustrezne pravne ukrepe ob

upoštevanju potreb posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev (glej zgoraj navedeno sodbo Impact, točka 71).

82 Če mora država članica, da bi dosegla ta cilj in če v njenem pravnem redu ne obstaja ustrezen pravni ukrep, torej nujno sprejeti enega ali več preventivnih ukrepov, naštetih v določbi 5(1), točke od a do c, okvirnega sporazuma, da bi pravilno prenesla Direktivo 1999/70 (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Adeneler in drugi, točka 65, in Impact, točki 69 in 70, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 80), pa obstoj takega ustreznega pravnega ukrepa ne more tej državi članici odvzeti možnosti – pri čemer bi se preprečeval razvoj obstoječe nacionalne zakonodaje – da poleg tega sprejme enega ali več ukrepov, naštetih v določbi 5(1), točke od a do c, zlasti z namenom – kot so v bistvu priznale vse stranke, ki so predložile pisna stališča – spremeniti ali dopolniti varstvo, ki izhaja iz navedenega ustreznega pravnega ukrepa.

83 Vendar je treba opozoriti, da manevrski prostor, ki je tako prepuščen državam članicam, ni neomejen in zlasti nikakor ne sme ogroziti cilja ali polnega učinka okvirnega sporazuma (zgoraj navedena sodba Adeneler in drugi, točka 82).

84 Ker je cilj določbe 5(1) okvirnega sporazuma, kot je razvidno iz točk od 73 do 77 in 79 te sodbe, da države članice zaveže, da v nacionalnem pravu zagotovijo učinkovito preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, posledica sprejetja take nacionalne zakonodaje za prenos ne bi smelo biti oviranje učinkovitosti navedenega preprečevanja, kot je bilo prej zagotovljeno z „ustreznim pravnim ukrepom“ v smislu navedene določbe 5(1). Glede tega je pomembno predvsem, da je pravni položaj, ki izhaja iz različnih ukrepov, ki obstajajo v nacionalnem pravu, dovolj določen in jasen, tako da posamezniki lahko poznajo vse svoje pravice in se na njih sklicujejo pred nacionalnimi sodišči, če je to potrebno.

85 Poleg tega je treba diskrecijsko pravico, podeljeno državam članicam v določbi 5(1) okvirnega sporazuma, izvajati ob upoštevanju prava Skupnosti in predvsem njegovih splošnih načel ter drugih določb okvirnega sporazuma (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Mangold, točke od 50 do 54 in od 63 do 65).

86 V zvezi s tem je treba zlasti poudariti, da kadar nacionalno pravo že vsebuje določbe, namenjene učinkovitemu preprečevanju zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, ki bi lahko bile „ustrezni upravni ukrep“ v smislu določbe 5(1) okvirnega sporazuma, to, da država članica sprejme enega ali več posebnih preventivnih ukrepov, naštetih v določbi 5(1), točke od a do c, tega sporazuma, ne more biti sprejemljiva utemeljitev zniževanja splošne ravni varstva delavcev na področju, ki ga pokriva okvirni sporazum v smislu njegove določbe 8(3), na katero se nanašajo vprašanja, ki bodo proučena v točkah od 108 do 178 te sodbe.

87 Predložitvenemu sodišču je torej treba odgovoriti, da je treba določbo 5(1) okvirnega sporazuma razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da bi država članica sprejela nacionalno zakonodajo – kot je predsedniški dekret št. 164/2004, katerega edini namen je prenos Direktive 1999/70, tako da bi se njene določbe uporabile v javnem sektorju – ki predvideva izvajanje ukrepov za preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, naštetih v odstavku 1, točke od a do c, te določbe, če v nacionalnem pravu že obstaja – kar pa mora preveriti predložitveno sodišče – „ustrezen pravni ukrep“ v smislu navedene določbe, kot je člen 8(3) zakona št. 2112/1920, če navedena zakonodaja, prvič, ne vpliva na dejansko preprečevanje zlorab pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, kot izhaja iz navedenega ustreznega pravnega ukrepa, in drugič, da spoštuje pravo Skupnosti ter predvsem določbo 8(3) navedenega sporazuma.

– Zahteva po „objektivnih razlogih“ v smislu določbe 5(1), točka a, okvirnega sporazuma

88 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba določbo 5(1), točka a, okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje temu, da bi organi zadevne države članice uporabili nacionalno zakonodajo, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, tako da bi se sklenitev pogodb o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju, ne glede na to, ali bi šlo za prvo ali edino pogodbo ali za zaporedne pogodbe, štela za utemeljeno z „objektivnimi razlogi“ v smislu navedene določbe zgolj zato, ker te pogodbe temeljijo na zakonitih določbah, ki omogočajo tako sklenitev ali obnovitev pogodb za zadovoljevanje nekaterih začasnih potreb, medtem ko so v resnici te potrebe „stalne in trajne“.

89 Iz predložitvenih odločb je razvidno, da je sodišče, ki odloča o sporih o glavni stvari, postavilo ta vprašanja zato, ker bi bila lahko taka uporaba nacionalnega prava v nasprotju z možnostjo, ki jo ima v skladu s členom 8(3) zakona št. 2112/1920, ki ga to sodišče opredeli kot „ustrezen pravni ukrep“, da spremeni pogodbe o zaposlitvi za določen čas v pogodbe za nedoločen čas. Ta sprememba bi bila namreč izključena v skladu z nacionalno sodno prakso, če bi bilo omejeno časovno trajanje utemeljeno z objektivnimi razlogi.

90 Najprej je treba opozoriti, da okvirni sporazum ne nalaga državam članicam, da sprejmejo ukrep, ki bi zahteval, da je vsaka prva ali edina pogodba o zaposlitvi za določen čas utemeljena s takimi objektivnimi razlogi. Kot je Sodišče že razsodilo, take pogodbe o zaposlitvi za določen čas namreč niso zajete z določbo 5(1) okvirnega sporazuma, ki se nanaša zgolj na preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, pri čemer se objektivni razlogi iz odstavka 1, točka a, navedene določbe nanašajo le na obnovitev takih pogodb ali razmerij (glej zgoraj navedeno sodbo Mangold, točke od 41 do 43).

91 Poleg tega je treba v zvezi s pogodbami o zaposlitvi ali delovnimi razmerji za določen čas opozoriti, da določba 5(1) okvirnega sporazuma, katere namen je zgolj preprečiti

zlorabo, ki izhaja iz njihove uporabe, nalaga državam članicam obveznost, da v svoj pravni red uvedejo enega ali več ukrepov, naštetih v odstavku 1, točka od a do c, če v zadevni državi članici že ne obstajajo ustrezne zakonske določbe, namenjene dejanskemu preprečevanju zlorab te vrste pogodb. Med navedenimi ukrepi določba 5(1), točka a, predvideva „objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev takšnih pogodb ali razmerij“ (glej zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točke od 64 do 66).

92 Kot je razvidno iz točke 7 splošnih ugotovitev okvirnega sporazuma, so njegove podpisnice namreč menile, da je uporaba pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki temeljijo na objektivnih razlogih, način preprečevanja zlorab (zgoraj navedena sodba Adeneler in drugi, točka 67, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 86).

93 Vendar – kot je bilo navedeno v točkah od 79 do 82 te sodbe – imajo države članice diskrecijsko pravico pri izvajanju določbe 5(1) okvirnega sporazuma, saj imajo izbiro, da uporabijo enega ali več ukrepov, naštetih v odstavku 1, točke od a do c, te določbe, ali že obstoječe ustrezne pravne ukrepe.

94 Torej lahko država članica za namene tega izvajanja zakonito izbere, da ne bo sprejela ukrepa iz odstavka 1, točka a, te določbe, ki zahteva, da je obnovitev zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas upravičena z objektivnimi razlogi. Lahko pa raje sprejme enega od ukrepov ali oba ukrepa iz odstavka 1, točki b in c, navedene določbe, ki se nanašata na najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas oziroma na število obnovitev takšnih pogodb ali razmerij, ali pa se celo odloči, da bo ohranila obstoječi ustrezni pravni ukrep, če je – ne glede na izbrani ukrep – zagotovljeno dejansko preprečevanje zlorabe pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točka 101).

95 Vendar če se država članica, zato da bi izvedla določbo 5(1) okvirnega sporazuma, odloči, da bo sprejela ukrep iz odstavka 1, točka a, navedene določbe, na podlagi katere mora biti obnovitev zaporednih pogodb o zaposlitvi ali razmerij za določen čas upravičena z objektivnimi razlogi, mora zagotoviti rezultat, ki ga nalaga pravo Skupnosti, kot ni razvidno le iz člena 249, tretji odstavek, ES, temveč tudi iz člena 2, prvi odstavek, Direktive 1999/70 v povezavi z njeno uvodno izjavo 17 (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točka 68, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 87).

96 V teh okoliščinah je treba pojem „objektivni razlogi“ v smislu določbe 5(1), točka a, okvirnega sporazuma razumeti tako, kot je Sodišče že razsodilo, da se nanaša na določene in konkretne okoliščine, ki označujejo določeno dejavnost in ki so zato take, da v tem posebnem okviru upravičujejo veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas. Te okoliščine so lahko zlasti posledica posebne narave nalog, za izvedbo katerih so bile sklenjene take pogodbe, in z njimi neločljivo povezanih značilnosti ali pa, odvisno od primera, posledica sledenja legitimnemu cilju socialne politike države članice (zgoraj navedena sodba Adeneler in drugi, točki 69 in 70, in sodba z dne 13. septembra 2007 v zadevi Del Cerro Alonso, C-307/05, ZOdl., str. I-7109, točka 53, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točki 88 in 89).

97 Nasprotno nacionalna določba, ki bi na splošno in abstraktno z zakonsko ali podzakonsko normo dovolila veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas, ne bi bila v skladu z zahtevami, navedenimi v prejšnjih dveh točkah (zgoraj navedeni sodbi Adeneler in drugi, točka 71 in Del Cerro Alonso, točka 54, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 90).

98 Taka določba, ki je popolnoma formalna in ki veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas ne upraviči posebej z obstojem objektivnih razlogov v zvezi s posebnostmi zadevne dejavnosti in v zvezi s pogoji njenega izvajanja, pomeni namreč dejansko tveganje, da se bodo tovrstne pogodbe zlorabljale, in torej ni združljiva s ciljem in polnim učinkom okvirnega sporazuma (zgoraj navedena sodba Adeneler in drugi, točka 72, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 91).

99 Tako bi dopustitev, da nacionalna določba po samem zakonu in brez druge pojasnitve upraviči veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas, kršila namen okvirnega sporazuma, ki je obvarovali delavce pred nestabilnostjo zaposlitve, in izničila pomen načela, da so pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas prevladujoča oblika delovnih razmerij (zgoraj navedena sodba Adeneler in drugi, točka 73, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 92).

100 Natančneje, pri pogodbah o zaposlitvi za določen čas, ki se uporabijo zgolj na podlagi take splošne zakonske ali podzakonske določbe in niso povezane s konkretno vsebino zadevne dejavnosti, ni mogoče ugotoviti objektivnih in jasnih meril za preskus, ali je obnovitev takih pogodb resnično potrebna, ali se z njo lahko doseže namen in ali je za ta namen nujna (zgoraj navedeni sodbi Adeneler in drugi, točka 74, in Del Cerro Alonso, točka 55, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis, točka 93).

101 Vendar pa je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da nacionalna zakonodaja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, ne določa več, da pomeni dejstvo, da se sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas zahteva z zakonom, objektivni razlog, ki po samem zakonu upravičuje neomejeno število obnovitev take pogodbe. Nasprotno, zdi se, da ta zakonodaja določa natančne in konkretne okoliščine, v katerih je mogoče v javnem sektorju skleniti zaporedne pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas. Uporaba takih pogodb je namreč dovoljena, odvisno od primera, na podlagi člena 5(2) predsedniškega dekreta št. 164/2004, da se zadovoljijo „posebne potrebe“, ki so „povezane z obliko, vrsto, značilnostmi ali dejavnostjo podjetja“, ali na podlagi člena 1 zakona št. 3250/2004, da bi se poskrbelo za „dodatne potrebe“ v zvezi z opravljanjem „socialnih storitev“ in so namenjene državljanom, ali v skladu s členom 6(1) zakona št. 2527/1997 za opravljanje dejavnosti, ki ne sodijo med „običajne naloge uslužbencev“ ali celo na podlagi člena 21(1) zakona št. 2190/1994, da bi se upoštevale „sezonske potrebe ali druge periodične ali začasne potrebe“.

102 Kot je predložitveno sodišče samo poudarilo v svojih vprašanjih, nacionalna zakonodaja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, torej omogoča sklenitev pogodb o zaposlitvi za določen čas, da bi se v bistvu zadovoljile začasne potrebe. Treba

je priznati, da lahko tovrstne potrebe pomenijo „objektivne razloge“ za obnovitev takih pogodb v smislu določbe 5(1), točka a, okvirnega sporazuma.

103 Vendar kot je generalna pravobranilka navedla v točkah 106 in 107 sklepnih predlogov, bi bilo s ciljem, ki mu sledi navedena določba, katere namen je dejansko preprečiti zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, v nasprotju, če bi v točki 101 te sodbe navedene določbe nacionalne zakonodaje, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, bile podlaga za obnovitev teh pogodb ali delovnih razmerij, medtem ko potrebe, ki bi se z njimi zadovoljevale, dejansko ne bi bile začasne, temveč ravno nasprotno, „stalne in trajne“ (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točka 88, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 110).

104 Taka uporaba pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas je namreč v neposrednem nasprotju s premiso, na kateri temelji okvirni sporazum, in sicer – kot je razvidno iz točk 6 in 8 splošnih ugotovitev – da so pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas prevladujoča oblika delovnih razmerij, medtem ko so pogodbe o zaposlitvi za določen čas značilnost zaposlovanja v nekaterih sektorjih, poklicih in dejavnostih (glej zgoraj navedeni sodbi Adeneler in drugi, točka 61, in Impact, točka 86, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 82).

105 Zato je stabilnost zaposlitve pomemben element varstva delavcev (glej zgoraj navedeno sodbo Mangold, točka 64), medtem ko – kot je razvidno iz drugega odstavka preambule in točke 8 splošnih ugotovitev – pogodbe o zaposlitvi za določen čas ustrezajo potrebam delodajalcev in delavcev samo v nekaterih okoliščinah (zgoraj navedeni sodbi Adeneler in drugi, točka 62, in Impact, točka 87, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 83).

106 Ker v skladu z ustaljeno sodno prakso obveznost držav članic, ki izhaja iz direktive, da dosežejo rezultat, ki ga ta določa, in dolžnost na podlagi člena 10 ES, da sprejmejo vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje te obveznosti, velja

za vse organe teh držav članic, vključno s sodnimi organi v okviru njihovih pristojnosti (glej zlasti sodbe z dne 13. novembra 1990 v zadevi Marleasing, C-106/89, Recueil, str. I-4135, točka 8; z dne 18. decembra 1997 v zadevi Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Recueil, str. I-7411, točka 40, in z dne 5. oktobra 2004 v združenih zadevah Pfeiffer in drugi, od C-397/01 do C-403/01, ZOdl., str. I-8835, točka 110), je naloga vseh organov zadevne države članice, da v okviru svojih pristojnosti zagotovijo upoštevanje določbe 5(1), točka a, okvirnega sporazuma, tako da konkretno preverijo, ali se nacionalna zakonodaja, ki dovoljuje obnovitev zaporednih pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas v javnem sektorju, ki morajo zadovoljevati začasne potrebe, dejansko ne uporablja za zadovoljevanje stalnih in trajnih potreb.

107 Zato je treba predložitvenemu sodišču odgovoriti, da se mora določba 5(1), točka a, okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje temu, da bi organi zadevne države članice uporabili nacionalno zakonodajo, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, tako da bi se obnovitev zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju štela za utemeljeno z „objektivnimi razlogi“ v smislu navedene določbe zgolj zato, ker te pogodbe temeljijo na zakonitih določbah, ki omogočajo obnovitev pogodb za zadovoljevanje določenih začasnih potreb, medtem ko so v resnici te potrebe „stalne in trajne“. Nasprotno, ta določba ne velja za sklenitev prve ali edine pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja za določen čas.

Pojem „zniževanje“ v smislu določbe 8(3) okvirnega sporazuma

– Zniževanje, ki zadeva delavce, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas

108 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba določbo 8(3) okvirnega sporazuma razlagati tako, da je treba „zniževanje“ iz te določbe proučiti zgolj glede na splošno raven varstva, ki je v zadevni državi članici veljala za delavce, ki so sklenili zaporedne pogodbe

o zaposlitvi za določen čas, ne da bi se pri tem upoštevala varstva, ki velja za delavce, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas.

109 Iz predložitvene odločbe v zadevi C-378/07 je razvidno, da je bilo to vprašanje zastavljeno glede nacionalne zakonodaje, kot je predsedniški dekret št. 164/2004, ki po mnenju predložitvenega sodišča ureja ukrepe za varstvo pred zlorabo pogodb o zaposlitvi za določen čas le, če so te pogodbe zaporedne, medtem ko prejšnje nacionalno pravo, kot je razvidno iz člena 8(3) zakona št. 2112/1920, velja le, če gre za prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas, sklenjeno med strankama.

110 Opozoriti je treba, da v skladu z besedilom določbe 8(3) okvirnega sporazuma „[i]zvajanje določb tega sporazuma ni veljavna podlaga za zniževanje splošne ravni zaščite delavcev na področju, na katero se nanaša ta sporazum“.

111 V zvezi s področjem, ki ga pokriva okvirni sporazum, je treba poudariti, da je v prvem odstavku preambule tega sporazuma navedeno, da je namen tega sporazuma prispevati k „doseganju boljšega ravnotežja med ‚prožnostjo delovnega časa in varnostjo delavcev‘“. V skladu z uvodno izjavo 14 Direktive 1999/70, ki v bistvu povzema tretji odstavek omenjene preambule, okvirni sporazum v ta namen določa „splošna načela in minimalne zahteve za pogodbe o zaposlitvi in delovnih razmerjih za določen čas“. Tudi v petem odstavku iste preambule je navedeno, da se ta sporazum „nanaša na pogoje zaposlovanja delavcev, zaposlenih za določen čas“.

112 Okvirni sporazum, in zlasti njegova določba 8(3), tako sledi cilju, ki spada med temeljne cilje, ki so zapisani v členu 136, prvi odstavek, ES, v tretjem odstavku preambule k Pogodbi ES ter v točkah 7 in 10, prva alinea, Listine Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989, na katero se sklicuje zgoraj navedena določba Pogodbe, in ki so povezani z izboljšanjem življenjskih in delovnih pogojev, ki omogoča njihovo izenačevanje, medtem ko se napredek še naprej ohranja, ter z ustrezno socialno varstvo

delavcev, v obravnavanem primeru delavcev, zaposlenih za določen čas (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Impact, točka 112).

113 Glede na te cilje določbe 8(3) okvirnega sporazuma ni mogoče razlagati ozko.

114 V skladu s samim besedilom določbe 2 okvirnega sporazuma se ta uporablja za delavce, zaposlene za določen čas, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, kakor ju opredeljujejo zakoni, kolektivne pogodbe ali običaji v vsaki državi članici.

115 Na podlagi določbe 3 okvirnega sporazuma pojem „delavec, zaposlen za določen čas“ pomeni „osebo, ki ima pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje, sklenjeno neposredno med delodajalcem in delavcem in pri katerem je konec pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja določen z objektivnimi pogoji, kakršni so potek določenega datuma, dokončanje določene naloge ali nastop posebnega dogodka“.

116 Zato je iz cilja, ki mu sledita Direktiva 1999/70 in okvirni sporazum, ter iz besedila njunih določb, ki so tu upoštevne, razvidno, da v nasprotju s tem, kar v bistvu trdita grška vlada in Komisija, področje, ki ga pokriva ta sporazum, ni omejeno zgolj na delavce, ki so sklenili zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas, temveč se ta sporazum uporablja – ravno nasprotno – za vse delavce, ki ponujajo odplačne storitve v okviru delovnega razmerja za določen čas, sklenjenega s svojim delodajalcem (zgoraj navedena sodba Del Cerro Alonso, točka 28), in to ne glede na število pogodb za določen čas, ki so jih ti delavci sklenili.

117 Tako je treba ugotoviti, da določba 4 okvirnega sporazuma določa, da se delavce, zaposlene za določen čas, glede pogojev zaposlitve ne sme obravnavati manj ugodno od delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, zgolj zato, ker so zaposleni za določen čas, ne da bi se omejil obseg te prepovedi zgolj na zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas.

118 Res je, da se določba 5(1) okvirnega sporazuma, ki v zvezi s tem pomeni izvedbeno določbo določbe 1, točka b, nanaša le na to, da države članice sprejmejo ukrepe za preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas.

119 Vendar pa ti zadnji določbi ne določata področja uporabe navedenega sporazuma in torej ne moreta povzročiti omejitve obsega določbe 8(3) okvirnega sporazuma, ki je v posebnem oddelku okvirnega sporazuma, namenjenega njegovemu izvajanju, in se poleg tega ne sklicuje niti na določbo 1, točka b, niti na določbo 5(1) okvirnega sporazuma.

120 Torej je treba vprašanje obstoja „zniževanja“ v smislu določbe 8(3) okvirnega sporazuma proučiti glede na vse določbe nacionalnega prava države članice v zvezi z varstvom delavcev na področju pogodb o zaposlitvi za določen čas.

121 Zato je treba predložitvenemu sodišču odgovoriti, da je treba določbo 8(3) okvirnega sporazuma razlagati tako, da je treba „zniževanje“ iz te določbe proučiti glede na splošno raven varstva, ki je v zadevni državi članici veljala za delavce, ki so sklenili zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas, in za delavce, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas.

– Spremembe, ki jih je nacionalna zakonodaja za prenos vnesla v prej obstoječe nacionalne predpise

122 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba določbo 8(3) okvirnega sporazuma razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je predsedniški dekret št. 164/2004, ki – drugače od prejšnjega predpisa nacionalnega prava, kot je člen 8(3) zakona št. 2112/1920, ki po mnenju tega sodišča pomeni „ustrezen pravni ukrep“ v smislu določbe 5(1) tega sporazuma – prvič, ne določa več, da se ob zlorabi zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju te spremenijo v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas ali pa to spremembo podredi določenim kumulativnim in omejevalnim pogojem, in drugič, določa, da delavci, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas, niso več upravičeni do varstva na podlagi ukrepov, ki jih določa.

123 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da se – nasprotno od mnenja predložitvenega sodišča, grške vlade ter Komisije – obstoj „zniževanja“ v smislu določbe 8 (3) okvirnega sporazuma ne sme proučiti le glede na raven varstva, ki velja za delavce, zaposlene za določen čas, kot izhaja iz „ustreznega pravnega ukrepa“ v smislu določbe 5(1) tega sporazuma.

124 Kot je razvidno predvsem iz točk od 116 do 121 te sodbe, tako iz cilja, ki mu sledita Direktiva 1999/70 in okvirni sporazum, kot iz besedila določbe 8(3) tega sporazuma namreč izhaja, da je treba obstoj „zniževanja“ v smislu navedene določbe proučiti glede na vse določbe nacionalnega prava v zvezi s pogodbami o zaposlitvi za določen čas. V zvezi s tem ni pomembno, ali bi te določbe lahko bile „ustrezni pravni ukrep“ v smislu določbe 5(1) navedenega sporazuma, pri čemer določba 8(3) tega sporazuma sicer ne napotuje na določbo 5(1).

125 Nato je treba v zvezi z obsegom določbe 8(3) okvirnega sporazuma opozoriti, da iz besedila te določbe ni razvidno, da za države članice izvajanje določb tega sporazuma ni

veljavna podlaga za zniževanje splošne ravni varstva delavcev, ki je bila prej zagotovljena v nacionalnem pravnem redu na področju, na katero se nanaša ta sporazum (zgoraj navedena sodba Mangold, točka 50).

126 Torej zmanjševanje varstva delavcev, ki so zaposleni po pogodbi o zaposlitvi za določen čas, v okvirnem sporazumu samo po sebi ni prepovedano, ampak mora biti to zniževanje, da bi bilo zajeto s prepovedjo iz določbe 8(3) tega sporazuma, prvič, povezano z „izvajanjem“ okvirnega sporazuma, in drugič, se mora nanašati na „splošno raven zaščite“ delavcev, zaposlenih za določen čas (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Mangold, točka 52).

127 V tem primeru je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da je zniževanje, na katero se sklicuje predložitveno sodišče in ki ga zatrjujejo tožeče stranke v postopku v glavni stvari, posledica dejstva – kar zadeva delavce, ki so sklenili zaporedne pogodbe o zaposlitvi – da člena 5 in 7 predsedniškega dekreta št. 164/2004, ki je prenesel Direktivo 1999/70, drugače od člena 8(3) zakona št. 2112/1920, ki po mnenju predložitvenega sodišča omogoča – če je bila pogodba o zaposlitvi za določen čas sklenjena zaradi zagotavljanja stalnih in trajnih potreb – avtomatično spremembo v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas z retroaktivnim učinkom, ne predvidevata več take možnosti spremembe za javni sektor, medtem ko člen 11 tega dekreta to možnost, predvideno le kot prehodni ukrep za nekatere zaporedne pogodbe, ki obstajajo ob začetku veljavnosti tega dekreta, podredi več omejevalnim pogojem in brez retroaktivnega učinka.

128 Poleg tega – kar zadeva delavce, ki so sklenili prvo in edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas – naj bi šlo za zniževanje, ker naj bi bili ti delavci, ki so bili zajeti z ukrepi varstva iz člena 8(3) zakona št. 2112/1920, izključeni s področja uporabe predsedniškega dekreta št. 164/2004.

129 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ker lahko v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 48 te sodbe, izključno nacionalna sodišča razlagajo nacionalno pravo, morajo ona določiti, koliko so zgoraj navedene spremembe, ki jih je uvedel predsedniški dekret št. 164/2004 glede na prej obstoječe nacionalno pravo, kot je razvidno iz člena 8(3) zakona št. 2112/1920, povzročile zmanjšanje varstva delavcev, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi za določen čas, tako da v ta namen primerja stopnjo varstva, podeljenega z vsako od teh določb.

130 Nasprotno pa je – odvisno od primera – naloga Sodišča, ki odloča o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, da predložitvenemu sodišču da napotke, da bi ga vodilo pri njegovi presoji glede tega, ali to morebitno zmanjšanje varstva delavcev, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi za določen čas, pomeni „zniževanje“ v smislu določbe 8(3) okvirnega sporazuma. Da bi to lahko storilo, je treba proučiti, koliko se lahko spremembe, uvedene z nacionalno zakonodajo za prenos Direktive 1999/70 in okvirnega sporazuma, prvič, štejejo za povezane z „izvajanjem“ tega sporazuma, in drugič, nanašajo na „splošno raven zaščite“ delavcev v smislu določbe 8(3) tega sporazuma.

131 Prvič, glede pogoja, ki se nanaša na povezavo z „izvajanjem“ okvirnega sporazuma, je Sodišče že razsodilo, da s tem pojmom, kot je brez dodatnih pojasnil uporabljen v določbi 8(3) okvirnega sporazuma, ni mišljen le prvotni prenos Direktive 1999/70 in zlasti njene priloge, ki vsebuje okvirni sporazum, ampak mora obsegati vse nacionalne ukrepe, s katerimi naj se zagotovi uresničitev ciljev, ki jim sledi ta direktiva, vključno s tistimi, ki po dejanskem prenosu dopolnjujejo ali spreminjajo že sprejeta nacionalna pravila (zgoraj navedena sodba Mangold, točka 51).

132 Zato je nacionalna zakonodaja, kot je predsedniški dekret št. 164/2004, ki pomeni drug ukrep, ki ga je zadevna država članica sprejela za prenos Direktive 1999/70 in okvirnega sporazuma, lahko zajeta z določbo 8(3) tega sporazuma.

133 Vendar take zakonodaje ni mogoče obravnavati, kot da nasprotuje navedeni določbi, če zniževanje, ki ga vsebuje, ni nikakor povezano z izvajanjem okvirnega sporazuma. Za to bi šlo, če to zniževanje ne bi bilo upravičeno zaradi nujnosti izvajanja okvirnega sporazuma, ampak zaradi nujnosti spodbujanja drugega cilja, ki ni to izvajanje (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Mangold, točki 52 in 53).

134 V tem primeru se v zvezi, prvič, s spremembo, ki se nanaša na možnost spremembe pogodb o zaposlitvi za določen čas, zdi, da je od leta 1994, to je približno pet let pred sprejetjem Direktive 1999/70 in okvirnega sporazuma, člen 21(2) zakona št. 2190/1994 že vseboval absolutno prepoved, da bi se pogodbe o zaposlitvi za določen čas spremenile v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, če so sklenjene v javnem sektorju na podlagi tega zakona, s posledično ničnostjo (glej v zvezi s tem zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točka 98).

135 Taka določba bi lahko napeljevala k temu, da dejstvo, da predsedniški dekret št. 164/2004 ne določa možnosti spremembe pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas ali da podredi to možnost nekim pogojem, ni upravičeno zaradi nujnosti izvajanja okvirnega sporazuma, ampak zaradi nujnosti – kot so navedle tožene stranke v postopku v glavni stvari in grška vlada – zagotavljanja spoštovanja postopkov zaposlovanja na podlagi natečajev v javnem sektorju in s tem ohranitve statusa grških javnih uslužbencev.

136 Vendar iz predložitvenih odločb ravno tako ni razvidno, da je po mnenju sodišča, ki odloča v sporih v postopku v glavni stvari in ki mora razlagati nacionalno pravo, člen 8(3) zakona št. 2112/1920, ki po njegovem mnenju omogoča tako spremembo – prav tako v javnem sektorju – pogodb o zaposlitvi za določen čas, če niso upravičene z objektivnimi razlogi, še vedno veljal ob sprejetju Direktive 1999/70 in okvirnega sporazuma.

137 Poleg tega, kot je razvidno iz uvodne izjave 4 Direktive 1999/70, sprejetje te direktive in okvirnega sporazuma izvira iz dveh predlogov direktiv, ki jih je predložila Komisija leta 1990 o določenih delovnih razmerjih v zvezi z delovnimi pogoji (predlog direktive Sveta o določenih delovnih razmerjih v zvezi z delovnimi pogoji (UL 1990, C 224, str. 4)) in izkrivljanjem konkurence (predlog direktive Sveta o določenih delovnih razmerjih v zvezi z izkrivljanjem konkurence (UL 1990, C 224, str. 6), kakor je bil spremenjen (UL 1990, C 305, str. 8)), o katerih se Svet ni mogel odločiti. Treba je poudariti, da je zadnji predlog v členu 4 že določal obveznost držav članic, da uvedejo neke ukrepe, da bi se preprečilo, da se pogodbe o zaposlitvi za določen čas uporabljajo za obstoječa in stalna delovna mesta.

138 V teh okoliščinah ne bi bilo mogoče izključiti – kar pa mora preveriti predložitveno sodišče – da je dejstvo, da predsedniški dekret št. 164/2004 ne določa spremembe pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas v javnem sektorju ali jo podredi nekim pogojem, povezano z izvajanjem okvirnega sporazuma. To bi lahko bilo še toliko bolj res, saj je bil – kot je razvidno iz točke 23 te sodbe – člen 103(8) ustave Helenske republike spremenjen, tako da po začetku veljavnosti Direktive 1999/70 in pred iztekom roka za njen prenos v javnem sektorju prepoveduje spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe za nedoločen čas.

139 Drugič, v zvezi s spremembo, katere posledica je, da delavci, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas, niso več upravičeni do varstva, ki izhaja iz predsedniškega dekreta št. 164/2004, je treba priznati, da bi lahko bila povezana z izvajanjem okvirnega sporazuma, ker so bili – v skladu s predložitveno odločbo v zadevi C-378/07 – ti delavci ob sprejetju Direktive 1999/70 in tega sporazuma upravičeni do ukrepov varstva iz člena 8(3) zakona št. 2112/1920. Poleg tega iz nobenega dokumenta v spisu, predloženem Sodišču, ni razvidno, da je bil namen nacionalnega zakonodajalca, s tem da je predvidel to izključitev, spodbujati drugačen cilj, ki ni cilj izvajanja okvirnega sporazuma, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

140 Drugič, pogoj, v skladu s katerim se mora zniževanje nanašati na „splošno raven zaščite“ delavcev, zaposlenih za določen čas, pomeni le, da lahko določba 8(3) okvirnega sporazuma zajema samo zmanjšanje takšnega obsega, da bi lahko globalno vplivalo na nacionalno zakonodajo o pogodbah o zaposlitvi za določen čas.

141 V tem primeru se zdi, da sprememba, katere posledica je izključitev delavcev, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas, s področja uporabe predsedniškega dekreta št. 164/2004, ne zadeva vseh delavcev, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi za določen čas, ampak samo tiste, prvič, ki so zaposleni v javnem sektorju, in drugič, ki niso pogodbene stranke zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas.

142 Če zadnjenavedeni delavci ne pomenijo pomembnega dela delavcev, zaposlenih za določen čas v zadevni državi članici, kar mora preveriti predložitveno sodišče, zmanjšanje varstva, do katerega je upravičena tako omejena kategorija delavcev, ne more globalno vplivati na raven varstva, ki velja v nacionalnem pravnem redu za delavce, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi za določen čas.

143 Glede spremembe, ki se nanaša na možnost spremeniti pogodbe za določen čas v pogodbe za nedoločen čas, je treba ugotoviti, da čeprav predsedniški dekret št. 164/2004 sicer ne predvideva take spremembe ali pa jo podredi strogim pogojem, pa ta dekret ne velja le za delavce v javnem sektorju, ampak poleg tega v tem sektorju izvaja vse ukrepe za preprečevanje zlorabe zaporednih pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, naštetih v določbi 5(1), točke od a do c, okvirnega sporazuma.

144 Sprejetje takih ukrepov za preprečevanje zlorabe, če so popolnoma ali deloma novi v nacionalnem pravnem redu (glej v zvezi s tem zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točka 100), kar mora preveriti predložitveno sodišče, lahko izravna zmanjšanje varstva, ki je posledica odprave ali omejitve sankcije spremembe sporne pogodbe o zaposlitvi v pogodbo za nedoločen čas, ki jo je bilo mogoče prej uporabiti ob zlorabi.

145 Tak razvoj nacionalne zakonodaje, v smislu okrepitve ukrepov za preprečevanje zlorabe zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas, je sicer v skladu s ciljem, ki mu sledi okvirni sporazum. Prvič, namen tega sporazuma je namreč, kot je razvidno iz določb 1(b), in 5(1), ravno postaviti okvir za preprečevanje zlorab teh pogodb (zgoraj navedena sodba Adeneler in drugi, točka 79, ter sodba z dne 7. septembra 2006 v zadevi Marrosu in Sardino, C-53/04, ZOdl., str. I-7213, točka 43). Drugič, navedeni sporazum ne določa posebnih sankcij za ugotovljene zlorabe, predvsem pa ne določa splošne obveznosti držav članic, naj predvidijo spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe za nedoločen čas, niti ne določa natančnih pogojev, pod katerimi se lahko sklepajo pogodbe o zaposlitvi za določen čas (glej zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točki 91 in 94), ter tako na tem področju prepusti nekaj diskrecijske pravice državam članicam (zgoraj navedena sodba Marrosu in Sardino, točka 47). Tako določba 5(2), točka (b), navedenega sporazuma zgolj predvideva, da navedene države „po potrebi“ določijo, pod kakšnimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi za določen čas „štejejo za pogodbe […] za nedoločen čas“.

146 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da sprememb, ki jih uvede nacionalna zakonodaja, katere namen – kot v postopku v glavni stvari – je prenos Direktive 1999/70 in okvirnega sporazuma, ni mogoče šteti za „zniževanje“ splošne ravni varstva delavcev, zaposlenih za določen čas, v smislu določbe 8(3) okvirnega sporazuma, če – kar mora preveriti predložitveno sodišče – se nanašajo na omejeno kategorijo delavcev, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi za določen čas ali ki bi lahko bili izenačeni s sprejetjem ukrepov za preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

147 Vendar je treba kljub temu okvirni sporazum izvajati ob upoštevanju drugih določb tega sporazuma.

148 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z uvodno izjavo 14 Direktive 1999/70 ter tretjim odstavkom preambule okvirnega sporazuma ta okvir določa splošna načela in minimalne zahteve v zvezi z delom za določen čas. Tako določba 8(1) okvirnega sporazuma državam članicam in/ali socialnim partnerjem izrecno dovoljuje, da ohranijo ali sprejmejo določbe, ki so za delavce ugodnejše od zapisanih v tem sporazumu.

149 Izvajanje okvirnega sporazuma torej ne sme povzročiti zmanjšanja varstva, ki je prej veljala v nacionalnem pravnem redu za delavce, zaposlene za določen čas, na nižjo raven od tiste, ki je določena z minimalnimi varstvenimi določbami v okvirnem sporazumu, ki naj bi preprečile poslabšanje položaja delavcev (glej zgoraj navedeni sodbi Adeneler in drugi, točka 63, in Impact, točka 88; glej po analogiji v zvezi z določbo 4 okvirnega sporazuma tudi zgoraj navedeno sodbo Del Cerro Alonso, točka 27).

150 Zlasti v zvezi z delavci, ki so sklenili zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas, mora biti izvajanje okvirnega sporazuma v skladu z zahtevami določbe 5 okvirnega sporazuma, katerih namen je preprečiti zlorabe teh pogodb.

151 V zvezi s sprejetjem teh ukrepov za preprečevanje zlorab je treba opozoriti, da določba 5(1) okvirnega sporazuma nalaga državam članicam dejansko in zavezujoče sprejetje vsaj enega od ukrepov, naštetih v tej določbi, če nacionalno pravo še ne vsebuje enakovrednih ukrepov (glej zgoraj navedeni sodbi Adeneler in drugi, točka 101, ter Marrosu in Sardino, točka 50; sodbo z dne 7. septembra 2006 v zadevi Vassalo, C-180/04, ZOdl., str. I-7251, točka 35; zgoraj navedeno sodbo Impact, točka 70, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 124).

152 V tem primeru je bilo ugotovljeno, da člena 5 in 6 predsedniškega dekreta št. 164/2004 izvajata v javnem sektorju vse ukrepe za preprečevanje zlorabe zaporednih pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, naštete v določbi 5(1), točke od a do c, okvirnega sporazuma.

153 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari pa trdijo, da ker navedeni dekret dopušča, da so „zaporedne“ le pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki so ločene z obdobji najmanj treh mesecev, ne zagotavlja učinkovitega preprečevanja zlorab pogodb o zaposlitvi za določen čas, kajti v Grčiji naj bi bile te pogodbe na splošno ločene z obdobji štirih mesecev.

154 V zvezi s tem je treba spomniti, da okvirni sporazum našteva, predvsem v določbi 5(1), točke od a do c, različne ukrepe, namenjene preprečevanju teh zlorab, pri čemer morajo države članice v nacionalno zakonodajo uvesti vsaj enega od teh ukrepov. Poleg tega odstavek 2 navedene določbe načeloma prepušča državam članicam, da določijo, pod katerimi pogoji se pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas štejejo na eni strani za zaporedne in na drugi za sklenjene za nedoločen čas (zgoraj navedena sodba Adeneler in drugi, točki 80 in 81, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točki 103 in 104).

155 Če tako napotitev na nacionalne organe glede določitve konkretne uporabe pojmov „zaporedna“ in „za nedoločen čas“ v smislu okvirnega sporazuma pojasnjuje skrb za upoštevanje različnosti nacionalnih zakonodaj na tem področju, pa je vendar treba poudariti, da diskrecijska pravica držav članic ni brez omejitev, ker nikakor ne sme ogroziti cilja ali polnega učinka okvirnega sporazuma (zgoraj navedena sodba Adeneler in drugi, točka 82, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 105).

156 Sodišče je že presodilo, da je nacionalna določba, po kateri so zaporedne pogodbe zgolj pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki so med seboj ločene s časovnim presledkom

20 delovnih dni ali krajšim, škodljiva za pomen, namen in polni učinek okvirnega sporazuma. Tako toga in omejevalna opredelitev veriženja več zaporednih pogodb o zaposlitvi naj bi namreč dovoljevala negotovo zaposlovanje delavcev nekaj let, ker naj v praksi delavec največkrat ne bi imel druge izbire, kot da v okviru verige pogodb, ki ga vežejo na delodajalca, sprejme prekinitve 20 delovnih dni (zgoraj navedena sodba Adeneler in drugi, točki 84 in 85, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točki 107 in 108).

157 Nasprotno, Sodišče je že presodilo, da zakonodaja, ki se obravnava v obeh postopkih v glavni stvari in ki ne priznava, da so „zaporedne“ le pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki so ločene z obdobji najmanj treh mesecev, kot taka ni toga in omejevalna. Časovni presledek je namreč mogoče na splošno šteti za zadosten, da prekine vsako obstoječe delovno razmerje in da torej morebitne pogodbe, sklenjene pozneje, ni mogoče šteti za zaporedno. Torej določba 5(1) okvirnega sporazuma načeloma ne nasprotuje zakonodaji, kot je v postopku v glavni stvari. Vendar morajo nacionalni organi in sodišča, ki so odgovorni za izvajanje ukrepov za prenos Direktive 1999/70 in okvirnega sporazuma ter so tako pozvani, da odločijo o opredelitvi zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas, proučiti v posameznem primeru vse sporne okoliščine, tako da upoštevajo predvsem število navedenih zaporednih pogodb, sklenjenih z isto osebo ali za opravljanje istega dela, da se lahko izključijo le delovna razmerja za določen čas, ki pomenijo zlorabo s strani delodajalcev (glej zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točke od 115 do 117).

158 V zvezi s sankcioniranjem zlorab je nato treba opozoriti, da je naloga nacionalnih organov, če – kot v tej zadevi – pravo Skupnosti ne določa posebnih sankcij in bi bila zloraba kljub temu ugotovljena, da za ureditev takega stanja sprejmejo ustrezne ukrepe, ki morajo biti ne le sorazmerni, ampak tudi dovolj dejanski in odvračalni, da bodo zagotovili polni učinek določb, sprejetih za izvajanje okvirnega sporazuma (zgoraj navedene sodbe Adeneler in drugi, točka 94; Marrosu in Sardino, točka 51, in Vassallo, točka 36, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 125).

159 Če na tem področju ni pravil Skupnosti in so natančna pravila za izvajanje teh norm določena v nacionalnem pravnem redu držav članic na podlagi načela postopkovne avtonomije držav članic, pa te norme ne smejo biti manj ugodne od tistih, ki urejajo podobne položaje, ki zadevajo zgolj nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), niti ne smejo dejansko onemogočiti ali zelo otežiti izvrševanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Skupnosti (načelo učinkovitosti) (glej zlasti zgoraj navedene sodbe Adeneler in drugi, točka 95; Marrosu in Sardino, točka 52, in Vassallo, točka 37, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 126).

160 Torej mora ob zlorabi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas obstajati možnost, da se uporabi ukrep, ki dejansko in enakovredno zagotavlja varstvo delavcev, da bi se tako ta zloraba ustrezno sankcionirala in bi se odpravile posledice kršitve prava Skupnosti. V skladu s členom 2, prvi odstavek, Direktive 1999/70 države članice sprejmejo ukrepe, „pri čemer jih morajo […] uvesti tako, da bodo vedno lahko zagotavljale rezultate, ki jih nalaga [navedena] direktiva“ (zgoraj navedene sodbe Adeneler in drugi, točka 102; Marrosu in Sardino, točka 53, in Vassallo, točka 38, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 127).

161 Iz tega je razvidno, da čeprav je mogoče – kot kaže točka 144 te sodbe – da država članica kakor ta v postopku v glavni stvari ne določi spremembe pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas kot sankcijo za neupoštevanje preventivnih ukrepov, določenih z nacionalno zakonodajo za prenos določbe 5(1) okvirnega sporazuma, mora kljub temu zagotoviti, da so druge sankcije, ki jih določa ta ista zakonodaja, dovolj dejanske in odvračalne, da lahko zagotovijo polni učinek teh preventivnih ukrepov (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Adeneler in drugi, točka 105; Marrosu in Sardino, točka 49, in Vassallo, točka 34, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 123).

162 Vendar pa tožeče stranke v postopku v glavni stvari v tej zadevi trdijo, prvič, da sankcij iz člena 7 predsedniškega dekreta št. 164/2004 ni mogoče šteti za dejanske in odvračalne. Po eni strani izplačilo plače in plačilo odpravnine, ki ju določa drugi odstavek te določbe, nikakor ne moreta preprečiti zlorabe pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas,

ampak pomenita sankcijo, določeno s splošnim delovnim pravom. Po drugi strani naj bi kazenske in disciplinske sankcije iz tretjega odstavka navedenega člena 7 že obstajale in naj bi bile poleg tega v Grčiji popolnoma neučinkovite. Poleg tega naj v praksi te sankcije ne bi veljale za več kategorij delavcev, zaposlenih za določen čas, kot so delavci s pogodbami o delu ali pogodbami o zaposlitvi na podlagi zakona št. 2190/1994.

163 V zvezi s tem je treba opozoriti, da ni naloga Sodišča, da se izreče o razlagi nacionalnega prava, pač pa je to naloga izključno predložitvenega sodišča ali, odvisno od primera, pristojnih nacionalnih sodišč, ki morajo določiti, ali določbe nacionalne zakonodaje, ki se uporabijo, izpolnjujejo zahteve, navedene v točkah od 158 do 160 te sodbe (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Vassallo, točka 39, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 134).

164 Predložitveno sodišče mora torej presoditi, koliko pogoji uporabe ter dejanskega izvajanja upoštevnih določb nacionalnega prava pomenijo primeren ukrep za sankcioniranje, kadar javna uprava zlorabi zaporedne pogodbe o zaposlitvi ali delovna razmerja za določen čas (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Vassallo, točka 41, in Marrosu in Sardino, točka 56, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 135).

165 V zvezi s tem – kot je navedla generalna pravobranilka v točki 92 sklepnih predlogov – se mora predložitveno sodišče predvsem prepričati, da delavci, žrtve zlorabe, ki je bila posledica uporabe zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas, kot trdijo tožeče stranke v postopku v glavni stvari, niso bili odvrnjeni v upanju, da bodo še naprej zaposleni v javnem sektorju, da pri nacionalnih organih, vključno s sodnimi, uveljavljajo pravice, ki so jim priznane z nacionalno zakonodajo in ki izhajajo iz njenega izvajanja vseh preventivnih ukrepov iz določbe 5(1) okvirnega sporazuma.

166 Poleg tega se mora predložitveno sodišče prepričati, da lahko vsi delavci, ki so zaposleni „za določen čas“ v smislu določbe 3(1) okvirnega sporazuma, posežejo po sankcijah iz predsedniškega dekreta št. 164/2004 proti delodajalcu, če so bili žrtve zlorabe zaporednih pogodb, in to ne glede na opredelitev njihove pogodbe v nacionalnem pravu.

167 Drugič, tožeče stranke v postopku v glavni stvari trdijo, da člen 11 predsedniškega dekreta št. 164/2004, ki v smislu prehodne določbe določa možnost spremeniti nekatere zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki so veljale na datum začetka veljavnosti tega dekreta ali ki so potekle med obdobjem treh mesecev pred njegovim začetkom veljavnosti, v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, ne pomeni ustrezne sankcije glede na omejevalne in kumulativne pogoje, ki jih navaja ta določba. Glede tega te tožeče stranke navajajo tudi različne probleme v zvezi s potekom postopka pred ASEP, upravnim organom, pristojnim za odločanje o predlogu za spremembo. Te težave naj bi bile posledica predvsem rokov, ki jih mora ta organ upoštevati pri sprejemanju odločitev, in dejstva, da posredovanje upravnih sodišč v sporih v zvezi z uporabo člena 11, ki so v pristojnosti ASEP, vzbuja dvom o pristojnosti civilnih sodišč, da odločajo o sporih, ki izhajajo iz člena 8(3) zakona št. 2112/1920.

168 V zvezi s pogoji, ki jih člen 11 predsedniškega dekreta št. 164/2004 določa za spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas, je treba opozoriti, da je bilo o zahtevi obdobja najmanj treh mesecev, ki mora preteči med takimi pogodbami, v točki 157 te sodbe že ugotovljeno, da načeloma ni v nasprotju z določbo 5(1) okvirnega sporazuma.

169 Glede pogojev, ki jih določa navedeni člen 11 v zvezi s celotnim minimalnim trajanjem pogodb in številom njihovih obnovitev, iz spisa, predloženega Sodišču, ni jasno, kako naj bi ti vplivali na cilj, ki mu sledi okvirni sporazum. V zvezi s tem je treba poudariti, da zgolj sama okoliščina, da sprememba, predvidena s to določbo, nima retroaktivnega učinka, ne more odvzeti tej sankciji njenega učinka, ker ta vsekakor doseže, da razmerje

za nedoločen čas nadomesti razmerje za določen čas in zato konča negotov položaj v korist večje stabilnosti v delovnih razmerjih.

170 V zvezi s trditvijo tožečih strank v postopku v glavni stvari, da se zaradi kumulativnih pogojev, ki jih določa člen 11 predsedniškega dekreta št. 164/2004, nekatere pogodbe o zaposlitvi za določen čas, sklenjene ali obnovljene z zlorabo v javnem sektorju pred začetkom veljavnosti navedenega dekreta, izognejo vsakršni sankciji, je treba opozoriti, da mora biti v takem položaju mogoče uporabiti ukrep, ki dejansko in enakovredno zagotavlja varstvo delavcev, da bi se tako ta zloraba ustrezno kaznovala in bi se odpravile posledice kršitve prava Skupnosti. Ker nacionalni pravni red zadevne države članice za to obdobje ne vsebuje drugih dejanskih ukrepov v ta namen, na primer ker sankcije iz člena 7 navedenega dekreta ne veljajo *rationae temporis*, bi lahko zato sprememba pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe za nedoločen čas na podlagi člena 8(3) zakona št. 2112/1920, kot trdi tožeča stranka v postopku v glavni stvari v zadevi C-379/07, pomenila tak ukrep (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točke od 98 do 105, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točke od 129 do 137).

171 Vendar morajo nacionalni organi in sodišča, ki so odgovorni za izvajanje ukrepov za prenos Direktive 1999/70 in okvirnega sporazuma ter so tako pozvani, da odločijo o opredelitvi zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas, proučiti v posameznem primeru glede na vse sporne okoliščine, ali ukrepi, določeni v členu 11 predsedniškega dekreta št. 164/2004, lahko primerno sankcionirajo morebitne zlorabe pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki so se zgodile pred začetkom veljavnosti tega dekreta, in tako odpravijo posledice kršitve prava Skupnosti.

172 V zvezi s postopkom, določenim v ta namen z nacionalnim pravom, je treba poudariti, da na podlagi določbe 8(5) okvirnega sporazuma preprečevanje in reševanje sporov in

delovnih sporov, ki izhajajo iz uporabe tega sporazuma, poteka skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami in običaji (zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 140).

173 Če to področje ni urejeno na ravni Skupnosti, se v skladu z ustaljeno sodno prakso v nacionalnem pravnem redu vsake države članice določijo pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom daje pravo Skupnosti (zgoraj navedena sodba Impact, točka 44 in navedena sodna praksa, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 141).

174 Kot je razvidno iz točk 158 in 159 te sodbe, je naloga nacionalnih organov, da sprejmejo ustrezne ukrepe, ki morajo zagotoviti polni učinek določb, sprejetih za izvajanje okvirnega sporazuma. Natančna pravila za izvajanje teh norm, določena v nacionalnem pravnem redu držav članic na podlagi načela postopkovne avtonomije držav članic, morajo biti v skladu z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti (zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 142).

175 Sodišče je že razsodilo, da se na prvi pogled zdi, da nacionalna zakonodaja, kakršna je v postopku v glavni stvari, ki določa, da je neodvisen upravni organ, kot je ASEP, pristojen eventualno spremeniti pogodbe o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, izpolnjuje te zahteve (zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 144).

176 Vendar mora predložitveno sodišče, in ne Sodišče preveriti, ali je zadevna država članica sprejela vse potrebne določbe, ki ji omogočajo, prvič, da lahko vedno zagotavlja rezultate, ki jih nalaga Direktiva 1999/70, in drugič, da natančna pravila za izvajanje norm, sprejetih na podlagi okvirnega sporazuma in določenih v nacionalnem pravnem redu držav članic na podlagi načela postopkovne avtonomije držav članic, zagotavljajo

pravico do učinkovitega sodnega varstva ob spoštovanju načel učinkovitosti in enakovrednosti (glej zlasti zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 149 in navedena sodna praksa).

177 Glede na vse zgoraj navedeno je torej treba predložitvenemu sodišču odgovoriti, da se mora določba 8(3) okvirnega sporazuma razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je predsedniški dekret št. 164/2004, ki – drugače od prejšnjega predpisa nacionalnega prava, kot je člen 8(3) zakona št. 2112/1920 – prvič, ne določa več, da se ob zlorabi zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju te spremenijo v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas ali pa to spremembo podredi kumulativnim in omejevalnim pogojem, in drugič, določa, da delavci, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas, niso več upravičeni do varstva na podlagi ukrepov, ki jih določa, če se te spremembe – kar mora preveriti predložitveno sodišče – nanašajo na omejeno kategorijo delavcev, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi za določen čas, oziroma so izravnane s sprejetjem ukrepov za preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu določbe 5(1) navedenega sporazuma.

178 Vendar izvajanje okvirnega sporazuma z nacionalno zakonodajo, kot je predsedniški dekret št. 164/2004, ne sme povzročiti zmanjšanja varstva, ki je prej veljalo v nacionalnem pravnem redu za delavce, zaposlene za določen čas, na nižjo raven od tiste, ki je določena z minimalnimi varstvenimi določbami v okvirnem sporazumu. Zlasti upoštevanje določbe 5(1) okvirnega sporazuma zahteva, da taka zakonodaja v zvezi z zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas določa dejanske in zavezujoče ukrepe za preprečevanje take zlorabe ter dovolj dejanske in odvračalne sankcije, da zagotovijo polni učinek teh preventivnih ukrepov. Predložitveno sodišče mora torej preveriti, ali so ti pogoji izpolnjeni.

Absolutna prepoved spremembe pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas v javnem sektorju

179 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba okvirni sporazum razlagati tako, da nasprotuje uporabi nacionalnih predpisov, ki prepovedujejo, da bi se v javnem sektorju pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki so dejansko zadovoljevale stalne in trajne potrebe delodajalca, spremenile v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas.

180 Iz predložitvenih odločb je razvidno, da je po mnenju sodišča, ki odloča o sporih o glavni stvari, ta prepoved vsakršne spremembe odslej ni določena samo s členom 21 zakona št. 2190/94, ampak tudi s členom 103(8) ustave Helenske republike, kakor je bila spremenjena 7. aprila 2001.

181 Ne glede na vrsto določb grškega prava, ki prepoveduje spremembo zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe za nedoločen čas, je treba najprej poudariti, kolikor se to vprašanje nanaša na sklenitev prve ali edine pogodbe za določen čas, da – kot je razvidno že iz točke 90 te sodbe – okvirni sporazum ne nalaga državam članicam, naj sprejmejo ukrepe za sankcioniranje zlorabe take pogodbe, ker dejansko zadovoljuje stalne in trajne potrebe delodajalca. Navedena pogodba namreč ni zajeta z določbo 5(1) okvirnega sporazuma, ki se nanaša le na preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas (zgoraj navedena sodba Mangold, točke od 41 do 43).

182 Kolikor se vprašanje nanaša na veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas, je treba navesti, da je to vprašanje enako vprašanju, o katerem je Sodišče že odločalo v zgoraj navedeni sodbi Adeneler in drugi (točke od 91 do 105), in da so drugi uporabni napotki, ki omogočijo odgovor na to vprašanje, razvidni iz zgoraj navedenih sodb Marrosu in

Sardino (točke od 44 do 57) in Vassallo (točke od 33 do 42) ter iz zgoraj navedenega sklepa Vassilakis in drugi (točke od 120 do 137).

183 Iz te sodne prakse izhaja, da ker določba 5 okvirnega sporazuma ne določa splošne obveznosti držav članic, naj določijo spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, niti ne določa natančnih pogojev, pod katerimi se lahko sklepajo pogodbe o zaposlitvi za določen čas (zgoraj navedena sodba Adeneler in drugi, točka 91), tako določeno diskrecijsko pravico na tem področju prepušča državam članicam (zgoraj navedena sodba Marrosu in Sardino, točka 47, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 121).

184 Vendar kot je razvidno tudi iz točke 161 te sodbe, mora nacionalni pravni red zadevne države članice, zato da bi se lahko nacionalna ureditev, ki zgolj v javnem sektorju prepoveduje spremembo več pogodb za določen čas, katerih predmet je dejansko bilo zadovoljevanje stalnih in trajnih potreb delodajalca, v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, štela za skladno z okvirnim sporazumom, v navedenem sektorju določati drug učinkovit ukrep za preprečevanje, in če je potrebno, sankcionirati zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Adeneler in drugi, točka 105; Marrosu in Sardino, točka 49, in Vassallo, točka 34, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 123).

185 Treba je opozoriti – kot je razvidno predvsem iz točk od 79 do 82 ter 93 te sodbe – da določba 5(1) okvirnega sporazuma nalaga državam članicam dejansko in zavezujoče sprejetje vsaj enega od ukrepov, naštetih v tej določbi, katerih namen je preprečevati zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, če nacionalno pravo še ne vsebuje enakovrednih ukrepov (zgoraj navedeni sodbi Marrosu in Sardino, točka 50, in Vassallo, točka 35, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 124).

186 Poleg tega, če – kot v tej zadevi – pravo Skupnosti ne določa posebnih sankcij in bi bila zloraba kljub temu ugotovljena, morajo nacionalni organi za ureditev takega stanja sprejeti ukrepe, ki morajo biti ne le sorazmerni, ampak tudi dovolj dejanski in odvračalni, da bodo zagotovili polni učinek določb, sprejetih za izvajanje okvirnega sporazuma v skladu z zahtevami, navedenimi v točkah od 158 do 160 te sodbe (zgoraj navedene sodbe Adeneler in drugi, točka 94; Marrosu in Sardino, točka 51, in Vassallo, točka 36, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 125).

187 V tej zadevi je treba poudariti, da nacionalna zakonodaja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, določa prisilne predpise glede trajanja in obnovitve pogodb o zaposlitvi za določen čas, namenjene zagotovitvi izvajanja treh preventivnih ukrepov, naštetih v določbi 5(1), točke od a do c, okvirnega sporazuma. Prav tako določa, da ko se ugotovi zloraba veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, ima prizadeti delavec pravico do izplačila plače in plačila odpravnine, medtem ko se kršilca lahko kazensko in disciplinsko kaznuje. Poleg tega ta zakonodaja določa, da se nekatere pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki veljajo po začetku veljavnosti te zakonodaje ali ki so potekle po tem datumu, lahko spremenijo v pogodbe za nedoločen čas pod določenimi pogoji.

188 Ali bi taka zakonodaja lahko izpolnila zahteve, navedene v točkah od 158 do 160 te sodbe (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Marrosu in Sardino, točka 55, in Vassallo, točka 40, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 128), pa mora predložitveno sodišče presoditi, kot je razvidno iz točk od 162 do 176 te sodbe, koliko pogoji uporabe in dejansko izvajanje upoštevnih določb nacionalnega prava pomenijo ustrezen ukrep za preprečevanje, in če je potrebno, za sankcioniranje primerov, ko javna uprava zlorablja veriženje pogodb ali delovnih razmerij za določen čas (glej zgoraj navedeni sodbi Vassallo, točka 41, in Marrosu in Sardino, točka 56, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 135).

189 Zato je treba predložitvenemu sodišču odgovoriti, da je treba v okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, okvirni sporazum razlagati tako, da kadar nacionalni pravni red zadevne države članice v zadevnem sektorju določa druge dejanske ukrepe za preprečevanje, in če je potrebno, sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu določbe 5(1) tega sporazuma, to ne nasprotuje uporabi pravila nacionalnega prava, ki zgolj v javnem sektorju prepoveduje spremembo več pogodb za določen čas, katerih predmet je dejansko bilo zadovoljevanje stalnih in trajnih potreb delodajalca in ki jih je treba šteti za zlorabo, v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas. Predložitveno sodišče pa mora presoditi, koliko pogoji uporabe in dejansko izvajanje upoštevnih določb nacionalnega prava pomenijo ustrezen ukrep za preprečevanje, in če je potrebno, za sankcioniranje primerov, ko javna uprava zlorablja veriženje pogodb ali delovnih razmerij za določen čas.

190 Nasprotno, ker določbe 5(1) okvirnega sporazuma ni mogoče uporabiti za delavce, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas, ta določba državam članicam ne nalaga, naj sprejmejo sankcije, kadar taka pogodba dejansko zadovoljuje stalne in trajne potrebe delodajalca.

Posledice razlage določb 5(1) in 8(1) okvirnega sporazuma za nacionalna sodišča

191 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali naj na podlagi prava Skupnosti ne uporabi nacionalne zakonodaje, kot je predsedniški dekret št. 164/2004, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, če je ta v nasprotju z določbami okvirnega sporazuma, in namesto nje uporabi „ustrezni pravni ukrep“, kot je določen v členu 8(3) zakona št. 2112/1920.

192 Glede na odgovore na druga vprašanja je to vprašanje koristno za predložitveno sodišče, če bi sklenilo v skladu s tem, kar je bilo ugotovljeno v točkah od 103 do 106 ter od 146 do 176 te sodbe, namreč, da v nekaterih primerih nacionalna zakonodaja, kot jo razlagajo ali uporabljajo nacionalni organi, ne vsebuje – in tako krši določbo 5(1) okvirnega sporazuma – dejanskih ukrepov za preprečevanje, in če je potrebno, sankcioniranje delodajalčeve zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju, in če to sodišče v skladu s tem, kar je bilo ugotovljeno v točkah 138 in 139 ter 146 te sodbe, ugotovi, da predsedniški dekret št. 164/2004 pomeni zniževanje splošne ravni varstva delavcev, zaposlenih za določen čas, ki je bilo upravičeno z nujnostjo izvajanja tega sporazuma in pomeni kršitev določbe 8(3) okvirnega sporazuma.

193 Da bi se lahko odgovorilo na zastavljeno vprašanje, je treba spomniti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da so v vseh primerih, v katerih se pojavljajo vsebinsko brezpogojne in dovolj natančne določbe direktive, posamezniki upravičeni, da se nanje sklicujejo nasproti državi, predvsem ko je ta delodajalec (glej zlasti v tem smislu sodbi z dne 26. februarja 1986 v zadevi Marshall, 152/84, Recueil, str. 723, točki 46 in 49, ter z dne 20. marca 2003 v zadevi Kutz-Bauer, C-187/00, Recueil, str. I-2741, točki od 69 do 71).

194 V skladu s sodno prakso gre za to vedno, kadar popolna uporaba teh ni učinkovito zagotovljena, torej ne le takrat, ko direktiva ni bila prenesena ali je bila nepravilno prenesena, temveč tudi tedaj, ko se nacionalni ukrepi, ki so pravilno prenesli omenjeno direktivo, ne uporabljajo tako, da bi se zagotovil cilj direktive (sodba z dne 11. julija 2002 v zadevi Marks & Spencer, C-62/00, Recueil, str. I-6325, točka 27).

195 Kot je Sodišče že presodilo, se lahko ta sodna praksa prenese na sporazume, ki kot okvirni sporazum izhajajo iz dialoga med socialnimi partnerji na ravni Skupnosti na

podlagi člena 139(1) ES in ki se izvajajo, v skladu z odstavkom 2 tega člena, z direktivo Sveta, katere sestavni del torej so (zgoraj navedena sodba Impact, točka 58).

– Določba 5(1) okvirnega sporazuma

196 Opozoriti je treba, da je Sodišče že presodilo, da se določba 5(1) okvirnega sporazuma z vidika vsebine ne zdi brezpogojna in dovolj natančna, da bi se posameznik lahko skliceval nanjo pred nacionalnim sodiščem. Na podlagi te določbe imajo namreč države članice diskrecijsko pravico, da za preprečevanje zlorab pogodb o zaposlitvi za določen čas ob upoštevanju potreb posameznih sektorjev in/ali kategorij delavcev uporabijo enega ali več ukrepov, naštetih v tej določbi, ali že obstoječe ustrezne pravne ukrepe. Poleg tega ni mogoče zadostno določiti minimalnega varstva, ki ga je vsekakor treba izvajati na podlagi določbe 5(1) okvirnega sporazuma (zgoraj navedena sodba Impact, točke 71, 78 in 79).

197 Vendar je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da so nacionalna sodišča pri uporabi nacionalnega prava tega dolžna razlagati, kolikor je mogoče, ob upoštevanju besedila in namena zadevne direktive, da bi se dosegla v njej določen rezultat in skladnost s členom 249, tretji odstavek, ES. Ta obveznost skladne razlage se nanaša na celoto določb nacionalnega prava, obstoječih pred sprejetjem zadevne direktive in po njem (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točka 108, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 56).

198 Zahteva po skladni razlagi nacionalnega prava je dejansko neločljivo povezana s sistemom Pogodbe, ker nacionalnim sodiščem omogoča, da v okviru pristojnosti

zagotovijo polni učinek prava Skupnosti, kadar odločajo v sporih, ki so jim predloženi (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točka 109, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 57).

199 Obveznost nacionalnega sodišča, da se pri razlagi in uporabi upoštevnih pravil nacionalnega prava sklicuje na vsebino direktive, je gotovo omejena s splošnimi pravnimi načeli, zlasti z načeloma pravne varnosti in prepovedi retroaktivnosti, in ne more biti podlaga za razlago nacionalnega prava *contra legem* (glej zgoraj navedeni sodbi Adeneler in drugi, točka 110, in Impact, točka 100, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 58).

200 Načelo skladne razlage kljub temu zahteva, naj nacionalna sodišča ob upoštevanju celotnega nacionalnega prava in ob uporabi načinov razlage, ki jih nacionalno pravo priznava, naredijo vse v svoji pristojnosti, da bi zagotovila polni učinek zadevne direktive in dosegla rešitev v skladu z njenim ciljem (glej zgoraj navedeni sodbi Adeneler in drugi, točka 111, in Impact, točka 101, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 59).

201 Kot je Sodišče pojasnilo v točki 115 zgoraj navedene sodbe Adeneler in drugi, ob prepoznem prenosu direktive splošna obveznost nacionalnih sodišč, da notranje pravo razlagajo v skladu z direktivo, obstaja samo po izteku roka za njen prenos (glej tudi zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 63).

202 Poleg tega, če rezultata, ki ga določa direktiva, ni mogoče doseči z razlago, je treba poudariti, da glede na sodbo z dne 19. novembra 1991 v združenih zadevah Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, Recueil, str. I-5357, točka 39) pravo Skupnosti nalaga

državam članicam, naj povrnejo škodo, ki so jo povzročile posameznikom zaradi neprenosa te direktive, če so izpolnjeni trije pogoji. Prvič, cilj zadevne direktive mora biti, da se dodelijo pravice posameznikom. Drugič, vsebina teh pravic mora biti določljiva na podlagi določb navedene direktive. Nazadnje, obstajati mora vzročna zveza med kršitvijo obveznosti države članice in nastalo škodo (glej sodbo z dne 14. julija 1994 v zadevi Faccini Dori, C-91/92, Recueil, str. I-3325, točka 27, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 60).

203 V tej zadevi je torej naloga predložitvenega sodišča, da ob zlorabi veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas upoštevne določbe nacionalnega prava razlaga in jih uporablja čim bolj tako, da se ta zloraba ustrezno sankcionira in se odpravijo posledice kršitve prava Skupnosti. V tem okviru mora to sodišče presoditi, ali se lahko določbe člena 8(3) zakona št. 2112/1920, odvisno od primera, uporabijo za to skladno razlago.

204 Glede posledice okoliščine, da je bil člen 103(8) ustave Helenske republike po začetku veljavnosti Direktive 1999/70 in pred iztekom roka za njen prenos spremenjen, tako da je v javnem sektorju prepovedal spremembo pogodb o zaposlitvi za določen čas v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas, zadostuje spomniti, da ima direktiva pravne učinke za državo članico, na katero je naslovljena - in zato za vse nacionalne organe - od objave ali, odvisno od primera, od datuma obvestila o njej (glej zgoraj navedeno sodbo Adeneler in drugi, točka 119, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 67).

205 V tem primeru Direktiva 1999/70 določa v členu 3, da začne veljati na dan objave v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*, to je 10. julija 1999.

206 V skladu s sodno prakso Sodišča iz člena 10, drugi odstavek, ES v povezavi s členom 249, tretji odstavek, ES ter z zadevno direktivo izhaja, da države članice, na katere je ta direktiva naslovljena, med obdobjem za njen prenos ne smejo sprejeti določb, ki bi lahko resno ogrozile cilj, ki ga določa ta direktiva (zgoraj navedena sodba Inter-Environnement Wallonie, točka 45; sodba z dne 8. maja 2003 v zadevi ATRAL, C-14/02, Recueil, str. I-4431, točka 58, in zgoraj navedena sodba Mangold, točka 67). V zvezi s tem ni pomembno, ali se zadevna določba nacionalnega prava, sprejeta po začetku veljavnosti zadevne direktive, nanaša na prenos te direktive (zgoraj navedena sodba Adeneler in drugi, točka 121, ter zgoraj navedeni sklep Vassilakis in drugi, točka 69).

207 Torej so vsi organi držav članic dolžni zagotoviti polni učinek določb prava Skupnosti (glej zgoraj navedeno sodbo Francovich in drugi, točka 32; sodbo z dne 13. januarja 2004 v zadevi Kühne & Heitz, C-453/00, Recueil, str. I-837, točka 20, ter zgoraj navedeno sodbo Pfeiffer in drugi, točka 111), tudi če ti organi spremenijo ustavo.

– Določba 8(3) okvirnega sporazuma

208 V zvezi z določbo 8(3) okvirnega sporazuma je treba spomniti, da – kot je razvidno iz točke 126 te sodbe – navedena določba ne prepoveduje vsakega zmanjšanja varstva delavcev, zaposlenih za določen čas, ampak samo tisto, prvič, ki je upravičeno z nujnostjo „izvajanja“ tega sporazuma, in drugič, ki se nanaša na „splošno raven zaščite“ delavcev, zaposlenih za določen čas.

209 V skladu s tem, prvič, se določba 8(3) okvirnega sporazuma, kot je razvidno iz naslova te določbe, nanaša le na „izvajanje“ tega sporazuma s strani držav članic in/ali socialnih partnerjev, ki morajo to direktivo prenesti v notranji pravni red, tako da jim prepoveduje – kot je bilo ugotovljeno v točki 133 te sodbe – da upravičujejo ob tem prenosu zniževanje splošne ravni varstva delavcev z nujnostjo izvajanja tega sporazuma.

210 Drugič, določba 8(3) okvirnega sporazuma, zato ker zgolj prepoveduje po lastnih besedah „zniževanje splošne ravni zaščite delavcev na področju, na katero se nanaša ta sporazum“, pomeni – kot je razvidno iz točke 140 te sodbe – da je z njenim področjem uporabe lahko zajeto samo zmanjšanje določenega obsega, ki lahko globalno vpliva na nacionalno zakonodajo o pogodbah o zaposlitvi za določen čas. Posamezniki iz take prepovedi ne bi mogli sklepati o nobeni pravici, ki bi bila vsebinsko dovolj jasna, natančna in brezpogojna, da bi se lahko nanjo sklicevali pred nacionalnimi sodišči.

211 Določba 8(3) okvirnega sporazuma torej ne izpolnjuje pogojev, ki se zahtevajo za neposredni učinek.

212 V tem kontekstu je treba spomniti, da morajo nacionalna sodišča določbe nacionalnega prava razlagati čim bolj tako, da je njihova uporaba v skladu z namenom okvirnega sporazuma (glej po analogiji sodno prakso, navedeno v točkah od 197 do 200 te sodbe).

213 Glede na vse zgoraj navedeno je treba predložitvenemu sodišču odgovoriti, da mora upoštevne določbe nacionalnega prava razlagati čim bolj v skladu z določbama 5(1) in 8(3) okvirnega sporazuma ter v tem okviru določiti, ali je treba „ustrezni pravni ukrep“ v smislu prve od teh določb – kot je ukrep iz člena 8(3) zakona št. 2112/1920 – uporabiti v sporih v postopku v glavni stvari namesto kakih drugih določb nacionalnega prava.

Stroški

214 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Določbo 5(1) okvirnega sporazuma o delu za določen čas, sklenjenem 18. marca 1999, iz Priloge k Direktivi Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da bi država članica sprejela nacionalno zakonodajo – kot je predsedniški dekret št. 164/2004 o določbah o delavcih, zaposlenih na podlagi pogodb za določen čas v javnem sektorju, katerega edini namen je prenos Direktive 1999/70, tako da bi se njene določbe uporabile v javnem sektorju – ki predvideva izvajanje ukrepov za preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, naštetih v odstavku 1, točke od a do c, te določbe, če v nacionalnem pravu že obstaja – kar pa mora preveriti predložitveno sodišče – „ustrezen pravni ukrep“ v smislu navedene določbe, kot je člen 8(3) zakona št. 2112/1920 o obvezni odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaposlenim v zasebnem sektorju, če navedena zakonodaja, prvič, ne vpliva na dejansko preprečevanje zlorab pogodb o zaposlitvi ali delovnih razmerij za določen čas, kot izhaja iz navedenega ustreznega pravnega ukrepa, in drugič, če spoštuje pravo Skupnosti ter predvsem določbo 8(3) navedenega sporazuma.**

2. **Določbo 5(1), točka a, okvirnega sporazuma o delu za določen čas je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da bi organi zadevne države članice uporabili nacionalno zakonodajo, kot je obravnavana v postopku v glavni stvari, tako da bi se obnovitev zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju štela za utemeljeno z „objektivnimi razlogi“ v smislu navedene določbe zgolj zato, ker te pogodbe temeljijo na zakonitih določbah, ki omogočajo obnovitev pogodb za zadovoljevanje določenih začasnih potreb, medtem ko so v resnici te potrebe „stalne in trajne“. Nasprotno, ta določba ne velja za sklenitev prve ali edine pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja za določen čas.**

3. Določbo 8(3) okvirnega sporazuma o delu za določen čas je treba razlagati tako, da je treba „zniževanje“ iz te določbe proučiti glede na splošno raven varstva, ki je v zadevni državi članici veljalo za delavce, ki so sklenili zaporedne pogodbe o zaposlitvi za določen čas, in za delavce, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas.

4. Določbo 8(3) okvirnega sporazuma o delu za določen čas je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je predsedniški dekret št. 164/2004, ki – drugače od prejšnjega predpisa nacionalnega prava, kot je člen 8(3) zakona št. 2112/1920 – prvič, ne določa več, da se ob zlorabi zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas v javnem sektorju te spremenijo v pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas ali pa to spremembo podredi določenim kumulativnim in omejevalnim pogojem, in drugič, določa, da delavci, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas, niso več upravičeni do varstva na podlagi ukrepov, ki jih določa, če se te spremembe – kar mora preveriti predložitveno sodišče – nanašajo na omejeno kategorijo delavcev, ki so sklenili pogodbo o zaposlitvi za določen čas, oziroma so izravnane s sprejetjem ukrepov za preprečevanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu določbe 5(1) navedenega okvirnega sporazuma.

Vendar izvajanje tega okvirnega sporazuma z nacionalno zakonodajo, kot je predsedniški dekret št. 164/2004, ne sme povzročiti zmanjšanja varstva, ki je prej veljalo v nacionalnem pravnem redu za delavce, zaposlene za določen čas, na nižjo raven od tiste, ki je določena z minimalnimi varstvenimi določbami v okvirnem sporazumu. Zlasti upoštevanje določbe 5(1) tega sporazuma zahteva, da taka zakonodaja v zvezi z zlorabo veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas določa dejanske in zavezujoče ukrepe za preprečevanje take zlorabe ter dovolj učinkovite in odvračalne sankcije, da zagotovijo polni učinek teh preventivnih ukrepov. Predložitveno sodišče mora torej preveriti, ali so ti pogoji izpolnjeni.

5. V okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, je treba okvirni sporazum o delu za določen čas razlagati tako, da kadar nacionalni pravni red zadevne države članice v zadevnem sektorju določa druge dejanske ukrepe za preprečevanje, in če je potrebno, sankcioniranje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v smislu določbe 5(1) tega sporazuma, to ne nasprotuje uporabi pravila nacionalnega prava, ki zgolj v javnem sektorju prepoveduje spremembo več pogodb za določen čas, katerih predmet je dejansko bilo zadovoljevanje stalnih in trajnih potreb delodajalca in ki jih je treba šteti za zlorabo, v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas. Predložitveno sodišče pa mora presoditi, koliko pogoji uporabe in dejansko izvajanje upoštevnih določb nacionalnega prava pomenijo ustrezen ukrep za preprečevanje, in če je potrebno, za sankcioniranje primerov, ko javna uprava zlorablja veriženje pogodb ali delovnih razmerij za določen čas.

Nasprotno, ker določbe 5(1) navedenega okvirnega sporazuma ni mogoče uporabiti za delavce, ki so sklenili prvo ali edino pogodbo o zaposlitvi za določen čas, ta določba državam članicam ne nalaga, naj sprejmejo sankcije, kadar taka pogodba dejansko zadovoljuje stalne in trajne potrebe delodajalca.

6. Predložitveno sodišče mora upoštevne določbe nacionalnega prava razlagati čim bolj v skladu z določbama 5(1) in 8(3) okvirnega sporazuma o delu za določen čas ter v tem okviru določiti, ali je treba „ustrezni pravni ukrep“ v smislu prve od teh določb – kot je ukrep iz člena 8(3) zakona št. 2112/1920 – uporabiti v sporih v postopku v glavni stvari namesto kakih drugih določb nacionalnega prava.

Podpisi